

Möjligheten att föreskriva villkor för transporter i tillstånd till miljöfarlig verksamhet

Sofia Plantin

**Arbetsplatsförlagt redningsarbete, APU,
på Länsstyrelsen i Skåne
HT 2013**

15 p

Lunds universitet

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	5
1.1 Syfte och frågeställningar	5
1.2 Metod	6
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Disposition	6
2 Miljöfarlig verksamhet och transporter	7
2.1 Miljöfarlig verksamhet	
2.2 Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet	7
2.3 Miljökonsekvensbeskrivning	8
2.3.1 Syfte	8
2.3.2 Innehåll	8
2.3.3 Brister i miljökonsekvensbeskrivning – hinder mot prövning	9
2.4 Följdverksamhet	10
2.4.1 Praxis – NJA 2004 s. 421, Stora Enso Hyltebruk AB	10
2.4.2 Följdverksamhet – omedelbart samband	11
2.5 Närområde	11
2.5.1 Försumbar andel	12
2.5.2 Utveckling av begreppet ”närområde” i praxis	13
3 De allmänna hänsynsreglerna och transporter	15
3.1 Försiktighetsprincipen 2 kap. 3 § MB	15
3.2 Lokaliseringsprincipen 2 kap. 6 § MB	16
3.3 Hushållningsprincipen 2 kap. 5 § MB	16
3.4 Skälighetsbedömning 2 kap. 7 § MB	18
4 Möjligheten att föreskriva villkor för transporter	19
4.1 Prövotidsförordnande	19
4.2 Villkor vid tillståndsprövning	19
4.3 Möjlighet att föreskriva villkor för följdverksamheter	20
4.4 Tillståndshavarens faktiska och rättsliga möjligheter att klara av villkoret	21
4.5 Indirekt reglering av transportsektorn	21

4.6 Miljö kvalitetsnormer	22
4.7 Miljömålen	23
4.8 Skånes regionala miljömål	24
5 Rättsfall	25
5.1 Miljö kvalitetsnormer och miljömål	25
5.1.1 MÖD 2007:5, Renova AB	25
5.1.2 M 10242-06, 2008-02-26, Volvo Torslanda	28
5.1.3 MÖD 2009:17, Scania CV	30
5.1.4 MÖD 2009:46, Landvetter Flygplats	32
5.2 Täkter	34
5.2.1 M 8000-12, 2013-09-10, JL AB	34
5.2.2 M 9873-06, 2007-10-04, Fristads Express AB	35
5.2.3 MD Östersund, M 1921-06, slutligt beslut 2007-06-14	36
5.3 Hamnverksamhet	36
5.3.1 MÖD 2009:42, 2009-08-21, Oxelösunds hamn	37
5.3.2 MÖD 2007:55, 2007-11-22, Kapellskärs hamn AB	37
5.4 Övrig verksamhet	38
5.4.1 M 4359-11, 2011-11-21, Nyhamns Energi AB	38
5.4.2 T 4091-08, 2010-07-07, Fortum Värme AB	39
5.5 Exempel på utredningskrav i prövotidsförordnande	40
5.5.1 MÖD 2005:23, 2005-05-10, Billerud Karlsborg AB	41
5.5.2 M 9337-02, 2004-12-23, Fiskeby Board AB	41
5.5.3 M 2538-03, 2004-12-23, Perstorp Speciality Chemicals	42
6 Diskussion	44
Litteratur- och källförteckning	47
Rättsfallsförteckning	49

Sammanfattning

Transporter till och från en verksamhet är att se som ett följdföretag enligt 16 kap. 7§ MB. Detta slår HD fast i det vägledande rättsfallet NJA 2004 s. 421, Stora Enso Hyltebruk AB. De transporter som bedrivs i själva verksamhetsområdet får anses vara en del av den miljöfarliga verksamheten och kan alltid villkorsregleras i tillståndsbeslutet. Transporterna till och från verksamheten är däremot nödvändigt förbundna med verksamheten och är att anse som följdverksamhet till denna. Det är endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten som ska beaktas. I samma rättsfall som nämnts ovan anger HD att en rimlig avgränsning kan vara att kräva att den som sökt tillstånd redovisar miljökonsekvenser av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde. Domstolarna har i ett antal efterföljande domar förtydligat sitt synsätt gällande begreppet närområde. De har gått från en ganska precis tio-milsgräns till ett mer obestämt närområde som fick avgöras från fall till fall. MÖD har, gällande närområdesbegreppet, bland annat uttalat att de totala utsläppens storlek i anläggningens närområde och deras miljökonsekvenser också är av betydelse. Domstolen framhåller vidare att det för jämförelsens skull är viktigt att utsläppen redovisas på olika avstånd från anläggningen. Hittills har transporterna i första hand bedömts utifrån utsläppssynpunkt enligt 2 kap. 3 § MB och lokaliseringssynpunkt enligt 2 kap. 6 § MB men enligt till exempel Energimyndighetens bedömning finns det inget som hindrar att frågan tas upp till prövning enligt hushållningsprincipen, 2 kap. 5 § MB, om det bedöms som relevant och motiverat. Det finns en möjlighet att enligt 22 kap. 27 § MB skjuta upp frågan till dess att erfarenhet vunnits av verksamhetens inverkan. HD har i NJA s. 421 slagit fast att villkor kan föreskrivas om transporter vid tillståndsprövning. En förutsättning för detta är att verksamhetsutövaren har faktiska och rättsliga möjligheter att efterkomma kravet. HD menar vidare att det i MB:s reglering och lagmotiven inte ges något stöd för att det normalt skulle vara påkallat att i ett tillståndsbeslut meddela villkor som skulle innebära en indirekt reglering av transportsektorn. Exempel på sådana villkor är särskilda avgaskrav på lastbilar och fartyg. Villkor för transporter motiveras oftast med att en miljö kvalitetsnorm för luft överskrids eller att det vid en lokaliseringssprövning bedöms motiverat att fastställa villkor. Ibland nämns också miljö kvalitetsmålen. Tillsyns- och föreskriftsrådet har i en rapport lyft fram att erfarenhet visar på att utgångspunkten för att MD för in miljö kvalitetsmål i sitt resonemang är att miljö myndigheterna i samband med tillståndsprövningen argumenterar med miljö kvalitetsmålen som utgångspunkt och då främst de regionala miljö målen. Nedfallen av både svavel och kväve är stora i Skåne och högre än den kritiska belastningsnivån.

1 Inledning

Öresundsregionen är idag en av Skandinaviens och Nordeuropas viktigaste transportknutpunkter. Under 2012 lastades och lossades totalt nästan 290 miljoner ton gods i Sverige vilket är en minskning med 11 procent jämfört med året innan. Mest gods lastades och lossades i Västra Götaland med 16 procent av den totala mängden gods, följt av Skåne med 12 procent och Stockholms län, 11 procent.¹

Vägtransporterna står för cirka 90 procent av Sveriges koldioxidutsläpp.² Utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider och ammoniak uppstår bland annat vid förbränning av fossila bränslen för transporter och är de ämnen som främst påverkar försurning av mark och vattendrag. Även övergödningen påverkas av utsläppen från trafiken. För höga halter av kväve och fosfor i marken eller vattnet är de faktorer som främst orsakar övergödning och merparten av kväveoxidutsläppen kommer från trafiken där biltrafiken och sjöfarten är de huvudsakliga källorna. Trafik och trafikinfrastruktur är dessutom de i särklass största orsakerna till förekomsten av buller. I Sverige beräknas cirka två miljoner människor vara exponerade för trafikbuller som är högre än 55dBA utomhus vid bostaden, vilket överskrider riksdagens gränsvärde för buller vid bostaden.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna framställning är att undersöka möjligheterna att ställa villkor på en verksamhets transporter i tillståndsbesluten till miljöfarlig verksamhet. Framställningen ämnar också att ge exempel på villkor som har fastställts i tillstånd.

Följande frågeställningar har använts:

1. Under vilka förutsättningar är det möjligt att genom villkor ställa krav på en verksamhets transporter i ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet?
2. Hur har domstolarna motiverat de villkor som har fastställts?
3. Hur har transporterna påverkat lokaliseringsprövningen?

¹ Statistik, Lastbilstrafik 2013:12, s. 25.

² Prop. 2008/09:162, s. 51.

1.2 Metod

Rättsutredningen har utgått ifrån en rättsdogmatisk metod och ämnar att fastställa gällande rätt utifrån lagtext, förarbeten, praxis och doktrin har studerats. Störst fokus har jag lagt på genomgången av praxis och hur domstolarna har motiverat att fastställa eller inte fastställa villkor för transporter.

1.3 Avgränsningar

Framställningens fokus ligger främst på en verksamhets landtransporter. Denna avgränsning har gjorts på grund av tidsbegränsning och utrymmesskäl.

1.4 Disposition

I kapitel 2 redogörs för miljöfarlig verksamhet och transporter. Här presenteras också miljökonsekvensbeskrivning och transporter och det vägledande rättsfallet på området, NJA 2004 s. 421. I kapitel 3 redogörs för de allmänna hänsynsreglerna och transporter. Möjligheten att föreskriva villkor för transporter beskrivs i kapitel 4. I kapitel 5 redogörs för rättsfall på området och i kapitel 6 återfinns den avslutande diskussionen.

2 Miljöfarlig verksamhet och transporter

2.1 Miljöfarlig verksamhet

Sammanfattningsvis omfattar miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § MB:

”all användning av mark, byggnader eller anläggningar, dvs. fast egendom eller fasta anläggningar, som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön.”³

Reglerna om miljöfarlig verksamhet syftar till att skydda såväl hälsa som miljö. Det finns dessutom vissa regler i 9 kap. MB som specifikt syftar till hälsoskydd och dessa regler är knutna till begreppet ”olägenhet för människors hälsa”. Detta uttryck definieras som en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.⁴ Här rör det sig inte enbart om störningar som riskerar att skada hälsan, utan även påverkan på välbefinnandet, t.ex. buller, täcks av definitionen. Hänsyn måste också tas till personer som är något känsligare än normalt till exempel allergiker.⁵

2.2 Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet

I en bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd specificeras vilka typer av miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga. Tillstånd till A-verksamheter söks hos mark- och miljödomstolen och B-verksamheter söks hos länsstyrelsen. C-verksamheter omfattas endast av anmälningsplikt. Anmälan sker till en kommunalnämnd med ansvar för miljöfrågor. Syftet med tillståndsplikten är att miljömyndigheter ska kunna styra val av plats och utformning av en verksamhet innan praktiska åtgärder vidtas som är kostsamma och kanske omöjliga

³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 107.

⁴ 9 kap. 3 § MB.

⁵ Michanek och Zetterberg, s. 251.

att ändra på i efterhand.⁶ Tillstånds- och anmälningsplikt gäller inte bara vid nya verksamheter utan även vid ändringar. När det gäller ändring av verksamhet som har tillstånd ska man utgå från vad som är föreskrivet i tillståndsvillkoren, även det så kallade allmänna villkoret. Är det fråga om mindre ändringar kan de dock undantas från tillståndsplikt under förutsättning att en sådan ändring inte innebär att olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.⁷ Viktigast i avgörandet om, var och hur en verksamhet får bedrivas är de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

2.3 Miljökonsekvensbeskrivning

2.3.1 Syfte

En MKB är ett dokument och en process som ska ge ett, ur miljösynpunkt, så bra beslutsunderlag som möjligt och medverka till att kunskapsluckor upptäcks, att kunskapen ökar samt att detta i sin tur bidrar till att verksamheten får så liten miljöpåverkan som möjligt.⁸ En MKB ska ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i 6 kap. MB.⁹ I 6 kap. 3 § anges att;

”Syftet med en MKB är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.”

I den ”fysiska miljön i övrigt” ingår infrastruktur. Att infrastrukturen som en del av den fysiska miljön är en faktor som ska beskrivas betyder att transporterna är en viktig del att beskriva i en MKB.¹⁰

2.3.2 Innehåll

I 6 kap. 7 § MB anges vad en MKB ska innehålla. Denna uppräkningslista är dock inte uttömmande utan MKB:n kan behöva innehålla mer uppgifter för att uppfylla syftet i 6 kap. 3 § MB. Någon direkt vägledning för vilken avgränsning som ska göras vid beskrivningen av transporter ges inte men omfattningen av redovisningen av effekter och konsekvenser

⁶ Michanek och Zetterberg, s. 253.

⁷ Michanek och Zetterberg, s. 254.

⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 46.

⁹ 6 kap. 1 § MB.

¹⁰ Beskrivning av transporters miljöpåverkan i en MKB för industrier och energianläggningar, IVL, 2003, s. 6.

måste göra det möjligt att klargöra om miljö kvalitetsnormer och MB:s hänsynsregler uppfylls. Det gäller att ge en allsidig belysning över alla utsläpp till omgivande miljö, dess påverkan på omgivande miljö samt miljö påverkan och resursutnyttjande i relation till produktionen. Resursutnyttjandet inkluderar råvaror, avfall, energi och transporter. Transporterna bör ses ur perspektiven transporteffektivitet, potentiell och/eller faktisk miljö påverkan. Det är viktigt att redovisa alternativen, liksom de åtgärder som företaget vidtar respektive planerar att vidta för att begränsa transporterna och deras utsläpp.¹¹

Miljö påverkan i form av bidrag till luftföroreningshalter och bullernivåer är viktiga att beskriva i de fall då:

- trafiken relaterad till verksamheten är omfattande och halt- och bullerbidrag är betydande
- transportmängderna ökar betydande för det framtida fallet,
- luftkvaliteten är dålig och miljö kvalitetsnormerna riskerar att överskridas i de områden som berörs av transporterna,
- bullernivåerna är höga i de områden som berörs av transporterna och om,
- bostäder, sjukhus, skolor m.m. finns i närområdet.¹²

Transporter som inte ger några betydande bidrag ska inte behöva beskrivas men ska nämnas. Uppskattning av transporternas utsläpp till luft bör göras i de flesta MKB-er. Undantag kan vara sådana fall där verksamheten endast innebär ett fåtal transporter.¹³

2.3.3 Brister i MKB:n – hinder mot prövning

I ett mål från 2012 (M 2290-12 Bilutlastning för LPG (flytande petroleumgas) Preem AB) ansåg MD att det förelåg sådana brister i MKB:n att det utgjorde hinder mot prövning. Bolaget hade avgränsat den till ansökan följande MKB till konsekvenser av den verksamhet som avses bedrivas inom bilutlastningsplatsen för propan samt till konsekvenser av utsläpp till luft från tillkommande tankbilstransporter. Konsekvenser för människors hälsa och miljön utmed berörda tillfartsvägar har däremot endast berörts mycket översiktligt och då avseende buller. Trafikverket har anfört att de för bolaget enda tillgängliga tillfartsvägarna inte är lämpligt utformade för de trafikmängder som blir aktuella i och med ansökt verksamhet. Verket, som pekar på trafiksäkerhetsrisker utmed både väg 839 och 162, förbi

¹¹ A.a, s. 38.

¹² A.a, s. 39.

¹³ A.a, s. 40.

bostäder, skola och tre tätorter, menar att det ökade antalet transporter bör föranleda säkerhetshöjande åtgärder utmed aktuella vägavsnitt. Preem har uppgett att tankbilstransporterna kommer att motsvara 2,5 % av de tunga transporterna på väg 162 och de transporterna kommer således att utgöra en begränsad andel av antalet tunga transporter på denna väg. Mot bakgrund inte minst av att LPG-transporterna avser mycket brandfarliga vätskor kan emellertid transporterna inte anses försumbara vad gäller risker för människors hälsa och miljön. Vidare gäller att Preem AB:s verksamhet genererar ytterligare transporter, varför bolagets sammanlagda andel av de tunga transporterna kommer att bli högre, samt att bolagets andel av de tunga transporterna på väg 839, utmed vilken det bl. a. finns bostäder och en skola, är betydligt högre än den angivna procentsatsen. Vid angivna förhållanden måste konstateras att tillkommande tankbilstransporter kan ge upphov till sådana störningar och risker att MKB:n borde ha omfattat också dessa. Bristerna i MKB:n gör att domstolen tvingas konstatera att den inte uppfyller kraven enligt 6 kap. 7 § MB jämte 16 kap. 7 § MB.

I MÖD 2006:57 ansåg domstolen att det förelåg sådana brister i MKB:n att ansökan inte kunde läggas till grund för prövning. Vägverket hade i en ansökan om tillstånd att bygga om två färjelägen inte redovisat olägenheterna av färjetrafiken. MÖD hänvisade till två rättsfall, NJA 1977 s. 558 och NJA 2004 s. 421, och fastslog att om olägenheterna av en följdverksamhet är allt för allvarliga kan en ansökan om tillstånd ytterst komma att avslås. MÖD ansåg att eftersom Vägverket hade rådighet över sina egna färjor hade verket rättslig möjlighet att efterkomma villkor om bland annat vilka färjor som fick trafikera leden. Avsaknaden av uppgifter om färjetrafikens miljöpåverkan ansåg MÖD vara en brist MKB:n och ansökan kunde därmed inte läggas till grund för en tillåtlighetsprövning utan MÖD undanröjde och återförvisade målet till MD.

2.4 Följdverksamhet

När en verksamhet tillståndsprövas bör i bedömningen om verksamheten ska få komma till stånd och på vilka villkor detta ska få ske beaktas även följdföretag. Myndigheter har en skyldighet att beakta följdföretag men bara om dessa antas bli behövliga för att verksamheten ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.¹⁴ Exempel på sådana följdföretag är farliga transporter som ska ske till och från den prövade verksamheten.¹⁵ Bestämmelsen reglerar enligt lagtexten bara vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen, inte i vilka avseenden man får föreskriva villkor i sammanhanget.

¹⁴ 16 kap. 7 § MB.

¹⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208.

2.4.1 Praxis - NJA 2004 s. 421, Stora Enso Hyltebruk AB

NJA 2004 s. 421 är vägledande gällande transporter utanför ett företags verksamhetsområde. Detta mål gällde tillståndsansökan från Stora Enso Hylte AB avseende utökad produktion av tidningspapper. HD slår i denna dom fast att de transporter som bedrivs i själva verksamhetsområdet får anses vara en del av den miljöfarliga verksamhet som bedrivs där och kan alltid villkorsregleras i tillståndsbeslut. De tunga och omfattande transportererna till och från verksamheten är däremot nödvändigt förbundna med verksamheten och är att anse som följdverksamhet till denna. HD framhåller att det finns stöd i 16 kap. 7 § MB för att föreskriva villkor om transporter vid tillståndsprovning. En verksamhetsutövare är ofta i hög grad beroende av transporter av råvaror, insatsvaror och färdiga produkter och det ligger därför nära till hands att bedöma transporter i allmänhet som följdverksamheter.

2.4.2 Följdverksamhet - omedelbart samband

HD¹⁶ slår vidare fast att det vid tillståndsprovningen måste göras en rimlig avgränsning av följd företagen så att endast följd företag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprovade verksamheten beaktas. Vid avgörandet av om ett följd företag har ett sådant omedelbart samband med en verksamhet att det ska beaktas vid tillståndsprovningen får avgöras genom en sammanvägning av omständigheter som:

- transporternas karaktär och omfattning
- var transportererna befinner sig i förhållande till anläggningen
- olägenheterna från transportererna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet

Transporterna till och från en anläggning kan härtill utgöra den helt dominerande trafikmängden i anläggningens närområde medan transportererna, när de rör sig längre bort i Sverige eller utomlands, där kan utgöra en försvinnande liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.

2.5 Närområde

¹⁶ NJA 2004 s. 421.

I samma mål som ovan, anger HD att en rimlig avgränsning vid tillståndsprövning och fastställande av villkor för en miljöfarlig verksamhet kan vara att kräva av den som sökt tillstånd att denne redovisar miljökonsekvenser av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde. Exempel på transporter som nämns är marktransporter från en anläggning till en deponi, båttrafik till och från en hamnanläggning eller flygplansrörelser till och från en flygplats. Om olägenheterna i sådana fall skulle visa sig vara alltför allvarliga kan det ytterst innebära att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan komma att avslås. Här hänvisar HD till ett rättsfall, NJA 1997 s. 558, som avsåg en prövning av en småbåtshamn, av den dåvarande vattenlagen, där denna inte tilläts på grund av de olägenheter som bland annat båttrafiken till och från hamnen bedömdes ge upphov till.

HD framhåller att det däremot inte är rimligt att kräva att den som har ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i tillståndsärendet ska redovisa och ansvara för miljökonsekvenserna för långväga transporter när dessa rör sig på stort avstånd från anläggningarna i fråga och där endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.

Då det rör sig om ökad transportbelastning i närområdet till en fabrik ger HD i domskälen exempel på föreskrifter som kan bli aktuella. Det kan vara att den tunga trafiken ska ta en särskild väg till och från fabriken för att undvika att köra genom samhället, att trafiken tilläts endast viss tid på dygnet eller hastighetsbegränsas i närområdet till fabriken. Även föreskrifter som syftar till att ur miljösynpunkt lämpliga transportslag kommer till användning synes kunna bli aktuella. Det kan också bli fråga om att villkorsreglera transporter utanför närområdet på grund av transporternas specifika natur.

2.5.1 Försumbar andel

Vidare har HD slagit fast att det inte är rimligt att kräva att den som har ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i tillståndsärendet ska redovisa och ansvara för miljökonsekvenserna för långväga transporter när dessa rör sig på stort avstånd från anläggningarna i fråga om där endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.¹⁷ Därför ska, för att anses vara närområde, dessutom andelen tung trafik till och från verksamheten i förhållande till den totala mängden trafik inte vara försumbar. MÖD har i M 10242-06, Volvo Torslanda, bedömt att Volvos andel av den

¹⁷ NJA 2004 s. 421.

tunga trafiken på E6 cirka 10 mil från fabriken inte var försumbar då deras andel var mellan 0,8-5 procent.

2.5.2 Utveckling av begreppet ”närområde” - praxis

I ett antal efterföljande domar har domstolarna förtydligat sitt synsätt gällande närområdet. I ett rättsfall från 2004-06-30¹⁸ ansåg MÖD att bolaget borde redovisa vilka utsläpp som sker inom en radie av en, fem respektive tio mil från anläggningen. Det bolaget hade gjort var att redovisa de totala utsläppen från transporterna men domstolen såg inte detta som tillräckligt för att kunna ta ställning till behovet av åtgärder. Av bolagets redovisning i målet framgår att utsläppen av kväveoxider, svaveldioxid och kolväten från transporterna är av den storleksordningen att de skulle ha blivit föremål för villkorsreglering om det rört sig om punktutsläpp från en miljöfarlig verksamhet. MÖD framhåller att det omfattande transportarbetet skulle kunna motivera åtgärder för att motverka utsläppen till luft i närområdet men även regionalt med tanke på utsläppens storlek och dess miljöeffekter inom ett större område.

I mål M 9337-02, Fiskeby Board AB och mål M 2538-03, Perstorp Speciality Chemicals AB gick MÖD från den mer konkreta gränsen om tio mil till ett mer obestämt närområde som fick avgöras från fall till fall. I dessa mål har MÖD gällande närområdesbegreppet uttalat att de totala utsläppens storlek i anläggningens närområde och deras miljökonsekvenser också är av betydelse. Domstolen framhåller vidare att det för jämförelsens skull är viktigt att utsläppen redovisas på olika avstånd från anläggningen. Här är omgivningens beskaffenhet och utsläppens miljökonsekvenser av betydelse. MÖD beslutade vidare att bolagen vid sin utredning av transporterna skulle samråda både med tillsynsmyndigheten och Naturvårdsverket.

En dom från MÖD från 2005-03-23¹⁹ gällde transporter av råvaror till Wargöns bruk, respektive transporter av slutprodukter från bruket. Dessa sker huvudsakligen via landsvägstrafik. Här har MÖD haft som en utgångspunkt vilken typ av miljöpåverkan som transporterna kan ge upphov till. Transporterna genererar störningar i form av buller och utsläpp till luft av bland annat fossil koldioxid, kväveoxider, kolväten, svaveldioxid och stoft. Domstolen anger att:

¹⁸ M 10499-02.

¹⁹ M 9336-02.

”När det gäller försurande ämnen, svaveldioxid och kväveoxider, ämnen som ger upphov till fotokemiska oxidanter, kväveoxider och kolväten, och carcinogena ämnen, vissa kolväten och stoft, *är varje tillskott till miljön av betydelse. Det är den totala belastningen som är av största intresse och det är den som bör redovisas och som åtgärder och regleringen bör syfta till att minska.* Förutom att kväveoxider har försurande egenskaper, verkar gödande och deltar i bildningen av fotokemiska oxidanter, har de också direkta hälsoeffekter vid höga halter. Halterna kan uppkomma där det är täta transporter och effekterna är därför ganska lokala. Åtgärderna bör syfta till att begränsa höga halter.”

Domstolen anser att gällande **buller** kan närområdet begränsas till det område som störs av buller från anläggningen. Detta område kan lätt bestämmas genom bullermätningar eller bullerberäkningar.²⁰

När det gäller de **luftburna föroreningarna** från en anläggning bör på motsvarande sätt som för buller en avgränsning av närområdet göras till det område som påverkas av utsläppen från anläggningen. Det rör sig då emellertid om ett betydligt större område inom vilket en miljöpåverkan från anläggningen kan påvisas. Hur stort detta område är, är inte bara beroende av avståndet från anläggningen utan också av omgivningens beskaffenhet och den förhärskande vindriktningen inom området. MÖD menar att det därför är rimligt att bolaget redovisar miljöpåverkan från transporterna av dessa ämnen inom det området som i övrigt påverkas av utsläppen från bolagets anläggningar.

Uttrycket närområde skulle alltså förstås utifrån inte bara typen av emission utan även vilken räckvidd motsvarande emission har från den fasta anläggningen. Företaget behöver därför endast behandla transportfrågan väldigt nära anläggningen om det är fråga om en anläggning med små utsläpp. Rör det sig däremot om en anläggning med stora utsläpp bör transporterna beaktas på ett betydligt större avstånd. MÖD:s praxis på området är dock inte enhetlig. I ett avgörande från 2005 konstaterade majoriteten kort att förhållandena i allt väsentligt var jämförbara med dem i NJA 2004 s. 421. MÖD ansåg att det inte fanns något behov av att utreda verkningarna i närområdet och därmed inte heller av ett prövotidsförordnande med utredningsvillkor.²¹

MÖD har också slagit fast att även fjärrtransporters effekter i närområdet ska beaktas i villkor.²² Det går inte att se att MÖD skulle ha begränsat företagets anpassningsskyldighet till att gälla enbart lokala åtgärder, som till exempel att flytta in- och utfart till

²⁰ M 9336-02.

²¹ MÖD:s dom 2005-07-13 i mål M 1367-04. Här hade två av ledamöterna avvikande mening.

²² M 9337-02, M 2538-03.

anläggningen, utan de överväganden som MÖD ålägger verksamhetsutövarna får antas gälla för transportlösningarna som helhet även om syftet är att minska de lokala miljöeffekterna.²³

3 De allmänna hänsynsreglerna och transporter

Alla som bedriver näringsverksamhet ska följa de allmänna hänsynsreglerna och de ska dessutom ligga till grund för myndigheters tillståndsbeslut i enskilda ärenden. Det är den som bedriver verksamheten eller vidtar en åtgärd som ska visa att MB:s krav uppfylls enligt den omvända bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § MB.

Det har hittills enbart ställts krav på transporter innanför verksamhetsområdet samt till och från verksamheten i dess närområde. Transporterna har då i första hand bedömts utifrån utsläppssynpunkt, 2 kap. 3 § MB eller lokaliseringssynpunkt, 2 kap. 6 § MB.

3.1 Försiktighetsprincipen 2 kap. 3 § MB

”Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä 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 ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

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

Försiktighetsprincipen innebär att skada och olägenhet för människors hälsa och miljön ska förebyggas, hindras eller motverkas genom behövliga försiktighetsmått. Det förutsätts dock här att kraven inte är orimliga. Verksamhetsutövaren är skyldig att vidta försiktighetsmått redan när det finns en risk för miljöpåverkan.²⁴ När en verksamhet kräver tillstånd, godkännande eller dispens kan bestämmelsen läggas till grund för villkor enligt 16 kap. 2 § andra stycket MB.

Kravet på bästa möjliga teknik innebär enligt motiven att tekniken ska vara industriellt möjlig att använda i branschen, inte bara från teknisk utan också från ekonomisk synpunkt, att den är tillgänglig och inte endast förekommer på experimentstadiet. Den behöver dock inte finnas i Sverige. Villkor om bästa möjliga teknik får inte ställas om syftet är att

²³ JP/Miljönät Stefan Nilsson, 2005-01-18, s. 2.

²⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 209 f.

begränsa utsläpp av koldioxid i verksamheter omfattade av systemet med handel av utsläppsrätter.²⁵ Även dikväveoxid och perflourkolväten omfattas av bestämmelsen. För dessa två ämnen är det dock möjligt att fastställa villkor om det behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.²⁶

3.2 Lokaliseringsregeln 2 kap. 6 § MB

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

Finns det olika alternativ att uppnå ändamålet med en verksamhet eller åtgärd ska man välja den lokalisering som medför minsta intrång och olägenhet från miljösynpunkt.²⁷ Exempelvis kan väntade störningar genom transporter från verksamheten inverka på bedömningen av lokaliseringen av en verksamhet.²⁸ En verksamhet kan i vissa fall inte lokaliseras till någon annan plats därför att ändamålet är att utnyttja en viss naturresurs, till exempel en grustillgång som ska exploateras eller ett vattenfall som ska utbyggas, eller att vissa transporter måste förläggas till en befintlig flygplats. I så fall kan ofta bara konstateras att detta ställe är olämpligt utan att ett alternativ kan diskuteras och lokaliseringsfrågan hänger då nära samman med frågan om verksamheten alls kan tillåtas. Det är inte möjligt att kräva en omlokalisering om den skulle medföra orimliga kostnader enligt 2 kap. 7 § MB.²⁹ Beträffande hur en sådan verksamhet närmare ska ordnas på platsen bör den dock förläggas på ett sätt så att verksamheten stör så lite som möjligt.³⁰

3.3 Hushållningsprincipen 2 kap. 5 §

Som nämnts ovan har transporterna i första hand bedömts utifrån utsläpps- eller lokaliseringssynpunkt. Det finns enligt Energimyndighetens bedömning inget som hindrar att frågan tas upp till prövning även med stöd av hushållningsprincipen om det bedöms som relevant och motiverat. Som exempel ges att ett företag skulle kunna åläggas att i sin energihushållningsplan redogöra för hur företaget arbetar med att minska och effektivisera energianvändningen för transporterna inom verksamheten.³¹ I en rapport³² gjord av

²⁵ 16 kap. 2 § 2 stycket MB.

²⁶ 16 kap. 2 § 3 stycket MB.

²⁷ MÖD 2004:29.

²⁸ MÖD 2007:30.

²⁹ Zeteo lagkommentar till 2 kap. 6 § MB.

³⁰ MÖD 2006:32.

³¹ <http://www.energimyndigheten.se/sv/Offentlig-sektor/Tillsynsvagledning/Tillsyn-pa-energihushallning/Transporter/>, uppdaterad 2013-06-24. 2013-11-19.

³² Rapport från Wistrand Advokatbyrå på uppdrag av statens energimyndighet, 2011-09-28.

Wistrand Advokatbyrå i Stockholm, redogörs även där för att det inte skulle finnas något som utesluter att prövande instans kan ta upp och villkora transporter till och från verksamheten med stöd också av 2 kap. 5 § MB gällande hushållning med energi, om det bedöms relevant och motiverat, på sätt som Naturvårdsverket anför. I T 4091-08, Fortum Värme AB, fastställdes ett villkor som innebar att bolaget skulle sträva efter energieffektiva transportlösningar.³³

I 2 kap. 5 § MB stadgas att:

”Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand ska förnybara energikällor användas.”

Denna rättsregel ger uttryck för hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen. När det gäller transporter är det främst hushållningsprincipen som blir aktuell. Betydelsen av hushållningsprincipen är bland annat att råvaror och energi ska användas så effektivt som möjligt och att förbrukningen minimeras. Bestämmelsen ska gälla vid all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse, kraven på en verksamhetsutövare får dock inte vara orimliga. I förarbetena understryker regeringen att en effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är en förutsättning för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål ska kunna nås. Förnybara energikällor innebär i många fall den bästa hushållningen med ändliga resurser. Alla verksamhetsutövare bör därför ha en effektiv energianvändning och hushålla med energi. Vidare anges i förarbetena att kretsloppsprincipen och principen om hushållning med råvaror och energi ska ingå som en del i de överväganden som ska göras för miljöfarlig verksamhet. I enlighet med det vidare perspektiv som MB ska bygga på bör också frågor om resurshushållning ingå i prövningen. Här anges att frågor som rör möjligheterna att återvinna och återanvända material samt frågor om avfallshantering särskilt bör uppmärksammas. Vidare anges att principerna i viss mån kommer att kunna konkretiseras ytterligare och få sin närmare innebörd i olika avseenden fastställda i annan författning. I den mån sådana mer direkta handlingsregler inte finns är det likväl av stor vikt att principerna utgör utgångspunkt för miljöbedömningarna av varje verksamhet och åtgärd av betydelse för MB:s mål.

Exempel på förnybara energikällor är bland annat biomassa, sol, vind och värme i mark och vatten. Inom transportsektorn är de förnybara drivmedel som främst används i Sverige idag etanol, FAME (FAME är samlingsnamnet för fettsyra metlestrar, av vilka RME

³³ Se sammanfattning av rättsfallet på s. 39 i denna framställning.

(rapsmetylater) är den vanligaste i Sverige idag) och biogas. Under 2008 uppgick den totala användningen av biodrivmedel till 4,8 procent men målet är att andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent år 2020.³⁴

Transporter har under lång tid varit den sektor där energianvändningen ökat mest och idag står sektorn för ungefär en fjärdedel av Sveriges totala energianvändning. Medan andra sektorer, såsom industri, bostäder och energi sedan 1990 kontinuerligt minskat sina utsläpp, genom effektivisering och minskad användning av fossila bränslen, har ansträngningarna för att minska transportsektorns utsläpp varit mindre framgångsrika. Regeringen har uttalat att det därför är en särskilt viktig uppgift att minska utsläppen inom transportsektorn, vilket inte minst sker genom regeringens satsningar på förnybara drivmedel.³⁵

3.4 Skälighetsbedömning 2 kap. 7 § MB

Kraven på hänsyn gäller enligt 2 kap. 7 § MB så långt det inte är orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av åtgärden jämfört med kostnaden för den. Själva avvägningen sker med beaktande framför allt av å ena sidan i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader en sådan åtgärd medför.³⁶ Gällande transporter är det vid denna avvägning bara nyttan av åtgärden i själva närområdet som får ställas mot hela kostnaden. Den totala nyttan kan alltså inte räknas in när man ska jämföra den med kostnaden för åtgärden vilket betyder att åtgärder i många fall ter sig orimligt dyra trots att miljönyttan totalt sett är stor.³⁷ I kommentarerna till 2 kap. 7 § MB³⁸ sägs att det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande. Avvägningen mellan kostnad och nytta enligt 2 kap. 7 § MB ska utgå från ett samhällsperspektiv med syftet att allt ska göras som är meningsfullt för att MB:s mål ska uppnås.³⁹

Rimlighetsavvägningen som görs med stöd av 2 kap. 7§ andra stycket innebär att de krav som behövs ska ställas för att följa en miljökvalitetsnorm och då när det gäller ett

³⁴<http://www.regeringen.se/sb/d/2448/a/133555>. 2013-11-18.

³⁵ <http://www.regeringen.se/sb/d/2448/a/133555>. 2013-11-18.

³⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 24.

³⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Transporter-till-fran-och-inom-en-anlaggning1/Transporter-till-och-fran-en-anlaggning/> 2013-10-24.

³⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 24 och 25.

³⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 232.

gränsvärde. Om det finns ett åtgärdsprogram fastställt ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

4 Möjligheten att föreskriva villkor för transporter

4.1 Prövotidsförordnande

I de fall verkningar av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet ges i 22 kap. 27 § MB möjlighet för MD att skjuta upp frågan till dess erfarenhet vunnits av verksamhetens inverkan. Enligt 19 kap. 5 § MB är dessa regler tillämpliga för såväl MD som MPD. Domstolen måste dock först ha bedömt att verksamheten som sådan är tillåtlig och att tillstånd kan meddelas. I samband med uppskovsbeslutet har domstolen möjlighet att meddela provisoriska föreskrifter eller andra försiktighetsmått om det är nödvändigt för att motverka olägenheter.⁴⁰ Ett provotidsförordnande bör bara meddelas då ett verkligt behov föreligger och den uppskjutna frågan ska avgöras så snart som möjligt.⁴¹ Prövotidsförordnandet får inte vara så allmänt hållet att behovet av och nämnda förutsättningar för ett villkor eller provotidsförordnande inte alls låter sig bedömas.⁴²

4.2 Villkor vid tillståndsprovning

Enligt 16 kap. 2 § 2 st. MB får myndigheterna förena tillstånd för miljöfarlig verksamhet med villkor. Lagtextens ordalydelse medger endast att tillstånd får villkoras, det ges dock inte besked om hur villkoren ska eller bör utformas. Lagtexten ger alltså ingen klar anvisning om vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan krävas i det enskilda fallet och inte heller vilken grad av omgivningspåverkan som kan tolereras. Enligt MB kan dock ett sådant villkor avse vad som helst som gagnar en ekologiskt hållbar utveckling.⁴³ Detta är en skillnad mot vad som gällde tidigare enligt ML då villkor endast kunde avse olägenheter från verksamheten. Det har genom MB således tillkommit en utökad möjlighet att villkorsreglera transporter.⁴⁴ I förarbetena till MB har dock framhållits vikten av att villkoren ska vara konkreta och exakta. Omfattningen av tillståndet ska ha en så tydlig

⁴⁰ 22 kap. 27 § 2 stycket MB.

⁴¹ 22 kap. 27 § 3 stycket MB och prop. 1997/98:45, del 2, s. 247.

⁴² NJA 2004 s. 421.

⁴³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

⁴⁴ IVL, rapport, Beskrivning av transporters miljöpåverkan i en MKB för industrier och energianläggningar, 2003, s. 4.

avgränsning att det objektivt går att fastställa när en överträdelse har skett.⁴⁵ Detta är en förutsättning då villkoren reglerar eller ligger till grund för:

1. den miljöfarliga verksamhetens bedrivande
2. tillståndshavarens kontroll av att tillståndet och villkoren följs
3. myndigheters tillsyn
4. sanktioner av olika slag

Villkoren i ett tillstånd ska vara ett direkt resultat av den bedömning av tillåtligheten som myndigheterna i respektive ärende fastslagit och som blir aktuell vid varje tillståndsprövning. Villkoren ska klargöra den reglering av verksamheten som anses vara erforderlig från miljösynpunkt och kan i mycket ses som en precisering av balkens olika hänsynsregler och de miljökrav som formuleras där. Sättet villkoren utformas på har också en direkt koppling till miljömålen i 1 kap. 1 § MB. Tanken är att tillståndet och dess villkor ska precisera hur verksamheten ska medverka till en hållbar utveckling och de miljömål som hänger samman med denna: miljöskydd, hälsoskydd, bevarande av biologisk mångfald, resurshushållning och hushållning med material.⁴⁶

4.3 Möjlighet att föreskriva villkor för följdverksamheter

I NJA 2004 s. 421 anger HD att det finns stöd i 16 kap. 7 § MB om följdföretag, att föreskriva villkor om transporter vid tillståndsprövning. Domstolen menar att det inte finns skäl att anta att bestämmelsen skulle vara begränsad till att gälla enbart farliga transporter. Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska enligt den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § MB utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I författningskommentaren till bestämmelsen konstateras att det för verksamheter som kräver tillstånd vanligen blir aktuellt att villkor ställs med stöd av paragrafen. Utöver skador och olägenheter som orsakas av fastighetsanknuten verksamhet omfattas sådana verkningar från verksamhet och åtgärder som inte sker genom användande av mark, byggnad eller anläggning.⁴⁷ I NJA 2004 s. 421 framhåller HD att detta innebär att krav med stöd av bestämmelsen kan ställas även på exempelvis transporter. Domstolen menar vidare

⁴⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 170 f.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171 f.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 15 f.

att förarbetena till MB sålunda kan sägas ge uttryck för avsikten att prövningsmyndigheten ska kunna föreskriva villkor även för följdverksamheter.

4.4 Tillståndshavarens faktiska och rättsliga möjligheter att klara av villkoret

En förutsättning för att kunna ställa krav på transporter med stöd av 2 kap. 3 § MB är att verksamhetsutövaren har faktiska och rättsliga möjligheter att efterkomma kravet.⁴⁸ MÖD har i ett rättsfall från 2005⁴⁹ ansett att en förutsättning för att villkor ska kunna bestämmas är att tillståndshavaren kan efterleva dessa genom att på något sätt råda över den fråga som regleras. Domstolen konstaterade att bolaget kontrollerade val av råvaruleverantör och de överväganden som gjordes i fråga om hur råvaror transporterades till anläggningen. Bolaget kontrollerade också upphandlingen av transporter och de val som gjordes i samband med denna. Dessutom kontrollerade bolaget sina egna transporter och fick även anses kunna kontrollera transporter som i övrigt utfördes genom den egna koncernen.⁵⁰

MÖD konstaterade i MÖD 2007:5 att:

”Även om dessa transporter inte till fullo skulle ske i bolagets egen regi, bedömer MÖD att bolaget har möjligheter att genom avtal med avfallsleverantörerna ställa krav på transporterna. Det finns därmed inte sådana brister i bolagets rådighet över transporterna att villkor inte kan föreskrivas.”

Domstolen framhöll dock att för eventuella direkttransporter som företas av enskilda privatpersoner bör inte regleras av villkoret utan enbart transporter av insamlat avfall.⁵¹

Naturvårdsverket har uttalat att det enligt verkets uppfattning alltid är möjligt för en verksamhetsutövare att påverka hur transporter till en verksamhet utförs eftersom transporter till en verksamhet bara sker om verksamhetsutövaren på något sätt har beställt dem. Vidare anser verket att för transporter från verksamheten har bolaget rådighet åtminstone vad gäller de transporter man själv beställer.⁵²

⁴⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 16.

⁴⁹ M 9337-02, Fiskeby Board, 2004-12-23.

⁵⁰ Se också, NJA 2004 s. 421, MÖD 2009:2, MÖD 2009:9.

⁵¹ Rättsfallet är närmare beskrivet på s. 25 i denna framställning.

⁵² MÖD 2003:45.

4.5 Indirekt reglering av transportsektorn

I NJA 2004 s. 421 anser HD att det i MB:s reglering och lagmotiven inte ges det stöd för att det normalt skulle vara påkallat att i ett tillståndsbeslut meddela villkor som skulle innebära ett slags indirekt reglering av transportsektorn. Exempel på sådana villkor är särskilda avgaskrav på lastbilar och fartyg. Som en anledning till detta anger HD att en företagare som planerar till exempel en utbyggnad av en fabrik måste kunna räkna med att miljölagstiftningen gäller lika för alla. Möjlighet finns att rikta sådana anspråk mot bland annat väghållare, fordonstillverkare, drivmedelsproducenter och fordonsägare ut i fall att hänsyn till hälsa och miljö kräver att åtgärder vidtas inom transportsektorn.⁵³

I Volvo Torslanda M 10242-06 anser MD att genom att begränsa villkorets räckvidd till utsatta områden i fabriken närhet så riskerar inte villkoret utgöra en sådan indirekt reglering av utsläpp från vägtrafikfordon som enligt HD:s avgörande NJA 2004 s. 421 ska undvikas. Här motiverades villkorsskrivningen av att miljö kvalitetsnormerna för luft överskreds i det aktuella området.

I MÖD 2009:46, Landvetter flygplats, framhåller domstolen att det inte har framkommit att det finns risk för överskridanden av någon miljö kvalitetsnorm för luft i flygplatsens närområde. Det har inte heller framkommit något annat som tyder på sådana olägenheter i flygplatsens närområde på grund av avgasutsläpp från de transporter som Luftfartsverket råder över, att det finns anledning till villkorsreglering. Villkor av det slaget skulle snarare vara att se som en indirekt reglering av transportområdet.

I telefonsamtal⁵⁴ med Naturvårdsverket menar de att den indirekta regleringen av transportsektorn har att göra med rådigheten över transporterna. Det är också en bedömning från fall till fall där en avvägning får göras om en villkorsskrivning skulle komma att utgöra en indirekt reglering av transportsektorn. Det torde alltså innebära att det måste vara motiverat att föreskriva villkor för de aktuella transporterna i det aktuella området för att inte innebära en indirekt reglering av transportsektorn. I fall en miljö kvalitetsnorm överskrids eller riskerar att överskridas är då det finns starkast lagligt stöd för att föreskriva villkor.

4.6 Miljö kvalitetsnormer

⁵³ Jämför MÖD 2007:5, MÖD 2009:17, MÖD 2009:46 och M 10242-06.

⁵⁴ Telefonsamtal Naturvårdsverket, 2013-11-15.

Miljökvalitetsnormerna är uppdelade i gränsvärden och målsättningsnormer. Ett gränsvärde anger vad som är ytterst tillåtet och de handlar om vilken ”föroreningsnivå eller störningsnivå som människor kan utsättas för utan fara för olägenhet av betydelse”.

Definitionen av ”olägenhet för människors hälsa” återfinns i 9 kap. 3 § MB och innebär, som nämnts tidigare i texten, en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. När miljökvalitetsnormerna fastställs ska utgångspunkten vara vad den känsligaste delen av befolkningen samt de mest känsliga ekosystemen kan utsättas för.⁵⁵

Miljökvalitetsnormerna regleras i 5 kap. MB. Bland annat vid 2 kap. MB:s skälighetsbedömning är det möjligt att ställa strängare krav om en miljökvalitetsnorm riskerar att överskridas. Det ger ingen rätt att störa eller förorena upp till eller ner till den angivna normen och normerna ska inte heller reglera den mängd som är tillåten att släppa ut. De är inte gränsvärden för utsläpp.⁵⁶ Normerna anger den lägsta godtagbara miljökvaliteten men ännu lägre halter ska eftersträvas med tanke på människors hälsa. Det miljökvalitetsnormerna gör är att ange den miljökvalitet som ska finnas.⁵⁷

4.7 Miljökvalitetsmålen

Såsom precisering och till ledning för hur behovet av skydd och bevarande ska tillgodoses har riksdagen genom beslut den 28 april 1999 och den 25 november fastställt 16 miljökvalitetsmål.⁵⁸ Miljökvalitetsmålen ska tjäna som vägledning i enskilda prövningar vid avgörandet av vilka miljöstörningar som bör föranleda hänsynstaganden i form av begränsningar, försiktighetsmått och skyddsåtgärder m.m. Avvägningar mellan behovet av skyddsåtgärder med mera och hänsyn till vad som är tekniskt möjligt respektive rimligt att uppfylla samt vägningen mellan nyttan av skyddsåtgärderna och kostnaderna för dem ska, för det enskilda fallet, göras enligt hänsynsreglerna i balkens andra kapitel.

I en rapport från Tillsyn- och föreskriftsrådet⁵⁹ framhålls att erfarenheter visar på att utgångspunkten för att MD för in miljökvalitetsmål i sitt resonemang är att miljömyndigheterna i samband med tillståndsprövningen argumenterar med miljökvalitetsmålen som utgångspunkt. Vid prövningen kan, av naturliga skäl, de regionala miljömålen lättare vinna gehör vid prövningen, och då om det aktuella målet kan konkretiseras i det enskilda ärendet. Det vanliga är dock att i de fall där miljödomstolarna

⁵⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 252.

⁵⁶ Naturvårdsverkets rapport 5375, Miljökvalitetsnormer som styrmedel, s. 14.

⁵⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 262,263.

⁵⁸ Prop. 2000/01:130, rskr: 2001/02:36 och Prop. 2004/05:150, rskr:2005/06:49.

⁵⁹ Tillsyn- och föreskriftsrådet, rapport 5964, Delmålens formulering som stöd för MB:s rättstillämpning, s. 17 f.

hänvisar till miljömål och miljö kvalitetsmålen görs detta i tämligen allmänna, svepande ordalag. Domstolarna väljer att i stället bygga upp sitt resonemang kring hänsynsreglerna. Länsstyrelsen i Skåne menar att det tyvärr är svårt att motivera strängare villkor med hänvisning till miljömålen och att vid eventuella överklaganden har villkor motiverade med miljömålen mildrats.⁶⁰

4.8 Regionala miljömålen för Skåne

Länsstyrelsen gör bedömningen att inte något av de 12 miljö kvalitetsmål som bedömts på regional nivå kommer att kunna nås till år 2020 utan att kraftfulla åtgärder sätts in. Gällande transporter är det främst miljö kvalitetsmålen ”Frisk luft”, ”Bara naturlig försurning”, ”Ingen övergödning” och ”Begränsad klimatpåverkan” som blir aktuella. Länet är tätbefolkat med hög befolkningstillväxt och stort exploateringsstryck vilket medför att miljöbelastningen blir stor. Skåne är ett transitlän för transporter och intransporten av luftföroreningar från sjöfart och andra länder är betydande.

Nedfallet av svavel och framförallt kväve i Skåne är högre än den kritiska belastningsnivån, det vill säga vad marken tål. I Sverige står person- och lastbilar, arbetsmaskiner, produktion av el och värme för bostäder, lokaler och industrier samt industriprocesser för största delen av kväveoxidutslöppen. Nedfallet av kväve är störst i landets sydvästra delar, över Skåne är det på 15-20 kg/ha och år, vilket är cirka fem gånger mer än marken tål. Skånsk skogsmark är fortsatt starkt försurningspåverkad och avrinnande skogsmarksvatten är kraftigt försurat. En stor andel skånska sjöar större än ett hektar uppvisar fortsatt betydande försurningspåverkan. Prioriteringar som behövs göras i länet, som tas upp på miljömålportalen, är bland annat att minska kväveutsläpp från all trafikverksamhet och att minska svavelutsläpp från kustfartyg i allmänhet och från färjefartyg i synnerhet.⁶¹

⁶⁰ <http://www.miljomal.se/Miljomalen/>

⁶¹ <http://www.regeringen.se/sb/d/2448/a/133555>, 2013-11-17.

5 Rättsfall

5.1 Miljökvalitetsnormer och miljömål

5.1.1 MÖD Mål nr M 6043-05, Renova AB

Detta mål behandlar ansökan om tillstånd enligt MB till förbränning av avfall vid avfallskraftvärmeverk.

MÖD föreskrev följande villkor för transporter:

”34. För de avfallstransporter som har Sävenäsanläggningen som slutdestination (transporter från omlastningsstationer, lagring och sorteringsanläggningar samt direkttransporter av insamlat avfall från Centrum Hisingen, Norr, Askim, Lerum, Partille, Härryda och Tjörn) skall följande gälla.

Bolaget skall begränsa utsläppen av kväveoxider genom aktiv transportstyrning och förarutbildning enligt ett program som årligen skall redovisas till tillsynsmyndigheten tillsammans med miljörapporten. Från och med den 1 oktober 2012 skall 75 % av transportarbetet med tunga fordon på väg ske med fordon av lägst miljöklass 2008 (enligt klassificeringen i bilaga 1 till lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen) eller motsvarande.”

I MÖD har Naturskyddsföreningen i Göteborg i första hand yrkat att:

”tillståndet för verksamheten och beslutet att godkänna miljökonsekvensbeskrivningen skall upphävas. I andra hand har föreningen yrkat att följande villkor skall gälla för verksamheten.

- För reduktion av utsläpp av kväveoxider till luft från anläggningen för ny och befintlig verksamhet skall minst SCR-rening eller motsvarande användas.

- Fordon som minst klarar Euro III skall användas för vägtransporter av avfall och restprodukter till och från verksamheten. Fr.o.m. år 2010 skall fordon som minst klarar Euro IV användas och fr.o.m. år 2013 skall fordon som minst klarar Euro V användas alternativt att utsläppen av kväveoxider från vägtransporter av avfall och restprodukter till och från verksamheten inom en radie på 20 km från anläggningen skall minska med 30 % till år 2006, med 50 % till år 2010 och med 70 % till år 2013 jämfört med år 2003 och att utsläppen av partiklar från vägtransporter av avfall och restprodukter till och från verksamheten inom en radie på 20 km från anläggningen skall minska med 30 % till år 2006 och med 80 % till år 2010 jämfört med år 2003.

- De gemensamma utsläppen av fossil koldioxid från förbränning och från transporter till och från avfallsförbränningsverket skall minska med 15 % till år 2010, 25 % till år 2015 och med 30 % till år 2020 jämfört med år 2003.

- Gas från förnyelsebar energikälla, biogas, skall köpas in till volym som motsvarar 50 % av gasförbrukningen för gasdrivna fordon för transporter till och från avfallsförbränningsverket. Fr.o.m. år 2010 skall inköpen av gas från förnyelsebar energikälla motsvara 100 % av gasförbrukningen som drivmedel.”

Bolaget har bestritt bifall till överklagandet.

I domskälen anför MÖD att:

”Kväveoxider påverkar miljön på flera olika sätt. De har försurande och gödande effekter och deltar vid bildningen av fotokemiska oxidanter, exempelvis marknära ozon. De har också direkta hälsoeffekter.

I syfte att minska miljöpåverkan på grund av bland annat kväveoxider har EU i direktivet (2001/81/EG) om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar - takdirektivet - angivit hur mycket medlemsstaterna skall minska sina totala utsläpp. För Sveriges del gäller att utsläppet från och med år 2010 skall ha minskat till 148 000 ton per år. Enligt Naturvårdsverkets lägesrapport 2006-09-25 till regeringen angående genomförandet av direktivet var utsläppet 197 000 ton per år under år 2004 och det fordras enligt verket kraftfulla insatser för att klara takdirektivets krav.

För att minska risken för hälsoeffekter gäller enligt förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft bestämmelser om halter av kvävedioxid som endast på visst sätt får överskridas. Av länsstyrelsens åtgärdsprogram från maj 2006 framgår att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid inte klaras i gatumiljö i centrala Göteborgsregionen. Det gäller för såväl årsmedelvärde, dygnsmedelvärde som timmedelvärde. De högsta halterna av kvävedioxid förekommer längs de stora lederna och vid tunnelmynningar.

Utsläpp av kväveoxider har betydelse för möjligheterna att uppnå flera av de miljö kvalitetsmål som beslutats av riksdagen. I miljö målet "Frisk luft" ingår som delmål 2 att halterna av kvävedioxid till år 2010 skall ha begränsats till vissa värden som är ytterligare lägre än vad som följer av miljö kvalitetsnormerna. Genom att delta vid bildningen av marknära ozon har kväveoxider även betydelse för delmål 3 som anger en högsta ozonhalt. I miljö målet "Bara naturlig försurning" ingår som delmål 4 att de totala utsläppen av kväveoxider till luft i Sverige skall klara EU:s takdirektiv. Detta ingår också som delmål 4 i miljö målet "Ingen övergödning".”

Vidare anser Miljö överdomstolen att det är angeläget att både minska det totala utsläppet av kväveoxider med hänsyn till bland annat deras försurande och gödande egenskaper, och att begränsa halterna av kvävedioxid i Göteborgsregionen med hänsyn till hälsoeffekterna.

MÖD anser att behovet av en minskning av utsläppen från transporterna främst motiveras av att de bidrar till halt nivåer som är skadliga för hälsan och till en risk för överskridande av miljö kvalitetsnormer lokalt i Göteborgsområdet. Domstolen framhåller vidare att

behovet av att minska utsläppen av kväveoxider från bolagets verksamhet motiveras när det gäller utsläppet från förbränningen främst av totalbelastningen på miljön i ett storskaligt perspektiv.

Domstolen konstaterar att det givetvis är av intresse att kunna begränsa även bidraget till totalbelastningen på miljön av transporter. Transporternas utsläpp är litet jämfört med utsläppet från förbränningen och totalbelastningen på miljön begränsas också genom generella bestämmelser för transportsektorn som helhet. MÖD menar att en sådan reglering inte bör ske i ett enskilt tillståndsmål.⁶²

I domskälen framhåller MÖD vidare att:

”Naturskyddsföreningen har yrkat att bolaget skall åläggas att från och med vissa tidpunkter utnyttja fordon med allt högre så kallad Euroklass, alternativt att successivt minska utsläppen från transporter av kväveoxider och partiklar. Bolaget har motsatt sig en reglering av transporterna överhuvudtaget med hänsyn till att bolaget inte anser sig till fullo råda över frågan samt till att bolaget även utan reglering aktivt arbetar för minskad miljöpåverkan från transporterna.

Miljööverdomstolen konstaterar att bolaget arbetar ambitiöst med att begränsa miljöpåverkan från avfallstransporterna genom bland annat ny fordonsteknik, aktiv transportstyrning, satsning på omlastning/samlastning och regelbunden utbildning av förare i så kallad ecodriving. Med hänsyn till vad som ovan redovisats beträffande utsläppen från avfallstransporterna av främst kväveoxider, utsläppens betydelse för människors hälsa, den geografiska anknytningen till Göteborgsregionen samt svårigheterna att i denna region klara gällande miljö kvalitetsnormer, anser dock Miljööverdomstolen att det i detta fall är motiverat att genom villkor säkerställa att miljöpåverkan på grund av avfallstransporterna även i fortsättningen begränsas.⁶³

De avfallstransporter som enligt Miljööverdomstolens mening har sådan anknytning till förbränningsverksamheten att de kan regleras i detta mål är de som har Sävenäsanläggningen som slutdestination, dvs. transporter från omlastningsstationer, lager och sortering till anläggningen, samt direkttransporter från närområdet. De insamlingstransporter som sker från enskilda hushåll och övriga avfallsproducenter med omlastningsstationer, lager och sortering som slutdestination bör inte omfattas av regleringen.

Med denna begränsning sker också en ytterligare geografisk avgränsning till anläggningens närområde och den centrala Göteborgsregionen, eftersom de åtta omlastningsstationerna ligger på ett medelavstånd på 22,4 km, lagret på ett avstånd på 11 km och de tre sorteringsanläggningarna på ett medelavstånd på 11,9 km från Sävenäsanläggningen. (Medelavstånden har viktats med hänsyn till antalet transporter). Direkttransporterna från närområdet härrör i dagens läge främst från Centrum, Hisingen och Norr, men även Partille och Härryda. Bolaget har i sin utredning även räknat transporter från Askim, Lerum och Tjörn som närområdestransporter.

Även om dessa transporter inte till fullo skulle ske i bolagets egen regi, bedömer Miljööverdomstolen att

⁶² Jämför NJA 2004 s. 421.

⁶³ Jämför 2 kap. 7 § andra stycket MB.

bolaget har möjligheter att genom avtal med avfallsleverantörerna ställa krav på transporter. Det finns därmed inte sådana brister i bolagets rådighet över transporter att villkor inte kan föreskrivas. Eventuella direkttransporter som företas av enskilda privatpersoner bör inte regleras av villkoret utan enbart transporter av insamlat avfall.”

5.1.2 M 10242-06, 2008-02-26, Volvo Torslanda

Saken gällde ansökan om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet på Torslandaområdet i Göteborgs kommun. Verksamheten vid Volvo Personvagnar AB kan betraktas som transportkrävande och en stor andel av de tunga transporter som går på omkringliggande vägar och leder kan härledas till verksamheten. I jämförelse med utsläppen till luft från den ansökta verksamheten är utsläppen från de externa transporter mycket mindre. Järnvägsspåret utnyttjas idag i så stor utsträckning det går. Enligt uppgift saknas för närvarande kapacitet för ytterligare transporter på järnväg.

MÖD föreskriver att villkoren för transporter ska ha följande lydelse:

”8. Från och med den 1 januari 2010 ska minst 90 procent av transporter med tunga fordon av råvaror och produkter till och från bolagets verksamhet ske med fordon som uppfyller avgaskraven enligt Miljöklass 2005 i lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen. Från och med den 1 januari 2013 ska minst 90 procent av transporter ske med fordon som uppfyller avgaskraven enligt Miljöklass 2008 i samma lag. Nämnda krav ska gälla inom de vägvagnsnitt som avgränsas av bolagets anläggningar och Europaväg 6, mellan Backadalsmotet och Kallebäcksmotet.”

Bolaget har yrkat att MÖD ska ändra miljödomstolens dom på så sätt att tidpunkten i villkor 8 flyttas fram till den 1 januari 2010.

Naturskyddsföreningen har bland annat yrkat att MÖD ska meddela följande ytterligare villkor för verksamheten:

”1. Minst 95 procent av transporter med tunga fordon av råvaror och produkter till och från bolagets verksamhet ska ske med fordon som uppfyller avgaskraven enligt Miljöklass 2000 i lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen (Euro 3). Från och med den 1 oktober 2008 ska minst 95 procent av transporter ske med fordon enligt Miljöklass 2005 (Euro 4), övriga transporter ska ske med fordon som inte är sämre än Miljöklass 2000 (Euro 3). Från och med den 1 oktober 2011 ska minst 95 procent av transporter ske med fordon enligt Miljöklass 2008 (Euro 5), övriga transporter ska ske med fordon som inte är sämre än Miljöklass 2005 (Euro 4). Nämnda krav ska gälla inom Göteborgs, Mölndals och Partille kommungränser.”

Länsstyrelsen har beträffande villkor 8 uppgett att tidpunkten kan flyttas fram under förutsättning att den ökning av transportarbetet som medges i deldomen inte tas i anspråk och därmed utsläppen av de transporter som alstras av verksamheten inte ökar före den 1 januari 2010. Länsstyrelsen har avstyrkt bifall till Naturskyddsföreningens talan, utom i fråga om ytterligare avgaskrav från och med år 2013 (föreslaget villkor 1), från vilken tidpunkt länsstyrelsen anser att minst 90 procent av transporter med tunga fordon bör ske med fordon som uppfyller krav enligt Miljöklass 2008 (Euro 5). Bolaget har bestritt såväl länsstyrelsens som Naturskyddsföreningens talan, utom såvitt det av länsstyrelsen föreslagna avgaskravet från och med 2013, vilket bolaget medgett.

I domskälen konstaterar MÖD, såsom MD, att trafik till och från en miljöfarlig verksamhet utgör sådant följdföretag som avses i 16 kap. 7 § MB som kan villkorsregleras om fråga är om transporter i verksamhetens närområde och störningarna inte är försumbara jämfört med annan trafik i området. MB:s bestämmelser är dock inte avsedda att användas till att indirekt reglera transportsektorn, vilket lämpligare kan regleras på annat sätt. MÖD anser att krav på minskade fossila koldioxidutsläpp från transporter utgör sådana åtgärder som lämpligen bör regleras på annat sätt.

MÖD anser att det skulle vara att gå alltför långt att i villkor för verksamheten ställa miljökrav på företagsägda personbilar och personalens arbetsresor. MÖD anser att sådana åtgärder istället bör komma till stånd inom ramen för bolagets interna miljöarbete eller genom generell reglering av transportsektorn för att påverka de anställdas trafikvanor.

Vidare finner MÖD att villkor 8, gällande transporter, till sin geografiska utsträckning är rimligt och väl avgränsat. Naturskyddsföreningen har yrkat på ytterligare avgaskrav från 2011. Bolaget har medgett en skärpning av villkor 8 från och med 2013 enligt länsstyrelsens förslag. MÖD menar att ett sådant tillägg som det av länsstyrelsen och bolaget medgivna framstår som väl avvägt och rimligt och bör därför föreskrivas. Även tidpunkten för avgaskrav enligt Miljöklass 2005 ska flyttas fram till den 1 januari 2010 på bolaget anförda skäl och då också Naturvårdsverket och länsstyrelsen medgett det.

MD framhåller i domskälen att som grund för att värdera behovet av åtgärder för att begränsa utsläpp från trafik relaterad till bolagets verksamhet ska, förutom miljömål och ovannämnda aspekter av tillståndet i miljön, övervägas fråga om halter i tätortsluft som

kan vara skadliga för människors hälsa. Miljökvalitetsnormen för kvävedioxid överskrider vid flera platser utmed de större trafiklederna i Göteborgsområdet. MD gör bedömningen att påverkan från verksamhetsrelaterade transporter inte torde vara försumbar i flera av de områden som utsätts för kvävedioxidhalter som överskrider miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid. Bolaget uppger att andelen tunga transporter föranledda av verksamheten utgör mellan 0,8 och 5 procent av totala antalet tunga transporter inom de studerade områdena. En ökning av antalet transporter till följd av den utökade verksamheten kan således ge upphov till utsläpp av en omfattning som påkallar skyddsåtgärder i syfte att minska NO₂-belastningen i utsatta områden.

Vidare framhåller MD att det av bolagets redovisning framgår att

”inte ens långtgående NO_x-utsläpps begränsande åtgärder inom huvudverksamheten kan medföra minskad belastning av betydelse inom de för miljökvalitetsnormer aktuella områdena. Därmed återstår endast någon form av reglering av utsläppen från fordonen, eller att reglera valda transportvägar och transportmedel. Ansökan och MKB ger inte underlag för att bedöma nyttan av respektive kostnader för möjliga åtgärder. Bolaget har emellertid redovisat att man redan nu uttrycker krav på miljöpåverkan från verksamhetsrelaterade transporter genom krav på att 97 procent av transporterna ska uppfylla avgaskraven för tunga fordon benämnda Euro II eller III. MD finner att en reglering på motsvarande sätt av fordonens utsläpp av kväveoxider med avgaserna är såväl ändamålsenligt och skäligt som möjligt att hantera för bolaget. Genom att begränsa villkorets räckvidd till utsatta områden i fabriken närhet riskerar inte villkoret utgöra en sådan indirekt reglering av utsläpp från vägtrafikfordon som enligt HD:s avgörande NJA 2004 s. 421 ska undvikas. Med den planerade införande takt av generellt gällande avgaskrav för lastbilar finner MD att ett motsvarande krav, justerat till att gälla 90 procent av transporterna och kravnivån Euro IV, vilken genom lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen införts som krav för nyttillverkade fordon från och med 2006-10-01 (Miljöklass 5), är såväl möjligt som rimligt för bolaget att uppfylla från och med 2008-10-01. MD bedömer att ett sådant villkor skulle medföra att den utsläppsökning som skulle bli följden av den utökade verksamheten, med oförändrad fordonspark, helt skulle kompenseras med sådana åtgärder. Kravet ska begränsas till att gälla de transporter som trafikerar de områden inom vilka överskridanden av miljökvalitetsnormen kan befaras, vilka ska anges i villkoret. Genom en sådan reglering finner MD att tillämpningen av såväl 16 kap. 5 § MB som 2 kap. 7 § andra stycket MB, medger den ansökta verksamheten.

Eftersom MD inte har tillräcklig information om möjliga alternativa sätt att uppnå samma verkan vid utsatta platser ska villkoret förknippas med en möjlighet för tillsynsmyndigheten att medge undantag från kravet. Som förutsättning härför ska gälla att bolaget på annat sätt minskar NO_x-belastningen i motsvarande utsträckning i de utsatta områdena, till exempel genom omdirigering av sina transporter till andra områden utan risk för överskridanden.”

5.1.3 MÖD 2009:17, Scania CV AB

MÖD ansåg i detta mål att den reglering av bolagets transporter som sker genom generella styrmedel är tillräcklig. Naturvårdsverkets yrkanden om villkor och om ytterligare utredningar borde därför avslås.

Av de tunga transportererna till och från anläggningarna i Södertälje (externa transporter) utgörs mer än 95 % av lastbilstransporter. Antalet tunga transporter motsvarade cirka 730 fordonsrörelser per dygn vid en mätning 2004. Av dessa förklaras 1/3 av interna transporter mellan de olika fabriksenheter i Södertälje. Av de återstående, externa, transportererna utgör hälften transporter för entreprenörer med mera och resten, cirka 230, av de produktionsrelaterade transporter som nu är föremål för prövning.

Naturvårdsverket har yrkat att följande villkor ska föreskrivas beträffande transporter:

”2. Från och med den 1 januari 2010 ska minst 90 % av transportererna med tunga fordon av råvaror och produkter till och från bolagets anläggningar ske med fordon som uppfyller avgaskraven enligt Miljöklass 2005 i lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen. Nämda krav ska gälla inom de vägnivåer som avgränsas av bolagets anläggningar och europaväg E4, mellan trafikplats Södertälje Syd och trafikplats Saltskog, trafikplats Saltskog och Moraberg, europaväg E20 mellan trafikplats Saltskog och Tvetavägen. Undantag kan ges från villkoret om avgaskrav på godstransporter till och från bolagets anläggningar, under förutsättning att bolaget med andra åtgärder (t ex en ökad andelstransporter på järnväg eller med båt) åstadkommer samma minskning av utsläppen av PM10 och kväveoxider inom det område som anges i villkoret.”

Som skäl har anförts dels att miljö kvalitetsnormen för stoft överskrids eller riskerar att överskridas på vägar i anslutning till bolagets anläggningar, dels att bolagets transporter nästan uteslutande sker på väg, och dels att transportererna förväntas öka genom det meddelade tillståndet. Bolaget har bestritt Naturvårdsverkets yrkanden.

MÖD resonerar med utgångspunkt i HD:s dom rörande Stora Enso Hylte AB, NJA 2004 s. 421, gällande när villkor för transporter kan komma i fråga då de ger upphov till störningar i anläggningens närområde. Dessutom framhålls att villkoren enligt Högsta domstolen inte ska tillämpas som en indirekt reglering av transportsektorn.

I detta fall anser inte MÖD att bolagets transporter ger upphov till sådana effekter i närområdet att det finns anledning att reglera dem genom villkor i tillståndsbeslutet. Lastbilstrafiken till och från bolagets anläggning bidrar endast obetydligt till överskridandet av miljö kvalitetsnormen för PM10. Överskridandena hänger samman med den allmänna trafikbelastningen till och från Stockholm och den dammning som uppkommer bland annat till följd av halkbekämpning och dubbdäck. Bolagets transporter

bedöms således inte ha ett sådant samband med överskridandet av miljökvalitetsnormen för PM10 norr om Södertälje att det motiverar villkor av det slag Naturvårdsverket yrkat.

5.1.4 MÖD 2009:46, Landvetter flygplats

Detta mål gällde omprövning av verksamheten vid Göteborg-Landvetter flygplats och de i MD uppskjutna frågorna. MÖD ändrar de av MD fastställda villkoren gällande marktransporter och ersätter dem med följande:

”1. Villkorspunkten U1, Handlingsplan för marktransporter (inklusive B7 utsläpp av koldioxid), upphävs och ersätts av följande.

Luftfartsverket ska verka för ett genomförande av de åtgärder som beskrivs i verkets handlingsplan för minskade utsläpp till luft, daterade 2009-06-18. Genomförda åtgärder ska redovisas i miljörapporten.”

Miljödomstolen hade under rubriken U1, Handlingsplan för marktransporter (inklusive B7 utsläpp av koldioxid), föreskrivit dels att Luftfartsverket ska ge in en kompletterad handlingsplan till tillsynsmyndigheten, dels ett flertal delvillkor som bland annat ställer krav på de fordon som används inom flygplatsområdet och för transporter till och från flygplatsen.

Naturvårdsverket yrkade att miljödomstolens villkor kompletteras med en föreskrift om att utsläppen av koldioxid från flygplatsverksamheten, inklusive bland annat utsläpp från uppvärmning och drift, flygtrafik inom terminalområdet och i LTO-cykeln och transporter till och från flygplatsen inom närområdet, senast vid utgången av år 2012 ska vara 4 % lägre än motsvarande utsläpp år 1990. Om det inte kan ske på annat sätt, ska kompensationsåtgärder vidtas för att klara minskningen på 4 %.

O.C. har yrkat skärpningar av miljödomstolens delvillkor, bland annat genom att miljödomstolens krav på att fordon som används ska tidigareläggas och att järnväg ska utnyttjas för vissa transporter.

Luftfartsverket har i första hand yrkat att miljödomstolens delvillkor ska upphävas, och har då åtagit sig att verka för att den aktuella handlingsplanen ska genomföras i den takt som är möjlig och rimlig samt att genomförda åtgärder ska redovisas i miljörapporten. I andra

hand har Luftfartsverket yrkat ändringar av miljödomstolens delvillkor så att kraven endast riktas mot de transporter verket råder över.

I domskälen hänvisar MÖD till NJA 2004 s. 421 när det gäller att villkor för transporter kan komma i fråga när de ger upphov till störningar i anläggningens närområde. Villkoren ska enligt HD inte tillämpas som indirekt reglering av transportsektorn.

MÖD anger att utsläpp av koldioxid ger inte upphov till några lokala eller regionala störningar, utan enbart har effekter i ett globalt perspektiv. När det gäller koldioxidutsläpp från övriga verksamheter som träffas av villkoret anser MÖD att även om det är angeläget att samhällets totala koldioxidutsläpp minskas, bör sådana utsläpp inte regleras genom villkor i tillståndsbeslut för enskilda anläggningar. Det gäller i synnerhet när utsläppen uppkommer i verksamhetsdelar där utövaren själv har små möjligheter att utveckla teknik mot lägre utsläpp. Det är andra, mer generella, styrmedel än MB:s tillståndsprövning som bör tillämpas.⁶⁴

MÖD menar att de delvillkor MD föreskrivit syftar till att i ett bredare perspektiv begränsa störningar från transporter. Villkoren begränsar inte bara fordonens utsläpp av koldioxid, utan även andra komponenter i avgaserna som kväveoxider, stoft och kolväten. Det kan också ha betydelse för energihushållning och buller.

Vidare har Luftfartsverket redovisat förutsättningarna att genom avtal reglera vilka fordon som ska användas i anslutning till flygplatsen. Luftfartsverkets slutsats är att när det gäller egna fordon samt de fordon som används inom flygplatsens airside har verket tillräcklig rådighet för att villkor av det slag MD föreskrivit ska kunna godtas. När det däremot gäller de fordon som används inom flygplatsens landside och för persontransporter liksom transporter av gods och flygbränsle till och från flygplatsen, anser sig Luftfartsverket inte ha tillräcklig rådighet. De avtal som tecknas med aktörer på landside är huvudsakligen fastighetsrättsliga. En allmän utgångspunkt vid villkorsskrivning är att tillståndshavaren ska ha rättsliga och faktiska förutsättningar att klara de krav som villkoret innebär. MÖD instämmer i Luftfartsverkets slutsats att det bara är för egna fordon och fordonen på airside som verket har de rättsliga och faktiska möjligheterna att leva upp till kraven i MD:s villkor. Domstolen anser således att det inte finns förutsättningar för att låta delvillkoren omfatta andra fordon än Luftfartsverkets egna och de inom airside. Frågan är då om det är motiverat att föreskriva sådana villkor. Här resonerar domstolen utifrån att det inte har framkommit att det finns risk för överskridande av någon miljö kvalitetsnorm för luft i

⁶⁴ MÖD 2007:5.

flygplatsens närområde. Det har inte heller framkommit något annat som tyder på sådana olägenheter i flygplatsens närområde på grund av avgasutsläpp från de transporter som Luftfartsverket råder över, att det finns anledning till villkorsreglering. MÖD menar att villkor av det slaget snarare skulle vara att se som en indirekt reglering av transportområdet.⁶⁵

5.2 Täkter

5.2.1 M 8000-12, 2013-09-10, JL AB

Saken gällde tillstånd till bergtäkt på två fastigheter i Hjo kommun till JL AB. MÖD föreskriver följande villkor för transporter:

”8. Buller från täktverksamheten inklusive transporter inom verksamhetsområdet ska begränsas så att det inte ger upphov till högre ekvivalent ljudnivå utomhus vid bostäder än följande begränsningsvärden

Vardag kl. 07.00-18.00 50 dB(A)

Lör-, sön- och helgdag kl. 07.00-22.00 45 dB(A)

Kväll kl. 18.00-22.00 45 dB(A)

Natt kl. 22.00-07.00 40 dB(A)

Den momentana ljudnivån nattetid (kl. 22.00-07.00) får utomhus vid bostäder maximalt uppgå till 55 dB(A).”

Den planerade bergtäckten är belägen cirka 6 km nordväst om Hjo. Området omfattas inte av planbestämmelser, riksintressen eller av områdesbestämmelser.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Miljöprövningsdelegationen, lämnade i beslut den 11 november 2011 JL AB tillstånd enligt miljöbalken till bergtäkt på fastigheterna X och Y i Hjo kommun. Beslutet överklagades av ett antal närboende med yrkande i första hand att ansökan skulle avvisas på den grunden att miljökonsekvensbeskrivningen var bristfällig. Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, upphävde miljöprövningsdelegationens godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen och beslutet om tillstånd och avtog ansökan i den nu överklagade domen. MÖD anförde i domskälen att det vid varje lokaliseringsprövning ska göras en allsidig bedömning av platsens lämplighet. Denna bedömning ska även innefatta transporterens inverkan på omgivningen. Av detta följer att vid en lokaliseringsprövning enligt 2 kap. 6 § miljöbalken ska även ut-

⁶⁵ Jämför MÖD 2007:5, MÖD 2009:17.

och infartsvägar till verksamhetsområdet beaktas vid bedömning av verksamhetens störningar för omgivningen. I likhet med MD konstaterar MÖD att den planerade verksamheten kommer att generera en ökad trafik. Den nu planerade utfartsvägen berör ett fåtal bostäder, och färre än det ursprungliga förslaget. Vare sig transporternas omgivningspåverkan eller avståndet till allmän väg utgör hinder mot tillåtlighet.

5.2.2 M 9873-06, 2007-10-04, Fristads Express AB

Länsstyrelsen i Västra Götalands län hade lämnat Fristads Express AB tillstånd till bergtäkt i Borås kommun. Beslutet överklagades till MD i Vänersborg.

Klaganden har yrkat att MÖD med upphävande av underinstansernas avgörande ska avslå ansökan om tillstånd till bergtäkt. MÖD undanröjer MD:s dom och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, MPD, beslut den 10 april 2006 i ärende 551-9939-2005 samt återförvisar målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Flera klaganden framhåller att transporterna till och från bergtäkten medför olägenheter från miljö- och hälsosynpunkt och att transportfrågorna är dåligt belysta i ansökan och i MKB:n. MPD har i sitt beslut anfört att gällande transporter så är det väghållaren och inte verksamhetsutövaren av täkten som är ansvarig för störningarna från trafiken när transporterna har lämnat täktområdet. MPD menar att den inte som villkor i ett tillstånd för täktverksamhet kan föreskriva på vilka vägar eller på vilket sätt som transporterna ska ske så att störningarna begränsas enligt MB:s hänsynsregler.⁶⁶ MPD:s resonemang strider enligt MÖD mot gällande praxis i fråga om behandlingen av olägenheter från transporter vid tillståndsprövning.⁶⁷ MÖD framhåller vidare att det vid lokaliseringssprövningen enligt 5 § ML gjordes en allsidig bedömning av den ansökta platsens lämplighet, varvid även transporternas inverkan på omgivning beaktades. Tillämpningen av motsvarande bestämmelse i MB innebär ingen ändring av denna praxis.

Med hänsyn till att täktverksamheten kommer att innebära omfattande transportarbeten till och från den lovgivna täktverksamheten och beroende på vilka vägar som används, kan transporterna till och från täkten komma att medföra betydande störningar för de boende inom närområdet i form av främst buller och avgaser. Enligt MÖD går det inte att på den utredning som finns i målet avgöra om täktverksamheten på grund av störningarna från transporterna är tillåtlig med hänsyn till bestämmelsen om val av plats i 2 kap. 6 § första

⁶⁶ Länsstyrelsens i Västra Götalands län MPD ärende nr 551-9939-2005.

⁶⁷ Se bl.a. MÖD:s domar 2003-04-03 i mål nr M 6068-02 (MÖD 2003:30), 2003-05-15 i mål nr M 2524-03, 2006-09-28 i mål nr M 243-06.

stycket MB. MÖD menar att prövningen av tillståndsansökan måste utvidgas och fördjupas avseende transporterna. Den prövningen bör ta sikte på frågor om lokaliseringen kan godtas med hänsyn till transporternas inverkan på omgivningarna och om begränsningar av transporterna såvitt t ex gäller vägar, veckodagar och tid på dygnet behövs. Även andra transportfrågor kan behöva regleras i villkor. MÖD anser att prövningen måste göras av MPD.

5.2.3 MD Östersund, mål nr M 1921-06, Slutligt beslut 2007-06-14

MD fastslog att inga villkor avseende transporterna skulle fastställas.

Två personer i Torsåker överklagade ett länsstyrelsebeslut om fortsatt och utökat täkttillstånd eftersom de redan i nuläget uppfattade transporterna till och från verksamheten som störande vid deras bostadshus.

I skälen för sitt slutliga beslut att det gällande följdverksamheter måste det ske en rimlig avvägning så att endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten beaktas. MD hänvisar till NJA 2004 s. 421 där det sägs att en rimlig avgränsning är att kräva redovisning av miljökonsekvenser av transporterna till och från en anläggning i anläggningens närområde. MD preciserar begreppet närområde genom att hänvisa till MÖD:s avgörande den 23 mars 2005 i mål M 9336-02, Wargöns bruk, där det slås fast att bedömningen ska göras utifrån vilken typ av miljöpåverkan det rör sig om. När det gäller till exempel buller bör närområdet kunna begränsas till det område som störs av buller från anläggningen ifråga. Mot bakgrund av detta anger MD att täktverksamhetens närområde inom vilket buller ska beaktas utgörs av det område som utsätts för bullerstöringar från själva täktverksamheten. Enligt en bullermätning framgår att verksamheten klarar utomhusriktvärdena för externt industribuller. Klagandens bostad som ligger 300 meter från transportvägens anslutning till riksväg 68 bedöms ligga utanför det närområde till täktverksamheten inom vilket buller till följdföretag ska beaktas och överklagandet avvisas.

5.3 Hamnverksamhet

5.3.1 MÖD 2009:42, 2009-08-21, Oxelösunds hamn

Sakfrågan i detta mål gällde tillstånd till anläggande och drift av ny hamnanläggning, Stegeludden, i Oxelösunds kommun, Södermanlands län. MÖD föreskriver följande villkor gällande transporter:

”23. Bolaget ska anlägga en ny väg för alla transporter till och från hamnen. Vägen ska anläggas norr om grönstråket vid Söderkvists väg och ansluta till Gamla Oxelösundsvägen strax norr om de järnvägsspår som leder ut mot industriområdet. Vägen ska vara klar att använda senast då hamnen tas i drift.”

Oxelösunds Hamn inkom med ansökan om tillstånd enligt MB den 8 mars 2004. Hamnen är belägen ca 10 mil sydväst om Stockholm och hamnverksamheten har bedrivits vid nuvarande läge sedan hamnen anlades 1877. Oxelösunds hamn är en allmän hamn och klassad som riksintresse för sjöfarten. Hamnen är också klassad som TEN-T hamn, enligt ett EU-beslut om att hamnar, kategori A, med minst 1,5 miljoner ton eller minst 200 000 passagerare/år ska ingå i Trans European Transport Network. Transporter till och från, samt inom hamnen, sker med fartyg, tåg, lastbil och arbetsmaskiner av olika slag. Totalt kommer transportererna till och från hamnen på Stegeludden att röra sig om 900 trailers/vecka och 10 tågset/vecka, baserat på att ett tågset innehåller 22 vagnar.

MÖD anför i domskälen att de boende i gamla Oxelösund har ansett att lokaliseringen inte bör godtas bland annat med hänsyn till buller och andra störningar från själva hamnverksamheten och från vägtransporter till och från hamnen men även på grund av risken för utsläpp av kemikalier och olyckor. MÖD anser att närheten till den befintliga hamnen gör att lokaliseringen är lämplig, däremot innebär den att boende i Gamla Oxelösund kommer att utsättas för nya störningar. MÖD bedömer dock att hamnverksamhet bör kunna tillåtas med de skyddsåtgärder som bolaget åtagit sig att utföra och de störningsbegränsande villkor som uppställs.

5.3.2 MÖD 2007:55, 2007-11-22, Kapellskärs hamn AB

I detta mål gällde saken ansökan om tillstånd till verksamheten vid Kapellskärs hamn i Norrtälje kommun.

MÖD ansåg inte att de störningar som den ökade trafiken medför inte kräver någon särskild villkorsreglering mot bolaget.

MÖD konstaterar att transporter inom hamnens verksamhetsområde, med fartyg, personbilar, lastbilar och bussar, är en del av den fastighetsanknutna miljöfarliga

verksamhet som bolaget bedriver. Olägenheter från dessa transporter beaktas vid tillståndsprovningen och kan bli föremål för villkorsreglering.

Den MKB som hamnbolaget redovisat i målet omfattar trafiken utmed E 18 i en sträckning från Norrtälje till hamnområdet. Trafiken på denna sträcka, framför allt gäller det andelen tung trafik, kommer att öka väsentligt med den mängd gods och antal passagerare som bolagets ansökan avser. Denna trafik utgör också den dominerande andelen av den totala trafiken på vägsträckan. MÖD fann, med utgångspunkt i HD:s vägledande avgörande NJA 2004 s. 421, att det därmed fanns förutsättningar för att lägga denna vägtrafik till grund för provningen, både beträffande tillåtligheten av den utökade hamnverksamheten och villkorsregleringen av vägtransporter.

MÖD menar att vägen mellan hamnen och Norrtälje emellertid är en bred, relativt nyanlagd europaväg, anpassad för en hög trafikintensitet och tunga fordon och anser därför att förhållandena på den aktuella vägsträckan är sådana att de störningar som den ökade trafiken medför inte kräver någon särskild villkorsreglering mot bolaget.

I en analys ”Hamnar i MÖD:s praxis 2007-2011” anges att motsatsvis får man anta att en dålig vägstandard på en tillfartsväg till en hamn skulle kunna leda till villkorsreglering för hamnen.⁶⁸

5.4 Övrig verksamhet

5.4.1 M 4359-11, 2011-12-21, Nyhamn Energi AB

MÖD slog i målet om Nyhamn Energi AB⁶⁹ fast att villkoret för transporter till och från verksamheten skulle ha följande lydelse:

”2. Verksamheten får maximalt omfatta tio fartygsanlöp per år. Antalet lastbilstransporter får inte överstiga sju per kalendervecka.”

Gällande transporter har bolaget anfört att inga interna transporter förekommer inom hamnområdet. Externa transporter till och från hamnområdet utgörs av fordon som hämtar avfall. En slamsugningsbil kommer vid varje lossning/lastning. Övrig bortforsling av avfall förväntas ske i mycket blygsam omfattning. Bolaget har redovisat

⁶⁸ Hamnar i MÖD:s praxis 2007-2011, analys av Lars Hydén.

⁶⁹ MÖD mål nr M 4359-11, 2011-12-21, Nyhamns Energi AB.

verksamhetens förenlighet med gällande miljö kvalitetsnormer och drar slutsatsen att verksamheten inte kommer att medverka till att någon miljö kvalitetsnorm överskrids. Bolaget lyfter också fram de nationella och regionala miljö kvalitetsmålen och konstaterar att verksamhetens påverkan på målen direkt eller indirekt främst härrör från transporter och förbrukning av fossila bränslen.

Nyhamns Energi AB har medgett att villkor 2 ändras på så sätt att antalet lastbilstransporter begränsas till sju per vecka och att tillsynsmyndigheten bemyndigas att föreskriva ytterligare skyddsåtgärder beträffande bilutlastningsstationen om antalet landtransporter överstiger 50 under ett kalenderår.

Sundsvalls kommun har, för det fall bolaget skulle meddelas tillstånd, yrkat att det föreskrivs som villkor att antalet fartygsanlöp och antalet landtransporter ska begränsas till några enstaka per år.

I domskälen utgår MÖD från 2 kap. 6 § MB och framhåller att det enligt denna regel ska väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön då en verksamhet tar ett mark- eller vattenområde i anspråk. Kravet får dock inte vara orimligt. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. MÖD anser att med hänsyn till områdets natur kan verksamhetens lokalisering inte anses vara den mest optimala men den sökta verksamheten kan emellertid inte bedömas ha sådan påverkan på omgivningarna att den inte alls kan tillåtas. MÖD konstaterar att det finns ett ekonomiskt värde i att utnyttja den befintliga anläggningen men framhöll också att det var avgörande för tillåtligheten att de störningar som verksamheten medförde begränsades i villkor.

5.4.2 T 4091-08, 2010-07-07, Fortum Värme AB

Målet gällde tillstånd enligt MB till fortsatt och utökad verksamhet vid Värtaverket och Energihamnen i Stockholm kommun och län.

MÖD fastställer MD:s dom. MD har gällande transporter föreskrivit i villkor att:

”31. Bolaget ska sträva efter energieffektiva transportlösningar för bränslen och restprodukter samt genom effektivisering och hushållning sträva efter att minska den egna energiförbrukningen och bidra till

hushållning med energi. Energibehovet för transporter samt behovet av hjälpenergi (el) för produktion av fjärrvärme ska följas och rapporteras med en årliga miljörapporteringen för verksamheten.”

MÖD anför i domskälen att det enligt 2 kap. 6 § MB ska för en verksamhet som tar i anspråk land- eller vattenområde väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Anläggningsområdet är i detaljplaner reserverat för industri och hamnändamål. MÖD finner genom vad som framkommit i målet att det ansökta tillståndet inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser och att det inte är fråga om ändrad användning av området.

MÖD finner inte att vad som anförts avseende transporter ger anledning att föreskriva ytterligare villkor utöver de som MD har föreskrivit.

MD anger i domskälen angående transporter att

”Miljönämnden i Stockholm har yrkat att ett villkor föreskrivs om att alla bränsletransporter skall ske med båt eller tåg. Bolaget har föreslagit ett villkor med innebörden att energieffektiva transportlösningar skall väljas för bränslen och restprodukter. Miljödomstolen anser att bolagets åtagande i målet beträffande transporter av bränslen och askor samt bolagets föreslagna transportvillkor i tillräcklig utsträckning reglerar frågan om transporter av bränslen och restprodukter.”

5.5 Exempel på utredningskrav i prøvotidsförordnande

5.5.1 MÖD 2005:23, Billerud Karlsborg AB

MÖD har i dom en från 2005-05-10 ålagt Billerud Karlsborg AB att till miljödomstolen redovisa följande utredningar:

”Bolaget ska redovisa den miljöpåverkan som transporter till och från bolagets anläggning kan orsaka i anläggningens närområde samt möjligheterna att genom val av transportslag eller transportlösningar minska denna påverkan. Redovisningen ska innehålla exempel på åtgärder och deras miljö- och kostnadsmässiga konsekvenser samt bolagets förutsättningar att genomföra dem. Utredningen samt förslag till åtgärder och slutliga villkor, ska redovisas till MD senast ett år efter det att denna dom vunnit laga kraft.”

I den av bolaget genomförda utredningen redovisas följande kortfattade slutsatser:

- De transportsystem som idag används motsvarar med tanke på infrastrukturen i allt väsentligt system med god miljöstandard.
- Bolaget saknar generellt sett rådighet över transporter till och från anläggningarna.
- Bidraget till föroreningshalter i utomhusluft från in- och uttransporter är, i ett lokalt perspektiv, små till försumbara.
- Till buds stående åtgärder för ytterligare nämnvärda minskningar av en redan begränsad lokal miljöbelastning från transporter skulle medföra kostnader som väsentligt överstiger de kostnader som samhället betraktar som rimliga.

Bolaget anser att ytterligare åtgärder inriktade mot miljöpåverkan inom närområdet till bolagets anläggningar från transporter till och från anläggningarna är tekniskt/ekonomiskt omöjliga eller orimliga och dessutom av liten miljömässig betydelse.

Bolaget yrkar att prövotidsförfarandet rörande den uppskjutna frågan om vilka villkor beträffande skyddsåtgärder och begränsningar som ska gälla avseende transporter avslutas utan att ytterligare villkor föreskrivs. Naturvårdsverket har inte yttrat sig beträffande transporter.

Länsstyrelsen i Norrbottens län godtar bolagets förslag att avsluta prövotidsförfarandet utan ytterligare villkor. Länsstyrelsen önskar dock att det sker en löpande dialog inom tillsynsarbetet där miljöpåverkan från transporter kan tas upp och diskuteras. Även MD anser att prövotiden beträffande den uppskjutna frågan om vilka villkor beträffande skyddsåtgärder och begränsningar som ska gälla avseende transporter nu kan avslutas utan att ytterligare villkor föreskrivs.

5.5.2 M 9337-02, 2004-12-23, Fiskeby Board

Målet M 9337-02, Fiskeby Board från 2004-12-23 gällde tillstånd till Fiskeby Board AB:s kartongfabrik i Norrköping. I stort sett alla transporter skedde med lastbil. Transporternas utsläpp till luft var flera gånger större än utsläppen från kartongfabriken. I en dom från 2006-04-28 avslutar miljödomstolen i Växjö prövotiden för avgörandet av vilka villkor som ska gälla för transporter. Länsstyrelsen yrkade att det som villkor ska föreskrivas att bolaget avseende transporter inom Fiskeby bruks närområde årligen ska undersöka och dokumentera möjligheterna att minska miljöpåverkan från de transporter som bolaget utför i egen regi eller upphandlar. Utredningen ska omfatta bland annat:

- transportsätt
- transportsträcka
- lastgrad
- körsätt
- bränsleslag

Beträffande fartygstransporter krävdes att det mest miljövänliga bränslet skulle användas och att transporter med fartyg i övrigt skedde på ett miljövänligt sätt. Det kunde noteras att åtgärder för att minska utsläpp av svavel- och kvävedioxider från fartyg normalt sett är mycket kostnadseffektiva.

MÖD konstaterade att en förutsättning för att villkor ska kunna bestämmas var att tillståndshavaren kan efterleva dessa genom att på något sätt råda över den fråga som regleras. Bolaget kontrollerade val av råvaruleverantör och de överväganden som gjordes i fråga om hur råvaror transporterades till anläggningen. Bolaget kontrollerade också upphandlingen av transporter och de val som gjordes i samband med denna. Dessutom kontrollerade bolaget sina egna transporter och fick även anses kunna kontrollera transporter som i övrigt utfördes genom den egna koncernen. Enligt villkoret om handlingsplan skulle de åligga bolaget att göra de avvägningar som bäst främjar en hållbar utveckling i enlighet med 1 kap. 1 § MB. MÖD menade att villkoret därför inte kunde sägas innehålla några motstridigheter när det gäller genomförande, beställning och upphandling av transporter. Inte heller de krav som ställdes gällande bränsle och reningsutrustning vid beställning och upphandling av fartygstransporter kunde anses vara motstridiga. Resultat och slutsatser ska redovisas årligen i miljörapporten. Bolaget godtog det av länsstyrelsen yrkade villkoret. MÖD ansåg att villkor med mer långtgående krav beträffande transporter skäligen inte borde föreskrivas.

5.5.3 M 2538-03, 2004-12-23, Perstorps Speciality Chemicals

MÖD ansåg i målet, Perstorps Speciality Chemicals, att det krävs ett bättre underlag än vad som nu finns för att kunna ta ställning till behovet och möjligheten av att föreskriva villkor. Domstolen menade att det i en sådan utredning inte är tillräckligt att redovisa de totala utsläppen till luft från transporterna utan de totala utsläppens storlek i anläggningens närområde och deras miljökonsekvenser är också av betydelse. För jämförelsens skull är det viktigt att utsläppen redovisas på olika avstånd från anläggningen och här är

omgivningens beskaffenhet och utsläppens miljökonsekvenser viktiga. Det bör under utredningen beaktas att det inom varje transportslag kan finnas alternativa lösningar som påverkar miljön i olika grad. Även transporttekniska och logistiska lösningar som påverkar miljön i olika grad bör övervägas och kostnadsrättiga aspekter bör redovisas. Det underlag som bolaget har presenterat i målet är sålunda inte tillräckligt för att det nu ska vara möjligt att bestämma om tillståndet ska förenas med villkor som gäller påverkan från transporter till och från anläggningen. Avgörandet skjuts upp och bolaget åläggs att under en prövotid utreda och till MD redovisa de uppgifter som anges ovan i domslutet.

Bolaget inkom den 6 december 2005 med prövotidsutredningen till miljödomstolen i Växjö. Bolaget visar på olika möjligheter att genom val av transportslag eller transportlösningar minska redovisad miljöpåverkan. Vid upphandling av transporter genomför bolaget leverantörsutvärderingar där bland annat ISO-certifiering, kvalitet och miljö ingår. Transportföretagen utvärderas regelbundet av Perstorp och i det fall som Perstorp anser att behov av förbättringar föreligger, kommuniceras dessa krav till transportleverantören. Pågående åtgärder för att minska miljöpåverkan är bl. a. ett projekt med syfte att minska användningen av aktivt kol. Besparingen av råvarutransporter till verksamheten och avfallstransporter från verksamheten skulle då kunna minskas. Ett annat pågående projekt syftar till att utreda möjligheten att flytta delar av mellanlagringen från Ängelholm till Helsingborg och Perstorp, vilket skulle medföra kortare transporter till hamnarna. Idag fraktas produkterna till mellanlager i Ängelholm, med vidare transport till hamnarna i Helsingborg och Trelleborg. Pentafabrikens transporter av framför allt Penta och natriumformiat kommer att minska med drygt 60 000 km (baserat på en produktion av 60 000 ton per år.) Även vissa interna transporter kommer att minska och besparing av fulla biltransporter till närmiljön uppgår till 1400 km.

Ett genomförande av de åtgärder som har lagts fram av bolaget skulle medföra att den sammanlagda minskningen av de tunga transportererna vid 60 000 ton per år med 61590 km. Detta innebär att åtgärderna minskar miljöbelastningen med drygt 11 % från verksamheten jämfört med om inga åtgärder vidtas. Naturvårdsverket anser att bolaget har uppfyllt utredningskraven och gjort en tillräcklig beskrivning av transportsituationen. Länsstyrelsen i Skåne län finner vid en samlad bedömning av redovisningen att transportererna inte är av sådan omfattning eller att utsläppen från dessa ger upphov till sådana olägenheter i närområdet som kan motivera att särskilda villkor föreskrivs.

Miljödomstolen finner, med beaktande av innehållet i prövotidsredovisningen och remissinstansernas synpunkter, att prövotiden kan avslutas och några särskilda villkor med avseende på transporter behöver ej föreskrivas.

6 Diskussion

Inledningsvis kan konstateras att det inte finns någon enhetlig praxis inom detta område och hur och vad myndigheter och verksamhetsutövare väljer att lyfta fram är av betydelse för hur MPD eller domstol kommer att bedöma behovet av transportvillkor.

Transporter till och från en verksamhet är alltså att betrakta som följdverksamhet till den huvudsakliga verksamheten och det är möjligt att fastställa villkor för dessa i tillstånd.

Avgörande för om det är möjligt att ställa sådana krav på transporter är om verksamhetsutövaren kan anses ha rådighet över transporterna. Denna fråga har varit uppe för bedömning ett flertal gånger, bland annat i Renova-målet. Här ansåg MÖD att även om de transporter som domstolen ansåg ha sådan anknytning till förbränningsverksamheten att de kan regleras inte till fullo skulle ske i bolagets egen regi, bedömer MÖD att bolaget har möjligheter att genom avtal med avfallsleverantörerna ställa krav på transporterna. Detta gällde de transporter med anläggningen som slutdestination, det vill säga transporter från omlastningsstationer, lager och sortering till anläggningen, samt direkttransporter från närområdet. Domstolen ansåg att det inte fanns sådana brister i bolagets rådighet över transporterna att villkor inte kunde föreskrivas. I detta mål gällde det överskridande av miljökvalitetsnormer för luft men att MÖD konstaterade att verksamhetsutövaren hade en relativt långtgående rådighet över transporterna torde inte enbart gälla i fall som handlar om överskridande av en miljökvalitetsnorm.

För att en villkorsskrivning inte ska innebära en indirekt reglering av transportsektorn måste det vara motiverat att fastställa transportvillkor. Då en miljökvalitetsnorm för luft överskrids eller riskerar att överskridas är då det finns starkast rättsligt stöd för villkorsskrivning. Enligt rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § MB ska de krav som behövs ställas för att följa en miljökvalitetsnorm. Om det finns ett åtgärdsprogram är fastställt så ska det vara vägledande för behovet. Miljökvalitetsnormerna är dock inte gränsvärden för utsläpp utan anger den lägsta godtagbara miljökvaliteten. Ännu lägre halter ska dock eftersträvas med tanke på människors hälsa. Detta anges bland annat i förarbetena till MB. I Skåne överskrids miljökvalitetsnormer för luft bland annat på vissa gator i Malmö och Helsingborg. Skåne är ett tätbefolkat län där det dagligen sker omfattande transportarbeten. Nedfallet av svavel och kväve är högre än den kritiska belastningsnivån, vad marken tål. Nedfallet av kväve över Skåne är på 15-20 kg/ha och år vilket är cirka fem gånger mer än marken tål. Inga av de 12 miljökvalitetsmål som har bedömts på regional nivå bedöms kunna klaras om inte kraftfulla åtgärder sätts in.

När det gäller luftburna föroreningar har det uttalats i tidigare praxis att en avgränsning av närområdet bör göras till det område som påverkas av utsläppen från anläggningen. Detta skulle medföra att då en verksamhet har stora utsläpp bör transporterna beaktas utifrån den räckvidd som en emission har från den fasta anläggningen. I Renova-målet framhåller MÖD att behovet av en minskning av utsläppen från transporterna främst motiveras av att de bidrar till haltnivåer som är skadliga för hälsan och till en risk för överskridande av miljökvalitetsnormerna lokalt i Göteborgsområdet. I Volvo Torslanda-målet anger MD att som grund för att värdera behovet av åtgärder för att begränsa utsläpp från trafik relaterad till bolagets verksamhet ska förutom miljömål och ovannämnda aspekter av tillståndet i miljön, övervägas fråga om halter i tätortsluft som kan vara skadliga för människors hälsa. Att i villkor för verksamheten ställa krav på företagsägda personbilar och personalens arbetsresor har ansetts vara att gå alltför långt. Domstolen anger också att miljökvalitetsnormerna för kvävdioxid överskrids vid flera platser utmed de större trafiklederna i Göteborgsområdet. Eftersom koldioxid inte ger upphov till några lokala eller regionala störningar har MÖD angett att dessa utsläpp inte bör regleras genom villkor i tillståndsbeslut för enskilda anläggningar. Det är då andra mer generella styrmedel än MB:s tillståndsprövning som bör tillämpas.

Riksdagens definition av miljökvalitetsmålet ”Frisk luft” är att luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. De luftföroreningar som är skadligast är inandningsbara partiklar, ozon och vissa organiska kolväten. De lokala utsläppen kommer framför allt från vägtrafiken och från enskild uppvärmning med ved.⁷⁰

Som Tillsyn- och föreskriftsrådet framhåller är det av vikt att miljömyndigheterna i samband med tillståndsprövningen argumenterar med miljökvalitetsmålen som utgångspunkt för att MD ska föra in miljökvalitetsmålen i sitt resonemang. Länsstyrelsen i Skåne menar att det är svårt att motivera stängare villkor med hänvisning till miljökvalitetsmålen och att vid eventuella överklaganden har de villkor motiverade med miljökvalitetsmålen mildrats. Det kan här vara värt att nämna att trots att villkor motiverade med miljömålen vid överklaganden har mildrats, kan de ändå ha blivit strängare än om den prövande myndigheten inte alls valt att motivera villkoren utifrån miljökvalitetsmålen.

⁷⁰ <http://www.miljomal.se/Miljomalen/2-Frisk-luft/>

Vid tillståndsprövning av tåkar blir transportfrågan främst aktuell vid lokaliseringssprövningen. Transporterna till och från en verksamhet utgör inte ofta ett hinder för en verksamhets tillåtlighet däremot kan tillståndet villkoras. Dessa villkor har ofta som syfte att begränsa transporternas bullerpåverkan. Exempel på villkor som fastställts är begränsningar i hur mycket buller transporterna får medverka till och mellan vilka tider på dygnet bullret får förekomma. MÖD har också ansett att det fanns ett ekonomiskt värde i att utnyttja en befintliga anläggning men att det var avgörande för tillåtligheten att de störningar som verksamheten medförde begränsades i villkor. I de fall det handlar om transporternas påverkan på omgivningen genom buller är det möjligt att mäta och fastställa varifrån bullret kommer. Vid påverkan till luft är det betydligt svårare. För att möjliggöra villkorsskrivning för transporter är det av betydelse att tidigt föra in transportfrågan i tillståndsprövningen och att argumentera inte bara utifrån miljö kvalitetsnormerna utan också utifrån miljö kvalitetsmålen och hur förutsättningarna i den berörda miljön ser ut. Hur transporterna påverkar människors hälsa är också av värde att lyfta fram och då inte enbart utifrån miljö kvalitetsnormerna utan också utifrån miljö kvalitetsmålen. Att det inte finns någon direkt entydig praxis talar för att det är av betydelse vad som lyfts fram gällande transporterna och att det också torde finnas utrymme för argumentation.

Litteratur- och källförteckning

Offentligt tryck

Proposition 2008/09:162; En sammanhållen klimat- och energipolitik

Prop. 2004/05:150, Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag

Prop. 2000/01:130, Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier

Proposition 1997/98:45; Miljöbalk

Litteratur

Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotte, Den svenska miljörätten, tredje upplagan, Iustus förlag, Västerås, 2012

Rapporter

Beskrivning av transporters miljöpåverkan i en MKB för industrier och energianläggningar, IVL, 2003

Energimyndighetens tillsynsvägledning enligt miljöbalken; rapport från Wistrand Advokatbyrå på uppdrag av statens energimyndighet, 2011-09-28

Hamnar i MÖD:s praxis 2007-2011, analys av Lars Hydén

JP/Miljönet Stefan Nilsson, 2005-01-18

Naturvårdsverkets rapport 5375, Miljökvalitetsnormer som styrmedel

Tillsyn- och föreskriftsrådet, rapport 5464, Delmålens formulering som stöd för miljöbalkens rättstillämpning

Trafikanalys, Lastbilstrafik 2012, Statistik 2013:12, Sveriges officiella statistik

Internetsidor

<http://www.miljomal.se/Miljomalen/2-Frisk-luft/> Miljömålportalen

<http://www.regeringen.se/sb/d/2448/a/133555>

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Transporter-till-fran-och-inom-en-anlaggning1/Transporter-till-och-fran-en-anlaggning/>

<http://www.energimyndigheten.se/sv/Offentlig-sektor/Tillsynsvagledning/Tillsyn-pa-energi-hushallning/Transporter/>

Telefonsamtal

Telefonsamtal Naturvårdsverket, 2013-11-15

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 2004 s.421

T 4091-08

Mark- och miljööverdomstolen

M 10499-02

M 9336-02

M 9337-02

M 2538-03

M 1367-04

M 10242-06

M 9873-06

M 4359-11

M 8000-12

MÖD 2004:29

MÖD 2005:23

MÖD 2006:32

MÖD 2006:57

MÖD 2007:5

MÖD 2007:30

MÖD 2007:55

MÖD 2009:2

MÖD 2009:9

MÖD 2009:17

MÖD 2009:42

MÖD 2009:46

Mark- och miljödomstolen

MD

M 1921-06

MPD

Länsstyrelsens i Västra Götalands län MPD ärende nr 551-9939-2005