

Programmet för Juris kandidatexamen  
Tillämpade studier i miljö rätt, 30 hp  
Juridiska Institutionen



School of Business  
Economics and Law  
GÖTEBORG UNIVERSITY

# Stoppregeln 16 kap. 5 § miljöbalken

– *Silar vi mygg och sväljer kameler?*

Författad av: Linnea Ljung och Caroline Perlström  
Handledare: Juris doktor Lena Gipperth  
HT 2007

## **Förord**

Vi vill tacka vår handledare juris doktor Lena Gipperth, Göteborgs universitet som har bidragit med frågor, synpunkter och idéer under vårt arbete. Vi vill även tacka advokat Mårten Tagaeus och jur. kand. Anna Karlsson på Mannheimer Swartling Advokatbyrå Göteborg som gav oss uppslag till uppsatsens frågeställning och som har hjälpt oss under arbetets gång.

Vi vill tacka miljökonsult Lennart Frisch som har diskuterat frågeställningen med oss och professor Chris. W. Backes som har belyst motsvarande reglering i Nederländerna.

Vi vill även tacka professor Gabriel Michanek vid Luleå tekniska universitet, professor Jonas Ebbesson vid Stockholms universitet och docent Jan Darpö vid Uppsala universitet. Stort tack även till Gunnar Barrefors och Hillevi Uppmanis på Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Anna Bokenstrand på Länsstyrelsen i Skåne län, Gregor Holmgren, miljödirektör, Helsingborgs stad, Per Andersson, Naturvårdsverket, Anna-Lena Rosengarthen, miljöråd, Miljööverdomstolen och andra som har svarat på frågor och bidragit med idéer och material.

Naturligtvis vill vi även tacka våra familjer.

## Sammanfattning

Uppsatsen behandlar möjligheten att etablera ny verksamhet i ett område där miljö kvalitetsnormer överskrids eller riskerar att överskridas. Fokus ligger därför på 16 kap. 5 § MB som anger att tillstånd, godkännande eller dispens inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Andra stycket i bestämmelsen möjliggör emellertid etablering av ny verksamhet om verksamhetsutövaren sänker miljöpåverkan i området genom att vidta kompensationsåtgärder. Uppsatsen redogör för hur möjligheterna till kompensationsåtgärder ser ut i svensk rätt idag. Dessutom utreds huruvida ny verksamhet kan erhålla tillstånd i ett område där miljö kvalitetsnormer redan överträds, utan att kompensationsåtgärder vidtas, om verksamhetens bidrag till överträdelsen av miljö kvalitetsnormerna endast är försumbart. Förutom ett klagörande av vad som finns skrivet på området innehåller uppsatsen ett förslag på hur nuvarande reglering bör tillämpas.

1.	Inledning.....	8
1.1	Bakgrund.....	8
1.1.1	Problem med luftföroreningar.....	8
1.1.2	Reglering av miljö kvalitetsnormer.....	9
1.1.3	16 kap. 5 § MB.....	9
1.1.4	Industrin och miljö kvalitetsnormer.....	10
1.2	Syfte och frågeställningar.....	11
1.3	Avgränsningar.....	12
1.4	Metod.....	13
1.5	Disposition.....	13
2.	Introduktion.....	15
2.1	Till läsaren.....	15
2.2	Miljö kvalitetsnormer.....	15
2.2.1	Vad är en miljö kvalitetsnorm?.....	15
2.2.2	Reglering av miljö kvalitetsnormer i svensk rätt.....	16
2.2.3	Miljö kvalitetsnormers kravnivå.....	16
2.3	EG-rätt och miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.....	17
2.3.1	Miljö kvalitetsnormernas intåg i EG-rätten.....	17
2.3.2	Säkerställande av luftkvalitet genom EG-rätt.....	17
2.3.3	EG-direktiv och direkt effekt.....	19
2.4	Svensk rätt och miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.....	20
2.4.1	Förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.....	20
2.4.2	Förordningens tillämpningsområde.....	21
2.5	2 kap. miljö balken – Allmänna hänsynsregler.....	21
2.5.1	2 kap. 3 § MB – Bästa möjliga teknik.....	22
2.5.2	2 kap. 7 § MB – Rimlighetsavvägningen.....	23
2.5.3	Lokaliseringskravet i 2 kap. 6 § miljö balken.....	25
2.5.4	Stoppregeln i 2 kap. 9 § MB.....	26
2.5.5	Dispensregeln i 2 kap. 10 § MB.....	28
2.6	Miljö balken och 1 kap. 1 § MB.....	29
2.7	Regeringens tillåtlighetsprövning.....	31
2.7.1	Regeringens tillåtlighetsprövning och 16 kap. 5 § MB.....	31
2.7.2	Vad är tillåtlighetsprövning?.....	31
2.8	Åtgärdsprogram.....	33
3.	Stoppregeln i 16 kap. 5 § 1 st MB.....	35
3.1	Bakgrund till bestämmelsen.....	35
3.2	Bestämmelsens tillämpningsområde.....	35
3.2.1	Avgränsningen mellan verksamheter och åtgärder.....	36
3.2.2	Begreppet ny verksamhet.....	36
3.2.2.1	Kan utvidgad verksamhet utgöra ny verksamhet?.....	37
3.2.2.2	Kan en mindre avvikelse utgöra ny verksamhet?.....	37
3.3	Hur förhåller sig transporter till 16 kap. 5 § MB?.....	39
3.3.1	Transporter och miljö kvalitetsnormer.....	39
3.3.2	Reglering av transporter innan miljö balken.....	39
3.3.3	Reglering av transporter enligt miljö balken.....	40
3.3.3.1	Förutsättningar för att villkor ska kunna ställas på transporter.....	41
3.3.3.2	Prövotidsförordnande för att utreda transporter.....	43
3.4	16 kap. 5 § MB och andra lagar.....	44
4.	Kompensation enligt 16 kap. 5 § 2 st MB.....	45

4.1	Vad innebär 16 kap. 5 § 2 st MB?	45
4.2	Hur stort måste förbättringsoverskottet vara?	45
4.2.1	Normen kommer att överskridas	46
4.2.2	Normen är redan överskriden	46
4.3	Skall kompensationsåtgärderna gå utöver 2 kap. 3 § MB?	47
4.4	USA och Clean Air Act	50
4.4.1	Kompensationsåtgärder i USA	50
4.5	Civilrättsligt avtal om kompensationsåtgärder	51
4.5.1	Utformningen av avtal om kompensationsåtgärder	52
4.5.2	Tidsbegränsade avtal	52
4.5.3	Relationen till det allmänna	53
4.6	När skall kompensationen ske?	54
4.7	Var skall kompensation ske?	55
4.7.1	Olägenheter från annan verksamhet	56
4.7.2	Kan trafiken utgöra en verksamhet?	57
5.	Tillåtlighetsprövning och 16 kap. 5 § MB	59
5.1	Prövar regeringen bestämmelsen 16 kap. 5 § MB?	59
5.2	Vilka bestämmelser prövar regeringen?	59
5.3	Är tillståndsmyndigheten bunden av regeringens beslut?	61
5.4	Hur bedöms kompensationsåtgärderna?	61
6.	Plan- och bygglagen	64
6.1	Plan- och bygglagen och miljö kvalitetsnormer	64
6.2	Hur förhåller sig 2 kap 1 - 2 § § PBL till 16 kap 5 § MB?	64
6.2.1	2 kap. 1 § 2 st PBL	64
6.2.2	2 kap. 2 § 1 st sista meningen PBL	65
6.2.3	Omfattar 2 kap 2 § PBL befintliga verksamheter?	66
6.2.4	Medger 2 kap. 2 § PBL möjlighet till kompensationsåtgärder?	66
6.3	Vad gäller om det finns en detaljplan som tillåter bygglov?	67
6.4	Behövs möjligheten till kompensationsåtgärder i PBL?	68
7.	Är det möjligt att göra en helhetsbedömning av luftkvaliteten vid tillämpning av 16 kap. 5 § 2 st MB?	69
7.1	Helhetsbedömning av luftkvalitet?	69
7.1.1	Miljöbalken	69
7.1.2	EG-rätten	69
7.2	Plan- och bygglagen och väglagen	70
8.	Försumbar betydelse	72
8.1	Kan marginella tillskott tillåtas?	72
8.1.1	Praxis	72
9.	Förslag på reglering istället för 16 kap. 5 § MB	74
9.1	Förslag på ny reglering	74
9.2	Förslag på förändring av 16 kap. 5 § MB	74
9.2.1	Förslag i SOU 2005:59	74
9.2.1.1	Den föreslagna regleringens tillämpningsområde	75
9.2.2	Förslag i SOU 2005:113	76
9.2.2.1	Den föreslagna regleringens tillämpningsområde	77
9.2.3	Skillnader och likheter mellan de två föreslagna regleringarna	77
9.3	Förslag på reglering av kompensationsåtgärder	78
9.3.1	Myndighets godkännande av kompensationsåtgärder	78
9.3.1.1	Förhandsgodkännande av förbättringsoverskott	78
9.3.2	Registrering av förbättringsoverskott	79

9.3.2.1	Handel med förbättringsoverskott.....	79
9.3.3	Införande av försämringsavgift och förbättringsfond .....	80
10.	Nederländerna .....	82
10.1	Nederländerna och luftkvaliteten. ....	82
10.2	Nederländsk lagstiftning .....	82
10.2.1	Gamla luftkvalitetslagen .....	82
10.2.2	Nya luftkvalitetslagen .....	83
10.2.3	Ändringar 07/11/15 .....	84
10.3	Diskussion kring regleringen i Nederländerna.....	84
11.	Slutdiskussion.....	85
11.1	När är 16 kap. 5 § 1 st MB tillämplig?.....	85
11.2	Hur kan en ny verksamhet kompensera sin påverkan på luftkvaliteten enligt 16 kap. 5 § 2 st. MB? .....	85
11.2.1	Hur stor del av förbättringsoverskottet skall kunna utnyttjas?.....	85
11.2.2	När skall kompensationsåtgärderna vara uppfyllda? .....	86
11.2.3	Var skall kompensationsåtgärder vidtas?.....	87
11.3	Är det möjligt att vid kompensation se till helheten av luftkvaliteten genom att överskrida normerna på en plats för att förbättra luftkvaliteten som helhet?.....	87
11.4	Hur överrensstämmer 16 kap. 5 § MB med 2 kap. 2 § PBL som anger att planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds? .....	88
11.5	Varför har 16 kap. 5 § MB aldrig stoppat en verksamhet vid prövning?.....	89
11.6	Hur skulle en möjlig konstruktion för kompensationsåtgärder kunna se ut?.....	90
11.7	Slutsats .....	92
12.	Källförteckning.....	93

## Förkortningar

art.	Artikel
Banlagen	Lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649)
BAT	Best available technique
Byggnadslagen	Byggnadslagen (SFS 1947:385)
Chap.	Chapter
CRS	Congressional Research Service
Ds.	Departementsserien
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
ECR	European Court Reports
EG	Europeiska gemenskapen
EGF	Fördrag om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EPA	Environmental Protection Agency
EU	Europeiska unionen
f	Följande sida
ff	Följande sidor
Farledslagen	Lag om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (SFS 1983:293)
FN	Förenta Nationerna
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
kap.	Kapitel
Luftfartslagen	Luftfartslagen (SFS 1957:297)
m. fl	Med flera
MB	Miljöbalken (1998:808)
KN	Koncessionsnämnden
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NO <sub>x</sub>	Kväveoxider
PBL	Plan- och bygglagen (SFS 1987:10)
Plan- och bygglagen	Plan- och bygglagen (SFS 1987:10)
PM <sub>x</sub>	Particulate Matters
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens Årsbok
Rörledningslagen	Lag om vissa rörledningar (SFS 1978:160)
s.	Sida
SEC	Section
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
st	Stycke
v.	Versus
WHO	World Health Organisation
MÖD	Miljööverdomstolen
Vattenlagen	Vattenlagen (SFS 1918:523)
Väglagen	Väglagen (SFS 1971:948)
WCED	World Commission on Environment and Development

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

### 1.1.1 Problem med luftföroreningar

För höga luftföroreningshalter är en stor dödsorsak och sjukdomsfaktor i EU. I genomsnitt kortas den förväntade livslängden i Europa med åtta månader per individ på grund av luftföroreningar. Barn, äldre och personer som lider av andnings- och hjärt-kärlsjukdomar är särskilt utsatta. Detsamma gäller personer som bor i kraftigt exponerade områden, såsom städer eller nära huvudvägar. Luftföroreningar kan orsaka luftvägsbesvär, hjärt-kärlsjukdomar, lungcancer, ökad dödlighet, reducerad lungkapacitet, reducerad livslängd samt ökade allergier och astmafall.<sup>1</sup>

Fina partiklar och marknära ozon är de luftföroreningar som orsakar flest hälsoproblem.<sup>2</sup> Det bör dock nämnas att ekosystem är icke-linjära. Det finns inga enkla, raka samband mellan påverkan och effekt.<sup>3</sup> Partiklar (PM = particulate matter) är ett samlingsbegrepp för partiklar som kan vara av olika storlek, exempelvis är PM<sub>10</sub> partiklar med en aerodynamisk diameter som är mindre än 10 µm. Partiklar bildas vid ofullständig förbränning av kol, olja, biobränslen eller vid slitage av vägbana, däck och bromsar samt vid halkbekämpning med sand eller salt.<sup>4</sup> Ozon bildas huvudsakligen via sönderdelning av kvävedioxid genom solljusbestrålning och i reaktion med kolväten.<sup>5</sup> Kväveoxider (NO<sub>x</sub>) bildas företrädesvis genom reaktion mellan luftens syre och kväve. Reaktionen kräver höga temperaturer som exempelvis kan uppstå vid förbränning i en motor.<sup>6</sup>

Luftföroreningar har under lång tid varit ett problem i många städer. Med stöd av EG-direktiv infördes i miljöbalken år 1999 krav på högsta tillåtna koncentration i luften av vissa särskilt angivna kemiska ämnen och partiklar. De koncentrationer som inte ska eller bör överskridas benämns miljö kvalitetsnormer. Miljö kvalitetsnormer anger således en gräns för hur hög koncentration av vissa ämnen som tillåts eller som inte bör överskridas. Nivån ska motsvara det som kan anses vara godtagbar miljö kvalitet.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> WHO project, Systematic review of health aspects of air pollution in Europa, s. 7

<sup>2</sup> Betänkande om den tematiska strategin för luftförorening, s. 11

<sup>3</sup> Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s. 21

<sup>4</sup> Åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för partiklar i Göteborg, s. 4

<sup>5</sup> Årsrapport luftföroreningar, s. 13

<sup>6</sup> Vägverkets information om vägtrafikens utsläpp; Bilen, vägen och luften

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 45



Ända sedan miljöbalkens och normernas införande har det funnits problem med att klara miljökvalitetsnormerna på flera platser.<sup>8</sup> Miljökvalitetsnormerna för kväveoxider (NO<sub>x</sub>) överskreds år 2006 på ett flertal platser i Göteborg, i bland annat Haga, Gårda och vid hårt trafikerade gator inne i centrala Göteborg. Detsamma gällde för partiklar.<sup>9</sup>

### 1.1.2 Reglering av miljökvalitetsnormer

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande, dispens och anmälningsärenden är myndigheter och kommuner skyldiga att säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls. Vid behov ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas.<sup>10</sup> Myndigheter får inte meddela tillstånd, godkännande eller dispens för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.<sup>11</sup> Myndigheter och kommuner är även skyldiga att säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls då de utövar tillsyn, meddelar föreskrifter samt vid planering och planläggning.<sup>12</sup>

Tillsynsmyndigheter ska på eget initiativ kontrollera att miljöbalken och de föreskrifter, domar och beslut som har meddelats följs. Tillsynsmyndigheterna har även rätt att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelser.<sup>13</sup>

Tillståndsmyndigheter kan vara skyldiga att ompröva en verksamhets tillstånd samt omfattningen av de villkor som är förenade med tillståndet om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.<sup>14</sup> Om en tillsynsmyndighet finner att förutsättningarna för omprövning av ett tillstånd eller ett villkor är uppfyllda är tillsynsmyndigheten skyldig att ansöka till tillståndsmyndigheten för ny prövning.<sup>15</sup>

### 1.1.3 16 kap. 5 § MB

Som redogjorts för ovan regleras miljökvalitetsnormer i svensk rätt av ett flertal bestämmelser i miljöbalken. Denna uppsats fokuserar på en bestämmelse, 16 kap. 5 § MB. Bestämmelsen tillkom vid miljöbalkens införande och stadgar att tillstånd,

---

<sup>8</sup> Telefonintervju med Jan Brandberg, miljöutredare, Miljöförvaltningen i Göteborg, 2007-11-15

<sup>9</sup> Årsrapport, Luftföroreningar, s. 9 och 12

<sup>10</sup> 5 kap. 4 § MB.

<sup>11</sup> 16 kap. 5 § MB

<sup>12</sup> 5 kap. 3 § MB

<sup>13</sup> 26 kap. 1 § MB

<sup>14</sup> 24 kap. 5 § MB

<sup>15</sup> 26 kap. 2 § MB

godkännande eller dispens inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Andra stycket i bestämmelsen ger verksamhetsutövaren möjlighet att erhålla tillstånd till den nya verksamheten genom att sänka miljö påverkan i området genom kompensationsåtgärder. Det nettoöverskott som skapas genom dessa åtgärder brukar benämnas förbättringsöverskott. Hur stort förbättringsöverskottet måste vara för att den nya verksamheten ska tillåtas och hur stor del av förbättringsöverskottet som verksamhetsutövaren får nyttja i sin nya verksamhet är emellertid oklart.

Enligt våra undersökningar har 16 kap. 5 § 1 st MB hittills aldrig stoppat en verksamhet vid prövning. Vi har därför inte heller funnit något fall där kompensationsåtgärder enligt andra stycket har aktualiserats. Det finns mycket lite skrivet om 16 kap. 5 § MB i förarbeten och doktrin.

Kompensationsåtgärder skulle kunna utgöra ett flexibelt instrument för att förbättra luftkvaliteten och samtidigt möjliggöra etablering av verksamheter i områden där miljö kvalitetsnormer är överträdna. Det är idag svårt för en verksamhetsutövare som skall vidta kompensationsåtgärder att förutse hur ett förbättringsöverskott skall se ut, hur stort förbättringsöverskottet skall vara, var det skall skapas och hur verksamhetsutövaren skall kunna utnyttja överskottet.

#### 1.1.4 Industrin och miljö kvalitetsnormer.

Merparten av NO<sub>x</sub>-utsläppen härrör från trafiken. År 2005 kom 62 % av kväveoxidutsläppen från trafiken. Endast 7,6 % av utsläppen kom från industriprocesser.<sup>16</sup> Även när det gäller partiklar är trafiken det primära problemet. Det bör emellertid noteras att även industrin bidrar till trafiksituationen.

Svenskt Näringsliv har riktat stark kritik mot regleringen i 16 kap. 5 § MB då de anser att den slår hårt och orättvist mot nya verksamheter. I ett remissutlåtande betonas att det inte är punktkällor som är problemet beträffande luftkvalitetsnormer utan i första hand så kallade diffusa utsläpp från trafiken samt ett stort antal mindre källor.<sup>17</sup>

Problemet med luftkvalitet beror på samhällsstrukturen och därför anser representanter från Svenskt Näringsliv och industrin att ansvaret för luftkvaliteten inte

---

<sup>16</sup> Sveriges miljömål, Miljömålsportalen

<sup>17</sup> Remissyttrande från Svenskt Näringsliv, Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59)

skall läggas på enskilda aktörer.<sup>18</sup> De framhåller även att reglerna om miljö kvalitetsnormerna slår mycket hårt mot mindre och medelstora företag i de områden där en miljö kvalitetsnorm är överskriden. Det kan vara svårt för en enskild aktör att agera när andra aktörer står för merparten av utsläppen.<sup>19</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka möjligheterna att etablera ny verksamhet i ett område där miljö kvalitetsnormer överskrids eller riskerar att överskridas.

Uppsatsen belyser framförallt de problem som bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB ger upphov till. Uppsatsen diskuterar även de förslag till framtida reglering som har anförts i två statliga offentliga utredningar, SOU 2005:59 och SOU 2005:113. Slutligen föreslår vi en möjlig konstruktion för kompensationsåtgärder i syfte att öka ambitionen och/eller möjligheten hos verksamhetsutövare att vidta sådana åtgärder.

Uppsatsen behandlar frågor som rör tillämpningen av 16 kap. 5 § MB. Inledningsvis redogörs för andra bestämmelser i miljöbalken som är aktuella vid tillståndsprovning och som är av intresse vid tillämpningen av 16 kap. 5 § MB.

De frågor uppsatsen främst avser att utreda är:

1. När är 16 kap. 5 § 1 st MB tillämplig?
2. Hur kan en ny verksamhet kompensera sin påverkan på luftkvaliteten enligt 16 kap. 5 § 2 st MB?
3. Är det möjligt att vid kompensation se till helheten av luftkvaliteten genom att överskrida normerna på en plats för att förbättra luftkvaliteten som helhet?
4. Hur överrensstämmer 16 kap. 5 § MB med 2 kap. 2 § PBL som anger att planläggning inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds?
5. Varför har 16 kap. 5 § MB aldrig stoppat en verksamhet vid provning?
6. Hur skulle en möjlig konstruktion för kompensationsåtgärder kunna se ut?

---

<sup>18</sup> Norrman m. fl, Utformning av miljölagstiftning för transporter, Rapport B1707, s. 32

<sup>19</sup> Johansson, PM om miljö kvalitetsnormer, s. 5

### 1.3 Avgränsningar

Uppsatsen kommer inte att analysera miljö kvalitetsnormer som rättsligt instrument. Inledningsvis redogörs för vad miljö kvalitetsnormer är för något men normernas vara eller icke-vara kommer inte att diskuteras.

Med undantag från den introduktion som ges i avsnitt 1.1.2 kommer övrig lagstiftning som har betydelse för säkerställandet av miljö kvalitetsnormer inte att behandlas. Inte heller kommer grupp provningsinstitutet i 16 kap. 8 § MB mer än kort beröras.

Uppsatsen behandlar luftkvalitet och de normer som reglerar den. Inom detta område är uppsatsen avgränsad till att behandla de normer som reglerar kväveoxider, NO<sub>x</sub>, och partiklar, PM<sub>10</sub> och PM<sub>2,5</sub>. Uppsatsen avser inte att beröra mät- eller beräkningssvårigheter vid tillämpningen av miljö kvalitetsnormer.

Definitionen av begreppet hållbar utveckling kommer inte att studeras ingående. Verksamhetsutövarbegreppet utreds inte i uppsatsen och inte heller övergångsbestämmelser vid miljö balkens införande. Eftersom 16 kap. 5 § MB rör ny verksamhet behandlar uppsatsen inte hur miljö kvalitetsnormer påverkar oförändrad befintlig verksamhet. Problematiken kommer att tangeras i vissa avsnitt, men inte utredas vidare. Det finns i ett flertal lagar bestämmelser som hänvisar till 16 kap. 5 § MB. Lagarna kommer att nämnas men enbart väglagen kommer att redogöras för mer ingående.

På grund av uppsatsens begränsade omfattning kommer frågan om hur de allmänna hänsynsreglerna 2 kap. 9 - 10 § § MB förhåller sig till 16 kap. 5 § MB inte att besvaras. Det ligger även utanför uppsatsens ram att utreda enskildas rätt till luftkvalitet samt vem som är sakägare och har rätt att överklaga en miljö process.

Huruvida Sveriges lagstiftning är förenlig med EG-rätten kommer att beröras i vissa avsnitt men uppsatsen syftar inte till att utreda frågan. Inte heller kommer betydelsen eller tolkningen av begrepp i nederländsk och amerikansk lagstiftning att utredas.

## 1.4 *Metod*

Vi har inledningsvis analyserat lagtext, förarbeten och praxis för att finna hur bestämmelsen 16 kap. 5 § MB är avsedd att tillämpas. Vi har även studerat doktrin på området.

För att utreda huruvida 16 kap. 5 § MB har tillämpats har vi kontaktat myndigheter och organisationer som berörs av bestämmelsen. Vi har kontaktat samtliga miljödomstolar samt länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götalands län, Hallands län och Skåne län. Vi har genom denna metod inte kunnat finna någon som känner till att bestämmelsen vid prövning har stoppat någon ny verksamhet. Vi har heller inte funnit något tillfälle där kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 5 § 2 st MB har aktualiserats.

För att få inblick i hur bestämmelsen skall tillämpas och tolkas har vi diskuterat uppsatsens frågeställningar med personer som är verksamma på området; professorer, tjänstemän på myndigheter, forskare och domare. Ett flertal av de personer som vi har talat med har bekräftat att det saknas riktlinjer och praxis på området. Andra har bidragit med kunskap och material, de finns omnämnda i förordet eller är angivna i källförteckningen. Vi har även studerat handböcker och andra dokument som härrör från myndigheter.

Eftersom det inte finns något fall då kompensationsåtgärder har aktualiserats och det som skrivits om sådana i förarbeten och doktrin är mycket knapphändigt, har vi i vår utredning av hur kompensationsåtgärder skall vidtas, hämtat ledning från bland annat amerikansk lagstiftning.

Vi har även studerat liknande reglering i ett annat europeiskt land, Nederländerna. Då vi har undersökt liknande reglering i USA och Nederländerna har vi använt oss av doktrin, material från myndigheter samt av amerikansk lagstiftning. Vi har även haft kontakt med Professor Chris Backes från Nederländerna.

## 1.5 *Disposition*

Kapitel 2 innehåller en kort och översiktlig genomgång av bestämmelser som kan ha betydelse för prövningen av 16 kap. 5 § MB. I kapitel 3 och 4 behandlas 16 kap. 5 § MB. I tredje kapitlet utreds de situationer då bestämmelsen ska tillämpas. Dessutom utreds hur stor del av transporter till och från verksamheter som ska omfattas av prövningen då det har betydelse för bedömningen av om den nya verksamheten

medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Fjärde kapitlet diskuterar de möjligheter till kompensationsåtgärder som avses i andra stycket. Kapitel 5 utreder förhållandet mellan 16 kap. 5 § MB och regeringens tillåtlighetsprövning. Det är oklart huruvida regeringen i sin prövning av större projekt skall tillämpa 16 kap. 5 § MB eller inte. På grund av bestämmelsens särskilda konstruktion ger den upphov till problem vid just tillåtlighetsprövning oavsett om 16 kap 5 § MB skall prövas eller inte.

Reglerna i plan- och bygglagen är av vikt vid etablering av ny verksamhet. Därför undersöker kapitel 6 hur PBL förhåller sig till 16 kap. 5 § MB. I kapitel 7 utreds frågan om det är möjligt att vid kompensation se till helheten av luftkvaliteten genom att överskrida normerna på en plats för att förbättra luftkvaliteten som helhet.

Det finns en viss oenighet kring huruvida stoppregeln i 16 kap. 5 § 1 st MB är absolut eller om överträdelser av försumbar betydelse kan tillåtas. Problematiken behandlas i kapitel 8.

Efter genomgången av 16 kap. 5 § MB redogörs i kapitel 9 för de förslag på förändring av bestämmelsen som har lagts fram i två statliga offentliga utredningar. Vi presenterar även andra möjliga förslag på reglering av kompensationsåtgärder.

Efter genomgången av situationen i Sverige har vi valt att, i kapitel 10, redovisa hur regleringen kring tillstånd för ny verksamhet, i ett område där miljö kvalitetsnormer överskrids, har hanterats i ett annat europeiskt land, Nederländerna.

Kapitel 11 består av vår slutdiskussion och slutsats.

## 2. Introduktion

### 2.1 Till läsaren

I det här kapitlet introduceras grundläggande miljörättsliga regler och principer som har betydelse för analysen av 16 kap. 5 § MB.

I kapitlet redogörs översiktligt för vad en miljö kvalitetsnorm är och för den svenska och EG-rättsliga regleringen. Vidare följer en kort genomgång av de allmänna hänsynsregler som kan få betydelse för prövningen av 16 kap. 5 § MB samt av regeringens tillåtlighetsprövning. Dessutom beskrivs vad ett åtgärdsprogram är och även vad som avses med miljöbalkens mål att sträva mot en hållbar utveckling.

Den läsare som behärskar den svenska miljö rätten väl behöver därför inte läsa det här avsnittet utan kan bläddra fram till kapitel 3.

### 2.2 Miljö kvalitetsnormer

16 kap. 5 § MB hindrar ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids. Det här avsnittet beskriver miljö kvalitetsnormer som regeltyp och hur miljö kvalitetsnormer regleras i svensk rätt. Avsnittet redogör även för hur den kravnivå som miljö kvalitetsnormer anger ska bestämmas.

#### 2.2.1 Vad är en miljö kvalitetsnorm?

En miljö kvalitetsnorm beskrivs som en rättsligt bindande norm som stadgar målsättningen för miljöns tillstånd.<sup>20</sup> En miljö kvalitetsnorm har ingen utpekad adressat och uttrycker ingen rättsföljd då normen inte uppfylls.<sup>21</sup> Miljö kvalitetsnormer är därför beroende av att det finns regler som kopplas till normerna och som anger normernas adressater och rättsföljder. Dessa regler möjliggör att normerna operationaliseras till mer precisa förhållningsregler.<sup>22</sup>

Miljö kvalitetsnormer kan antingen bestämmas som ett *gränsvärde* som inte får överträdas eller som ett *målsättningsvärde* som inte bör överträdas.<sup>23</sup> Miljöbalken och övriga lagar skiljer sällan på regleringen beroende på om den norm som överskrids, eller riskerar att överskridas, är en gränsvärdesnorm eller målsättningsnorm. 16 kap. 5 § MB är en stoppregel och det saknas därför möjlighet att göra en avvägning mellan

<sup>20</sup> Gipperth, Miljö kvalitetsnormer, s. 90

<sup>21</sup> Gipperth, Miljö kvalitet och förutsägbarhet, s. 213 samt Gipperth, Miljö kvalitetsnormer, s. 90

<sup>22</sup> Gipperth, Miljö kvalitetsnormer, s. 91

<sup>23</sup> 5 kap. 2 § p. 2 MB, Michanek, Den svenska miljö rätten, s. 166 samt Prop. 2003/04:2 s. 22

luftkvalitet och andra intressen även i de fall då den norm som överträds är en målsättningsnorm. Regleringen har av den här anledningen kritiserats och det har föreslagits att 16 kap. 5 § MB endast skall gälla gränsvärdesnormer.<sup>24</sup>

### 2.2.2 Reglering av miljökvalitetsnormer i svensk rätt

Miljökvalitetsnormer infördes i svensk rätt för att möta EG-rättsliga krav i samband med medlemskapet i den Europeiska unionen. De miljökvalitetsnormer som finns i svensk rätt idag bygger i stor utsträckning på EG-rättsliga minimidirektiv. Direktiven har ofta uppkommit på grund av hälsoskäl snarare än av miljöskäl.<sup>25</sup>

Miljökvalitetsnormer utfärdas av regeringen. De kan utfärdas generellt för landet, för ett visst geografiskt område eller för en viss typ av område. Miljökvalitetsnormer ställer krav på kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljö.<sup>26</sup> Den här uppsatsen behandlar enbart miljökvalitetsnormer för luftkvalitet.

### 2.2.3 Miljökvalitetsnormers kravnivå

Miljökvalitetsnormer uttrycker var gränsen går för vad människans hälsa eller miljön ska behöva tåla. Miljökvalitetsnormer ska motsvara vad ”människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter”.<sup>27</sup> Ambitionsnivån på miljökvalitetsnormer som utfärdas av hänsyn till miljön torde således kunna sättas lägre än normer som utfärdas av hänsyn till människor. De krav EG-rättsliga direktiv ställer utgör dock alltid en miniminivå, vilket betyder att medlemsstaterna endast kan införa strängare lagstiftning än vad direktivet anger.<sup>28</sup>

Vid införandet av miljökvalitetsnormer i svensk rätt angav departementschefen att miljökvalitetsnormerna ska ange vad som, från vetenskaplig synpunkt, kan anses vara godtagbar miljökvalitet.<sup>29</sup> Normerna torde således inte relatera till vad som ska anses vara miljöns naturliga tillstånd.

---

<sup>24</sup> SOU 2005:59 s. 151 samt SOU 2005:113 s. 60

<sup>25</sup> Gipperth, Miljökvalitet och förutsägbarhet, s. 223

<sup>26</sup> 5 kap. 1 § MB

<sup>27</sup> 5 kap. 2 § p. 1 MB

<sup>28</sup> EGF art. 174-176

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 45



## 2.3 *EG-rätt och miljö kvalitetsnormer för utomhusluft*

16 kap. 5 § MB infördes för att säkerställa att provningar enligt miljöbalken inte medverkar till att EG-rättsliga miljö kvalitetsnormer överskrids.<sup>30</sup> Därför kommer det här avsnittet att redogöra för de EG-rättsliga rättsakter som ligger till grund för den svenska regleringen och för de krav som EG-rätten ålägger medlemsstaterna.

### 2.3.1 Miljö kvalitetsnormernas intåg i EG-rätten

Den Europeiska gemenskapens första miljöhandlingsprogram upprättades år 1973.<sup>31</sup> År 1977 upprättades det andra miljöhandlingsprogrammet som följde upp det arbete som hade påbörjats genom det första miljöhandlingsprogrammet. De två miljöhandlingsprogrammen förespråkade att kvalitet på vatten och luft skulle säkerställas.<sup>32</sup> Mellan år 1975 och år 1983 utfärdades ett stort antal ramdirektiv för miljöarbetet, främst för vattenkvalitet och avfallshantering.<sup>33</sup> År 1983 diskuterade ministerrådet vilka åtgärder som kunde vidtas mot surt regn och luftföroreningar. Redan samma år förslogs tre nya direktiv varav ett innebar en reglering av kvalitetsmål för kväveoxider.<sup>34</sup> Direktivet om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid antogs år 1985 och är föregångaren till det nu gällande direktivet avseende luftkvalitetsnormer för utomhusluft.<sup>35</sup>

### 2.3.2 Säkerställande av luftkvalitet genom EG-rätt

Det mest centrala EG-rättsliga dokument som rör luftkvalitet är direktivet 96/62/EG, fortsättningsvis benämnt luftramdirektivet.<sup>36</sup> Direktivet är ett ramdirektiv, vilket innebär att direktivet består av mer allmänt hållna bestämmelser som preciseras i senare rättsakter. Till direktivet är därför kopplat fyra dotterdirektiv som föreskriver miljö kvalitetsnormer för olika typer av kemiska ämnen och partiklar.<sup>37</sup>

Luftramdirektivet ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att gränsvärdena respekteras. Medlemsstaterna åläggs även en skyldighet att upprätta handlingsplaner om det finns risk för att fastställda

---

<sup>30</sup> Gipperth, Miljö kvalitetsnormer, s. 91

<sup>31</sup> Första miljöhandlingsprogrammet för miljön OJ 1973 C112/1

<sup>32</sup> Första miljöhandlingsprogrammet för miljön OJ 1973 C112/1, Andra miljöhandlingsprogrammet för miljön OJ 1977 C139/1 samt Hey, EU Environmental Policies, s. 19

<sup>33</sup> Hey, EU Environmental Policies, s. 19

<sup>34</sup> Krämer, EC Environmental law, s. 305

<sup>35</sup> 85/203/EEG resp. 99/30/EG

<sup>36</sup> SOU 2005:59 s. 64

<sup>37</sup> 99/30/EG, 00/69/EG, 02/3/EG samt 04/107/EG

gränsvärden och/eller tröskelvärden överskrids.<sup>38</sup> Dessa handlingsplaner benämns även åtgärdsprogram och behandlas utförligare i avsnitt 2.8. Där luftkvaliteten är särskilt dålig och tröskelvärden överskrids ska medlemsstaterna informera allmänheten.<sup>39</sup> I de områden där miljökvalitetsnormerna inte riskerar att överskridas får inte luftkvaliteten försämrats och medlemsstaterna ska sträva efter att bevara den bästa luftkvalitet som är förenlig med en hållbar utveckling.<sup>40</sup> Medlemsstaterna åläggs genom direktivet också en långtgående rapporteringsplikt till kommissionen om hur arbetet med att genomföra direktivet fortgår.<sup>41</sup>

Luftramdirektivet är av minimikaraktär vilket innebär att medlemsstaterna får ställa hårdare krav på luftkvaliteten till skydd för miljön, så länge kraven inte strider mot andra EG-rättsliga regler.<sup>42</sup>

Direktiv 99/30/EG är ett av de fyra dotterdirektiven till luftramdirektivet och reglerar bland annat kväveoxider (NO<sub>x</sub>) och partiklar. Direktivet ersätter det tidigare direktivet från 1985 och skulle implementerats av medlemsstaterna senast 19 juli 2001.<sup>43</sup> Direktivet förändrade värdena för hur höga koncentrationer som får förekomma i luften jämfört med tidigare direktiv. Nivån på värdena bestämdes med hjälp av rekommendationer från World Health Organization (WHO) och är bindande för medlemsstaterna.<sup>44</sup> Miljökvalitetsnormerna får inte överskridas efter den tid som stadgas i luftramdirektivet med dotterdirektiv.<sup>45</sup>

I de fall miljökvalitetsnormerna är överskridna finns en toleransmarginal som medger undantag från kraven under vissa särskilda förutsättningar. Marginalen minskar sedan efter hand så att miljökvalitetsnormen kommer att kunna uppfyllas vid en viss angiven tidpunkt.<sup>46</sup>

Luftramdirektivet reglerar luftkvalitet utomhus, men undantar luftkvaliteten på arbetsplatser.<sup>47</sup> Enligt Krämer torde det EG-rättsliga direktivet även undanta öppna industriella ytor och andra installationer som inte är åtkomliga för allmänheten.<sup>48</sup>

---

<sup>38</sup> 99/30/EG art. 7 samt Nilsson, Introduktion till EU:s miljö rätt, s. 25

<sup>39</sup> 99/30/EG art. 10

<sup>40</sup> 99/30/EG art. 9 samt Nilsson, Introduktion till EU:s miljö rätt, s. 25

<sup>41</sup> 96/62/EG art. 11

<sup>42</sup> EGF art. 174-176

<sup>43</sup> 85/203/EEG samt 99/30/EG art. 12

<sup>44</sup> Krämer, EC Environmental law, s. 309

<sup>45</sup> 96/62/EG art. 2

<sup>46</sup> Gipperth, Miljö kvalitetsnormer, s. 142

<sup>47</sup> 96/62/EG art. 2 samt Krämer, EC Environmental law, s. 308

<sup>48</sup> Krämer, EC Environmental law, s. 308 not 25

År 2005 antog kommissionen en tematisk strategi mot luftföroreningar.<sup>49</sup> Strategin motiverades av omsorg om människors hälsa och om naturens bevarande. I strategin framhålls att marknära ozon och partiklar i dagsläget är stora problem för luftkvaliteten och att kraftigare åtgärder för att förbättra den måste vidtas. Till strategin kopplades ett lagförslag som skulle förklara och förenkla nuvarande direktiv, ta bort obsoleta bestämmelser, modernisera rapporteringen till kommissionen och introducera nya bestämmelser för mindre partiklar (PM<sub>2,5</sub>).<sup>50</sup>

### 2.3.3 EG-direktiv och direkt effekt

EG-rättsliga direktiv är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som ska uppnås. De nationella myndigheterna får bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.<sup>51</sup> EG-rätten har företräde framför nationell rätt i nationella domstolar.<sup>52</sup> I det fall en medlemsstat väljer att inte följa ett EG-rättsligt direktiv finns under vissa förutsättningar möjlighet för enskilda medborgare att åberopa direktivet inför nationella domstolar. För att direktivet skall kunna åberopas inför en nationell domstol krävs att det har så kallad direkt effekt.<sup>53</sup>

För direkt effekt krävs att direktivet är klart, precist och ovillkorligt.<sup>54</sup> Den tid som medlemsstaten har på sig att implementera direktivet till nationell rätt ska ha gått ut för att direktivet ska kunna tillerkännas direkt effekt.<sup>55</sup> Idag är det endast möjligt att tillerkänna direktiven en vertikal direkt effekt. Det innebär att direktiven har direkt effekt mellan medborgare och staten, men inte mellan enskilda medborgare.<sup>56</sup>

Huruvida den luftkvalitet som direktiven uppställer utgör en rättighet, som kan utkrävas vid nationell domstol, för enskilda medborgare har prövats av EG-domstolen. EG-domstolen har fastställt att den miljö som stadgas i direktiv som syftar till att skydda allmänhetens hälsa utgör en rättighet som enskilda medborgare i vissa fall kan åberopa inför nationell domstol.<sup>57</sup> Hur långt enskilda medborgares rätt till

---

<sup>49</sup> Thematic strategy on air pollution samt Krämer, EC Environmental law, s. 306

<sup>50</sup> Thematic strategy on air pollution

<sup>51</sup> EGF art. 249

<sup>52</sup> Case 26/62, Van Gend en Loos [1963] ECR 1

<sup>53</sup> Craig & De Búrca, EU law, s. 178

<sup>54</sup> Craig & De Búrca, EU law, s. 185 f

<sup>55</sup> Craig & De Búrca, EU law, s. 185 f

<sup>56</sup> Case 152/84 Marshall v. Southampton & South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] ECR 723 samt Craig & De Búrca, EU law, s. 207

<sup>57</sup> Case C-361/88 Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany [1991] ECR I-02567 p. 15

luftkvalitet sträcker sig är ännu oklart.<sup>58</sup> Då frågan faller utanför ramen för denna uppsats kommer frågan om enskilda medborgares rätt till luftkvalitet inte att utvecklas vidare.

## 2.4 *Svensk rätt och miljö kvalitetsnormer för utomhusluft*

16 kap. 5 § MB hindrar ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm är överskriden enligt svensk rätt. Bestämmelsen hindrar således inte överskridanden av EG-rättsliga miljö kvalitetsnormer och det är därför intressant att utreda vad som gäller för miljö kvalitetsnormer enligt svensk rätt.

### 2.4.1 Förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft

Förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft (SFS 2001:527) bygger på luftrameddirektivet (96/62/EG) och direktivet som reglerar bland annat kväveoxider, kvävedioxid och partiklar (99/30/EG). Förordningen bestämmer de högsta tillåtna värdena av olika kemiska ämnen i luften samt det högsta antalet tillåtna partiklar i luften. Det är således denna förordning som ligger till grund för bedömningen av när en miljö kvalitetsnorm avseende luftkvalitet överträds.<sup>59</sup>

De kemiska ämnen som regleras av förordningen efter den 11 december 2007 är kväveoxid, kvävedioxid, svaveldioxid, kolmonoxid, bly, bensen, arsenik, kadmium, nickel, bens(a)pyren, ozon och partiklar. För ämnena kvävedioxid, kväveoxider, svaveldioxid, kolmonoxid, bly, bensen och partiklar föreskrivs gränsvärdesnormer. För övriga ämnen föreskrivs målsättningsnormer.<sup>60</sup> De krav som ställs enligt den svenska lagstiftningen går i vissa fall utöver vad som krävs enligt de EG-rättsliga direktiven. Enligt svensk lag krävs lägre koncentrationer av kvävedioxid i luften än enligt det EG-rättsliga direktivet. Svensk lag kräver även att de tillåtna koncentrationsnivåerna uppnås redan år 2005. EG-direktivet kräver att de tillåtna koncentrationerna uppnås först år 2010.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Gipperth, Miljö kvalitetsnormer, s. 149

<sup>59</sup> 1 § Förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft

<sup>60</sup> 4 - 9 b § § Förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft

<sup>61</sup> 4 - 5 § § Förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft samt 99/30/EG bilaga II

## 2.4.2 Förordningens tillämpningsområde

Kraven som ställs i den svenska förordningen är enbart tillämpbara på utomhusluft. Förordningen definierar begreppet *utomhusluft* som ”utomhusluften med undantag av arbetsplatser samt väg- och tunnelbanetunnlar”.<sup>62</sup>

I Naturvårdsverkets handbok för miljö kvalitetsnormer för utomhusluft definieras utomhusluften på ett annat sätt.<sup>63</sup> Där anges att endast arbetsplatser som allmänheten inte har tillträde till undantas.<sup>64</sup> Det innebär att Naturvårdsverkets tolkning av den svenska förordningen här ger miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft ett vidare tillämpningsområde än den EG-rättsliga regleringen. Eftersom direktivet är ett minimidirektiv finns det inga EG-rättsliga hinder mot att en sådan utvidgning görs.

Naturvårdsverket likställer andra typer av tunnlar med väg- och tunnelbanetunnlar vilket medför att ett större antal tunnlar undantas från den svenska förordningens tillämpningsområde. Naturvårdsverket gör i det här avseendet tillämpningsområdet för miljö kvalitetsnormer snävare än både den svenska förordningen och EG-direktivet. Verket inskränker tillämpningsområdet ytterligare när det anförs att miljö kvalitetsnormer inte bör tillämpas där människor vistas endast kortvarighet eller inte alls. Som exempel nämns luft på väg som fordonsresenärer exponeras för och luft ovanför en högt belägen skorstensmyrning.<sup>65</sup>

Platser där människor inte vistas alls eller endast kortvarigt kan möjligtvis undantas indirekt av det EG-rättsliga direktivet 99/30/EG då det föreskriver att medlemsländernas mätplatser skall vara vissa särskilda platser.<sup>66</sup>

Huruvida Naturvårdsverkets tolkning av tillämpningsområdet överensstämmer med EG-rätt kommer inte att utredas vidare.

## 2.5 2 kap. miljöbalken – Allmänna hänsynsregler

I miljöbalkens andra kapitel återfinns de allmänna hänsynsreglerna. Med stöd av dessa kan krav ställas på åtgärder och verksamheter. De allmänna hänsynsreglerna kan inverka på prövningen av en ny verksamhet på ett tidigare stadium än 16 kap. 5 § MB vilket kan påverka prövningen av bestämmelsen. Det är därför av intresse att

---

<sup>62</sup> 3 § Förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft

<sup>63</sup> Naturvårdsverkets handbok 2006:2: Luftguiden

<sup>64</sup> Naturvårdsverkets handbok 2006:2: Luftguiden, s. 21 samt 1999/62/EG art. 2

<sup>65</sup> Naturvårdsverkets handbok 2006:2: Luftguiden, s. 21

<sup>66</sup> 99/30/EG bilaga VI

utreda vilka krav som de allmänna hänsynsreglerna ställer på verksamheter och åtgärder.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler är adresserade till alla och ska tillämpas på såväl enstaka åtgärder som verksamheter, dock undantas åtgärder av försumbar betydelse.<sup>67</sup> De allmänna hänsynsreglerna ger myndigheter möjlighet att ställa krav på kunskap, försiktighet, lokalisering, hushållning med råvaror och energi samt rätt val av produkter. Kraven kan ställas på verksamhetsutövare eller den som vidtar en åtgärd. Även helt tillfälliga verksamheter och åtgärder omfattas.<sup>68</sup> Eftersom de allmänna hänsynsreglerna gäller generellt kan de vara en orsak till varför 16 kap. 5 § MB har aktualiserats i så få fall.

Enligt 2 kap. 7 § 1 st MB får inte de krav som ställs enligt 2 kap. 2 - 5 § § och 6 § 1 st MB vara orimliga, vilket inte är detsamma som att de ska vara rimliga. Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att de krav som tillståndsmyndigheten vill ålägga verksamheten är orimliga.<sup>69</sup> Vid bedömningen ska en avvägning göras mellan den miljövinst som kan skapas genom försiktighetsmått och kostnaden för att vidta dessa.<sup>70</sup> Hur farlig åtgärden eller verksamheten är samt hur känslig miljön respektive människorna i omgivningen är skall tas i särskilt beaktande. Hänsyn ska även tas till de nationella miljömål som regeringen och riksdagen har ställt upp.<sup>71</sup>

### 2.5.1 2 kap. 3 § MB – Bästa möjliga teknik

*“Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.*

*Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.”*

- 2 kap. 3 § MB

---

<sup>67</sup> 2 kap. 1 - 6 §§ MB

<sup>68</sup> Karnov till 2 kap. 6 § not 43 samt Prop. 2005/06:182 s. 124

<sup>69</sup> 2 kap. 1 § MB samt Prop. 1997/98:45 del I s. 206f

<sup>70</sup> Michanek, Den svenska miljöretten, s. 134

<sup>71</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 206 f, del I s. 231 ff samt del II s. 24 f

Vid bedömning av vilken teknik som en verksamhet ska använda görs först enligt 2 kap. 3 § MB en avvägning av vad som är bästa möjliga teknik. *Bästa möjliga teknik* anses vara den ur miljösynpunkt bästa teknik som finns globalt och som är ekonomisk och teknisk möjlig för branschen typiskt sett. Regleringen är konkurrensneutral eftersom den innebär en objektiv bedömning av vad som är ekonomiskt möjligt för ett branschtypiskt företag.<sup>72</sup>

### 2.5.2 2 kap. 7 § MB – Rimlighetsavvägningen

*“Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.*

*Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.”* - 2 kap. 7 § MB

Bestämmelsen anger att kraven enligt 2 kap MB endast gäller om det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. För att bestämma vilka krav på verksamhetens teknik som kan ställas görs först en bedömning av hur höga krav på bästa möjliga teknik som kan ställas med stöd av 2 kap. 3 § MB. Sedan sker en avvägning med stöd av 2 kap. 7 § MB där det avgörs om det är miljömässigt motiverat att ställa sådana krav. Med det menas att det görs en avvägning mellan miljönyttan och kostnaden för de krav som följer av 2 kap. 2-6 § § MB.<sup>73</sup> Det krav som ställs på verksamheten efter avvägningarna i 2 kap. 3 och 7 § § MB kallas *bästa tillgängliga teknik*. Det krav som ställs i IPPC-direktivets artikel 10 motsvarar det krav som ställs efter 2 kap. 7 § MB och benämns *Best Available Technique*, BAT.<sup>74</sup>

Hur högt kravet på teknik kan ställas i ett område där en miljökvalitetsnorm är överskriden kan inverka på hur stort utrymme som finns för kompensationsåtgärder. En kompensationsåtgärd enligt 16 kap. 5 § 2 st MB bör enligt Gipperth gå utöver vad som krävs enligt de allmänna hänsynsreglerna, som utgör vad man på engelska brukar

<sup>72</sup> 2 kap. 3 § MB samt Michanek, Den svenska miljörätten, s. 122 f

<sup>73</sup> SOU 2005:113 s. 65

<sup>74</sup> Michanek, Den svenska miljörätten, s. 135, not 108

kalla "baseline".<sup>75</sup> Ställs kraven genom 7 § 2 st högre än bästa möjliga teknik och vad ett normalt företag i branschen ska klara av blir utrymmet för kompensationsåtgärder mycket litet, se avsnitt 4.3.

I propositionen till miljöbalken framhålls att kraven enligt 2 kap. 7 § 2 st MB kan ställas högre än vad 2 kap. 3 § MB medger med stöd av IPPC-direktivets artikel 10.<sup>76</sup> IPPC-direktivets artikel 10 stadgar att "om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skall ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna".<sup>77</sup>

Miljöbalkskommittén uttalar att det genom 7 § 1 st. finns en möjlighet att ställa högre krav än bästa möjliga teknik vid överskridande av en miljökvalitetsnorm.<sup>78</sup> Gipperth och Michanek är av en annan åsikt och menar att det inte finns något stöd för att ställa högre krav än vad bästa möjliga teknik enligt 3 § medger.<sup>79</sup>

Enligt Michanek saknas det stöd i lag och förarbeten för att ställa högre krav än bästa möjliga teknik.<sup>80</sup> Det saknas utrymme i lagtexten för 7 § 2 st att påverka avvägningen enligt 3 § då bestämmelsen endast hänvisar till 7 § 1 st. Han menar dock att rättsläget är så pass oklart att det finns utrymme för en fördragskonform tolkning och att IPPC-direktivets artikel 10 då skulle kunna medföra att högre krav kan ställas.<sup>81</sup>

IPPC-direktivet är dock endast tillämplig på vissa större anläggningar som nämns särskilt i direktivets bilaga 1.<sup>82</sup> IPPC-direktivets inverkan på tolkningen av om svensk rätt tillåter att krav ställs utöver vad 2 kap. 3 § MB kräver är därför sannolikt begränsad till större verksamheter. Då de allmänna hänsynsreglerna även gäller för mindre och andra typer av verksamheter än de som nämns i bilagorna, är rättsläget oklart. Då problematiken ligger i utkanten av uppsatsens ram kommer frågan inte att utredas vidare men det är viktigt för tillämpningen av 16 kap. 5 § MB att rättsläget klagörs.

---

<sup>75</sup> SOU 2005:113 s. 119

<sup>76</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 263

<sup>77</sup> 96/61/EG art. 10

<sup>78</sup> SOU 2005:59 s. 148

<sup>79</sup> SOU 2005:113 s. 65 samt Michanek, Den svenska miljöretten, s. 136

<sup>80</sup> Michanek, Den svenska miljöretten, s. 136

<sup>81</sup> 96/61/EG art. 10 samt Michanek, Den svenska miljöretten, s. 92 samt s. 137

<sup>82</sup> 96/61/EG art. 1 samt bilaga I



### 2.5.3 Lokaliseringskravet i 2 kap. 6 § miljöbalken

*”För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde skall det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet skall kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.*

*Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.*

*Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.”*

- 2 kap. 6 § MB

Kravet på lokalisering av en verksamhet påverkar tillståndsprövningen och den bedömning som sker enligt 16 kap. 5 § MB. Lokaliseringskravet påverkar nya verksamheter, ändringar av befintliga verksamheter, omprövningar av tillstånd och tillsynsfrågor.<sup>83</sup>

Myndigheter och domstolar ska göra en självständig bedömning av huruvida lokaliseringskravet är uppfyllt. Det faktum att en antagen plan eller ett beviljat bygglov godkänner verksamheten hindrar inte den miljörättsliga prövningen.<sup>84</sup> Vi kommer att behandla bedömningen enligt plan- och bygglagstiftningen i avsnitt 6.

Lokaliseringskravet innebär att verksamheten eller åtgärden ska utföras på den plats som är mest lämplig med hänsyn till ändamålet och där minsta intrång och skada för människors hälsa och miljön förorsakas. Bedömningen sker både på mikro- och på makronivå. Frågan om var verksamheten ska lokaliseras prövas men även frågor om var på verksamhetsområdet olika led i verksamheten och enskilda enheter ska placeras.<sup>85</sup> Hänsyn ska tas till avståndet till de närmaste bostäderna, eventuell inverkan på landskapsbilden och väntade störningar från transporter. Hänsyn tas inte till störningar som anses vara normala på orten. Exempelvis måste man tåla lukt på grund av djurhållning på landsbygden.<sup>86</sup>

Lokaliseringsbedömningen begränsas till platser som anses lämpliga med hänsyn

<sup>83</sup> Kommentaren till 2 kap. 6 § MB

<sup>84</sup> Karnov till 2 kap. 6 § MB not 43

<sup>85</sup> Michanek, Den svenska miljörätten, s. 124 samt Karnov till 2 kap. 6 § MB not 43

<sup>86</sup> MÖD 2004:36 samt MÖD 2005:4

till verksamhetens ändamål. Vid bedömningen skall hänsyn tas till hur verksamheten bedrivs och om verksamheten kräver tillgång till exempelvis en viss naturresurs eller infrastruktur. I det fall verksamhetens ändamål enbart kan uppnås på en plats blir bedömningen av alternativa lokaliseringar onödig och istället bedöms huruvida verksamheten alls kan tillåtas.<sup>87</sup>

I många fall sänks kravet på lokalisering med stöd av 2 kap. 7 § 1 st MB som stadgar att lokaliseringskravet endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla det. Vid bedömningen skall nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vägas mot kostnaderna för sådana åtgärder.<sup>88</sup> Vid bedömning av befintliga verksamheter innebär 2 kap. 7 § 1 st MB att krav på alternativ lokalisering sällan kan komma ifråga.<sup>89</sup>

Om en miljö kvalitetsnorm överskrids eller riskerar att överskridas i ett område kan det få betydelse för lokaliseringsbedömningen. Lokaliseringen kan då anses vara olämplig.

#### 2.5.4 Stoppregeln i 2 kap. 9 § MB

*“Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.*

*En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt.*

*Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §.”* - 2 kap. 9 § MB

Bestämmelsen i 2 kap. 9 § MB innebär att verksamheter eller åtgärder som befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön inte kan tillåtas, trots att de allmänna hänsynsreglerna har iakttagits. Verksamheten kan dock tillåtas av regeringen om det finns särskilda skäl.

---

<sup>87</sup> Kommentaren till 2 kap. 6 § MB

<sup>88</sup> 2 kap. 7 § 1 st MB

<sup>89</sup> MÖD 2003:95, MÖD 2005:54 samt MÖD 2005:39

Redan risken för skada får betydelse enligt 2 kap. 9 § MB och både tillfälliga och bestående skador träffas av bestämmelsen.<sup>90</sup> Olägenheter som är vanligt förekommande i landet anses normalt inte utgöra olägenhet av väsentlig betydelse.<sup>91</sup>

För att en verksamhet ska hindras med stöd av 2 kap. 9 § MB krävs inte att olägenheten av väsentlig betydelse kan härledas till endast den verksamheten. Om en verksamhet skulle påverka ett redan mycket känsligt eller belastat område är det oklart hur mycket den nya verksamheten måste påverka området för att det ska vara miljömässigt motiverat att stoppa verksamheten.<sup>92</sup> Eftersom riskerna med luftföroreningar är välkända skulle 2 kap. 9 § MB kunna aktualiseras om verksamheten eller åtgärden skulle påverka luftkvaliteten negativt i redan belastade områden. 2 kap. 9 § MB skulle då stoppa en ny verksamhet innan det blir aktuellt att pröva 16 kap. 5 § MB.

Vid bedömning av huruvida det finns särskilda skäl jämförs verksamhetens samhällsnytta med de olägenheter som verksamheten medför. Om nyttan klart överväger olägenheterna föreligger särskilda skäl. Exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl är bland annat en anläggning där miljöfarligt avfall tas om hand, eller en anläggning för försvaret eller infrastrukturen.<sup>93</sup> Miljökvalitetsnormer skulle kunna innebära ett hinder för en ny verksamhet enligt bestämmelsen, men det saknas en direkt koppling till miljökvalitetsnormerna i bestämmelsen.<sup>94</sup>

Stoppregeln i 2 kap. 9 § MB skiljer sig från 16 kap. 5 § MB då 2 kap. 9 § MB tillåter en avvägning av verksamhetens nytta respektive skada. 16 kap. 5 § MB förbjuder all ny verksamhet då en miljökvalitetsnorm är överskriden eller riskerar att överskridas och det finns sannolikt inte något utrymme för avvägning.<sup>95</sup>

Stoppregeln i 2 kap. 9 § MB kan medföra att högre krav kan ställas på försiktighetsmått än vad som krävs enligt ”bästa möjliga teknik”, om verksamhetsutövaren medger det.<sup>96</sup> Regeringen får dock inte tillåta en verksamhet som medför en risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller för att miljön försämras avsevärt utan att dispens kan

---

<sup>90</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 237 samt Michanek, Den svenska miljöretten, s. 140

<sup>91</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 27

<sup>92</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 237 f samt SOU 2005:113 s. 64

<sup>93</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 239, del II s. 27 samt Kommentaren till 2 kap. 9 § MB

<sup>94</sup> SOU 2005:113 s. 64

<sup>95</sup> Michanek, Den svenska miljöretten, s. 142

<sup>96</sup> Mickanek, Den svenska miljöretten, s. 142

medges med stöd av 2 kap. 10 § MB.<sup>97</sup>

### 2.5.5 Dispensregeln i 2 kap. 10 § MB

*”Om en verksamhet eller åtgärd är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt kan regeringen tillåta denna, även om förutsättningarna är sådana som anges i 9 § andra stycket. Detta gäller dock inte om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.*

*Beslut enligt första stycket får förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen.”*

– 2 kap. 10 § MB

För att dispens ska kunna medges krävs enligt bestämmelsen att verksamheten eller åtgärden är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt samt att verksamheten inte kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.<sup>98</sup> För dispens krävs att nytta klart överväger skadan för att den prövade verksamheten skall kunna tillåtas.<sup>99</sup>

Vid bedömningen av om det allmänna hälsotillståndet kan befaras försämrats avses de fall där människor på orten kan ta skada av föroreningar eller liknande störningar. Enligt kommentaren till miljöbalken får inte risken att skada det allmänna hälsotillståndet vara helt teoretisk. Det bör inte heller tas hänsyn till individuella omständigheter utan bestämmelsen avser att träffa en allmän risk för ohälsa.<sup>100</sup>

En intressant fråga är vad som gäller då en ny verksamhet tillåtits med stöd av dispensregeln men då verksamheten medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Skulle 16 kap. 5 § MB kunna stoppa en verksamhet som är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt? Förmodligen är så fallet eftersom 16 kap. 5 § MB inte medger några undantag, med mindre än att kompensationsåtgärder vidtas. På grund av uppsatsen begränsade utrymme kommer frågan inte att diskuteras vidare, men det är en intressant frågeställning.

---

<sup>97</sup> 2 kap. 9 § 2 st MB

<sup>98</sup> 2 kap. 10 § MB

<sup>99</sup> Kommentaren till 2 kap. 10 § MB

<sup>100</sup> Kommentaren till 2 kap. 10 § MB

## 2.6 Miljöbalken och 1 kap. 1 § MB

*”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.*

*Miljöbalken skall tillämpas så att*

- 1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,*
  - 2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,*
  - 3. den biologiska mångfalden bevaras,*
  - 4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och*
  - 5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.”*
- 1 kap. 1 § MB*

Bestämmelsen är miljöbalkens portalparagraf och brukar kallas för målregeln.<sup>101</sup> Regelns främsta syfte är att tjäna som tolkningsimperativ för övriga bestämmelser i balken. De bestämmelser som flyttades över till miljöbalken från en annan lag skall därför tolkas i ett annat ljus än tidigare. Det innebär att äldre praxis, lagkommentarer och doktrin inte kan tillämpas utan att detta vägs in i bedömningen.<sup>102</sup> Även 16 kap. 5 § MB skall tolkas i ljuset av 1 kap. 1 § MB.

Bestämmelsen anger att miljöbalken ska främja en hållbar utveckling. I bestämmelsen kan utläsas att balken har ett flergenerationsperspektiv och att nu levande har en skyldighet att förvalta miljön åt framtida generationer.<sup>103</sup>

Begreppet *Hållbar utveckling* myntades genom FN:s miljöarbete under 1980-talet. År 1983 tillsatte FN the World Commission on Environment and Development (WCED) med Gro Harlem Brundtland som ordförande. Kommissionen, som vanligtvis benämns Brundtland-kommissionen, fick i uppgift att undersöka om det (från och med år 2000) var möjligt att förena en långsiktig utveckling med olika

<sup>101</sup> Michanek, Den svenska miljöretten, s. 102

<sup>102</sup> Lena Gipperth under föreläsning, Fördjupningskurs i Miljörett, Göteborgs Universitet, 2007-01-22

<sup>103</sup> 1 kap. 1 § MB

miljömål.<sup>104</sup> Genom den rapport som lades fram år 1987 av Brundtland-kommissionen, *Our common future*, fick begreppet *Sustainable development* (hållbar utveckling) starkt genomslag. I sin rapport definierar Brundtland-kommissionen begreppet som “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.<sup>105</sup>

Som ett resultat av Brundtlands-kommissionens rapport beslutade FN att hålla en världskonferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Under konferensen antogs en deklARATION, Rio-deklARATIONen, som redovisar 15 principer för fortsatt miljöarbete som världens länder har enats om. Länderna enades även om ett icke-bindande handlingsprogram för nästa århundrades miljöarbete, Agenda 21.<sup>106</sup> I Rio-deklARATIONen och i Agenda 21 används begreppet *Sustainable Development* som ett mål för världens länders fortsatta gemensamma samarbete i miljöfrågan.<sup>107</sup> Trots den globala samstämmighet som råder kring att sträva mot en hållbar utveckling finns inga gemensamma riktlinjer för hur det ska ske.<sup>108</sup>

Tanken kring hållbar utveckling återfinns i EG-fördraget som uttrycker medlemsstaternas gemensamma miljöpolitiska linje. I artikel 6 betonas att gemenskapens politik och verksamhet skall utformas och utvecklas i särskilt syfte att främja en hållbar utveckling.

Begreppet hållbar utveckling rymmer en social, en ekonomisk samt en ekologisk dimension.<sup>109</sup> Hur dessa delar förhåller sig till varandra och om det möjligt att en hållbar utveckling saknar en av ovanstående dimensioner är oklart och har diskuterats i doktrin.<sup>110</sup> Då frågan ligger utanför ramen för denna uppsats kommer problematiken inte att utvecklas vidare här.

Andra stycket av portalparagrafen ger anvisningar för hur målet hållbar utveckling ska nås. Stycket preciserar även det föregående stycket och anger vilka krav miljöbalken ställer genom begreppet hållbar utveckling. Andra stycket är inte

---

<sup>104</sup> Ebbesson, *Internationell miljö rätt*, s. 42

<sup>105</sup> Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, Chap. 2

<sup>106</sup> Regeringens skrivelse 1992/93:13

<sup>107</sup> Birnie & Boyle, *International law & the environment*, s. 84 samt Ebbesson, *Internationell miljö rätt*, s. 43

<sup>108</sup> Birnie & Boyle, *International law & the environment*, s. 95

<sup>109</sup> Gipperth, *Miljökvalitet och förutsägbarhet*, s. 207 samt Gipperth, *Miljökvalitetsnormer*, s. 78 ff

<sup>110</sup> Westerlund, *En hållbar rättsordning*, s. 24 ff samt Gipperth, *Miljökvalitet och förutsägbarhet*, s. 208

uttömmande utan exemplifierande. Punkterna konkurrerar i viss mån med varandra vilket innebär att en åtgärd ofta kan beröras av fler än en punkt.<sup>111</sup>

Riksdagen har fastställt 15 stycken miljömål som syftar till att ge ledning till vad hållbar utveckling ska innebära i Sverige idag.<sup>112</sup> Målen har sedan preciserats i delmål samt i regionala och lokala mål. Målen utgör tolkningsunderlag för hur miljöbalkens bestämmelse 1 kap. 1 § MB ska tillämpas i praktiken.<sup>113</sup>

## 2.7 *Regeringens tillåtlighetsprövning*

### 2.7.1 Regeringens tillåtlighetsprövning och 16 kap. 5 § MB

De allmänna hänsynsreglerna kontrolleras och genomdrivs på olika sätt, framförallt genom tillsyn och tillståndsprövning. I relation till tillståndsprövningen är regeringens tillåtlighetsprövning av särskilt vikt för denna uppsats då det är oklart om regeringen prövar 16 kap. 5 § MB och huruvida senare tillståndsmyndigheter är bundna av regeringens beslut. Frågorna behandlas i kapitel 5, där även möjliga alternativ diskuteras. Det här avsnittet redogör för hur regeringens tillåtlighetsprövning är konstruerad samt i vilka fall den sker.

### 2.7.2 Vad är tillåtlighetsprövning?

Den första modellen av tillåtlighetsprövning infördes i 1918 års vattenlag och prövningen utfördes av Konungen.<sup>114</sup> Vid andra typer av verksamheter dröjde det till år 1973 innan motsvarande bestämmelse infördes.<sup>115</sup> Behovet av regeringens prövning uppkom i samband med arbetet med den fysiska riksplaneringen. Regeringen ansågs vara den enda instans som kunde göra en bedömning av lokaliseringen för industriella verksamheter som förändrar naturresurser eller tar begränsade naturresurser i anspråk.<sup>116</sup> Vid miljöbalkens införande behölls tillåtlighetsprövningen då det fortfarande ansågs vara viktigt att utöva politisk styrning över beslut som rör större verksamheter.<sup>117</sup>

Idag prövar regeringen tillåtligheten av vissa större verksamheter, såsom anläggningar för kärnteknisk verksamhet, motorvägar och motortrafikleder samt

---

<sup>111</sup> Kommentaren till 1 kap. 1 § MB

<sup>112</sup> Prop. 1997/98:145 s. 35 ff

<sup>113</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 8

<sup>114</sup> 4 kap. 13 § vattenlagen

<sup>115</sup> 136 a § byggnadslagen

<sup>116</sup> Prop. 1972:111 bilaga 2, s. 360 ff samt SOU 2003:124 s. 229

<sup>117</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 446 f samt 2004/05:129 s. 80

andra större vägar, järnvägar och allmänna farleder.<sup>118</sup> Sedan augusti 2005 tillåtlighetsprövar regeringen färre verksamhetstyper. Nu prövar istället miljödomstolarna exempelvis vindkraftsparker, anläggningar för farligt avfall och stora grundvattentäkter.<sup>119</sup>

I en tillåtlighetsprövning beslutar regeringen normalt endast om verksamheten kan tillåtas eller inte. Regeringen utfärdar inte själva tillståndsbeslutet utan de mer detaljerade frågorna överlämnas till tillståndsmyndigheten.<sup>120</sup> Tillåtlighetsprövningen kräver dock liksom tillståndsprövningar en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan och alternativa lokaliseringar.<sup>121</sup> För att tillgodose allmänna intressen kan regeringen villkora sitt beslut om tillåtlighet med särskilda villkor.<sup>122</sup> Om verksamheten skulle medföra ett intrång i ett Natura 2000-område kan regeringen därför villkora sitt beslut med att tillräckliga kompensationsåtgärder ska vidtas.<sup>123</sup> Huruvida detsamma gäller vid tillåtlighetsprövning enligt 16 kap. 5 § MB har ännu inte prövats och kommer att diskuteras vidare i avsnitt 5.4.

Regeringen kan under vissa förutsättningar förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva verksamheten om en av de tre särskilda förutsättningar som nämns i 17 kap. 3 § MB är uppfyllda. Om regeringen väljer att förbehålla sig rätten till prövning kan tillåtlighetsprövning ske även för andra typer av verksamheter än de som nämns i 17 kap. 1 § MB samt för utvidgningar av en verksamhetstyp som nämns i 17 kap. 1 § MB.<sup>124</sup> I normalfallet prövar regeringen enbart ny verksamhet, men genom ett förbehåll kan regeringen därmed välja att även pröva viss befintlig verksamhet.<sup>125</sup>

---

<sup>118</sup> 17 kap. 1 § MB

<sup>119</sup> SOU 2003:124 s. 234

<sup>120</sup> Prop 1997/98:45 del I s. 442

<sup>121</sup> Prop 1997/98:45 del I s. 442

<sup>122</sup> 17 kap. 7 § MB

<sup>123</sup> 17 kap. 7 § samt Ds 2000:29 s. 125

<sup>124</sup> Kommentaren till 17 kap. 3 § MB

<sup>125</sup> 17 kap. 1, 3 § § MB



## 2.8 Åtgärdsprogram

16 kap. 5 § MB har kritiserats då bestämmelsen enbart träffar nya verksamheter. Kritikerna anför att problemet med luftföroreningar bör bekämpas utifrån ett helhetsperspektiv, där en gemensam bedömning av alla utsläppskällor görs.<sup>126</sup> En sådan övergripande bedömning är syftet med åtgärdsprogram som regleras i 5 kap. MB. Därför följer här en kort redogörelse för regleringen kring åtgärdsprogram.

I luftramdirektivet 96/62/EG anges att medlemsstaterna ska utarbeta en plan eller ett program för områden där en miljö kvalitetsnorm inte kan uppfyllas.<sup>127</sup> Direktivet har implementerats i svensk rätt i samband med miljöbalkens införande. Enligt 5 kap. 4 § MB ska ett åtgärdsprogram upprättas om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm ska uppfyllas. Åtgärdsprogrammet ska upprättas och fastställas av regeringen eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer.<sup>128</sup> Ett åtgärdsprogram ska omprövas vid behov eller minst var sjätte år.<sup>129</sup>

Åtgärdsprogrammet är ett instrument för myndigheter och kommuner vid fysisk planering, prövningar och beslut enligt miljöbalken samt vid utarbetande av föreskrifter. Programmet är därför bindande för myndigheter och kommuner, men inte för enskilda. Eftersom åtgärdsprogrammet inte anses utgöra myndighetsutövning har enskilda inte rätt att överklaga åtgärdsprogrammet.<sup>130</sup> Det är oklart om Sveriges reglering av åtgärdsprogram uppfyller de EG-rättsliga kraven på genomförande av miljö kvalitetsnormer eftersom åtgärdsprogrammen inte är bindande för enskilda.<sup>131</sup> Enligt ett rättsfall ställer EG-rätten höga krav på säkerheten i det rättsliga genomförandet av direktivs miljökrav.<sup>132</sup> Problematiken kommer inte att utvecklas vidare.

Ett åtgärdsprogram syftar till att samordna åtgärder från ett flertal verksamheter och åtgärdsutövare för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna. Programmet får omfatta alla typer av verksamheter, även icke-tillståndspliktiga verksamheter, och alla

---

<sup>126</sup> Se bland annat Johansson, PM om miljö kvalitetsnormer, s 5 samt Remissyttrande från Svenskt Näringsliv, Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59), s. 13 f

<sup>127</sup> 96/62/EG art. 8

<sup>128</sup> 5 kap. 4 - 5 § § MB

<sup>129</sup> 5 kap. 6 § 4 st MB

<sup>130</sup> Kommentaren till 5 kap. 4 § MB samt Prop. 1997/98:45 del I s. 260 samt s. 271

<sup>131</sup> Michanek, Den svenska miljö rätten, s. 175

<sup>132</sup> Michanek, Den svenska miljö rätten, s. 175 samt Case 96/81 Commission v. Netherlands [1982] ECR 1791

åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla normerna.<sup>133</sup> Programmet ska beskriva vilka åtgärder som måste vidtas i området för att normerna ska vara uppfyllda senast den bestämda tidpunkten och hur dessa åtgärder ska fördelas mellan olika aktörer i området. Åtgärdsprogrammet samlar åtgärderna och maximerar miljönyttan och kostnadseffektiviteten av dem. Exempel på åtgärder som kan vara aktuella att fastställa i ett åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten är utsläppsminskningar från verksamheter, återskapande av våtmarker, kollektivtrafiksatsning, åtgärdskrav för bilavgaser, ekonomiska styrmedel, administrativa styrmedel, utbildning, miljömärkning, med mera.<sup>134</sup>

På grund av åtgärdskraven som ställs i programmet kan ett åtgärdsprogram leda till omprövning av befintliga verksamheters tillstånd.<sup>135</sup> Omprövningen kan ske genom så kallad gruppövning enligt 16 kap. 8 § MB. Myndigheten kan även utfärda generella föreskrifter för området där en miljö kvalitetsnorm är överskriden.<sup>136</sup>

I SOU 2005:113 föreslås att åtgärdsprogrammen får en starkare reglering och en större betydelse. Det föreslås att ett område där en miljö kvalitetsnorm inte uppfylls ska kallas ett åtgärdsområde. När åtgärdsområdet har utpekats ska ett åtgärdsprogram upprättas och det ska vara förbjudet att ytterligare försämra miljön i området.

---

<sup>133</sup> Prop 1997/98:45 del II s. 51

<sup>134</sup> SOU 2005:59 s. 126 f, SOU 2005:113 s. 119 och 139 f samt Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen.

<sup>135</sup> Michanek, Den svenska miljö rätten, s. 174 samt Prop. 1997/98:45 del I s. 269 f

<sup>136</sup> Michanek, Den svenska miljö rätten, s. 175

### 3. Stoppregeln i 16 kap. 5 § 1 st MB

*”Tillstånd, godkännande eller dispens får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.”* - 16 kap. 5 § 1 st MB

#### 3.1 *Bakgrund till bestämmelsen*

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer tillkom i samband med införandet av miljöbalken. Regleringen av miljökvalitetsnormer har beskrivits i avsnitt 2.2. Införandet var nödvändigt på grund av tvingande EG-direktiv, men var även i linje med svensk miljö rätt som alltmer betonade miljö kvalitet. Syftet med bestämmelsen 16 kap. 5 § MB är att säkerställa att provningar enligt miljöbalken inte medverkar till att EG-rättsliga miljö kvalitetsnormer överskrids.<sup>137</sup> I det här kapitlet redogörs för den stoppregel som anger att ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds inte får meddelas tillstånd, godkännande eller dispens. Regeln har fått kritik då den främsta anledningen till att miljö kvalitetsnormerna för NO<sub>x</sub> och partiklar överträds är trafiken och inte punktutsläpp. På grund av trafikens betydelse för luftkvaliteten behandlar kapitlet även vilka transporter som omfattas av tillståndsprövningen, då det kan inverka på bedömningen av 16 kap. 5 § MB.

#### 3.2 *Bestämmelsens tillämpningsområde*

16 kap. 5 § 1 st MB ska tillämpas vid provning av en ny verksamhet och förbjuda densamma om den medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Bestämmelsen tillämpas inte bara vid provningar enligt miljöbalken utan även vid provningar enligt andra lagar. Exempelvis kräver väglagen, lag om byggande av järnväg samt rörledningslagen att hänsyn tas till 16 kap. 5 § MB., se vidare avsnitt 3.4.

Bestämmelsen är riktad till prövningsmyndigheten och kan inte tillämpas direkt mot enskilda, vid talan enligt 32 kap. MB om förbud och försiktighetsmått eller vid föreläggande att vidta åtgärd från tillsynsmyndighet.<sup>138</sup>

16 kap. 5 § MB kan enbart tillämpas då en ny verksamhet prövas.<sup>139</sup> Miljö kvalitetsnormer kan emellertid åberopas som stöd för nya villkor vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB. Det bör dock noteras att överskridandet av

<sup>137</sup> Gipperth, Miljö kvalitetsnormer, s. 91

<sup>138</sup> Michanek, Den svenska miljö rätten, s. 171

<sup>139</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 206 f samt MÖD 2007:5 (Mål nr M 6043-05)

miljökvalitetsnormer inte kan åberopas som stöd för att återkalla tillstånd enligt 24 kap. 3 § MB. Uppsatsen kommer inte att behandla 24 kap. MB vidare.

### 3.2.1 Avgränsningen mellan verksamheter och åtgärder

Bestämmelsen omfattar endast verksamheter, inte åtgärder.

Begreppet *åtgärd* åsyftar något ”av momentan art”.<sup>140</sup> Ordet momentan kan enligt Svenska akademins ordlista bestämmas till en handling som sker då och då, men som varje gång varar blott kort tid, som äger rum med vissa, mer eller mindre jämna, mellanrum, eller en handling som äger rum periodvis eller som är stundom återkommande.

Begreppet *verksamhet* är inte heller bestämt i lagtext, men det krävs att det finns någon form av varaktighet. Varaktigheten behöver inte innebära att verksamheten ska pågå kontinuerligt, den kan även vara återkommande.<sup>141</sup> En verksamhet behöver inte utgöra näringsverksamhet, även om de verksamheter som prövas enligt miljöbalken normalt är näringsverksamheter.<sup>142</sup> Hur begreppet *verksamhet* definieras skiljer sig i olika delar av miljöbalken.<sup>143</sup> Eftersom 16 kap. 5 § MB riktar sig till prövningsmyndigheterna är det väsentliga att verksamheten är tillståndspliktig.

### 3.2.2 Begreppet *ny verksamhet*

16 kap. 5 § MB träffar enbart ny verksamhet. Bestämmelsen har därför en mycket begränsad räckvidd.<sup>144</sup> Vad som avses med ny verksamhet kan inte direkt utläsas ur propositionen och förarbeten till miljöbalken. Klart är att helt ny verksamhet på en ny plats omfattas av bestämmelsen. I SOU 2005:113 framhålls att 16 kap. 5 § MB och begreppet ny verksamhet inte bör omfatta ändringsfallen, då dessa brukar omnämnas särskilt i de fall de ingår.<sup>145</sup>

Miljööverdomstolen har i rättsfallet MÖD 2007:5 (Mål nr M 6043-05), nedan kallad Sävenäsdomen, prövat utökning av befintlig verksamhet och slagit fast att sådan inte skall anses utgöra ny verksamhet enligt 16 kap. 5 § MB.

---

<sup>140</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 205 samt del II s. 486

<sup>141</sup> Michanek, Den svenska miljörätten, s. 109

<sup>142</sup> Michanek, Den svenska miljörätten, s. 109

<sup>143</sup> Michanek, Den svenska miljörätten, s. 109

<sup>144</sup> Mickanek, Den svenska miljörätten, s. 171

<sup>145</sup> SOU 2005:113 s. 66

Det finns emellertid situationer då det är oklart huruvida det rör sig om ny verksamhet, vilket redogörs för nedan.

### 3.2.2.1 *Kan utvidgad verksamhet utgöra ny verksamhet?*

Sävenäsdomen rörde prövning av ytterligare en linje för avfallsförbränning vid Sävenäs avfallskraftvärmeverk. Utbyggnaden ansågs inte utgöra ny verksamhet.<sup>146</sup>

I sin bedömning av begreppet ny verksamhet hänvisade Miljööverdomstolen till proposition 1997/98:45, där det enligt domstolen framgår att det är nyetableringar som träffas av bestämmelsen.<sup>147</sup> Propositionen anger att det finns en möjlighet för ny verksamhet att etablera sig i ett område där miljö kvalitetsnormer överskrids, men ger inte något svar på vad ny verksamhet innebär.

Vid bedömningen av vad som avses med ny verksamhet stödjer sig domstolen även på förarbetena till 17 kap. 1 § MB som rör regeringens obligatoriska prövningsplikt av vissa verksamheter och menar att begreppet ny verksamhet får antas ha samma betydelse som i 17 kap. MB. Enligt förarbetena skall begreppet normalt inte omfatta utbyggnader av befintliga verksamheter, till exempel nya kompletterande fabriksbyggnader.<sup>148</sup> Det uttalas även i förarbetena att utvidgning av befintlig verksamhet inte skall omfattas av 17 kap. 1 § MB.<sup>149</sup>

Det är därför klart att en utökning av den verksamhet som redan bedrivs, exempelvis förbränning, inte omfattas av 16 kap. 5 § MB.

### 3.2.2.2 *Kan en mindre avvikelse utgöra ny verksamhet?*

Som ovan nämnts uttalar domstolen i Sävenäsdomen att begreppet ny verksamhet får antas ha samma betydelse som i 17 kap. MB. Prövningsplikten i 17 kap. MB omfattar *ny verksamhet*. Det framförs i förarbetena till 17 kap. MB att en ny verksamhet inte är liktydig med en ny fabriksbyggnad. Där anges som ovan nämnts att en ny kompletterande fabriksbyggnad normalt inte är att betrakta som en ny verksamhet enligt 17 kap. 1 § MB.

En ny byggnad kan emellertid utgöra en ny verksamhet om den är avsedd för en verksamhet som har en helt annan omfattning än den befintliga. Desamma gäller om det i den nya byggnaden skall bedrivs helt ny typ av verksamhet. I fall där

---

<sup>146</sup> MÖD 2007:5 (Mål nr M 6043-05)

<sup>147</sup> MÖD 2007:5 (Mål nr M 6043-05) som hänvisar till Prop. 1997/98:45 del II s. 206 f

<sup>148</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 215 och MÖD 2007:5 (Mål nr M 6043-05)

<sup>149</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 215

utbyggnaden är av mindre betydelse har regeringen möjlighet för att avstå från tillåtlighetsprövning. Avståendet sker med stöd av 17 kap. 2 § MB.<sup>150</sup>

Resonemanget i propositionen talar för att det är oklart om utökad verksamhet i form av en ny byggnad träffas av 16 kap. 5 § 1 st MB. Som nämnts ovan torde 17 kap. 1 § MB omfatta alla storlekar av utbyggnader av en verksamhet där utbyggnadens verksamhet skiljer sig från den befintliga verksamheten.

Enligt Miljööverdomstolen i Sävenäsdomen får begreppet ny verksamhet i 16 kap. 5 § MB antas ha samma betydelse som i 17 kap MB. Därför kan rimligtvis en utbyggnad av en befintlig verksamhet omfattas av 16 kap. 5 § MB om verksamheten i utbyggnaden skiljer sig från den befintliga verksamheten.

Sävenäsdomen rörde utökad verksamhet och inte verksamhet som skiljde sig från den befintliga verksamheten, inte heller innebar utvidgningen en verksamhet som var av en helt annan omfattning än den befintliga. Begreppet *ny verksamhet* ställdes därför aldrig på sin spets.

Miljöprövningsdelegationen i Västra Götalands län beviljade år 2007 tillstånd för ett företag som bedrev produktion av majonnäsbaseerade sallader. Företaget ansökte bland annat om tillstånd för en ny process med kokning och skalning av räkor. De transporter som verksamheten skulle generera skulle komma att påverka trafiken på Lundbyleden där miljö kvalitetsnormerna för kväveoxider överträds. I målet prövades emellertid inte 16 kap. 5 § MB vilket är intressant.<sup>151</sup>

Utökningen av verksamheten till att omfatta en helt ny process skulle kunna innebära att det rör sig om en *ny verksamhet*. Genom att inte kommentera det undgår miljöprövningsdelegationen att tillämpa 16 kap. 5 § MB. Det är således fortfarande oklart om en utbyggnad av verksamhet, som innebär en avvikelse från den befintliga verksamheten, träffas av stoppregeln i 16 kap. 5 § 1 st MB.

---

<sup>150</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 215

<sup>151</sup> Miljöprövningsdelegationens beslut, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2007-02-28, diarienummer 551-45123-2005

### 3.3 *Hur förhåller sig transporter till 16 kap. 5 § MB?*

#### 3.3.1 Transporter och miljö kvalitetsnormer

Trafiken är idag den enskilt största orsaken till att miljö kvalitetsnormerna för NO<sub>x</sub> och partiklar inte klaras på flera platser i landet. Transporter till och från verksamheter bidrar till ökningen av luftföroreningar.

Det är av den anledningen intressant att utreda vilka transporter till och från en verksamhet som ingår i tillståndsprövningen. Omfattningen av vilka transporter som ingår i prövningen påverkar bedömningen av om verksamheten medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Även om verksamheten i sig inte påverkar en miljö kvalitetsnorm kan de transporter som verksamheten genererar göra det. Verksamheten ska därför med stöd av 16 kap. 5 § MB förbjudas om inte kompensationsåtgärder vidtas. I avsnitt 3.3.3 utreds vilka transporter som omfattas av prövningen men det bör redan här nämnas att även transporter som påverkar luftkvaliteten på ett stort avstånd från den nya verksamheten omfattas.

Miljö kvalitetsnormer överskrids på flertalet infartsleder och kraftigt trafikerade platser i de större tätorterna i Sverige.<sup>152</sup> Transporter som påverkar luftkvaliteten på dessa platser kommer ofta att omfattas av tillståndsprövningen och därför medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds, även om det rör sig om ett fåtal transporter och den nya verksamheten ligger relativt långt ifrån de belastade områdena. En strikt tillämpning av 16 kap. 5 § MB medför därför att det är mycket svårt att få tillstånd för ny verksamhet i närheten av stora tätorter.

I avsnitt 1.1.4 redogjordes för den kritik som Svenskt Näringsliv har riktat mot 16 kap. 5 § MB. Problemen med luftkvalitet anses till största del bero på diffusa utsläpp från trafiken. Eftersom roten till problemen är samhällsstrukturen är det orättvist och omotiverat att 16 kap. 5 § MB enbart riktar sig mot nya verksamheter.<sup>153</sup>

#### 3.3.2 Reglering av transporter innan miljö balken

Miljöskyddslagen gav inte stöd för att reglera transporter genom villkor i tillståndet eftersom de inte utgjorde en fast störningskälla.<sup>154</sup> Istället beaktades transporter till och från en anläggning samt de störningar som transportererna gav upphov till vid

---

<sup>152</sup> Årsrapport, Luftföroreningar, s. 9 och 12

<sup>153</sup> Norrman m. fl, Utformning av miljölagstiftning för transporter, Rapport B1707, s. 32

<sup>154</sup> 5 § miljöskyddslagen samt Bjällås & Rahmn, s. 20

bedömningen av lokaliseringen av verksamheten.<sup>155</sup> Huruvida transporter gick på enskild eller allmän väg spelade ingen roll vid bedömningen av den nya verksamheten.<sup>156</sup> Detsamma gäller vid bedömning enligt miljöbalken.

Vid tillståndsprovning rörande en bergtäkt avslogs ansökan eftersom störningarna på grund av transporter av kross till och från täkten skulle bli väsentligt mycket större än övrig trafik i det mindre samhället. I målet saknades möjligheter att motverka störningarna från transporter och koncessionsnämnden menade att det måste finnas en bättre alternativ plats. Det trots att verksamhetsutövaren redan hade viss verksamhet på platsen.<sup>157</sup>

I ett annat rättsfall som rörde tillstånd till bergtäkt uttryckte koncessionsnämnden i sina skäl att det är andelen trafik från den prövade verksamheten och inte avståndet till verksamheten som är av betydelse för tillåtlighetsprovningen.<sup>158</sup>

Vid miljöbalkens införande vidgades utrymmet för att ställa krav genom villkor vid tillståndsprovningen av verksamheter.

### 3.3.3 Reglering av transporter enligt miljöbalken

En transport kan anses vara en åtgärd och därför kan krav på transporter alltid ställas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel.

De transporter som företas inom en verksamhet är visserligen en rörlig störningskälla, men anses ändå utgöra en del i provningen av verksamheten enligt miljöbalken om de är knutna till verksamheten. Ett exempel är truckar och andra fordon inom ett fabriksområde. Krav på dessa transporter kan därför ställas genom villkor i det meddelade verksamhetstillståndet.<sup>159</sup>

Ibland kan villkor på externa transporter ställas i en verksamhets tillstånd. Med externa transporter avses här transporter utanför verksamhetens område. Det spelar ingen roll om de utförs i verksamhetsutövarens regi eller inte. Om de kan anses vara ett följdföretag i miljöbalkens mening ska hänsyn tas till dem vid provning.<sup>160</sup>

Följdföretag är andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att en verksamhet ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. I

---

<sup>155</sup> Koncessionsnämnden, Beslut B 99/94 samt Bjällås & Rahmn, s. 33

<sup>156</sup> Koncessionsnämnden, Beslut B 99/94 samt Bjällås & Rahmn, s. 33

<sup>157</sup> Länsstyrelsen i Jämtlands län, Beslut B 207/93 samt Koncessionsnämnden, Beslut B 99/94

<sup>158</sup> Koncessionsnämnden, Beslut B 99/94 samt Bjällås & Rahmn, s. 33 f

<sup>159</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 15 f samt Kommentaren till 9 kap. 1 § MB

<sup>160</sup> 16 kap. 7 § MB samt Kommentaren till 16 kap. 7 § MB



tillståndsprovningen ska tillståndsmyndigheten därför ta hänsyn till de verksamheter eller anläggningar som är naturligt förbundna med den verksamhet som tillstånd söks för.<sup>161</sup> Enligt förarbeten till miljöbalken kan tillståndsmyndigheten genom bestämmelsen ställa krav på vägar, kraftledningar och farliga transporter.<sup>162</sup> En dom från Miljööverdomstolen klargör att det kan ställas krav på samtliga typer av transporter och inte endast farliga transporter.<sup>163</sup>

Det krävs att det finns ett omedelbart samband med verksamheten för att transporterna ska kunna regleras som följdföretag.<sup>164</sup> Kravet innebär enligt Miljööverdomstolen att miljöbalken inte ger stöd för en indirekt reglering av transportsektorn.<sup>165</sup> De åtgärder som krävs för att minska omfattningen av transporter i samhället ska istället ske genom att det ställs högre krav på väghållare, fordonstillverkare, drivmedelsproducenter och fordonsägare.<sup>166</sup>

### 3.3.3.1 *Förutsättningar för att villkor ska kunna ställas på transporter*

De externa transporter som rör sig inom det område där transporter anses ha ett omedelbart samband med verksamheten kan regleras genom villkor i verksamhetens tillstånd. Det är därför av stor vikt vid tillståndsprovningen hur stort omfattningen av det området är. Vid tillämpningen av 16 kap. 5 § MB påverkar bestämningen av områdets omfattning indirekt bedömningen av om verksamheten, och de transporter som den genererar, medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Vilka transporter som har ett omedelbart samband med verksamheten är beroende av vilken typ av olägenhet som prövas. Omfattningen av området bestäms med hänsyn till hur långt bort den typen av utsläpp påverkar miljön. Vid buller på grund av transporter bestäms därför det relevanta området till ett mindre område än vid exempelvis luftföroreningar på grund av transporter.<sup>167</sup> Vid bedömningen tas ledning från den miljökonsekvensbeskrivning som sökanden har upprättat.<sup>168</sup>

För att villkor ska kunna meddelas krävs även att det finns en faktisk och rättslig möjlighet för verksamhetsutövaren att råda över transporterna. Huruvida transporterna

---

<sup>161</sup> 16 kap. 7 § MB samt Kommentaren till 16 kap. 7 § MB

<sup>162</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 15 f

<sup>163</sup> Miljööverdomstolen, Mål nr M 7179-02

<sup>164</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 208 samt Kommentaren till 16 kap. 7 § MB

<sup>165</sup> Miljööverdomstolen, Mål nr M 9336-02

<sup>166</sup> NJA 2004 s. 421

<sup>167</sup> Miljööverdomstolen, Mål nr M 9336-02

<sup>168</sup> Kommentaren till 16 kap. 7 § MB

utförs i verksamhetsutövarens regi eller av en utomstående transportör har ingen avgörande betydelse för bedömning av om det finns en faktisk och rättslig möjlighet för verksamhetsutövaren att styra transporter. Det har ansetts att verksamhetsutövaren kan styra utomstående transporter genom avtal med sina transportörer.<sup>169</sup> Då det krävs att verksamhetsutövaren kan styra transporter faktiskt och rättsligt begränsas tillståndsmyndighetens möjlighet att ställa villkor på transporter i verksamhetstillståndet till de transporter som företas i verksamhetens närområde.<sup>170</sup>

Vilka transporter som faktiskt kan regleras i villkor för verksamheten är oklart och har behandlats i ett flertal rättsfall.

I ett rättsfall rörande utökad produktion vid ett pappersbruk i Wargön fastställde man att närområdets storlek vid luftföroreningar är beroende av avståndet till anläggningen, omgivningens beskaffenhet och den förhärskande vindriktningen inom området.<sup>171</sup> Vid tillståndsprövningen för ett massa- och pappersbruk i Hyltebruk menade Högsta Domstolen att vid bedömning av vilka transporter som har ett omedelbart samband ska man beakta transporternas karaktär, omfattning, var transporter befinner sig i förhållande till anläggningen samt hur stor olägenheten från dessa transporter är i förhållande till övrig trafik och verksamhet.<sup>172</sup> Domstolen uttrycker vidare att ”var transporter befinner sig i förhållande till anläggningen” spelar in vid bedömningen av om de är att anse som följd företag. En gräns dras mellan transporter i närområdet samt mer långväga transporter. Långväga transporter som inte kan regleras genom villkor i verksamhetstillståndet är transporter som rör sig på ett stort avstånd från anläggningarna och som där endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.<sup>173</sup> Var gränsen för vilka transporter som kan regleras i villkor för verksamheten går är dock ännu oklart.

Michanek anser att domstolen i tillståndsprövningen av massa- och pappersbruket i Hyltebruk redogör för en tankegång som varken är förenlig med miljöbalkens mål eller med de miljöproblem som vi står inför idag.<sup>174</sup>

Tillståndsmyndigheten kan kräva att den sökande verksamhetsutövaren redovisar miljökonsekvenserna av transporter till och från anläggningen i anläggningens

---

<sup>169</sup> MÖD 2007:5 (Mål nr M 6043-05)

<sup>170</sup> Kommentaren till 16 kap. 7 § MB som hänvisar till NJA 2004 s. 421

<sup>171</sup> Miljööverdomstolen, Mål nr M 9336-02

<sup>172</sup> NJA 2004 s. 421

<sup>173</sup> NJA 2004 s. 421

<sup>174</sup> Michanek, Supplement till Den svenska miljöbalken, s. 4

närområde.<sup>175</sup> Tillståndsmyndigheten är inte bunden av sökandens definition, men den kan ändå ha en viss psykologisk effekt.<sup>176</sup> Enligt ett rättsfall bör avgränsningen av begreppet närområde göras efter samråd mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten.<sup>177</sup>

I ett annat rättsfall har sökanden ombetts redovisa transporter utsläpp inom ett område på en, fem och tio mils radie från anläggningen.<sup>178</sup> Hur de redovisade utsläppen för respektive avstånd från anläggningen ska bedömas i förhållande till begreppen närområde och omedelbart samband med verksamheten framgår inte av domskälen. I ett annat rättsfall anser man att de transporter som har anläggningen som slutdestination kan regleras genom villkor i tillståndet.<sup>179</sup>

Vid prövning av verksamhet i ett område där miljö kvalitetsnormer överskrids utökas sannolikt omfattningen på vad som definieras som närområde för transporter.<sup>180</sup>

### 3.3.3.2 *Prövotidsförordnande för att utreda transporter*

Vid tillståndsprövning av verksamheter i områden där miljö kvalitetsnormerna ännu inte är överskridna kan tillståndsmyndigheten med stöd av de allmänna hänsynsreglerna ställa krav på villkor för transporter. Vid bedömningen av om ett villkor för transporter ska meddelas i tillståndet anser tillståndsmyndigheten många gånger att utredningsunderlag saknas för att kunna meddela ett sådant villkor. I stället åläggs verksamhetsutövaren att utreda om ett sådant villkor ska meddelas i framtiden genom ett så kallat prövotidsförordnande.<sup>181</sup>

Det kan ifrågasättas om tillståndsmyndigheternas resonemang är förenligt med försiktighetsprincipen. Information om transporter bör ingå i den sökandens miljökonsekvensbeskrivning och bör således vara en förutsättning för att tillstånd ska kunna meddelas.<sup>182</sup>

Tillståndsmyndigheten bör därför om möjligt avvakta med att meddela tillstånd till dess att man kan bedöma omfattningen av de villkor som bör meddelas.

---

<sup>175</sup> NJA 2004 s. 421

<sup>176</sup> Hammond, Keeny, & Raiffa, The hidden traps in decision making

<sup>177</sup> Miljööverdomstolen, Mål nr M 9336-02

<sup>178</sup> Miljööverdomstolen, Mål nr M 10499-02

<sup>179</sup> MÖD 2007:5 (Mål nr M 6043-05)

<sup>180</sup> Miljökonsult Lennart Frisch, Seminarium om tillståndprocessen för avfallsförbränning i Sävenäs, Västsvenska miljörettsföreningen, 2007-09-26

<sup>181</sup> Miljööverdomstolen, Mål nr M 10499-02 samt MÖD 2004:80 (Mål nr M 2538-03)

<sup>182</sup> 6 kap. 1, 7, 9 §§ MB

### 3.4 16 kap. 5 § MB och andra lagar

Det finns ett flertal lagar som hänvisar till 16 kap. 5 § MB och som anger att bestämmelsen skall tillämpas vid prövning.<sup>183</sup> Några av dessa nämns kort i detta avsnitt. Hur beslut enligt väglagen förhåller sig till 16 kap. 5 § MB utreds mer utförligt.

Enligt 6 kap. 5 § 3 st luftfartslagen skall 16 kap. 5 § MB tillämpas vid tillståndsprövning. 16 kap. 5 § MB skall även tillämpas vid planläggningen av järnväg och vid prövningen av ärenden om byggande av järnväg enligt 1 kap. 3 § banlagen.<sup>184</sup> Prövning av ärenden enligt farledslagen skall ske enligt 16 kap. 5 § MB.<sup>185</sup> Även vid beslut om koncession enligt rörledningslagen skall 16 kap. 5 § MB tillämpas.<sup>186</sup>

Enligt 3 a § väglagen skall 16 kap. 5 § MB tillämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen. Innan ett vägprojekt får påbörjas måste en arbetsplan upprättas. Arbetsplanen bestämmer vägens sträckning och upprättas i slutfasen vid projektering av en väg. Ett upprättande av arbetsplan skall jämföras med ett meddelande om tillstånd enligt miljöbalken.<sup>187</sup> Ett vägprojekt får därför inte godkännas utan att kompensationsåtgärder vidtas i fall då projektet medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids.

En ny väg projekteras i olika stadier och frågor som uppstår prövas av Vägverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Vägverket och länsstyrelsen har olika uppfattning i frågan ska frågan hänskjutas till regeringen för prövning.<sup>188</sup> Arbetet med att fastställa vägens sträckning och dess villkor sker i ett förfarande som liknar miljöbalkens tillståndsprocess.<sup>189</sup> Om det rör sig om en motorväg, motortrafikled eller en väg med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer skall vägprojektet tillåtlighetsprövas av regeringen i enlighet med 17 kap. MB.<sup>190</sup> Vägverket lämnar då över frågan till regeringen som prövar verksamhetens tillåtlighet och sedan återlämnar ärendet till Vägverket som fastställer närmare villkor för vägprojektet. Om regeringen eller vägverket ska pröva förenligheten med 16 kap. 5 § MB i dessa mål är i nuläget oklart. Frågan kommer att diskuteras vidare i avsnitt 5.

<sup>183</sup> Naturvårdsverkets Handbok 2006:2, Luftguiden, s. 14

<sup>184</sup> Lagen om byggande av järnväg

<sup>185</sup> 1 a § farledslagen

<sup>186</sup> 4 § Lag om vissa rörledningar

<sup>187</sup> Naturvårdsverkets Handbok 2006:2, Luftguiden, s. 16

<sup>188</sup> 11 § väglagen

<sup>189</sup> 14 a - b §§ väglagen

<sup>190</sup> 14 c § väglagen

## **4.           Kompensation enligt 16 kap. 5 § 2 st MB**

### **4.1           Vad innebär 16 kap. 5 § 2 st MB?**

*”...Verksamheten får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.”*

- 16 kap. 5 § 2 st MB

Om en ny verksamhet medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids får den inte tillåtas om inte verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. Lagtexten anger emellertid inte vad som avses med att möjligheterna att uppfylla normen ska öka i inte obetydlig utsträckning. Då syftet med denna uppsats är att undersöka möjligheterna för ny verksamhet att etablera sig i ett område där en miljö kvalitetsnorm överskrids eller riskerar att överskridas är det nödvändigt att undersöka möjligheterna till kompensationsåtgärder. I det här kapitlet kommer därför möjligheterna till sådana åtgärder att utredas.

Det anges i förarbetena att kompensationsåtgärderna skall skapa ett utrymme för den nya verksamheten.<sup>191</sup> En term som ofta används för det utrymme som beskrivs i förarbetena är förbättringsöverskott. Förarbetena till miljöbalken ger inte mycket ledning för hur stort förbättringsöverskottet skall vara, hur det skall skapas eller hur mycket av utrymmet som skall få utnyttjas i den nya verksamheten.

### **4.2           Hur stort måste förbättringsöverskottet vara?**

Kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 5 § 2 st MB kan aktualiseras vid två tillfällen. Det ena fallet är när miljö kvalitetsnormer inte överskrids i området, men då en ny verksamhet kommer att innebära att en norm kränks. Den andra situationen uppstår när en ny verksamhet vill etablera sig i ett område där normen redan överskrids.

---

<sup>191</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 206

#### 4.2.1 Normen kommer att överskridas

I en situation där en norm ännu inte är överskriden i ett område men där en ny verksamhet kommer att medverka till att normen överskrids krävs det enligt miljöbalkskommentaren att miljösituationen inte blir värre genom att tillstånd för en ny verksamhet meddelas. Verksamhetsutövaren skall således neutralisera den nya belastningen genom kompensationsåtgärder.<sup>192</sup> Ur miljösynpunkt är regleringen gynnsam, men det kan ifrågasättas varför det inte räcker att verksamhetsutövaren kompenserar så mycket att normen inte överskrids.

Antag att en verksamhetsutövare vill etablera sig i ett område där luftkvaliteten är 60 enheter och miljökvalitetsnormen ligger vid 100 enheter. Den planerade verksamheten kommer att bidra med 50 enheter. Enligt lagkommentarens resonemang måste verksamhetsutövaren i det fallet kompensera med 50 enheter. Om situationen är densamma, men den verksamhet som skall etableras bidrar med 30 enheter till luftkvaliteten, är verksamhetsutövaren inte tvungen att vidta några kompensationsåtgärder. Det är därför svårt att förstå varför verksamhetsutövaren i det första fallet skall behöva kompensera hela sitt bidrag och inte bara en så stor del att möjligheten att uppfylla normen återstår.

#### 4.2.2 Normen är redan överskriden.

Om en norm i området redan är överskriden krävs enligt lagkommentaren att sökanden visar ”en viss sannolikhet för *positiva* effekter på miljön trots den planerade verksamheten”.<sup>193</sup> De positiva effekterna skall innebära en förbättring som inte bara är marginell.<sup>194</sup>

I förarbetena anges att det inte räcker med endast marginella utsläppsminskningar utan möjligheten att uppfylla normen skall öka i ”mer avsevärd mån än så”.<sup>195</sup> I lagkommentaren anges att det sannolikt krävs att åtgärderna innebär att normen klaras och att den nya verksamheten inte bidrar till att normen överskrids.<sup>196</sup> Där påpekas emellertid även att det kan diskuteras huruvida verksamhetsutövaren måste klara normen eller om det räcker med en viss förbättring. Enligt lagtexten tycks det räcka med en viss förbättring. I kommentaren anses dock att varje ytterligare förorening i ett

---

<sup>192</sup> Kommentaren till 16 kap. 5 § MB

<sup>193</sup> Kommentaren till 16 kap. 5 § MB

<sup>194</sup> Kommentaren till 16 kap. 5 § MB

<sup>195</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 207

<sup>196</sup> Kommentaren till 16 kap. 5 § MB

område som redan är alltför belastat medför en risk för att föroreningarna når långt utöver det acceptabla.<sup>197</sup>

Resonemanget i kommentaren haltar eftersom en viss förbättring ändå är en förbättring. Däremot skulle det kunna hävdas att en verksamhetsutövare som vill etablera sig i ett område där miljö kvalitetsnormer överskrids helt enkelt får stå kostnaden för en förbättring av miljön.

Westerlund anför att om en etablering eller expansion av en verksamhet, som medför föroreningsbelastning, är viktig är den också ekonomiskt lönsam. Verksamheten skall då klara av att bekosta kompensationsåtgärder. Anses åtgärderna alltför dyra, är detta en indikation på att etableringen eller expansionen inte var så värdefull.<sup>198</sup>

Westerlund har föreslagit att man skall ha rätt att utnyttja två tredjedelar (67 %) av det förbättringsöverskott som man har skapat. Hur mycket av förbättringsöverskottet som skall få utnyttjas beror enligt Westerlund på hur snabbt man vill komma tillrätta med miljöproblematiken. Det finns dock en risk med att sätta en för låg procentsats då det skulle kunna påverka viljan att använda sig av förbättringsöverskott.<sup>199</sup>

#### 4.3 *Skall kompensationsåtgärderna gå utöver 2 kap. 3 § MB?*

I avsnitt 2.5.2 berördes frågan om det är möjligt att ställa högre krav än 2 kap. 3 § MB. Den fråga som undersöks i det här avsnittet är huruvida de kompensationsåtgärder som kan vidtas enligt 16 kap. 5 § 2 st MB måste gå utöver de krav som gäller enligt 2 kap. 3 § MB för att kunna tillgodoräknas.

Kompensationsåtgärderna skall vidtas i redan befintliga verksamheter. Dessa kan ha erhållit sitt tillstånd långt före den tidpunkt då problem med luftkvaliteten uppstod i området. De krav på teknik som ställs i verksamhetens tillstånd kan därför vara lägre än vad som krävs enligt 2 kap. 3 § MB då miljö kvalitetsnormerna överskrids. Villkor som anges i tillstånd kan på grund av tillståndets rättskraft bara ändras under vissa förutsättningar. Dessa kommer inte att utvecklas då det faller utanför uppsatsens ram att redogöra för omprövning. Vad som är viktigt att notera är att även om verksamhetens tillstånd anger lägre krav än 2 kap. 3 § MB så gäller de allmänna hänsynsreglerna generellt. Det vill säga att kravnivån på verksamheter som ligger i ett

---

<sup>197</sup> Kommentaren till 16 kap. 5 § MB not 4

<sup>198</sup> Westerlund, GMB-utkast per början av september 2006, s. 12 f

<sup>199</sup> Westerlund, GMB-utkast per början av september 2006, s. 126

område där miljö kvalitetsnormer överträds rimligtvis alltid motsvarar 2 kap. 3 § MB beträffande den teknik som inverkar på utsläppen av NO<sub>x</sub> och partiklar. En annan sak är att kraven inte ännu har genomdrivits, vilket skulle kunna ske med hjälp av omprövningsinstitutet.

Frågan blir då om en befintlig verksamhet vars teknik motsvarar en lägre nivå än 2 kap. 3 § MB skall kunna tillgodoräknas varje förbättring av verksamhetens teknik som förbättringsoverskott eller om enbart förbättringar över den generella kravnivån i området, 2 kap. 3 § MB, skall kunna tillgodoräknas.

Lagtexten i 16 kap. 5 § 2 st MB anger att kompensationsåtgärderna skall innebära att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar, vilket talar för att varje minskning skall räknas oavsett hur lågt ställda krav som den befintliga verksamheten har haft från början. Samtidigt skulle då en verksamhet vars teknik inte motsvarar 2 kap. 3 § MB kunna få betalt för förbättringar som verksamheten enligt de allmänna hänsynsreglerna är skyldig att vidta.

En möjlig lösning är därför att enbart förbättringar som vidtas i en verksamhet som går utöver 2 kap. 3 § MB skall kunna utgöra ett förbättringsoverskott. Det skulle utgöra ett konkurrensneutralt alternativt då 2 kap. 3 § MB motsvarar den ur miljösynpunkt bästa teknik som finns globalt och som är ekonomisk och teknisk möjlig för ett branschtypiskt företag.<sup>200</sup> Lösningen skulle dessutom gynna verksamheter som redan ställer krav som motsvarar 2 kap. 3 § MB. En sådan verksamhet skulle ha lättare att skapa ett förbättringsoverskott som sedan kan utnyttjas av någon som vill etablera ny verksamhet i området.

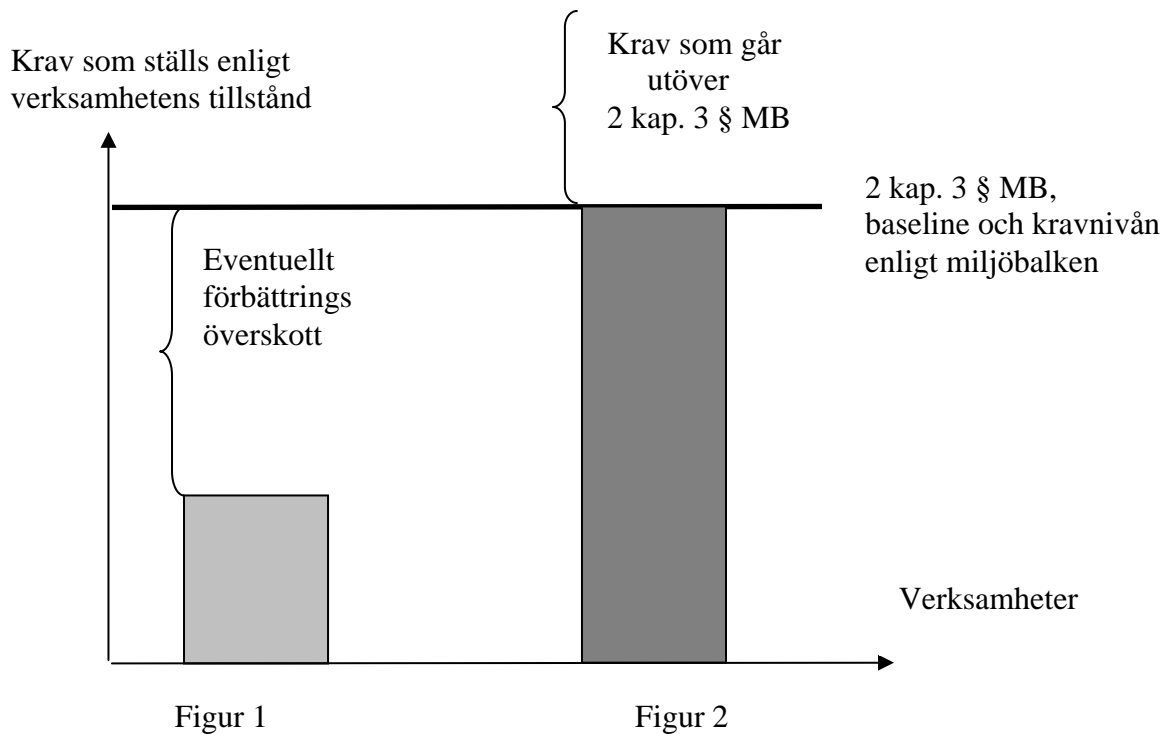
Risken med att enbart förbättringar som görs utöver 2 kap. 3 § MB skall kunna användas som förbättringsoverskott är att kostnaden för att vidta sådana förbättringar blir för hög. Regleringen blir därmed kontraproduktiv då det kan bli för dyrt att vidta kompensationsåtgärder. Dessutom kan det anses vara mer motiverat att förbättra tekniken hos verksamheter som har lågt ställda krav än hos verksamheter som redan använder sig av teknik som motsvarar kraven enligt av 2 kap. 3 § MB.

Vi har inte funnit något material som besvarar frågan om kompensationsåtgärderna måste gå utöver vad som gäller enligt 2 kap. 3 § MB för att kunna tillgodoräknas. Rättsläget tycks vara oklart.

---

<sup>200</sup> 2 kap. 3 § MB samt Michanek, Den svenska miljörätten, s. 122 f





Figur 1 visar en verksamhet vars krav ligger långt ifrån vad som krävs enligt 2 kap. 3 § MB. Om enbart förbättringar som sker utöver kravnivån kan tillgodoräknas som förbättringsöverskott måste verksamheten i figur 1 först vidta förbättringar som motsvarar kravnivån. Förbättringar som sker därutöver utgör förbättringsöverskott.

Om varje förbättring utgör förbättringsöverskott kan emellertid hela utrymmet upp till kravnivån utgöra förbättringsöverskott.

Figur 2 är en verksamhet vars teknik motsvarar 2 kap. 3 § MB. Oavsett vilket alternativ som gäller utgör varje förbättring i verksamheten förbättringsöverskott.

#### 4.4 USA och Clean Air Act

En fråga som uppsatsen avser att utreda är hur stor förbättring av luftkvaliteten som en verksamhetsutövare måste åstadkomma för att få etablera ny verksamhet i ett område där miljö kvalitetsnormer redan överskrids eller kommer att överskridas som följd av den nya verksamheten. För att kunna besvara frågan har vi bland annat valt att studera den amerikanska regleringen med så kallad offsetting. Då offsetting-regleringen påminner om lösningen med förbättringsoverskott kan den amerikanska regleringen inspirera till en svensk konstruktion.

Problemet med luftföroreningar uppmärksammades tidigt i USA. År 1995 kom en reglering på området - Clean Air Act.<sup>201</sup> Clean Air Act föreskriver att EPA<sup>202</sup>, den amerikanska motsvarigheten till Naturvårdsverket, ska fastställa nationella luftkvalitetsnormer (National Ambient Air Quality Standards) för föroreningar som anses vara skadliga för det allmänna hälsotillståndet och för miljön.<sup>203</sup>

Enligt Clean Air Act finns två typer av luftkvalitetsnormer, primära och sekundära normer. Primära normer fastställer gränser för att skydda det allmänna hälsotillståndet. Även de delar av allmänheten som är att anse som känsliga, såsom astmatiker, barn och äldre, omfattas av de primära normerna. Sekundära normer fastställer gränser för att skydda allmänt välbefinnande, som exempelvis skydd mot nedsatt sikt och skador på djur, grödor, växtlighet och byggnader.<sup>204</sup>

##### 4.4.1 Kompensationsåtgärder i USA

I Clean Air Act föreskrivs att för att stora stationära (förorenings)källor skall kunna få tillstånd för ny eller ändrad verksamhet i ett område där normer inte klaras, krävs att verksamheten uppfyller vissa krav.<sup>205</sup> Den föreslagna nya eller ändrade verksamheten skall se till att föroreningarna från andra källor reduceras, så kallad offsetting.<sup>206</sup>

Konstruktionen är sådan att de områden som inte uppfyller luftkvalitetskraven delas in i olika klasser. Vilken offsetting som den föreslagna verksamheten måste företa beror på vilken klass området där verksamheten skall förläggas har.<sup>207</sup> När det exempelvis är fråga om ett område där luftkvalitetsnormen för ozon inte klaras så

---

<sup>201</sup> CRS Report for congress, sammanfattningen

<sup>202</sup> Environmental Protection Agency

<sup>203</sup> CRS Report for congress

<sup>204</sup> CRS Report for congress

<sup>205</sup> Clean Air Act, SEC 172 (5)

<sup>206</sup> CRS Report for congress, s. 5

<sup>207</sup> CRS Report for congress, s. 5

finns regler om utsläpp av bland annat NO<sub>x</sub>. Områden som inte klarar normerna för ozon delas in i fem olika kategorier; marginella, måttliga, allvarliga, svåra och extrema.<sup>208</sup> Offsetting kan vidtas även i ett annat område än det som verksamheten kommer att påverka. Då krävs emellertid att det andra området har samma eller en högre områdesklassificering och att föroreningarna från det området bidrar till att luftkvalitetsnormerna överskrids i det område där verksamheten som söker tillstånd är lokaliserad.<sup>209</sup>

Om verksamheten skall vara belägen i ett marginellt eller måttligt område måste verksamheten reducera utsläpp från andra källor med förhållandet 1.1 till 1. Vill verksamheten släppa ut 1 enhet måste verksamhetsutövaren således reducera utsläpp från andra källor med 1.1. I allvarliga områden skall utsläpp reduceras med förhållandet 1.2 till 1, i svåra 1.3 till 1 och i extrema områden skall reduktion ske med förhållandet 1.5 till 1.<sup>210</sup> Den amerikanska ordningen anger tydligt hur mycket av förbättringsoverskottet som får utnyttjas i den nya verksamheten. En sådan ordning innebär att varje ny verksamhet innebär en viss förbättring i ett belastat område. Det har anförts att en sådan ordning även är önskvärd i Sverige. En angiven procentsats skulle kunna förenkla hanteringen av förbättringsoverskott och gynna mindre verksamheter att använda förbättringsoverskott.<sup>211</sup>

#### 4.5 *Civilrättsligt avtal om kompensationsåtgärder*

En verksamhetsutövare kan kompensera genom att vidta åtgärder i en annan verksamhet och därigenom skapa ett utrymme. Om den andra verksamheten ägs av någon annan än verksamhetsutövaren måste ett avtal träffas mellan de två verksamhetsutövarna.<sup>212</sup> Då arbetet med uppsatsen påbörjades trodde vi att det skulle finnas avtal om kompensationsåtgärder att tillgå. Vi ville utreda hur sådana avtal utformas. Vi har emellertid inte kunnat finna något fall där något sådant avtal har ingåtts och därför är resonemanget i detta avsnitt rent teoretiskt. Riktlinjer för hur civilrättsliga avtal om kompensationsåtgärder skall utformas saknas i stort sett i förarbeten och doktrin.

---

<sup>208</sup> CRS Report for congress, s. 5 f

<sup>209</sup> Clean Air Act, SEC 173 (c)

<sup>210</sup> CRS Report for congress, s. 5 ff

<sup>211</sup> SOU 2005:113 s. 121

<sup>212</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 207

För att underlätta för läsaren har vi valt att i den fortsatta diskussionen kalla den verksamhetsutövare som vill nyetablera för etableraren och den verksamhetsutövare som ingår avtal för att minska sina utsläpp till förmån för etableraren för kontraktsparten.

#### 4.5.1 Utformningen av avtal om kompensationsåtgärder

Propositionen till miljöbalken utvecklar inte hur ett civilrättsligt avtal skall se ut för att kunna ligga till grund för kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 5 § 2 st MB. Rimligen bör ett sådant avtal vara någorlunda utförligt om tanken är att den myndighet som beviljar tillstånd skall kunna lägga avtalet till grund för sitt beslut.

I stället för att tillståndsmyndigheten lägger avtalsinnehållet till grund för sitt beslut skulle etableraren kunna utforma en ansökan där föreslagna kompensationsåtgärder redovisas och att ett enklare avtal träffas mellan etableraren och kontraktsparten där de kommer överens om att vad som anges i ansökan skall gälla mellan parterna. Skillnaden är emellertid endast formell. Vilken lösning som än väljs måste parterna vara överens om de punkter som tillståndsmyndigheten skall ta ställning till.

Ett avtal om kompensationsåtgärder bör sannolikt innehålla en redovisning av vilka kompensationsåtgärder som skall vidtas. Vidare bör det i avtalet anges hur mycket kontraktspartens belastning i det aktuella området skall minska. Lämpligen bör även anges hur etablerarens verksamhet kommer att belasta området. Det bör i avtalet redovisas hur parterna har kommit fram till belastningsminskningen/ökningen.

Viktigt är att avtalet reglerar vad som skall gälla vid kontraktsbrott och hur ett sådant skall hanteras i förhållande till det allmänna, se nedan avsnitt 4.5.3. Slutligen bör parterna även reglera hur länge avtalet skall gälla.

#### 4.5.2 Tidsbegränsade avtal

När kompensation skall ske i verksamhet som ägs av någon annan än den verksamhetsutövare som skall kompensera måste, som ovan nämnts, avtal ha ingåtts verksamhetsutövarna emellan. I propositionen anges att det i sådana fall kan vara lämpligt att tillståndet tidsbegränsas.<sup>213</sup> Det här avsnittet redovisar de problem som kan uppstå då ett avtal om kompensationsåtgärder tidsbegränsas.

---

<sup>213</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 207

När ett tidsbegränsat tillstånd skall förlängas kan det uppstå problem. Verksamheten är då inte längre ny och skall således inte prövas enligt 16 kap. 5 § MB. Systemet med att tidsbegränsa ett tillstånd för att korrelera med det civilrättsliga avtalet skulle således kunna missbrukas. En verksamhetsutövare som vill få tillstånd till en ny verksamhet skulle kunna avtala med en annan verksamhetsutövare att denne skall minska sin produktion under två år. Tillståndet till den nya verksamheten skulle då sannolikt löpa på två år. Efter två år när den ”nya” verksamheten skall förlänga sitt tillstånd är verksamheten inte längre ny, vilket innebär att 16 kap. 5 § MB inte är tillämplig.

Det kan därför anses olämpligt att tillåta att civilrättsliga avtal enligt 16 kap. 5 § 2 st MB tidsbegränsas, samtidigt som det sannolikt skulle vara den enda möjliga lösningen. Det är inte troligt att verksamhetsutövare skulle acceptera att för all framtid vara bundna av ett avtal som exempelvis begränsar deras expansionsmöjligheter.

#### 4.5.3 Relationen till det allmänna

Vid användande av avtal mellan två verksamhetsutövare uppkommer frågan vem av avtalsparterna som svarar mot det allmänna. Ett avtal är som huvudregel enbart bindande mellan parterna, men eftersom avtalet här ligger till grund för verksamhetens tillstånd är det naturligt att tillsynsmyndigheten kan åberopa avtalet mot åtminstone en av parterna.

En möjlig konstruktion är att parterna sluter ett separat avtal med det allmänna. Frågan är dock hur en sådan konstruktion bör se ut. Skall de två avtalsparterna svara solidariskt mot det allmänna?

Ett alternativ är att etableraren är ensamt ansvarig gentemot det allmänna. Problemet med konstruktionen är att den är krånglig. Den skulle innebära att det allmänna skulle behöva gå in och förelägga etableraren att stämma kontraktsparten om denne inte håller sig till avtalet för att på så sätt få kontraktsparten att fullgöra sin del av avtalet. Fråga uppstår även kring vad som händer om kontraktsparten vägrar eller inte kan prestera. Tvingas etableraren i så fall stänga sin verksamhet eller skall etableraren betala skadestånd till det allmänna för att sedan regressa gentemot kontraktsparten? Det sista alternativet kan tyckas mest rimligt, men samtidigt kan anföras att luftkvaliteten inte förbättras av att det allmänna får ekonomisk ersättning.

Ytterligare ett alternativ är att kontraktsparten avtalar med det allmänna. Då skulle det allmänna på civilrättsliga grunder kunna kräva att kontraktsparten fullför sina åtaganden. Det kan emellertid tyckas märkligt att etableraren som söker tillstånd inte skall vara ansvarig gentemot den myndighet som beviljar tillståndet. Dessutom uppkommer frågan om kontraktsparten skall kunna göra invändningar som denne kan ha mot etableraren gällande gentemot staten.

Ett tredje alternativ är att ansvaret för att uppfylla villkor gentemot det allmänna är solidariskt. En sådan konstruktion finns i 16 kap. 8 § MB som reglerar grupprövning. Enligt 16 kap. 8 § MB är varje tillståndshavare skyldig att se till att villkoren följs.<sup>214</sup> Troligtvis kan även relationen till det allmänna enligt 16 kap. 5 § MB lösas genom att använda sig av en metod som liknar den i 16 kap. 8 § MB. Eftersom grupprövning enligt miljöbalken ligger utanför ramen för denna uppsats kommer frågan inte att utredas närmare.

#### 4.6 När skall kompensationen ske?

I propositionen till miljöbalken anges att kompensationsåtgärderna inte behöver vara genomförda vid tillståndsprövningen.<sup>215</sup> Det anges emellertid inte när kompensationsåtgärderna skall vara genomförda.

Bestämmelser om kompensationsåtgärder finns som nämnts ovan även beträffande Natura 2000-områden. I frågan om när kompensationsåtgärder ska vidtas bör ledning kunna hämtas från vad som gäller vid kompensationsåtgärder i Natura 2000-områden.

EG-kommissionen har i en vägledning för skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden uttalat sig om hur de anser att frågor kring kompensationsåtgärder bör hanteras.<sup>216</sup> I vägledningen uttalas att kompensationsåtgärder vid intrång i ett Natura 2000-område bör vara genomförda innan irreversibla störningar och intrång i området sker. Resultatet av kompensationsåtgärderna bör ha visat sig innan skadan tillåts uppkomma. Om åtgärderna inte har utförts innan skadan uppkommer krävs extra kompensationsåtgärder. De skall kompensera för skador som uppkommit på grund av att kompensationsåtgärderna inte har utförts i rätt tid.<sup>217</sup> I tillståndsprövningen vid Miljööverdomstolen avseende järnvägsprojektet Botniabanan har man dock godkänt

<sup>214</sup> Kommentaren till 16 kap. 8 § MB

<sup>215</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 207

<sup>216</sup> Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG

<sup>217</sup> Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG, s. 19

att några utav kompensationsåtgärderna inte behöver vidtas förrän järnvägen tas i drift.<sup>218</sup>

Vid kompensation enligt 16 kap. 5 § MB bör således, med ett liknande resonemang, kompensationsåtgärderna genomföras innan den nya verksamheten tillåts bidra till luftföroreningarna. Om normerna överskrids kan det rimligen utgöra irreversibla störningar då miljö kvalitetsnormerna utgör en yttersta gräns för vad människors hälsa skall behöva tåla.

Enligt amerikansk lagstiftning krävs att förbättringsöverskottet har tillgodogjorts innan en verksamhet söker tillstånd för att verksamheten skall kunna starta eller utvidgas. Det krävs enligt lagtexten att den reduktion av emissioner från redan existerande utsläppskällor i området skall vara ”sufficient”.<sup>219</sup>

Det finns inga sakliga skäl för att kompensationsåtgärderna skall vara uppnådda innan ansökan lämnas in. Rimligtvis räcker det att kompensationsåtgärderna är uppnådda då verksamheten startar, alternativt att verksamhetsutövaren kompenserar i samma takt som verksamheten bidrar till nya utsläpp, så att möjligheterna att klara normerna ökar.

#### 4.7 *Var skall kompensation ske?*

En fråga är om kompensation måste ske på den plats där verksamheten kommer att medverka till att normen överskrids. Frågan introduceras i detta avsnitt men kommer att utredas i kapitel 7 då frågan även rör en av uppsatsens huvudfrågor, om det är möjlighet att göra en helhetsbedömning av luftkvaliteten.

Det sägs inte uttryckligen i propositionen att kompensationen skall ske på den plats där normen överskrids. Däremot framhålls att en verksamhet som i sig skulle leda till ett överskridande inte bör få komma till stånd om den inte skapar ett utrymme genom att olägenheter från andra källor reduceras.<sup>220</sup> För att kunna skapa ett utrymme borde rimligen krävas att reduktionerna sker på den plats där verksamheten kommer att bidra till ett överskridande. I SOU 2005:59 uttalas emellertid att ”Reglerna i plan- och bygglagen ger *till skillnad från miljöbalkens bestämmelser* inte heller möjlighet

---

<sup>218</sup> Miljödomstolen, Umeå tingsrätt, deldom från 2007-04-26

<sup>219</sup> Clean Air Act SEC 173 (1) (a)

<sup>220</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 206 f

till kompensation så att t.ex. ett överskridande på en plats kan kompenseras av en förbättring på en annan plats.” (vår kursivering).<sup>221</sup>

I den amerikanska lagstiftningen Clean Air Act finns det möjlighet att vidta kompensationsåtgärder även i ett annat område än det som verksamheten kommer att påverka. Då krävs emellertid att det andra området har samma eller en högre områdesklassificering och att föroreningarna från det området bidrar till att luftkvalitetsnormerna överskrids i det område där verksamheten som söker tillstånd är lokaliserad.<sup>222</sup>

#### 4.7.1 Olägenheter från *annan verksamhet*

Enligt lagtexten kan verksamhetsutövaren enbart kompensera genom att vidta åtgärder så att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar. Det innebär att kompensationsåtgärderna måste utföras i en annan verksamhet. Det torde således inte vara möjligt för en verksamhetsutövare att kompensera genom att bygga plank eller anlägga våtmark, såvida inte dessa åtgärder utförs i anslutning till annan verksamhet. Det begränsar möjligheterna att hämta ledning ur andra lagar som behandlar kompensationsåtgärder. Av den anledningen kommer vi inte att utreda praxis beträffande kompensationsåtgärder enligt exempelvis Natura 2000-områden, då sådana åtgärder sällan utförs i en annan verksamhet.

Det är problematiskt att möjligheten till kompensationsåtgärder begränsas till att avse åtgärder hos annan verksamhet. Det begränsar etablerarens alternativ och skulle kunna leda till att denne tvingas köpa ut mindre aktörer, enbart för att kunna starta ny verksamhet. I längden kan det snedvrیدا konkurrensen. Bestämmelsens utformning är olycklig och fyller inte något egentligt syfte.

Ett förslag är att kompensationsåtgärder inte skall vara begränsade till andra verksamheter utan att en verksamhetsutövare skall kunna kompensera på lämpligt sätt. Gipperth har föreslagit att förbättringsåtgärder som utförs ”vid sidan av den egna verksamheten” skall verksamhetsutövaren kunna tillgodoräkna sig.<sup>223</sup> Det är en betydlig bättre skrivning än den nuvarande. Se mer om föreslagna ändringar nedan i avsnitt 9.

---

<sup>221</sup> SOU 2005:59 s. 125

<sup>222</sup> Clean Air Act SEC 173 (c)

<sup>223</sup> SOU 2005:113 s. 29 f



#### 4.7.2 Kan trafiken utgöra en verksamhet?

Kompensationsåtgärder kan enligt 16 kap. 5 § 2 st MB endast ske i verksamheter. Om trafiken kan anses utgöra en verksamhet skulle det öka möjligheterna till kompensationsåtgärder. Det är dock ovisst om trafiken ska ses som en åtgärd, en verksamhet eller inget av de två. Skillnaden mellan en åtgärd och en verksamhet diskuterades ovan i avsnitt 3.2.1.

En enstaka bilresa anses enligt miljöbalken vara en åtgärd.<sup>224</sup> En anledning till det är att man vill undvika att miljöbalken reglerar åtgärder som företas av enskilda där en miljökonsekvensanalys svårligen kan göras.<sup>225</sup> Huruvida flera bilresor också anses vara en åtgärd eller var gränsen mellan åtgärd och verksamhet går är oklart. Eftersom verksamhetsbegreppet inte är tydligt definierat finns det enligt oss utrymme att argumentera för att trafiken som företeelse är en eller flera verksamheter. Verksamhetsbegreppet kräver inte att det föreligger någon typ av näringsverksamhet.<sup>226</sup>

För att något ska vara en verksamhet krävs det som nämnts ovan i avsnitt 3.2.1, någon form av varaktighet. Trafiken som sådan är en återkommande företeelse. Bilarna kör återkommande på samma vägsträcka och det finns ingen definitiv tidpunkt när trafiken på vägsträckan kommer att vara slut eller borta.

Väghållare för en vägsträcka anses vara verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Det innebär att de ansvarar för driften av vägen och är skyldig att upprätta kontrollsystem och företa egenkontroll av verksamheten.<sup>227</sup> Väghållare för allmänna vägar är staten om inte ansvaret har delegerats till en enskild kommun.<sup>228</sup> Det är Vägverket som är ansvarig väghållare för statens räkning.<sup>229</sup>

Då väghållare anses vara verksamhetsutövare ligger det nära till hands att anse att trafiken är en verksamhet. En extensiv tolkning av begreppet verksamhet ökar möjligheterna att vidta kompensationsåtgärder och är förenligt miljöbalkens mål om hållbar utveckling. En sådan tolkning skulle därför sannolikt överensstämja med tolkningsimperativet i 1 kap. 1 § MB.

---

<sup>224</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 13

<sup>225</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 205 f

<sup>226</sup> Michanek, Den svenska miljöretten, s. 108

<sup>227</sup> Naturvårdsverkets rapport nr 5407, s. 57

<sup>228</sup> 5 § väglagen

<sup>229</sup> 6 § väglagen

Genom att trafiken anses vara en verksamhet skapas sannolikt möjlighet för verksamhetsutövaren att kompensera genom att bidra till kollektivtrafiken eller genom att förbättra trafiksituationen. En verksamhetsutövare skulle kunna vidta åtgärder för att påverka enskildas bilvanor, genom exempelvis reklamkampanjer, och på så vis minska luftföroreningarna. En verksamhetsutövare som på det sättet vidtar kompensationsåtgärder påverkar den enskilde endast indirekt. Förslaget torde därför inte anses vara i strid med förarbeten till miljöbalken som stadgar att åtgärder som företas av enskilda bör hållas utanför miljöbalkens tillämpningsområde.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 205 f

## 5. Tillåtlighetsprövning och 16 kap. 5 § MB

### 5.1 *Prövar regeringen bestämmelsen 16 kap. 5 § MB?*

Regeringen tillåtlighetsprövar större verksamheter. I de fall regeringen tillstyrker den nya verksamheten fastställer sedan en tillståndsmyndighet villkor för verksamheten.<sup>231</sup> Omfattningen av regeringens tillåtlighetsprövning och processen har beskrivits närmare i avsnitt 2.7.

Det finns idag en osäkerhet kring huruvida den myndighet som tillståndsprövar verksamheten är bunden av regeringens tillåtlighetsbeslut. Det är även oklart vilka bestämmelser som regeringen prövar. Det är inte fastställt huruvida 16 kap. 5 § MB prövas eller ska prövas av regeringen. I det här kapitlet behandlas och analyseras problematiken. Dessutom diskuteras konsekvenserna av olika alternativa lösningar.

### 5.2 *Vilka bestämmelser prövar regeringen?*

I förarbeten till miljöbalken framgår att samma miljökrav gäller vid tillåtlighetsprövningen som vid tillståndsprövning samt att regeringen ska utgå från miljöbalkens hänsynsregler och andra tillståndsregler vid prövning.<sup>232</sup>

Enligt kommentaren till 17 kap. 1 § MB innebär det att det grundläggande stadgandet i 1 kap. 1 § MB, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB och de särskilda tillåtlighetsreglerna i 16 kap. MB prövas. Vid vattenverksamhet ska dock även 11 kap. 6–8 §§ MB prövas.<sup>233</sup>

Ett tillåtlighetsbeslut från regeringen rörande Botniabanan klargör att de prövar 7 kap. MB.<sup>234</sup> Enligt Regeringsrättens beslut i rättsprövningen av Botniabanans tillåtlighetsbeslut ska regeringens tillåtlighetsprövning även omfatta 3 och 4 kap. MB.<sup>235</sup>

Huruvida tillåtlighetsprövningen omfattar en prövning av 16 kap. 5 § MB är ännu inte klarlagt. Idag är Vägverkets fastställelse av arbetsplan för ombyggnad av väg E18 på delsträckan Hjulsta-Ulriksdal, Stockholms län överklagad till regeringen av Naturskyddsföreningen i Stockholms län, då de anser att 16 kap. 5 § MB inte är

---

<sup>231</sup> 17 kap. 1 § MB samt Prop. 1997/98:45 del I s. 442

<sup>232</sup> Prop. 2004/05:129 s. 42, SOU 1996:103 s. 458, SOU 2003:124 s. 233, samt Michanek, Den svenska miljöretten, s. 366

<sup>233</sup> Kommentaren till 17 kap. 1 § Inledningen

<sup>234</sup> Regeringens tillåtlighetsbeslut M2001/4060/F/M (2003-06-12)

<sup>235</sup> RÅ 2004 ref 108

beaktad i arbetsplanen.<sup>236</sup> Överklagandet innebär förhoppningsvis ett klargörande av frågan om det är regeringen eller tillståndsmyndigheten som ska pröva 16 kap. 5 § MB.

Då regeringen inte har tagit ställning till överklagandet då den här uppsatsen färdigställs saknas möjlighet att diskutera avgörandet och dess konsekvenser. Istället har vi valt att föregå avgörandet och föra en egen diskussion över huruvida tillåtlighetsprövningen bör omfatta 16 kap. 5 § MB.

I SOU 2005:113 framförs att regeringen sannolikt inte prövar 16 kap. 5 § MB då prövningen formellt sett inte är en tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken.<sup>237</sup>

En jämförelse kan göras med bestämmelsen i 2 kap. 9 § MB som uttryckligen stadgar att paragrafen skall tillämpas vid tillåtlighetsprövning av regeringen och därför inte tillämpas vid kommande tillståndsprövning. Något liknande stadgande finns inte i 16 kap. 5 § MB, vilket talar för att paragrafen är avsedd att tillämpas både i tillåtlighetsprövningen och vid tillståndsprövningen.

Det senaste decenniet har utrymmet för regeringens politiska beslut blivit allt mindre genom att de internationella och EG-rättsliga reglerna har blivit fler samt att rättspraxis på miljörättsområdet har ökat. Dessutom har kraven på prövningsförfarandet och prövningsunderlaget ökat. Enligt förarbeten är dock utrymmet fortfarande stort vid prövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter.<sup>238</sup>

Om 16 kap. 5 § MB endast prövas av regeringen är det av stor vikt att beslutet kan överklagas av en vidare krets än den som kan överklaga regeringens beslut idag. Idag kan, enligt Regeringsrätten, endast enskilda som var part i tillåtlighetsprövningen ansöka om rättsprövning av regeringens tillåtlighetsbeslut. För att vara part krävs att man är sakägare eller att man behandlats som part i prövningen.<sup>239</sup> Som sakägare räknas de som ”kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten”.<sup>240</sup> Skadan får inte vara obetydlig eller endast teoretisk.<sup>241</sup>

Enligt Regeringsrätten kan frågan om vilka som är sakägare inte alltid bestämmas så tidigt som vid tillåtlighetsprövningen. Föreningar som har talerätt enligt 16 kap. 13

---

<sup>236</sup> Komplettering av överklagande av Vägverkets fastställelse (PP 30 A 2006:3798) av arbetsplan för ombyggnad/omläggning av väg E18 på delsträckan Hjulsta-Ulriksdal, N2006/5340

<sup>237</sup> SOU 2005:113 s. 67

<sup>238</sup> Prop. 2004/05:129 s. 80

<sup>239</sup> RÅ 2004 ref 108

<sup>240</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 483 f

<sup>241</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 483 ff

§ MB kan inte begära rättsprövning av tillåtlighetsbeslutet då beslutet inte innebär myndighetsutövning gentemot föreningen.<sup>242</sup> Problematiken kommer inte att utredas vidare inom ramen för den här uppsatsen.

### 5.3 *Är tillståndsmyndigheten bunden av regeringens beslut?*

Det finns ingenting i lagtexten i 17 kap. MB som berör huruvida tillståndsmyndigheten vid den efterföljande prövningen är bunden av regeringens beslut. Den paragraf i miljöskyddslagen som reglerade tillåtlighetsprövningen av verksamheter före miljöbalkens stadgade uttryckligen att beslutet var bindande vid en senare prövning.<sup>243</sup>

Förarbeten till miljöbalken anger att den efterföljande prövningen hos tillståndsmyndighet ska begränsa sig till de frågor som regeringen inte tagit ställning i.<sup>244</sup>

Darpö menar att systematiska skäl, uttalanden i förarbeten samt det faktum att ingenting tyder på att någon ändring var avsedd gentemot tidigare bestämmelse när miljöbalken infördes, talar för att tillståndsmyndigheten är bunden av regeringens beslut i de frågor som regeringen har tagit ställning till.<sup>245</sup> Han menar att det därför kan skapa problem om regeringen väljer att lyfta in för många eller fel frågor i beslutet. Det skulle i så fall begränsa den följande tillståndsprövningen. Om regeringen väljer att gå emot lag eller EG-rätt finns det, som nämnts i avsnitt 5.2, begränsade möjligheter för enskilda att överklaga beslutet.<sup>246</sup>

### 5.4 *Hur bedöms kompensationsåtgärderna?*

Vid tillåtlighetsprövning av 16 kap. 5 § MB vållar prövningen av det första stycket sannolikt inte större problem än vid vanlig tillståndsprövning. Däremot kan problem sannolikt uppkomma vid tillämpning av bestämmelsens andra stycke som rör kompensationsåtgärder.

Eftersom det ännu inte prövats vad som gäller för 16 kap. 5 § MB vid tillåtlighetsprövning är det oklart vilken myndighet som skall bedöma kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 5 § 2 st MB. Vidare uppkommer frågan om

---

<sup>242</sup> RÅ 2004 ref 108

<sup>243</sup> 2 § 2 st miljöskyddslagen

<sup>244</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 442 f

<sup>245</sup> 2 § 2 st miljöskyddslagen samt Darpö, Regeringen bestämmer över Botniabanan, s. 4

<sup>246</sup> Darpö, Regeringen bestämmer över Botniabanan, s. 5

regeringen har möjlighet att ålägga en sökande att vidta kompensationsåtgärder. Dessutom är det oklart om regeringen kan neka tillåtlighet utan att sökanden ges möjlighet att vidta kompensationsåtgärder.

Tillåtligheten av Botniabanan var beroende av att intrånget i Natura 2000-området komparerades. Målet rörde visserligen ett Natura 2000-område men den diskussion som fördes vid tillståndsprocessen kommer ändå att redovisas här för att läsaren skall ha den i åtanke vid den kommande analysen.

Beträffande tillståndsbeslutet av Botniabanan uttalar Miljööverdomstolen i domskälen att regeringen i tillåtlighetsbeslutet har tagit ställning till om det är *möjligt* att vidta godtagbara kompensationsåtgärder. Miljööverdomstolen anser vidare att regeringen inte tagit slutlig ställning till vilka kompensationsåtgärder som ska vidtas.<sup>247</sup> Tillåtlighetsbeslutet torde därför enbart innebära att regeringen bedömt det möjligt att kompensera intrånget i Natura 2000-området. Närmare villkor ska sedan tillståndsmyndigheten ta ställning till. Om domstolens resonemang skulle appliceras även vid prövning av kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 5 § MB skulle det således räcka att regeringen konstaterade att det är möjligt att kompensera.

Fråga uppkommer även vad som gäller i det fall regeringen har tillåtit verksamheten och sökanden sedan misslyckas med att utreda och föreslå tillräckliga kompensationsåtgärder trots föreläggande om komplettering från domstolen. Är domstolen då ändå skyldig att tillåta verksamheten? I målet med Botniabanan förklarar Miljööverdomstolen i sina domskäl att domstolen i ett sådant fall bör kunna avvisa målet trots att ett positivt tillåtlighetsbeslut har getts av regeringen.<sup>248</sup> Miljööverdomstolen uttalar vidare att en domstol har rätt att föreskriva andra kompensationsåtgärder än de som sökanden har föreslagit.<sup>249</sup>

Vid en jämförelse med kompensationsåtgärder enligt bestämmelsen 16 kap. 5 § 2 st MB skulle sannolikt tillståndsmyndigheten inte kunna föreskriva andra kompensationsåtgärder än de som sökanden har föreslagit, då det krävs att kompensationsåtgärder vidtas i en annan verksamhet. Det torde strida mot allmänna rättsprinciper att föreskriva att annan än sökanden ska vidta kompensationsåtgärder i sin verksamhet.

---

<sup>247</sup> MÖD 2006:44

<sup>248</sup> MÖD 2006:44

<sup>249</sup> MÖD 2006:44

Enligt 17 kap. 7 § MB kan regeringen föreskriva särskilda villkor i sitt tillåtlighetsbeslut för att tillgodose allmänna intressen. Möjligheten att vidta kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 5 § 2 st. MB är emellertid som utgångspunkt frivilliga. Om regeringen villkorar sitt tillåtlighetsbeslut med att tillräckliga kompensationsåtgärder vidtas blir kompensationsåtgärderna en förutsättning för att tillstånd kan meddelas. I praktiken torde det dock inte medföra någon skillnad, då kravet på att kompensationsåtgärder ska vidtas alltid är en förutsättning för att tillstånd ska meddelas om en miljökvalitetsnorm i området är överskriden.

Om regeringen vid tillåtlighetsprövningen prövar sökandens möjlighet att vidta kompensationsåtgärder och fastställer vilka kompensationsåtgärder som ska vidtas blir omfattningen av tillståndsmyndighetens prövning mycket liten. Eftersom en mindre krets kan överklaga ett tillåtlighetsbeslut från regeringen än ett tillståndsbeslut från en tillståndsmyndighet skulle en sådan ordning kunna skada rättssäkerheten.

Vi anser oss inte kunna bedöma hur regeringen skall hantera 16 kap. 5 § MB i sin tillåtlighetsprövning. Förhoppningsvis kommer det att klargöras genom regeringens kommande prövning av överklagandet av fastställandet av arbetsplanen för väg E18.

## 6. Plan- och bygglagen

### 6.1 Plan- och bygglagen och miljö kvalitetsnormer

I plan- och bygglagen finns ett flertal regler som tar sikte på miljö kvalitetsnormer. På grund av utrymmesskäl kommer uppsatsen främst att behandla 2 kap 2 § PBL som stadgar att planläggning inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt miljö balken överträds.<sup>250</sup> Bestämmelsen är av intresse för uppsatsen då den utgör en liknande stoppregel som den i 16 kap. 5 § MB. Eftersom en ny verksamhet i flertalet fall kräver bygglov är det av intresse att se hur reglerna för bygglov förhåller sig till miljö balkens regler om miljö kvalitetsnormer.

Utgångspunkten i PBL är att olika allmänna intressen skall vägas mot varandra. Vid planläggning är miljön normalt sett ett intresse som ställs mot en rad andra intressen.<sup>251</sup> Miljö kvalitetsnormer får emellertid inte vägas mot andra intressen.<sup>252</sup> Planläggning får inte medverka till att en norm överträds. Konstruktionen med miljö kvalitetsnormer är därför främmande för PBL då den innebär ett avsteg från huvudprincipen att en helhetsbedömning skall göras.

PBL-kommittén fick i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. Det resulterade i en utredning i vilken kommittén framför kritik mot att regleringen avseende miljö kvalitetsnormer är otydlig. Kommittén menar att regleringen ger upphov till tillämpningsproblem och det framhålls att det för enskilda projekt råder en rättsosäkerhet på området som rör PBL och miljö kvalitetsnormer.<sup>253</sup>

### 6.2 Hur förhåller sig 2 kap 1 - 2 §§ PBL till 16 kap 5 § MB?

#### 6.2.1 2 kap. 1 § 2 st PBL

*“Enligt 5 kap. 3 § miljö balken skall miljö kvalitetsnormer iakttagas vid planering och planläggning.”* - 2 kap. 1 § 2 st PBL

2 kap. 1 § 2 st PBL hänvisar till 5 kap. 3 § MB där det föreskrivs att miljö kvalitetsnormer skall iakttagas vid planering och planläggning. Bestämmelsen i PBL är således en erinran om att miljö balkens regler skall iakttagas.<sup>254</sup>

---

<sup>250</sup> 2 kap. 2 § PBL

<sup>251</sup> SOU 2005:59 s. 111

<sup>252</sup> SOU 2005:59 s. 111 och SOU 2005:113 s. 81

<sup>253</sup> SOU 2005:77 s. 338

<sup>254</sup> Kommentaren till 2 kap. 1 § PBL



Vad som menas med termen *iaktta* har inneburit en del tolkningssvårigheter. Enligt propositionen till miljöbalken innebär bestämmelsen att planering och planläggning skall göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas.<sup>255</sup> PBL-kommittén menar dock i sin utredning att det är ovisst om planering skall underlätta möjligheterna att uppfylla normerna eller om syftet med bestämmelsen är att motverka en överträdelse av normerna.<sup>256</sup> Anledningen till att kommittén tvekar till bestämmelsens innebörd beror sannolikt på att uttalandet i propositionen återfinns i förarbetena till miljöbalken och inte i förarbetena till PBL. Samtidigt kan anföras att reglerna i PBL hänvisar till miljöbalken. Det framgår inte av kommitténs uttalande om de har beaktat uttalandet i propositionen.

Uttalandet i propositionen är tydligt, vilket sannolikt innebär att planering och planläggning skall göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas.

### 6.2.2 2 kap. 2 § 1 st sista meningen PBL

*”Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds.”*

- 2 kap. 2 § 1 st PBL

I 2 kap. 2 § PBL föreskrivs att planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB överträds. En detaljplan, vars genomförande skulle medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds, får således inte antas. Motsvarande gäller övrig planläggning enligt PBL.<sup>257</sup> Det betyder till exempel att bygglov inte får medges utanför detaljplanelagt område, om bygglovet medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids.<sup>258</sup>

Till skillnad från 2 kap. 1 § PBL anger bestämmelsen i 2 kap. 2 § PBL en specifik rättslig effekt av miljökvalitetsnormer.<sup>259</sup> Det gör att 2 kap. 2 § PBL är att anse som den viktigaste kopplingen mellan miljöbalken och PBL vad gäller miljökvalitetsnormer.<sup>260</sup>

---

<sup>255</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 46

<sup>256</sup> SOU 2005:77 s. 313 f

<sup>257</sup> Kommentaren till 2 kap. 2 § PBL

<sup>258</sup> SOU 2005:59 s. 113

<sup>259</sup> Kommentaren till 2 kap. 2 § PBL

<sup>260</sup> Kommentaren till 2 kap. 2 § PBL

### 6.2.3 Omfattar 2 kap 2 § PBL befintliga verksamheter?

Det har i propositionen "Följdlagstiftning till miljöbalken" påpekats att 2 kap. 2 § 1 st sista meningen PBL motsvarar 16 kap. 5 § MB.<sup>261</sup> Det är emellertid oklart hur detta uttalande skall tolkas. 16 kap. 5 § MB gäller endast ny verksamhet och det kan ifrågasättas vad som gäller då en ny detaljplan upprättas för att bygga ut befintlig verksamhet. Eftersom 2 kap 2 § PBL enligt propositionen motsvarar 16 kap. 5 § MB borde 2 kap. 2 § PBL enbart omfatta nya verksamheter. Det kan emellertid inte utläsas ur lagtexten att 2 kap. 2 § PBL enbart skulle träffa nya verksamheter.

Det finns åtminstone två fall då problemet skulle kunna bli aktuellt. Dels då det krävs en ny detaljplan för att kunna bygga ut befintlig verksamhet och dels då en befintlig verksamhet ansöker om bygglov för att bygga ut utanför detaljplanelagt område. Är 2 kap 2 § PBL även tillämplig vid utvidgning av befintlig verksamhet har PBL ett vidare tillämpningsområde än miljöbalken. 2 kap. 2 § PBL kan då även stoppa utbyggnad av befintliga verksamheter.

### 6.2.4 Medger 2 kap. 2 § PBL möjlighet till kompensationsåtgärder?

Om 2 kap 2 § PBL motsvarar 16 kap. 5 § MB borde det finnas möjlighet att vidta kompensationsåtgärder. Som ovan nämnts i avsnitt 4.7 har PBL-kommittén uttalat att är PBL strängare än miljöbalken och att lagen inte medger avsteg från bindande miljö kvalitetsnormer. Kommittén uttalar att det vore önskvärt att införa motsvarande möjligheter till kompensationsåtgärder vid överskridande av miljö kvalitetsnormer som ges enligt miljöbalken i PBL.<sup>262</sup> Uttalandet tyder på att en sådan möjlighet inte finns idag. Det skulle i så fall kunna innebära att trots att en verksamhet beviljats tillstånd enligt miljöbalken som följd av kompensationsåtgärder enligt 16 kap 5 § 2 st MB skulle verksamheten inte beviljas bygglov enligt PBL. Emellertid menar kommittén troligtvis att det enligt miljöbalken är möjligt att överskrida normen om luftkvaliteten förbättras på en annan plats och att PBL inte medger sådana kompensationsåtgärder (det är högst osäkert om miljöbalken medger ett sådant förfarande, vilket utvecklas i kapitel 7). Sannolikt kan därför planläggning ske eller bygglov beviljas om kompensationsåtgärder som innebär att normen klaras vidtas. Då medverkar inte planläggningen eller beviljandet av bygglov till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Däremot är det mer osäkert vad som gäller i det fall då

---

<sup>261</sup> Prop. 1997/98:90 s. 302

<sup>262</sup> SOU 2005:77 s. 337

normer redan är överträdna eftersom verksamheten då, trots att kompensationsåtgärder vidtas, medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

### 6.3 *Vad gäller om det finns en detaljplan som tillåter bygglov?*

I det här avsnittet utreds problematiken kring huruvida bygglov kan meddelas om en äldre detaljplan tillåter bygglov trots att en miljö kvalitetsnorm överskrids eller kommer att överskridas på grund av att bygglovet beviljas.

Inom detaljplanelagt område skall bygglov beviljas om åtgärden inte strider mot detaljplan.<sup>263</sup> Utanför detaljplanelagt område får, som ovan nämnts, bygglov inte medges om ett sådant medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids.<sup>264</sup> Eftersom PBL kräver att hänsyn tas till miljö kvalitetsnormer vid detaljplanering anser lagstiftaren sannolikt att miljö kvalitetsnormerna tillgodoses därigenom. Problemet uppstår emellertid i de fall en lagkraftvunnen men ännu ej genomförd plan medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Problem med luftkvalitet kan ha uppstått efter att planen vunnit laga kraft. Lagstiftaren förutsätter att kommunen i ett sådant fall bordlägger frågan om bygglov och påbörjar arbetet med att ändra detaljplanen.<sup>265</sup> I propositionen "Följdragstiftning till miljö balken" har regeringen uttalat att det i fall som ovan nämnts finns möjlighet att agera enligt 5 kap. 11 § PBL.<sup>266</sup>

Bestämmelsen i 5 kap. 11 § PBL är emellertid restriktiv och föreskriver att en detaljplan *endast* får ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om det är *nödvändigt* på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, som inte kunnat förutses vid planläggningen. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men sannolikt inte en skyldighet, för kommuner att upphäva eller ändra detaljplan om miljö kvalitetsnormer överträds.<sup>267</sup>

Enligt 12 kap. 1 § p. 3 PBL skall länsstyrelsen pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte iakttas. Då det faller utanför uppsatsens ram kommer länsstyrelsens skyldighet att pröva detaljplaner inte att utvecklas vidare.

---

<sup>263</sup> 8 kap 11 § PBL

<sup>264</sup> SOU 2005:59 s. 113

<sup>265</sup> Prop. 1997/98:90 s. 163

<sup>266</sup> Prop. 1997/98:90 s. 162

<sup>267</sup> SOU 2005:113 s. 25

Det bör noteras att även om en detaljplan medger en viss byggrätt kan bygglov vägras. Det eftersom det finns bestämmelser i 3 kap. PBL som måste iakttas. Exempelvis kan andra författningars krav innebära att bygglov ej medges.<sup>268</sup> Vilka dessa krav är kommer dock inte att utredas vidare.

#### 6.4 *Behövs möjligheten till kompensationsåtgärder i PBL?*

För att kompensationsåtgärder skall kunna utgöra ett effektivt verktyg för att förbättra luftkvaliteten krävs att reglerna i PBL inte hindrar möjligheten att vidta sådana åtgärder. I det här avsnittet utreds därför om det behövs en möjlighet till kompensationsåtgärder i PBL.

PBL-kommittén har som ovan nämnts uttalat att det i PBL bör införas motsvarande möjligheter till kompensationsåtgärder som finns i miljöbalken. Kommittén tycks anse att miljöbalken tillåter att normer överskrids på ett ställe om verksamhetsutövaren ser till att normer uppfylls någon annanstans. Uttalandet är emellertid svårt att kombinera med ett senare uttalande i utredningen där kommittén inte anser ”att det finns möjligheter att genom ändringar i PBL medge generella avsteg från sådana gräns- och riktvärden som har satts med utgångspunkt från EG-direktiv och riksdagsbeslut med hänsyn till effekterna för människors hälsa”.<sup>269</sup> Kommittén tycks i vissa delar av sin utredning vara för att meddela undantag från miljökvalitetsnormerna för att som helhet kunna uppnå en bättre luftkvalitet, men senare anse att sådana avsteg inte är möjliga. Kommittén har i varje fall pekat på att regler som motsvarar möjligheten till kompensationsåtgärder enligt miljöbalken bör införas i PBL.

2 kap. 2 § PBL bör medge möjlighet till kompensationsåtgärder i samma utsträckning som miljöbalken, så att en verksamhet som tillåts enligt miljöbalken inte ska vägras bygglov på grund av 2 kap. 2 § PBL. Ett problem blir emellertid om 2 kap. 2 § PBL skall gälla all verksamhet och inte bara ny verksamhet. Det skulle innebära att en befintlig verksamhet som inte omfattas av 16 kap 5 § MB skulle behöva kompensera för att kunna få bygglov för en utbyggnad enligt PBL. Det som kan konstateras är att PBL och miljöbalken bör omarbetas så att regleringarna stämmer bättre överens med varandra. Det skulle undanröja den osäkerhet och förvirring som råder idag.

---

<sup>268</sup> SOU 2005:113 s. 82

<sup>269</sup> SOU 2005:77 s. 337

## 7. Är det möjligt att göra en helhetsbedömning av luftkvaliteten vid tillämpning av 16 kap. 5 § 2 st MB?

### 7.1 Helhetsbedömning av luftkvalitet?

I detta avsnitt redogörs för huruvida det är möjligt att göra en helhetsbedömning av luftkvaliteten vid tillämpning av 16 kap. 5 § 2 st MB. Det vill säga om det är möjligt att överträda normer på en plats om möjligheterna att klara normerna ökar någon annanstans.

#### 7.1.1 Miljöbalken

Det tycks råda en viss oenighet kring huruvida miljöbalken tillåter en helhetsbedömning av luftkvaliteten. I SOU 2005:113 uttalas att det inte är förenligt med EG-rättens krav på genomförande av miljökvalitetsnormer att tillåta försämringar av ett litet område genom att vidta en åtgärd som kan främja miljökvaliteten i ett större område.<sup>270</sup> Miljöbalkskommittén anser emellertid att miljöbalkens bestämmelser möjliggör *kompensation* genom att ett överskridande på en plats kan kompenseras av en förbättring på en annan plats.<sup>271</sup>

#### 7.1.2 EG-rätten

Det anges i luftramdirektivet att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att gränsvärdena respekteras.<sup>272</sup> Ett gränsvärde är en nivå som inte får överskridas, med undantag för toleransmarginalen som är ett procenttal som fastställs i direktivet.<sup>273</sup> Det finns således ett värde som enligt luftramdirektivet inte får överskridas och det värdet utgörs av gränsvärdet plus toleransmarginalen. Därför är det sannolikt i strid med EG-rätten att tillåta överträdelser av det slutvärdet även om luftkvaliteten som helhet förbättras. Sverige har i viss utsträckning infört strängare krav än vad EG-rätten kräver och en helhetsbedömning av luftkvaliteten är därför sannolikt i enlighet med EG-rätten så länge en sådan bedömning inte innebär att det slutvärde som föreskrivs i direktivet

---

<sup>270</sup> SOU 2005:113 s. 120

<sup>271</sup> SOU 2005:59 s. 125

<sup>272</sup> 96/62/EG art. 7 p. 1

<sup>273</sup> 96/62/EG art. 2 p. 5 och 8

överskrids. Som angetts under avsnitt 1.3 kommer uppsatsen inte att redogöra för huruvida mätplatser väljs ut i enlighet med EG-rätten eller för mät- eller beräkningssvårigheter.

## 7.2 *Plan- och bygglagen och väglagen*

PBL-kommittén har uttalat att det enligt PBL inte är möjligt att överskrida normen på en plats trots att man medverkar till att normen underskrids på en annan plats, se avsnitt 6.2.4. Kommittén menar emellertid att en sådan reglering är önskvärd.<sup>274</sup>

Trots kommitténs uppfattning om att en helhetsbedömning inte är förenlig med PBL använder sig myndigheter ofta av en helhetsbedömning vid tillämpningen av PBL. Exempelvis uttalar Länsstyrelsen i Stockholms län i ett i utställningsyttrande:

”Den fortsatta utbyggnaden av Norra Länken är en av regionens viktigaste vägombyggnader för att uppnå ett långsiktigt hållbart trafiksystem med hänsyn till såväl miljö som tillgänglighet. Luftföroreningarna i form av bland annat kvävedioxid och partiklar kommer totalt sätt att minska kraftigt för stora delar av området kring Norrtull. Endast för smärre områden föreligger en viss risk att gällande miljö kvalitetsnormer kommer att överskridas. Det kan därför inte vara rimligt eller ha varit lagstiftarens mening att bestämmelserna i plan- och bygglagen med dessa förutsättningar ska hindra ett för samhällsnyttan angeläget vägbyggnadsprojekt. Även om det inte finns en direkt koppling mellan plan- och bygglagen och 16 kap 5 § i miljöbalken anser Länsstyrelsen dessutom att det genom analogi går att tillämpa ett liknande resonemang i detaljplanesammanhang. I bestämmelsen i miljöbalken stadgas att en verksamhet får tillåtas, om sådana åtgärder vidtas att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. Enligt Länsstyrelsens uppfattning kommer utbyggnaden av Norra Länken att totalt sätt innebär en ökad möjlighet att klara normerna i inte obetydlig utsträckning... Detta tillsammans med de förslag till åtgärder som Länsstyrelsen föreslagit och som Länsstyrelsen kommer att föreslå gör att Länsstyrelsen bedömer att miljö kvalitetsnormerna iakttagits.”<sup>275</sup>

---

<sup>274</sup> SOU 2005:77 s. 337

<sup>275</sup> Detaljplan för del av Norra Länken (Norrtull – Roslagstull) inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, Dp 2000-12936-54

Länsstyrelsens resonemang är representativt för vad som anförs i flera detaljplaner och i åtgärdsprogram.<sup>276</sup> Även regeringen har i sitt beslut om tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. MB av väg E 18 pekat i riktning mot att en helhetsbedömning är möjlig. Regeringen konstaterar att miljökvalitetsnormen för partiklar kan komma att överskridas på ingående vägdel i projektet men att projektet, vid en samlad bedömning, inte står i strid med miljöbalkens bestämmelser.<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> Se bland annat Miljökonsekvensbeskrivning till förslag till Detaljplan för Del av Sjöstadporten inom stadsdelen Hammarby Sjöstad i Stockholm S-Dp 2006-03400-54 s. 17 som hänvisar till Miljökvalitetsnormer för luft, en vägledning för detaljplaneläggning med hänsyn till luftkvalitet, Länsstyrelsen i Stockholms län

<sup>277</sup> Regeringens tillåtlighetsbeslut 2004-07-08 (M2002/3205/F/M)

## 8. Försumbar betydelse

### 8.1 Kan marginella tillskott tillåtas?

Det råder delade meningar om huruvida miljö kvalitetsnormer är absoluta eller inte och om förbudet i 16 kap. 5 § MB gäller alla ytterligare luftföroreningar från ny verksamhet. Ofta då en ny verksamhet vill starta i ett redan belastat område kommer den nya verksamhetens medverkan till att normerna överskrids vara försumbart, en droppe i havet. I detta kapitel utreds därför huruvida 16 kap. 5 § MB kan tillåta ny verksamhet som kommer att medverka till att normerna överträds, om tillskottet enbart är marginellt.

När man läser bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB tycks normerna vara absoluta. I SOU 2005:113 anges att försämringsförbudet i 16 kap. 5 § MB gäller varje litet tillskott och alla typer av miljö kvalitetsnormer.<sup>278</sup>

I Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande anses att en verksamhet vars påverkan har försumbar betydelse bör kunna tillåtas även om normer kränks.<sup>279</sup> Samma åsikt framförs i SOU 2005:59 där det anförs att det bör vara möjligt att tillåta verksamheter som enbart ger försumbara bidrag till den förorening eller störning som normen anger eftersom ett försumbart bidrag innebär att det är av försumbar betydelse för möjligheten att klara normen.<sup>280</sup>

#### 8.1.1 Praxis

I ett rättsfall som rörde muddring i Göteborgs hamn framhöll hamnen vid sin tillståndsansökan att muddringen av hamnen skulle kunna påverka miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid i ett område där normerna överskreds. Sökanden påpekade emellertid att det handlade om små förändringar av de totala emissionerna i området.<sup>281</sup> Domstolen tillämpade inte 16 kap. 5 § MB i målet. Domskälen anger att även om verksamheten bidrar till att miljö kvalitetsnormer överskrids så är orsakskedjan mellan verksamheten och överskridandet lång och osäker. Domstolen menar att djupare farleder inte nödvändigtvis behöver innebära ökad hamntrafik och ökade godsmängder. Vidare framhåller domstolen att ökade godsmängder inte nödvändigtvis behöver innebära ökad trafik som i slutändan kan

---

<sup>278</sup> SOU 2005:113 s. 66

<sup>279</sup> SOU 1993:27 del II s. 65

<sup>280</sup> SOU 2005:59 s. 152

<sup>281</sup> Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, Mål nr M 41-01



bidra till att normerna överskrids.<sup>282</sup> Slutligen anför domstolen att eftersom verksamheten även skall prövas enligt 9 kap. MB så kommer prövningen att medföra begränsningar för verksamheten vilket ytterligare försvagar orsakskedjan mellan verksamheten och normerna. Miljödomstolens dom överklagades men Miljööverdomstolen gjorde ingen annan bedömning än miljödomstolen vad avser miljökvalitetsnormerna.<sup>283</sup>

Det kan ifrågasättas om inte miljödomstolens argumentation strider mot försiktighetsprincipen. Domstolen resonerar som om det vore högst osannolikt att muddringen av hamnen skulle medföra ökad hamntrafik. Slutsatsen är anmärkningsvärd med tanke på att ett syfte med muddringen var att utöka hamnens kapacitet. Avgörande var troligtvis att utsläppen som verksamheten skulle bidra med var försumbara i förhållande till den totala mängden utsläpp i området trots att den aspekten inte lyftes fram i domskälen.

I avsnitt 3.2.2.2 omtalades en tillståndsprövning där ett företag som producerade majonnäsbaseerade sallader beviljades tillstånd för en ny process med kokning och skalning av räkor. I målet uttalar miljöprövningsdelegationen att bolagets transporter kommer att beröra Lundbyleden där miljökvalitetsnormer för kvävedioxid överskrids. Dock anser miljöprövningsdelegationen att omfattningen av transportererna är begränsad och att det därför inte är motiverat att föreskriva särskilda villkor för företagets transportarbete.<sup>284</sup> Som redan beskrivits prövades målet inte enligt 16 kap. 5 § MB vilket är synd då det hade varit intressant att se om miljöprövningsdelegationen hade resonerat på samma sätt om verksamheten ansetts vara ny och beviljat tillstånd på grund av att verksamhetens bidrag till normerna var försumbart.

---

<sup>282</sup> Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, Mål nr M 41-01

<sup>283</sup> Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, Mål nr M 41-01

<sup>284</sup> Miljöprövningsdelegationens beslut, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2007-02-28, diarienummer 551-45123-2005

## 9. Förslag på reglering istället för 16 kap. 5 § MB

### 9.1 Förslag på ny reglering

Under 2005 presenterades två statliga offentliga utredningar, SOU 2005:59 samt 2005:113, vilka båda innehöll förslag på förändringar av 16 kap. 5 § MB. Förslagets tillämpningsområde och undantag presenteras kort i det här kapitlet. Likheter och skillnader förslagen emellan kommer att belysas. Förslagen kommer även att jämföras med nuvarande reglering.

I SOU 2005:113 föreslås en ny reglering av kompensationsåtgärder och förbättringsoverskott. Förslagen innebär att förbättringsoverskott ska kontrolleras, godkännas och registreras av tillsynsmyndigheten. Dessutom föreslås införandet av en försämringsavgift som är kopplad till en förbättringsfond. I kapitlet analyseras dessa förslag samt vilka för- och nackdelar de medför. Några förslag vidareutvecklar vi och ger förslag på ny reglering.

### 9.2 Förslag på förändring av 16 kap. 5 § MB

#### 9.2.1 Förslag i SOU 2005:59

I SOU 2005:59 föreslår Miljöbalkskommittén att bestämmelsen 16 kap. 5 § MB ska förändras och flyttas till 2 kap. 7 b § MB.<sup>285</sup> Den föreslagna lydelsen på bestämmelsen är:

*“Om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 överträds eller riskerar att överträdas får en verksamhet inte leda till ökad förorening eller störning i det avseende som normen reglerar vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens.*

*Verksamheten får dock tillåtas:*

- 1. om det följer av ett åtgärdsprogram som har fastställts enligt 5 kap. 5 §,*
- 2. om verksamhetens bidrag till föroreningen eller störningen är av försumbar betydelse för möjligheterna att klara miljökvalitetsnormen,*
- 3. om verksamhetsutövaren utanför den prövade verksamheten vidtar eller bekostar sådana åtgärder att föroreningarna eller störningarna upphör eller minskar så att möjligheterna att klara miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning, eller*
- 4. om verksamheten bidrar till en försämring av möjligheterna att klara miljökvalitetsnormen under en begränsad tid eller inom ett mindre område samtidigt*

---

<sup>285</sup> SOU 2005:59 s. 151

*som den medför väsentligt ökade förutsättningar att klara normen på längre sikt eller i ett större område.*<sup>286</sup>

### 9.2.1.1 Den föreslagna regleringens tillämpningsområde

Den nya bestämmelsen förslås vara tillämplig vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens av verksamheter, däremot inte vid tillsyn eller omprövning av tillstånd.<sup>287</sup> Till skillnad från nuvarande reglering är det inte den nya verksamheten som ska prövas utan den nya störningen. Det spelar därför inte någon roll om prövningen gäller ny eller befintlig verksamhet. Vid befintlig verksamhet är det centrala om störningarna ökar jämfört med vad som medgetts i det tidigare tillståndet.<sup>288</sup>

Det förslås att fyra undantag införs, då en verksamhet får tillåtas trots att den överträder eller riskerar att överträda miljökvalitetsnormen och leder till ökad förorening eller störning i området.

Det första undantaget avser verksamheter som följer av ett fastställt åtgärdsprogram. Inom åtgärdsprogrammet har då föroreningsutrymmet delats upp och åtgärdsprogrammet garanterar därför att de totala föroreningarna inte överskrider någon miljökvalitetsnorm.

Det andra undantaget undantar verksamheter vars bidrag till störningen är av försumbar betydelse för möjligheterna att klara miljökvalitetsnormen. Miljöbalkskommittén medger att mindre utsläpp inte är obetydliga för att klara normen, men de anser att samhällsekonomiska skäl talar för att de individuella prövningarna minskar i antal. För att minska störningar krävs därför dessutom styrmedel som fungerar generellt.<sup>289</sup> Idag är det oklart huruvida verksamheter med en påverkan av försumbar betydelse för att klara normen kan undantas. Problematiken har utvecklats i avsnitt 8.

Det tredje undantaget motsvarar dagens reglering i 16 kap. 5 § 2 st MB. Den nya skrivningen tydliggör att det inte krävs att verksutövaren vidtar åtgärderna, det räcker att denne bekostar dem. Den nya bestämmelsen förtydligar också att åtgärden måste vidtas utanför den egna verksamheten.<sup>290</sup>

---

<sup>286</sup> SOU 2005:59 s. 26 f

<sup>287</sup> SOU 2005:59 s. 153 samt s. 252

<sup>288</sup> SOU 2005:59 s. 151

<sup>289</sup> SOU 2005:59 s. 152

<sup>290</sup> SOU 2005:59 s. 152

Det fjärde undantaget syftar till att undanta projekt som kortsiktigt överträder normen men som ger en långsiktig förbättring av miljösituationen. Undantaget syftar också till att undanta en försämring av ett litet område om försämringen medför att det uppkommer en förbättring i ett större område. Ett exempel som ges i utredningen är att bygga en biltunnel för att förbättra miljön i ett större område. I området precis runt tunnelmynningarna försämras då luftkvaliteten samtidigt som luftkvaliteten i området som helhet blir bättre.<sup>291</sup> Huruvida dagens reglering tillåter ett sådant resonemang har diskuterats ovan i avsnitt 7.

### 9.2.2 Förslag i SOU 2005:113

SOU 2005:113, som huvudsakligen behandlar åtgärdsprogram, har också föreslagit att bestämmelsen 16 kap. 5 § MB förändras. Det förslag som utredningen lägger fram lyder:

*“En verksamhet eller åtgärd får inte komma till stånd eller en befintlig verksamhet förändras om detta leder till ökad förorening eller störning i ett åtgärdsområde enligt 5 kap. 2 b § i de avseenden som normen reglerar.*

*Första stycket gäller dock inte om:*

- 1. det följer av ett åtgärdsprogram som har beslutats enligt 5 kap. 5 §,*
- 2. verksamhetsutövaren eller den som skall vidta en åtgärd, vidtar eller bekostar försiktighetsmått vid sidan av den egna verksamheten eller åtgärden, som går utöver vad som följer av 2 kap. 2–7 §§ och annan lagstiftning och som medför att olägenheterna upphör eller minskar på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning, eller*
- 3. det är fråga om en försämring under en kortare tid men förutsättningarna att uppfylla miljökvalitetsnormen på längre sikt väsentligt förbättras och människors hälsa inte försämras därav.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar får meddela närmare föreskrifter om anmälan till tillsynsmyndighet och andra frågor som har samband med tillämpningen av andra stycket.”<sup>292</sup>*

---

<sup>291</sup> SOU 2005:59 s. 153

<sup>292</sup> SOU 2005:113 s. 29 f

### 9.2.2.1 *Den föreslagna regleringens tillämpningsområde*

Utredningen, som leddes av Gipperth, föreslår att försämringsförbudet utvidgas och ska gälla alla som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller att vidta en åtgärd. Tillämpningsområdet begränsas alltså enligt det nya förslaget inte endast till de verksamheter som är tillståndspliktiga, utan även åtgärder och icke-tillståndspliktiga verksamheter som inte genomgår någon typ av prövning omfattas.<sup>293</sup> Paragrafens tillämpningsområde är därmed större än det som Miljöbalkskommittén har föreslagit och som redogjordes för ovan i avsnitt 9.2.1.

Tillämpningsområdet av den föreslagna regleringen minskar genom de tre undantag som föreslås.

Precis som i Miljöbalkskommitténs förslag på ny reglering undantas först de verksamheter eller åtgärder som är en del av ett fastställt åtgärdsprogram.<sup>294</sup>

I de fall verksamhetsutövaren vidtar eller bekostar en förbättring utanför den egna verksamheten och skapar en förbättring träffas den nya verksamheten av regleringens andra undantag. Förbättringen ska gå utöver vad som redan krävs enligt 2 kap. MB och medföra att möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormen ska öka i inte obetydlig omfattning.<sup>295</sup> Det innebär att förbättringarna sannolikt bör gå utöver vad 2 kap. 3 § MB kräver, se avsnitt 4.3.

Det tredje undantaget medför att en försämring är tillåten under en kortare tidsperiod om verksamheten eller åtgärden som medför försämringen innebär förbättringar och ökade möjligheter att uppnå miljö kvalitetsnormen på lång sikt. En förutsättning för att tillåta även dessa tillfälliga försämringar är att de inte påverkar människors hälsa eller strider mot något EG-rättsligt direktiv, exempelvis försämringsförbudet i ramvattendirektivet.<sup>296</sup>

### 9.2.3 *Skillnader och likheter mellan de två föreslagna regleringarna*

Det här avsnittet tydliggör skillnader och likheter de två förslagen emellan. Miljöbalkskommitténs förslag på ny reglering påminner mer om den nuvarande regleringen och är, som nämnts ovan, tillämplig på verksamheter vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens. Gipperths förslag har ett vidare tillämpningsområde och omfattar ny verksamhet eller åtgärd samt förändring av

---

<sup>293</sup> SOU 2005:113 s. 116

<sup>294</sup> SOU 2005:113 s. 119

<sup>295</sup> SOU 2005:113 s. 119

<sup>296</sup> SOU 2005:113 s. 120

befintlig verksamhet. Enligt förslaget gäller kravet även utan att verksamheten är föremål för prövning.

Från tillämpningsområdet undantas i båda förslagen verksamheter som följer av åtgärdsprogram.<sup>297</sup> De två förslagen behåller den nuvarande möjligheten för verksamhetsutövare att kompensera sitt bidrag till normen genom förbättringsoverskott.

Miljöbalkskommittén föreslår att verksamheter som endast är av försumbar betydelse kan undantas. Förslaget från Miljöbalkskommittén undantar dessutom verksamheter som bidrar till en försämrad möjlighet att klara miljökvalitetsnormen under kortare tidsperiod eller endast i ett mindre område ska undantas. Gipperth föreslår istället att endast försämringar under en kortare tid ska kunna undantas.

### **9.3 Förslag på reglering av kompensationsåtgärder**

#### **9.3.1 Myndighets godkännande av kompensationsåtgärder**

I SOU 2005:113 föreslås att förbättringsoverskott ska kontrolleras, godkännas och registreras av tillsynsmyndigheten för att kunna godkännas och användas i den egna verksamheten. Bevisbördan för att ett förbättringsoverskott är skapat skall vila på verksamhetsutövaren.<sup>298</sup>

Förslaget är bra även om det riskerar att bli administrativt krävande. Det bör dock skapas en lättnad i verksamhetsutövarens beviskrav för att ett förbättringsoverskott har uppstått. I annat fall finns det risk att verksamhetsutövare anser att transaktionskostnaderna för ett förbättringsoverskott blir för höga och att osäkerheten kring huruvida en planerad åtgärd kommer att skapa ett godkänt förbättringsoverskott blir för stor. Verksamhetsutövare skulle då kunna avskräckas från att vidta kompensationsåtgärder.

##### **9.3.1.1 Förhandsgodkännande av förbättringsoverskott**

En möjlig lösning för att öka verksamhetsutövares vilja att utreda och vidta kompensationsåtgärder är att införa en möjlighet till förhandsavgörande. Det bör införas en möjlighet för verksamhetsutövare att begära ett förhandsbesked från tillståndsmyndigheten om huruvida en åtgärd som denne planerar att vidta kan

---

<sup>297</sup> SOU 2005:113 undantar även åtgärder som följer av åtgärdsprogram från bestämmelsens tillämpningsområde

<sup>298</sup> SOU 2005:113 s. 121

tillgodoräknas som ett förbättringsöverskott vid kommande tillståndsprövning för ny verksamhet.

En fråga som uppkommer i anslutning till diskussionen om möjligheten att införa förhandsavgörande av kompensationsåtgärder är när de förhandsgodkända förbättringsöverskotten ska kunna utnyttjas av verksamhetsutövaren. Det bör finnas hinder mot att utnyttja de förhandsgodkända förbättringsöverskotten innan åtgärderna som skapar dem är utförda. Om det vore möjligt att utnyttja förbättringsöverskotten i förtid och få tillåtelse att starta en ny verksamhet innan luftkvaliteten är kompenserad är risken att ytterligare miljöproblem skapas. Miljökvalitetsnormer skulle då först överskridas innan åtgärderna och förbättringarna sker och innan luftkvaliteten faktiskt förbättras. Eftersom miljökvalitetsnormer syftar till att bestämma det gränsvärde av kemiska ämnen och partiklar som människan och miljön tål, är det ogenomtänkt att tillåta många korta men systematiska överskridanden av miljökvalitetsnormen. Ett system med förhandsbesked bör därför konstrueras så att de förhandsgodkända förbättringsöverskotten inte kan utnyttjas innan den förbättrade åtgärden är utförd.

### 9.3.2 Registrering av förbättringsöverskott

I SOU 2005:113 föreslås att det ska införas ett register för förbättringsöverskott. Genom registret kan den verksamhetsutövare som har skapat ett förbättringsöverskott erhålla ett kvitto som visar att en kompensationsåtgärd har vidtagits. Då effekten av ett förbättringsöverskott är begränsad i tid föreslås att tiden för att nyttja överskottet begränsas.

#### 9.3.2.1 *Handel med förbättringsöverskott*

Förslaget med register och utfärdande av kvitto kan skapa möjlighet till handel med förbättringsöverskott. Handelssystemet skulle kräva andra förutsättningar än det handelssystem med utsläppsrätter för koldioxid som finns idag. Det eftersom föroreningar av kväveoxider och partiklar i luften, till skillnad från föroreningar av koldioxid, vanligtvis enbart skapar lokala luftkvalitetsproblem.

En handel med förbättringsöverskott kräver därför sannolikt att Sverige delas upp i olika zoner och att handeln av förbättringsöverskott endast kan ske inom zonerna. För att ett handelssystem ska fungera så bra som möjligt krävs att zonen består av ett område där det finns ett flertal verksamheter. Området ska dessutom vara relativt

tungt belastat av luftföroreningar. För att skapa en balans mellan tillgång och efterfrågan på marknaden av förbättringsoverskott bör industrierna i zonen vara olika lönsamma och ha olika utrymmen för att skapa förbättringsoverskott i sin verksamhet. Naturligtvis krävs även att en verksamhetsutövare vill etablera sig i området och därför är i behov av att köpa förbättringsoverskott från en annan verksamhetsutövare. Handelssystemet kan under de ovan beskrivna förutsättningarna skapa möjlighet för ny verksamhet att köpa ett förbättringsoverskott från en annan verksamhet för att på så sätt kunna erhålla tillstånd för den nya verksamheten.

Handelssystemet med förbättringsoverskott skiljer sig inte mycket i sak från ett förfarande där två verksamhetsutövare ingår ett civilrättsligt avtal som anger att en befintlig verksamhet skall sänka sina utsläpp till fördel för en ny verksamhet, se avsnitt 4.5. Eftersom förutsättningarna för att skapa ett fungerande handelssystem är begränsade, enligt resonemanget ovan, är det sannolikt inte möjligt att genomföra ett sådant system i Sverige idag. Det kan dessutom ifrågasättas om nyttan för miljön kommer att uppväga de kostnader och administrativa problem som systemet genererar.

### 9.3.3 Införande av försämringsavgift och förbättringsfond

I den statliga utredningen SOU 2005:113 har det även förslagits att en försämringsavgift ska skapas. Försämringsavgiften skall vara ett komplement och alternativ till att skapa ett förbättringsoverskott. Enligt utredningen skall avgiften betalas av de verksamhetsutövare som vill förändra sin verksamhet eller starta en ny verksamhet och skulle då kunna ersätta kravet på att skapa ett förbättringsoverskott. De inkrävda avgifterna skall bilda en förbättringsfond som myndigheter ska fördela till olika projekt som syftar till att förbättra miljön.<sup>299</sup>

En förbättringsfond och en försämringsavgift skulle kunna vara ett effektivt sätt att samordna åtgärder för att förbättra luftkvaliteten i ett större område. Myndigheters medverkan och kontroll över de vidtagna åtgärderna skulle sannolikt öka möjligheterna att rätt åtgärder genomfördes på rätt sätt och i rätt tid. Risk finns dock att en sådan ordning skulle motverka det förhållningssätt till miljön som miljöbalken avser att förmedla. Visserligen skulle regleringen med en avgift och en fond vara

---

<sup>299</sup> SOU 2005:113 s. 207 ff



förenlig med *förorenaren-betalar-principen*, men regleringen skulle även signalera att det är tillåtet att förorena miljön så länge man betalar för det.

Det finns även en risk att inbetalandet av avgiften och startandet av den nya verksamheten föregår myndigheternas åtgärder för miljön i området. Regleringen skulle därför medföra att miljön först försämras för att sedan kunna förbättras. En sådan reglering är inte önskvärd då miljö kvalitetsnormerna utgör en yttersta gräns för vad människan och miljön tål.

## 10. Nederländerna

### 10.1 Nederländerna och luftkvaliteten

Partikelutsläpp är ett stort problem i Nederländerna eftersom landet har en hög befolkningstäthet och en mer koncentrerad infrastruktur än andra europeiska länder.<sup>300</sup> Dessutom har landet en stark transport- och industrisektor.<sup>301</sup> Luftkvaliteten i Nederländerna överskrider på många platser EU:s gränsvärden för partiklar.<sup>302</sup>

År 2004 upplyftes luftkvaliteten till Nederländernas mest prioriterade miljöfråga.<sup>303</sup> Det var ett direkt resultat av att ett flertal planer bedömts ogiltiga i Nederländerna på grund av att de skulle komma att kränka luftkvalitetsnormerna. Bland annat stoppades ett beslut om att ändra vägnätet för att mildra rusningstrafiken.<sup>304</sup> År 2005 visade forskning att nära hälften av samtliga byggplaner i landet inte skulle komma att klara normerna.<sup>305</sup>

### 10.2 Nederländsk lagstiftning

#### 10.2.1 Gamla luftkvalitetslagen

År 2001 implementerade Nederländerna det första dotterdirektivet genom luftkvalitetslagen.<sup>306</sup> Lagen skulle tillämpas av alla myndigheter vid såväl tillståndsprövning av verksamheter som vid godkännande av planer.<sup>307</sup> Myndigheterna hade enligt lagen till uppgift att sörja för att normerna klarades.<sup>308</sup>

Den nederländska förvaltningsdomstolen slog fast att de gränsvärden som lagen föreskrev var absoluta och att de som ovan nämnts skulle beaktas vid alla typer av beslutsfattande.<sup>309</sup> Förvaltningsdomstolen har senare stoppat ett antal

---

<sup>300</sup> Anmälan i enlighet med artikel 95.5 i EG-fördraget. Begäran om tillstånd att anta nationell lagstiftning om undantag från en harmoniseringsåtgärd som gemenskapen antagit (2006/C 12/04)

<sup>301</sup> Report of the Netherlands for CDS-14, Review of sustainable development for energy, industrial development and air quality, s. 33

<sup>302</sup> Anmälan i enlighet med artikel 95.5 i EG-fördraget (2006/C 12/04)

<sup>303</sup> Report of the Netherlands for CDS-14, Review of sustainable development for energy, industrial development and air quality, s. 33

<sup>304</sup> Vrom International. Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment

<sup>305</sup> Report of the Netherlands for CDS-14, Review of sustainable development for energy, industrial development and air quality, s. 33

<sup>306</sup> Besluit Luchtkwaliteit

<sup>307</sup> Fleurke & Koeman, The impact of the EU Air Quality Standards on the Planning and Authorisation of Large Scale Infrastructure Projects in the Netherlands, s. 4

<sup>308</sup> Fleurke & Koeman, The impact of the EU Air Quality Standards on the Planning and Authorisation of Large Scale Infrastructure Projects in the Netherlands, s. 3

<sup>309</sup> Fleurke & Koeman, The impact of the EU Air Quality Standards on the Planning and Authorisation of Large Scale Infrastructure Projects in the Netherlands, s. 1

verksamhetstillstånd samt planer som skulle komma att påverka luftkvaliteten.<sup>310</sup> Praxis lade i stort sett en död hand över utbyggnaden av infrastrukturen i Nederländerna.<sup>311</sup>

Domstolen har emellertid tillåtit verksamheter, trots att normerna överskridits, på grund av att utsläppen av verksamheten varit så små (mellan 0,025 och 0,05 % av det angivna gränsvärdet) att utsläppen inte kunnat beräknas tillräckligt väl. Domstolen har stoppat verksamheter som bidragit med 0,25 % av det angivna gränsvärdet.<sup>312</sup>

## 10.2.2 Nya luftkvalitetslagen

Effekterna av den gamla luftkvalitetslagen resulterade i att den nederländska regeringen valde att mjuka upp regleringen av luftkvalitet.

I den nya luftkvalitetslagen från 2005, som ersatte den från 2001, finns en särskild bestämmelse om kompensationsåtgärder. Bestämmelsen innebär att verksamheter kan tillåtas om kompensationsåtgärder har medfört att luftkvaliteten har förbättrats eller åtminstone är densamma, även om normer överskrids från början. Dessutom är en mindre försämring av luftkvaliteten tillåten om luftkvaliteten som helhet förbättrats genom kompensationsåtgärder.<sup>313</sup> En verksamhet kan således tillåtas överskrida normerna på ett ställe om verksamhetsutövaren förbättrar på en annan plats där normerna överskrids så att situationen som helhet förbättras. De åtgärder som vidtas måste vara direkt relaterade till den verksamhet som tillåts. För att kompensationsåtgärder skall medföra att verksamheten tillåts krävs att luftkvaliteten förbättras *så mycket som möjligt*.<sup>314</sup> Vad som avses med det kommer inte att utredas inom ramen för denna uppsats.

Förvaltningsdomstolen har i senare rättsfall slagit fast att det inte räcker att verksamhetsutövaren vidtar kompensationsåtgärder som innebär en obetydlig förbättring för luftkvaliteten utan det skall röra sig om ett *tillräckligt* bidrag för att normerna skall uppnås.<sup>315</sup> På grund av uppsatsens begränsade omfattning kommer vi

---

<sup>310</sup> Fleurke & Koeman, The impact of the EU Air Quality Standards on the Planning and Authorisation of Large Scale Infrastructure Projects in the Netherlands, s. 1

<sup>311</sup> Fleurke & Koeman, The impact of the EU Air Quality Standards on the Planning and Authorisation of Large Scale Infrastructure Projects in the Netherlands, s. 1

<sup>312</sup> Prof. dr. Chris Backes, LL.M, Professor of Administrative Law, Universiteit Maastricht

<sup>313</sup> Fleurke & Koeman, The impact of the EU Air Quality Standards on the Planning and Authorisation of Large Scale Infrastructure Projects in the Netherlands, s. 5

<sup>314</sup> Mailkonversation med Prof. dr. Chris Backes, Universiteit Maastricht, november 2007

<sup>315</sup> Fleurke & Koeman, The impact of the EU Air Quality Standards on the Planning and Authorisation of Large Scale Infrastructure Projects in the Netherlands, s. 4

inte vidare att utreda vad som avses med ett tillräckligt bidrag enligt nederländsk praxis.

### 10.2.3 Ändringar 2007-11-15

Den 15 november 2007 infördes ändringar i den holländska miljölagstiftningen. I Nederländerna skall det framöver finnas lokala och nationella luftkvalitetsplaner vars syfte är att klara luftkvalitetsnormerna i hela landet. Om kraftigt förorenande verksamheter är inkluderade i programmet kan dessa tillåtas. Dessutom skall alla verksamheter som bidrar med mindre än 3 % av normerna kunna tillåtas (exempelvis 1.2 µg av 40 µg som utgör det tillåtna dygnsmedelvärdet för NO<sub>x</sub>).<sup>316</sup>

### 10.3 *Diskussion kring regleringen i Nederländerna*

De nederländska myndigheterna har konsekvent stoppat planer och verksamheter som skulle ha kommit att bidra till att luftkvalitetsnormer överskridits. Förvaltningsdomstolens tolkning av luftkvalitetslagen resulterade i ett dödläge som satte press på politikerna att mjuka upp lagstiftningen. Det ledde i sin tur till en lagstiftning som medger överskridanden av normerna om det vidtas kompensationsåtgärder som medför en helhetsförbättring av luftkvaliteten.

De lagändringar som infördes den 15 november innebär att projekt som bidrar med mindre än 3 % av gränsvärdet kan tillåtas. Det är därför tveksamt om den nederländska lösningen överensstämmer med EG-rätten, se avsnitt 7.1.2.<sup>317</sup>

Det är rimligt att anta att det dödläge som regleringen i Nederländerna innebar gav upphov till en politisk press som i sin tur medförde lagändringar. Sannolikt finns idag en liknande press på svenska myndigheter och det kan vara en anledning till att 16 kap. 5 § MB inte tillämpas. Enskilda handläggare upplever ett tryck då deras ställningstaganden kan betyda krav på mycket stora investeringar om 16 kap. 5 § MB tillämpas enligt ordalydelsen.<sup>318</sup>

---

<sup>316</sup> Prof. dr. Chris. Backes, Universiteit Maastricht, Stockholm Environmental Law and Policy Centre Seminar; Implementation and application of air quality standards in the EU, Stockholm 2007-11-23

<sup>317</sup> Fleurke & Koeman, The impact of the EU Air Quality Standards on the Planning and Authorisation of Large Scale Infrastructure Projects in the Netherlands, s. 8 samt Mailkonversation med Prof. dr.

Chris. Backes, Universiteit Maastricht, november 2007

<sup>318</sup> Telefonintervju med Lennart Frisch, Miljökonsult, 2007-10-10

## 11. Slutdiskussion

### 11.1 När är 16 kap. 5 § 1 st MB tillämplig?

Frågan om bestämmelsens tillämplighet har besvarats i avsnitt 3.2.

Begreppet ”ny verksamhet” vållar sällan några problem men det är fortfarande oklart om en utbyggnad av verksamhet, som innebär en avvikelse från den befintliga verksamheten, omfattas av 16 kap. 5 § 1 st MB.

Det råder även viss oklarhet kring hur stor del av de transporter en verksamhet genererar som skall omfattas av tillståndsprövningen. Det är därför oklart när en verksamhet skall anses medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds. Det är av vikt att rättsläget klargörs så att myndigheter vet hur de skall förhålla sig till bestämmelsen vid prövning.

### 11.2 Hur kan en ny verksamhet kompensera sin påverkan på luftkvaliteten enligt 16 kap. 5 § 2 st. MB?

Möjligheten till kompensationsåtgärder skulle, som påtalats i inledningen av uppsatsen, kunna innebära ett flexibelt och effektivt instrument för att komma tillrätta med luftkvalitetsproblem och samtidigt möjliggöra nyetablering i belastade områden. Den här uppsatsen har emellertid pekat på att regleringen kring kompensationsåtgärder är ytterst oklar. Det ger upphov till en osäkerhet som avskräcker verksamhetsutövare från att vidta kompensationsåtgärder. Sannolikt leder det till att verksamhetsutövare väljer att etablera sig på annan plats eller inte alls. Konsekvensen blir att möjligheten att förbättra luftkvaliteten i belastade områden genom kompensationsåtgärder går förlorad.

#### 11.2.1 Hur stor del av förbättringsöverskottet skall kunna utnyttjas?

Då en ny verksamhet medför att en miljökvalitetsnorm överträds i ett område där normen ännu inte är överskriden skall den nya verksamheten neutralisera sitt bidrag. Det är emellertid oklart vad som gäller då en norm redan är överträdd i ett område. Lagtexten ger inget direkt svar men det anges i propositionen vid införande av miljöbalken att sökanden ska visa en viss sannolikhet för positiva effekter på miljön trots den planerade verksamheten.

Verksamhetsutövaren ska minska påverkan i området med mer än vad verksamheten kommer att bidra med och därigenom skapa ett överskott. Det

förbättringsöverskott som verksamhetsutövaren skapar bör endast delvis få utnyttjas i verksamheten, annars skulle möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen inte öka.

Det har diskuterats huruvida verksamhetsutövaren måste kompensera i så stor utsträckning att normen i området klaras. Rimligtvis kan så ej vara fallet. Det kan inte krävas att en enskild verksamhetsutövare skall bära hela kostnaden för att komma tillrätta med miljöproblematiken. En sådan reglering skulle i starkt förorenade områden avskräcka från kompensationsåtgärder, vilket i sin tur skulle motverka möjligheterna att förbättra luftkvaliteten i sådana områden. Ansvar för att nedbringa luftföroeningarna till en acceptabel nivå måste istället ligga på myndigheter.

Ytterligare en oklarhet kring kompensationsåtgärder är om samtliga förbättringar i annan verksamhet skall kunna tillgodoräknas eller om enbart förbättringar som går utöver 2 kap. 3 § MB skall räknas. Då det saknas material som rör frågeställningen kan inte någon slutsats dras om vad som gäller. Vad som bör gälla föreslås nedan i avsnitt 11.6.

Eftersom inte hela förbättringsöverskottet får utnyttjas i verksamheten är det väsentligt att klargöra hur stor del som får utnyttjas. Förslagsvis kan fastställas en procentsats eller så kan den amerikanska modellen användas där olika procentsatser gäller, vilka beror av hur förorenat området är. Det senare kan innebära att man snabbare kommer till rätta med problematiken i kraftigt förorenade områden. Det är emellertid viktigt att möjligheterna att kompensera inte blir för ekonomiskt krävande. Många verksamhetsutövare skulle då sannolikt välja alternativa lokaliseringar vilket skulle motverka kompensationsåtgärdernas syfte att förbättra luftkvaliteten i belastade områden.

### 11.2.2 När skall kompensationsåtgärderna vara uppfyllda?

Eftersom tanken med kompensation är att luftkvaliteten i ett område inte skall försämrats bör kompensationsåtgärderna behöva vidtas innan den nya verksamheten startar. Det bör även accepteras att verksamhetsutövaren kompenserar i motsvarande takt som verksamheten påverkar luftkvaliteten. Det har framlagts ett förslag om att en verksamhetsutövare skall kunna betala en försämringsavgift till en förbättringsfond istället för att vidta kompensationsåtgärder. Frågan blir då om verksamhetsutövaren måste invänta en förbättring av luftkvaliteten innan verksamheten kan starta. Om miljö kvalitetsnormerna skall fylla sitt syfte kan anföras att verksamheten måste vänta

med att starta till dess att luftkvaliteten förbättrats. Då bör emellertid verksamhetsutövaren ha rätt att kräva att myndigheterna vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att verksamheten skall kunna starta.

### 11.2.3 Var skall kompensationsåtgärder vidtas?

Kompensation skall enligt lagtexten ske i annan verksamhet, vilket är olyckligt eftersom ett flertal möjliga kompensationsåtgärder då utesluts. Det är oklart huruvida trafiken kan anses vara en verksamhet och det är därför oklart om kompensation kan ske genom åtgärder som inverkar på trafiken. I avsnitt 4.7.2 framförs ett resonemang som öppnar för att trafiken skall ses som en verksamhet, vilket möjliggör ett flertal åtgärder som tar sikte på exempelvis pendeltrafiken.

### 11.3 *Är det möjligt att vid kompensation se till helheten av luftkvaliteten genom att överskrida normerna på en plats för att förbättra luftkvaliteten som helhet?*

Uppsatsen har redogjort för huruvida 16 kap. 5 § MB tillåter en helhetssyn på luftkvalitet, det vill säga om det är tillåtet att överskrida normerna på en plats om det innebär att luftkvaliteten som helhet förbättras. Det tycks vara en inte alltför ovanlig uppfattning att en helhetssyn på luftkvaliteten är möjlig. Det är emellertid tveksamt om en sådan syn överensstämmer med miljöbalken och EG-rätten. Normerna är uppsatta som en gräns för vad människors hälsa tål.

Resonemanget kan illustreras genom en bilresa mellan Göteborg och Stockholm. Är det tillåtet att överträda hastighetsbestämmelserna under vissa kortare sträckor på resan om medelhastigheten ändå ligger under hastighetsgränsen? Svaret på den frågan är självklart nej.

Inte heller i fallet med miljökvalitetsnormer bör man kunna applicera en helhetssyn. En risk med att använda sig av en helhetssyn är att vissa människors hälsa förbättras på bekostnad av andras. I slutändan skulle luftkvalitet kunna bli en klassfråga då somliga områden skulle kunna "offras" för luftkvaliteten som helhet. Tanken kring luftkvalitet som en helhet återfinns i den amerikanska regleringen där det är tillåtet att försämrings i en zon om man kompenserar i en annan zon som är lika eller mer förorenad

Då man studerar myndigheters vägledningar och beslut får man uppfattningen av att inställningen hos länsstyrelserna är att det inte är rimligt att normerna är absoluta och ska kunna stoppa utbyggnad av infrastruktur. Det anses att överträdelser kan tillåtas om luftkvaliteten som helhet förbättras. Med tanke på att länsstyrelsen ogärna tillämpar 16 kap. 5 § MB kan ifrågasättas om länsstyrelserna har samma inställning beträffande verksamheter, eller om bedömningen då är strängare.

Även om det är tveksamt om miljöbalken tillåter en helhetsbedömning har det visat sig att ett sådant synsätt kanske är det enda praktiskt möjliga. Erfarenheterna från Nederländerna tyder på det. Helhetssynen är emellertid svår att acceptera då normerna sätter en gräns för vad människors hälsa tål.

#### *11.4 Hur överensstämmer 16 kap. 5 § MB med 2 kap. 2 § PBL som anger att planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds?*

I avsnitt 6 redogjordes för hur regleringen i 2 kap 2 § PBL ser ut och hur den överensstämmer med 16 kap. 5 § MB. Det är problematiskt att regleringen kring miljökvalitetsnormer och hur de påverkar möjligheten att beviljas bygglov är oklar. På flera punkter överensstämmer bestämmelserna inte med varandra och skapar därmed en osäkerhet hos personer som måste ta hänsyn till bestämmelserna.

Det går inte att utläsa ur lagtexten att 2 kap. 2 § PBL enbart träffar nya verksamheter men samtidigt anges i förarbeten att bestämmelsen motsvarar 16 kap. 5 § MB. Det är därför oklart om bestämmelsen även träffar befintlig verksamhet.

Ytterligare en oklarhet består i att det enligt ordalydelsen i 2 kap. 2 § PBL saknas möjlighet att vidta kompensationsåtgärder. Som givits uttryck för tidigare i uppsatsen är det önskvärt att verksamhetsutövare ges möjlighet att vidta kompensationsåtgärder, då det skulle kunna förbättra luftkvaliteten i områden där miljökvalitetsnormer överskrids. Det är därför av stor vikt att den möjligheten inte stoppas av regleringen i PBL. Det bör således finnas möjligheter att kompensera även enligt PBL, så att en verksamhet som tillåtits enligt miljöbalken inte hindras av PBL.

Den osäkerhet som regleringen i PBL idag ger upphov till kan avhålla verksamhetsutövare från att använda sig av kompensationsåtgärder.



### *11.5 Varför har 16 kap. 5 § MB aldrig stoppat en verksamhet vid prövning?*

Det har gått snart nio år sedan miljöbalken trädde ikraft. Problemet med att miljökvalitetsnormer inte klaras i vissa områden har funnits sedan miljöbalkens införande.

Det finns ett flertal bestämmelser i miljöbalken som skulle kunna förklara varför bestämmelsen sällan aktualiseras. Ett exempel är lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § MB. Dessutom avskräcker sannolikt osäkerheten kring 16 kap. 5 § MB och hur kompensation skall ske många verksamhetsutövare i ett tidigt skede, så att de avstår från att etablera ny verksamhet i redan belastade områden. Det kan förklara varför 16 kap. 5 § MB aktualiseras i så få fall.

Det är emellertid svårare att förklara varför 16 kap. 5 § MB aldrig har stoppat en verksamhet vid prövning. I många fall saknas det en juridisk förklaring till varför bestämmelsen inte tillämpats då den åberopats. Det är därför inte orimligt att anta att det finns andra förklaringar än juridiska till varför tjänstemän och domare väljer att inte tillämpa bestämmelsen. Stoppregeln i 16 kap. 5 § 1 st MB är relativt tydlig och det är därför anmärkningsvärt att den inte tillämpas trots att den åberopas. I vissa fall har tillståndsmyndigheterna valt att motivera varför 16 kap. 5 § MB inte var tillämplig. Exempelvis ansåg miljödomstolen i målet som rörde muddring i Göteborgs hamn, att kausalsambandet var för svagt. I flera fall väljer dock tillståndsmyndigheterna att helt enkelt inte beröra frågan.

Tillståndsmyndigheternas ovilja att tillämpa 16 kap. 5 § MB har sannolikt flera förklaringar. Dels finns troligtvis en inställning att utbyggnaden av en fungerande och samhällsnyttig infrastruktur är viktigare än att miljökvalitetsnormernas klaras på alla platser. Dessutom läggs ansvaret för beslut som kan kräva mycket stora investeringar och inverka negativt på tillväxten på enskilda handläggare, vilket kan innebära att trycket på dessa handläggare helt enkelt blir för stort.

Oron över bestämmelsens tänkbara konsekvenser är emellertid inte obefogade. Situationen i Nederländerna tyder på att en strikt tillämpning av bestämmelsen skulle kunna få svåra följder för exempelvis utbyggnad av infrastruktur och tillväxt i landet.

Oviljan att tillämpa bestämmelsen kan även bero på att det i flera fall finns en tanke om proportionalitet. Tillståndsmyndigheterna anser sannolikt att det är

oproportionerligt att en verksamhet som kommer att bidra försumbart till luftkvaliteten skall stoppas helt då problemet skapats av andra källor.

### *11.6 Hur skulle en möjlig konstruktion för kompensationsåtgärder kunna se ut?*

Ansvar för att utreda och föreslå kompensationsåtgärden ligger idag på verksamhetsutövaren. Eftersom det saknas riktlinjer för hur en verksamhetsutövare skall kompensera är det osäkert vilka kompensationsåtgärder som skulle godkännas vid en prövning. Risken för att tillståndsansökan avslås torde därför vara alltför stor för att kompensationsåtgärder skall vara ett attraktivt alternativ. Ett sätt att hantera problemet skulle kunna vara att införa en möjlighet till förhandsavgörande så att en verksamhetsutövare kan få sina förslag på kompensationsåtgärder godkända innan denne lägger ner alltför mycket tid och pengar på en kommande tillståndsprövning.

För att ytterligare stimulera användningen av förbättringsöverskott skulle en del av ansvaret kunna flyttas över på kommunen genom att kommunen får ta fram förslag på kompensationsåtgärder som en verksamhetsutövare sedan kan välja att finansiera och därigenom kompensera. Exempelvis skulle en utbyggnad av kollektivtrafiken motsvara ett bestämt föroreningsutrymme och en verksamhetsutövare som finansierar en sådan utbyggnad skall ha rätt att utnyttja utrymmet.

Det förbättringsöverskott som verksamhetsutövaren skapar bör endast delvis få utnyttjas i verksamheten, annars skulle möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen inte öka. Det är emellertid viktigt att det utrymme som får utnyttjas i den nya verksamheten fixeras, så att det är klart hur stort förbättringsöverskott som måste skapas för att ge rum åt ny verksamhet. Verksamhetsutövaren skall inte behöva kompensera så mycket att normerna klaras, det ansvaret måste ligga hos stat och kommun. Förslagsvis kan 80 % av det utrymme som skapas få användas i den nya verksamheten. Problemet med orättvisan kring verksamheter som bidrar försumbart till föroreningarna försvinner då, eftersom de enbart behöver kompensera försumbart. Av samma anledning bör verksamheter som endast bidrar försumbart till att normerna överträds inte tillåtas utan att de kompenserar sitt bidrag.

En fråga är om enbart förbättringar som går utöver 2 kap. 3 § MB skall kunna tillgodoräknas. Ett argument som talar för att så bör vara fallet är att det skulle vara i

strid med miljöbalken att verksamheter skulle kunna ta betalt för att använda teknik som verksamheten redan är skyldig att använda enligt 2 kap 3 § MB. Emellertid måste hänsyn tas till vilket syfte bestämmelsen skall ha. Tanken med detta förslag är att 16 kap. 5 § MB skall kunna utgöra ett flexibelt och effektivt instrument för att möjliggöra nyetablering och samtidigt förbättra luftkvaliteten i redan belastade områden. Bestämmelsen skulle därför kunna fungera som morot för de verksamheter som använder sämre teknik än vad som följer av 2 kap. 3 § MB. Det är mer motiverat att förbättra sådana verksamheter än sådana som redan använder sig av teknik som motsvarar kraven i 2 kap. 3 § MB. Dessutom finns risken att kostnaderna för förbättringar som går utöver 2 kap. 3 § MB, som anger vad som är ekonomiskt möjligt för ett branschtypiskt företag, blir så stora att kompensationsåtgärder helt enkelt inte är ett rimligt alternativ. Därför föreslås att varje förbättring i en befintlig verksamhet skall kunna tillgodoräknas som förbättringsöverskott, även om förslaget har nackdelar.

Det är bekymmersamt att varje ny verksamhet som kan generera trafik på redan belastade sträckor skall stoppas av 16 kap. 5 § MB. Det är inte önskvärt att verksamheter förläggs till enskilda platser långt ifrån tätorter. Pendlingstrafiken skulle då sannolikt öka från tätorterna till verksamheten vilket i sig skulle förvärra trafiksituationen. Dessutom skulle utsläppen av växthusgaser troligen öka.

Ett förslag är att undanta externa transporter från prövningen i 16 kap. 5 § MB. Vid bedömningen av om verksamheten kommer att medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds undantas helt enkelt följdföretag. Villkor på sådana transporter kan istället ställas i tillståndet och vid den bedömningen kan hänsyn tas till att transporterna påverkar belastade sträckor. Det skulle innebära ökade krav på transporter vilket skulle få positiva effekter på trafiken generellt. Förslaget skulle minska risken att ett ”dödläge” likt det i Nederländerna uppstår. Samtidigt skulle möjligheten att förbättra luftkvaliteten genom kompensationsåtgärder gå förlorad för bidrag som orsakats av följdföretag. Emellertid bör ansvaret för samhällsstrukturen och trafiken som helhet ligga på stat och kommun. Det är bättre att ställa högre villkor på transporter eller pålägga dessa extra avgifter än att varje ny verksamhet stoppas i tätorter.

Slutligen föreslås att 16 kap. 5 § MB skrivs om så att förbättringsöverskott inte måste skapas genom åtgärder i annan verksamhet. Istället bör anges att förbättringsöverskott kan skapas genom åtgärder utanför den egna verksamheten.

## 11.7 *Slutsats*

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka möjligheterna att etablera ny verksamhet i ett område där miljö kvalitetsnormer överskrids eller riskerar att överskridas. Vår slutsats är det finns möjlighet att vidta kompensationsåtgärder men att oklarheten kring hur sådana ser ut är stor. I den mån det är möjligt har vi försökt att klargöra vad som finns skrivet om kompensationsåtgärder idag men måste konstatera att det finns betydande luckor i regleringen, både i själva bestämmelsen och i hur bestämmelsen förhåller sig till andra lagar.

En ny verksamhet bör inte tillåtas bidra till en ökning av luftföreningarna i ett område där miljö kvalitetsnormer överskrids. Det skall emellertid finnas en möjlighet för en ny verksamhet att etablera sig i ett sådant område om verksamhetsutövaren bidrar till en förbättring av luftkvaliteten. Därför är 16 kap. 5 § MB är värdefull, men innebörden av bestämmelsen måste klargöras.

Eftersom industrin utgör en del av problemet med luftkvalitet bör den även bära en del av ansvaret. Det är därför önskvärt att verksamhetsutövare ges möjlighet att bidra till en förbättring av luftkvaliteten. Det ansvar som läggs på verksamhetsutövaren får dock inte vara orimligt.

Problemet med luftkvalitet bör inte lösas genom att verksamheter förläggs någon annanstans. Om verksamheter förläggs långt bort från städer och industriområden skulle sannolikt trafiken öka vilket i sin tur leder till ökade luftföroreningar. Det är mer önskvärt att förbättra luftkvaliteten i befintliga industriområden så att nya verksamheter kan starta där.

Nya verksamheter är inte den huvudsakliga anledningen till att miljö kvalitetsnormer inte klaras. De är kanske inte ens en betydande orsak. 16 kap. 5 § MB bör därför inte vara det primära instrumentet för att bekämpa luftkvalitetsproblem utan istället ett kompletterande verktyg som ger en möjlighet att förbättra luftkvaliteten i belastade områden. Ansvaret för luftkvaliteten måste ligga på stat och kommun och inte på den enskilde verksamhetsutövaren.

## 12. Källförteckning

### 12.1 *Svensk lagstiftning*

Förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, SFS 2001:527

Miljöbalken, SFS 1998:808

Lagen om byggande av järnväg, SFS 1995:1649

Plan- och bygglagen, SFS 1987:10

Lag om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, SFS 1983:293

Lag om vissa rörledningar, SFS 1978:160

Väglagen, SFS 1971:948

Miljöskyddslag, SFS 1969:387

Luftfartslagen, SFS 1957:297

Byggnadslagen, SFS 1947:385

Vattenlagen, SFS 1918:523

### 12.2 *Offentligt tryck*

#### 12.2.1 Propositioner

Prop. 2005/06:182 - Miljöbalkens sanktionssystem m.m.

Prop. 2004/05:129 - En effektivare miljöprövning

Prop. 2003/04:2 - Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Prop. 1997/98:145 - Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige

Prop. 1997/98:90 - Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.

Prop. 1997/98:45 - Miljöbalk

Prop. 1972:111 - Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten; utgiven Stockholms slott den 20 oktober 1972

#### 12.2.2 Statens offentliga utredningar

SOU 2005:113 - Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer

SOU 2005:77 - Får jag lov? Om planering och byggande

SOU 2005:59 - Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter

SOU 2003:124 - En effektivare miljöprövning, delbetänkande från Miljöbalkskommittén

SOU 1996:103 - Miljöbalken

### 12.2.3 Departementsserien

Ds 2000:29 - Genomförande av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

### 12.2.4 Skrivelser

Regeringens skrivelse 1992/93:13, Agenda 21, ett handlingsprogram för nästa århundrade

## 12.3 *EG-rättsliga källor*

EG-fördraget, Fördrag om upprättandet av Europeiska gemenskapen

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften (Celex 32004L0107)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/3/EG av den 12 februari 2002 om ozon i luften (Celex 32002L0003)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/69/EG av den 16 november 2000 om gränsvärden för bensen och koloxid i luften (Celex 32000L0069)

Rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (Celex 31999L0030)

Rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (Celex 31996L0062)

Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (Celex 31996L0061)

Rådets direktiv 85/203/EEG av den 7 mars 1985 om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid

Commission Communication: Thematic strategy on air pollution, COM(2005)446 of September 21, 2005

Betänkande om den tematiska strategin för luftförorening, Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet 30.6.2006, 2006/2060(INI)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0235+0+DOC+WORD+V0//SV> 2007-11-06

Första miljöhandlingsprogrammet för miljön (1973-1976), OJ 1973 C112/1

Andra miljöhandlingsprogrammet för miljön (1977-1981), OJ 1977 C139/1

Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG, Januari 2007

Anmälan i enlighet med artikel 95.5 i EG-fördraget. Begäran om tillstånd att anta nationell lagstiftning om undantag från en harmoniseringsåtgärd som gemenskapen antagit (2006/C 12/04)

## 12.4 Utländsk lagstiftning

US Clean Air Act

Besluit Luchtkwaliteit

## 12.5 Litteratur

Birnie & Boyle, *International law & the environment*, Oxford University Press, 2 uppl., 2002

Bjällås & Rahm, *Miljöskyddslagen. Handbok i miljö rätt*, Publica, 2 uppl., 1996

Craig & De Búrca, *EU law, : text, cases and materials*, Oxford University Press, 3 uppl., 2003

Ebbesson, *Internationell miljö rätt*, Iustus förlag, 1 uppl., 1993

Gipperth, *Miljö kvalitetsnormer – En rättsvetenskaplig studie i reglerteknik för operationalisering av miljömål*, Uppsala Universitet, 1999

Gipperth, ”Miljö kvalitet och förutsägbarhet”, *Miljö rätten i förändring: en antologi*, Rättsfondens skriftserie 36, Iustus förlag, 1 uppl., 2003

Krämer, *EC Environmental Law*, Sweet & Maxwell, 6 uppl., 2007

Michanek, *Den svenska miljö rätten*, Iustus förlag, 1 uppl., 2004

Michanek, *Supplement till den svenska miljö balken*, via [http://www.iustus.se/html/contents/menu/03\\_katalog/material/supp/miljoratt/miljoratt\\_en\\_nov\\_2006.pdf](http://www.iustus.se/html/contents/menu/03_katalog/material/supp/miljoratt/miljoratt_en_nov_2006.pdf), 2007-09-23

Nilsson, *Introduktion till EU:s miljö rätt*, Santérus förlag, 2 uppl., 2005

Westerlund, *Miljö rättsliga grundfrågor 2,0*, Åmyra förlag AB, 1 uppl., 2003

Westerlund, *En hållbar rättsordning – rättsvetenskapliga paradigm och tankevändor*, Iustus förlag, 1 uppl., 1997.

## 12.6 Artiklar & rapporter

Darpö, *Regeringen bestämmer över Botniabanan*, [http://www.jandarpo.se/upload/Botniabanan2\\_JPM.doc](http://www.jandarpo.se/upload/Botniabanan2_JPM.doc), 2007-10-01

Fleurke & Koeman, *The impact of the EU Air Quality Standards on the Planning and Authorisation of Large Scale Infrastructure Projects in the Netherlands*. [http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina\\_2005/Impact\\_EU\\_Fleurke\\_Koeman.htm](http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2005/Impact_EU_Fleurke_Koeman.htm), 2007-10-30

Hammond, Keeny, & Raiffa, *The hidden traps in decision making*, Harvard Business Review, (1998). [http://www.leadersway.com/email/Hidden\\_Traps\\_in\\_Decision\\_Making.pdf](http://www.leadersway.com/email/Hidden_Traps_in_Decision_Making.pdf), 2007-11-15

Norrman, Fridell, Sternhufvud, *Utformning av miljölagstiftning för transporter – hur påverkas företagens expensionsmöjligheter*, Rapport B1707, <http://www.ivl.se/rapporter/pdf/B1707.pdf>, 2007-11-03

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Annex to *document A/42/427* - Development and International Co-operation: Environment, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, 2007-11-02

Report of the Netherlands for CDS-14, Review of sustainable development for energy, industrial development and air quality, <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/nether/energy.pdf>, 2007-10-30

Naturvårdsverkets rapport nr 5407, Samordnad kontroll av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft, september 2007

CRS Report for congress, sammanfattningen, <http://www.epa.gov/air/criteria.html>, 2007-09-15

Årsrapport, Luftföroreningar, Mätningar i Göteborgsområdet 2006 <http://www.miljo.goteborg.se/luftnet/pdf/Rapport-2006.pdf>, 2007-11-05

## 12.7 Rättsfall

### 12.7.1 Miljööverdomstolen

MÖD 2007:5 (Mål nr M 6043-05)

MÖD 2006:44 (Mål nr M 3094-03, M 4494-04, M 4616-04, M 5214-04)

MÖD 2005:54

MÖD 2005:39

MÖD 2005:4

MÖD 2004:80 (Mål nr M 2538-03)

MÖD 2004:36

MÖD 2003:95

Mål nr M 10499-02

Mål nr M 9336-02

Mål nr M 7179-02

### 12.7.2 Koncessionsnämnden

Beslut B 99/94

### 12.7.3 Miljödomstol

Miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, Mål nr M 3094-03, M 4494-04, M 4616-04, M 5214-04, deldom från 2007-04-26

Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, Mål nr M 41-01



#### 12.7.4 Länsstyrelse

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Miljöprövningsdelegationens beslut, 2007-02-28, diarienummer 551-45123-2005

Länsstyrelsen i Jämtlands län, Beslut B 207/93

#### 12.7.5 Högsta domstolen

NJA 2004 s. 421

#### 12.7.6 Regeringsrätten

RÅ 2004 ref 108

#### 12.7.7 Regeringen

Komplettering av överklagande av Vägverkets fastställelse (PP 30 A 2006:3798) av arbetsplan för ombyggnad/omläggning av väg E18 på delsträckan Hjulsta-Ulriksdal, N2006/5340/IR (2006-09-28)

Regeringens tillåtlighetsbeslut M2002/3205/F/M (2004-07-08)

Regeringens tillåtlighetsbeslut M2001/4060/F/M (2003-06-12)

#### 12.7.8 EG-domstolen

C-361/88 Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany

C-152/84 Marshall v. Southampton & South-West Hampshire Area Health Authority (teaching) (Marshall I)

C-96/81 Commission v. the Netherlands

C-26/62 van Gend en Loos (NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming) v. Nederlandse Administratie der Belastingen

### 12.8 Övriga källor

Karnov genom Thomson Fakta.

Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg, Miljöbalken - En kommentar på Internet, Norstedts Juridik AB

Svenska Akademiens ordbok

Naturvårdsverkets handbok 2006:2 - Luftguiden

Westerlund, GMB-utkast per början av september 2006, <http://www.imir.com/pdf-filer/lag.pdf>, 2007-09-13

Hey, EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies, <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>, 2007-11-20

Sveriges miljömål – kvävedioxidutsläpp,  
<http://miljomal.nu/Pub/Indikator.php?MmID=3&InkID=Kva-24-NV&LocType=CC&LocID=SE>, 2007-11-02

Åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för partiklar i Göteborg, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Maj 2006

Åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborg, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Maj 2006

Detaljplan för del av Norra Länken (Norrtull – Roslagstull) inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, Dp 2000-12936-54

Miljökonsekvensbeskrivning till förslag till Detaljplan för Del av Sjöstadporten inom stadsdelen Hammarby Sjöstad i Stockholm S-Dp 2006-03400-54

Miljö kvalitetsnormer för luft, en vägledning för detaljplaneläggning med hänsyn till luftkvalitet, Länsstyrelsen i Stockholms län 2005

WHO project “Systematic review of health aspects of air pollution in Europe”, Health aspects of air pollution results, <http://www.euro.who.int/document/E83080.pdf>, 2007-11-08

Remissyttrande från Svenskt näringsliv, *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59)*, [http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00002/YTT2006-030-Bil1\\_2989a.pdf](http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00002/YTT2006-030-Bil1_2989a.pdf), 2007-11-08

Johansson, *PM om miljö kvalitetsnormer*  
[http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00000/Milj\\_balken\\_\\_\\_f\\_rslag\\_\\_\\_495a.pdf](http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00000/Milj_balken___f_rslag___495a.pdf), 2007-11-08

Vägverkets information om vägtrafikens utsläpp, Bilen, vägen och luften, [http://www.vv.se/templates/page3\\_\\_\\_19523.aspx#Kväveoxider](http://www.vv.se/templates/page3___19523.aspx#Kväveoxider), 2007-11-11

Vrom International. Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment:s hemsida, <http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=9507>, 2007-10-30

Prof. Dr. Ch. W. Backes, LL.M., Professor of Administrative Law, Department of Public Law, Universiteit Maastricht, Stockholm Environmental Law and Policy Centre Seminar; Implementation and application of air quality standards in the EU, Stockholm 2007-11-23

Mailkonversation med Prof. dr. Ch.W. Backes, LL.M., Professor of Administrative Law, Department of Public Law, Universiteit Maastricht, november 2007

Seminarium om tillståndprocessen för avfallsförbränning i Sävenäs, Västsvenska miljö rättsföreningen, 2007-09-26

Telefonintervju med Lennart Frisch, Miljö konsult, 2007-10-10

Telefonsamtal med Jan Brandberg, miljö utredare, Miljö förvaltningen i Göteborg, 2007-11-15

Lena Gipperth under föreläsning i fördjupningskursen Miljö rätt, Göteborgs Universitet, 2007-01-22