

Vägledning om 2 kap. miljöbalken

DE ALLMÄNNA HÄNSYNSREGLERNA OCH ÖVRIGA
BESTÄMMELSER I 2 KAP. MILJÖBALKEN

UTKAST

Innehåll

1. BAKGRUND	4
2. INLEDNING	5
2.1 Målgrupper för vägledningen	5
2.2 Syfte med vägledningen	5
2.3 Läsanvisning	5
DEL 1. GENERELL VÄGLEDNING OM BESTÄMMELSERNA I 2 KAP. MILJÖBALKEN	6
3.1 Portalparagrafen i miljöbalken	7
3.2 Miljöbalkskedjan	7
4. TILLÄMPNING AV 2 KAP. MILJÖBALKEN GENERELLT	9
4.1 Bestämmelserna i 2 kap.	9
4.2 Samband mellan bestämmelserna	10
4.3 När ska 2 kap. miljöbalken användas?	10
5. PRÖVNINGS- OCH TILLSYNSPROCESSEN	13
5.1 Tillämpning av 2 kap. miljöbalken i tillståndsprövning	13
5.2 Tillämpning av 2 kap. miljöbalken i tillsyn	15
5.3 Begränsad klimatpåverkan	19
5.4 Klimatanpassning	20
DEL 2. SPECIFIK VÄGLEDNING OM BESTÄMMELSERNA I 2 KAP. MILJÖBALKEN	22
6. TILLÄMPNING OCH BEVISBÖRDA – 2 KAP. 1 § MILJÖBALKEN	23
6.1 Bestämmelsens innebörd	23
6.2 Relevanta avgöranden	24
7. KUNSKAPSKRAVET – 2 KAP. 2 § MILJÖBALKEN	25
7.1 Bestämmelsens innebörd	25
7.2 Relevanta avgöranden	26
8. FÖRSIKTIGHETSPRINCIPEN – 2 KAP. 3 § MILJÖBALKEN	28
8.1 Bestämmelsens innebörd	28
8.1.1 Försiktighetsprincipen	28
8.1.2 Bästa möjliga teknik	30

8.2 Relevanta avgöranden	32
9. PRODUKTVALSPRINCIPEN – 2 KAP. 4 § MILJÖBALKEN	34
9.1 Bestämmelsens innebörd	34
9.2 Relevanta avgöranden	40
10. HUSHÅLLNINGSPRINCIPEN OCH KRETSLOPPSPRINCIPEN– 2 KAP. 5 § MILJÖBALKEN	48
10.1 Bestämmelsens innebörd	48
10.2 Relevanta avgöranden	52
11. LOKALISERINGSPRINCIPEN – 2 KAP. 6 § MILJÖBALKEN	58
11.1 Bestämmelsens innebörd	58
11.2 Relevanta avgöranden	65
12. RIMLIGHETSAVVÄGNING 2 KAP. 7 § MILJÖBALKEN	66
12.1 Bestämmelsens innebörd	66
12.2 Relevanta avgöranden	70
13. ANSVAR FÖR SKADAD MILJÖ 2 KAP. 8 § MILJÖBALKEN	74
13.1 Bestämmelsens innebörd	74
14. SLUTAVVÄGNING 2 KAP. 9 § MILJÖBALKEN	76
14.1 Bestämmelsens innebörd	76
15.2 Relevanta avgöranden	77
2 KAP. 10 § MILJÖBALKEN	79
BILAGA 2 – BEGREPP INOM KEMISKA VAROR OCH PRODUKTER	88
BILAGA 3 – BAKGRUND	89

1. Bakgrund

Bestämmelserna om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 2-5 §§ miljöbalken är av central betydelse för miljöbalkens genomförande och syfte. Man kan säga att de allmänna hänsynsreglerna utgör ett instrument för att genomföra arbetet för en hållbar utveckling. De handlar om att använda rätt teknik, välja lämplig plats med mera.

Naturvårdsverket har genomfört en praxisgenomgång av Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) avgöranden¹, en utvärdering av tillsynsmyndigheternas tillämpning av 2 kap. i anmälningsärenden² och tagit fram en rapport om möjlig metod för rimlighetsavvägning³. Dessutom har tillämpningen av 2 kap. diskuterats i olika sammanhang med företrädare för andra myndigheter och branschorganisationer.

Slutsatserna från detta är bland annat att:

- Tillämpningen av 2 kap. redovisas inte tillräckligt i beslut och domar.
- Verksamhetsutövarna kan generellt bli bättre på att redovisa hur de uppfyller bestämmelserna i 2 kap.
- Lokaliseringsalternativen behöver vara relevanta och prövas i den samlade miljöbalksprövningen.
- Försiktighetsprincipen behöver genomsyra tillämpningen av samtliga hänsynsregler.
- En vägledning om 2 kap. miljöbalken skulle öka förutsättningarna för att 2 kap. tillämpas som ett samlat system.

Naturvårdsverket bedömer att det finns ett genomförandeunderskott när det gäller 2 kap. Genom att beslut och domar tydligare redovisar hur bedömningen enligt 2 kap. har gjorts i de enskilda fallen blir tillämpningen mer transparent. Detta skulle leda till att tydlig praxis utvecklades kring de generella principerna.

¹ Naturvårdsverkets arbete med [Utveckling av användandet av hänsynsreglerna i miljöbalken](#)

² Naturvårdsverket 2018. Hänsynsreglerna i tillsynen Rapport 6828.

³ Enveco 2015. Hur tillämpas miljöbalkens rimlighetsavvägning?

Enveco 2017. Att göra rimlighetsavvägning enligt 2 kap. § 7 miljöbalken

Petersson 2016. Hur används miljöbalkens rimlighetsavvägning vid miljötillståndsprövning?

2. Inledning

2.1 Målgrupper för vägledningen

Den här vägledningen riktar sig i första hand till prövnings- och tillsynsmyndigheter som tillämpar miljöbalken. Även verksamhetsutövare kan använda vägledningen till exempel vid framtagande av underlag till tillståndsprövning, anmälan eller i den löpande egenkontrollen.

2.2 Syfte med vägledningen

Vägledningens syfte är att samla kunskap och vägledningar om olika delar av 2 kap. Detta innefattar att redogöra för relevanta och vägledande avgöranden framför allt från Mark- och miljööverdomstolen men även avgöranden från underinstanser. I de frågor där Naturvårdsverket tagit ställning redogör vi för vår tolkning av praxis.

Syftet är också att bidra till en ökad transparens i domar och beslut. Vägledningen ska genom redovisning av ställningstaganden och praxis underlätta för tillsyns- och prövningsmyndigheterna att göra bedömningar i enskilda fall samt motivera beslut utifrån bestämmelserna i 2 kap. Genom att tillsyns- och prövningsmyndigheterna tydligare redogör för hur de gjort bedömningarna blir det lättare att förutse vad som kan förväntas i en tillståndprocess eller tillsynsärende. På så sätt kan rättssäkerheten öka genom att tillämpningen blir mer likvärdig.

2.3 Läsanvisning

Vägledningen består av två delar. I del 1 beskrivs syftet med bestämmelserna samt hur de ska tillämpas sammantaget i prövnings- och tillsynsprocessen. Del 2 innehåller vägledning om respektive bestämmelse.

Vägledningen ska inte ses som en checklista utan som en tolkningshjälp till 2 kap. i prövnings- och tillsynsärenden. Upprepningar i texten har gjorts medvetet för att det ska gå att läsa om enskilda paragrafer utan att missa relevant information. Bestämmelserna hänger tydligt ihop vilket gör att upprepningar även av detta skäl är relevanta.

I vägledningen används begreppet *verksamhetsutövare* för att beteckna dem som bedriver, har bedrivit eller avser att bedriva en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Om inte annat anges, hänvisas i vägledningen till bestämmelser i miljöbalken.

I de fall Mark- och miljööverdomstolen gjort referat av sina avgörande (till exempel MÖD 2015:3), hänvisas till referatet. I övriga fall skrivs hänvisningen ut med datum och domstol.

I bilaga 1 finns en sammanfattning av hur ansvaret för efterlevandet av bestämmelserna i 2 kap. är fördelat mellan verksamhetsutövare, prövnings- respektive tillsynsmyndigheterna.

Del 1.

Generell vägledning om bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken

3. Hållbar utveckling i miljöbalken

Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling. Syftet framgår av miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 §) och syftet kommer också till uttryck i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 2–5 §§ miljöbalken. Även i 6 kap. 1 § miljöbalken finns en tydlig koppling till miljöbalkens syfte. Där framgår att syftet med miljöbedömningar är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas.

3.1 Portalparagrafen i miljöbalken

1 kap. 1 § miljöbalken brukar kallas miljöbalkens portalparagraf. Den anger att bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Som ledning när det gäller tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling innebär finns de 16 miljö kvalitetsmålen som är antagna av riksdagen⁴.

I 1 kap. 1 § miljöbalken anges också hur bestämmelserna ska tillämpas.

Miljöbalken skall tillämpas så att

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

I förarbetena betonas att det är den *ekologiskt* hållbara utvecklingen som åsyftas⁵. Det innebär att de avvägningar som görs inför beslut som fattas med stöd av miljöbalken inte får gå utanför gränsen för vad naturen tål. Miljöbalken är således ett viktigt instrument för att nå den ekologiska dimensionen i Agenda 2030.

3.2 Miljöbalkskedjan

I propositionen till miljöbalken beskrivs ”miljöbalkskedjan” vars länkar består av till exempel miljö mål, hänsyn, tillstånd, villkor, tillsyn, information, omprövning. För att lagstiftningen ska bli effektiv krävs att länkarna fungerar väl var och en för sig men också att samspelet mellan de olika delarna fungerar väl. På det sättet kan miljöbalken som system få fullt genomslag.⁶ I förarbetena uttalas också att lagstiftningens roll är att skapa förutsättningar för ett decentraliserat och förebyggande miljöarbete som ska inspirera verksamhetsutövare att tänka och handla så att de föregriper lagstiftningens obligatoriska krav. Lagstiftningen ska vara en ram och en plattform för detta.⁷

⁴ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 8 och prop. 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag, sid. 375

⁵ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 154 ff.

⁶ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 169 ff.

⁷ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 160 ff.

Ambitionen med införandet av miljöbalken var att skapa förutsättningar för en integrerad tillämpning av miljölagstiftningen sett ur de enskilda verksamhetsutövarnas synvinkel. I förarbetena till miljöbalken framgår att de allmänna hänsynsreglerna ska tillämpas så att balkens mål i 1 kap. 1 § kan uppnås. Tanken är att på detta sätt garantera en enhetlig tillämpning tvärs över olika sektorer, samtidigt som sektorsprincipen, dvs. att varje sektor i samhället ska ta den hänsyn till miljön som krävs, slår igenom i tillämpningen.⁸ På detta sätt är 2 kap. en viktig länk i miljöbalkskedjan.

⁸ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 169

4. Tillämpning av 2 kap. miljöbalken generellt

4.1 Bestämmelserna i 2 kap.

I 2 kap. miljöbalken återfinns de grundläggande miljörättsliga principerna. Flera av dessa, exempelvis försiktighetsprincipen (precautionary principle) och principen om att förorenaren betalar (polluter pays principle), är internationellt etablerade och har gjorts rättsligt bindande i Sverige genom miljöbalken.

Principerna som regleras i 2 kap. beskrivs kortfattat och något förenklat nedan. För en mer utförlig beskrivning se avsnitt 6 – 14.

Bevisbörderegeln (2 kap. 1 §) – innebär att verksamhetsutövaren ska kunna visa att de följer kraven enligt miljöbalken. Läs mer i avsnitt 6.

Kunskapskravet (2 kap. 2 §) – innebär att verksamhetsutövaren ska skaffa sig nödvändig kunskap för att minska risken för skada eller andra olägenheter för människor och miljö. Läs mer i avsnitt 7.

Försiktighetsprincipen (2 kap. 3 §) – innebär att verksamhetsutövaren ska vidta åtgärder eller begränsningar i sin verksamhet eller vidta andra försiktighetsmått för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller andra olägenheter för miljö eller hälsa uppstår. Läs mer i avsnitt 8.

Bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) – innebär att det vid yrkesmässig verksamhet ska användas bästa möjliga teknik för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller andra olägenheter för miljö eller hälsa uppstår. Läs mer i avsnitt 8.

Produktvalsprincipen (2 kap. 4 §) – innebär att verksamhetsutövare ska undvika att använda eller sälja kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan vara skadliga för människors hälsa eller miljön om de kan ersättas med mindre farliga alternativ. Läs mer i avsnitt 9.

Hushållningsprincipen (2 kap. 5 §) – innebär att verksamhetsutövare ska hushålla med energi och i första hand använda förnybara energikällor. Läs mer i avsnitt 10.

Kretsloppsprincipen (2 kap. 5 §) – innebär att verksamhetsutövare ska hushålla med resurser och minska mängden avfall som uppstår, bland annat genom återanvändning eller återvinning. Läs mer i avsnitt 10.

Lokaliseringsprincipen (2 kap. 6 §) – innebär att en verksamhet ska lokaliseras på en plats som ger minsta möjliga intrång och olägenhet för människor och miljö. Läs mer i avsnitt 11.

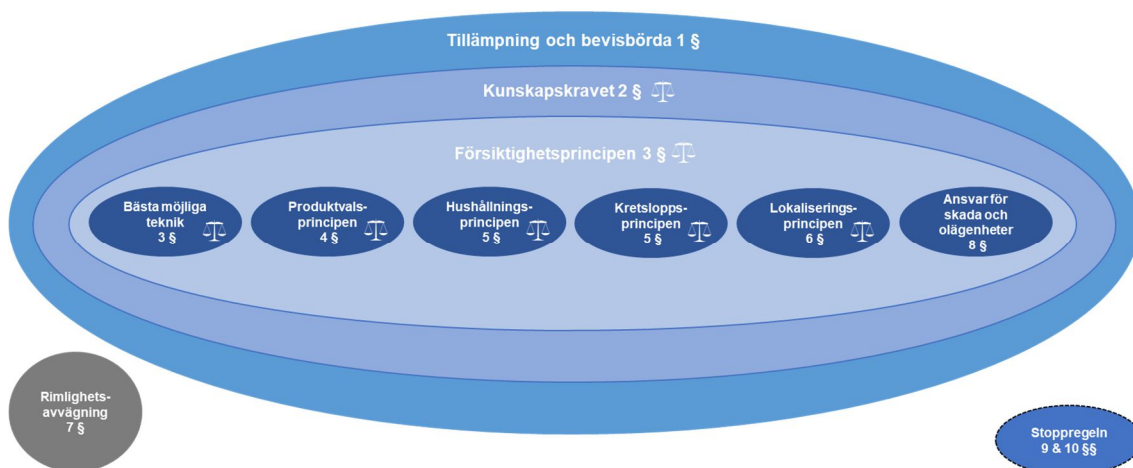
Rimlighetsavvägningen (2 kap. 7 §) – innebär att kraven i 2 kap 2–5 §§ och 6 § första stycket endast gäller om det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Detta gäller dock inte när det gäller miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 4 och 5 §§. Läs mer i avsnitt 12.

Skadeansvarsprincipen (2 kap. 8 §) – innebär att den som orsakar eller orsakat en skada eller olägenhet för miljön är ansvarig för att den avhjälpas. Läs mer i avsnitt 13.

Stoppregeln (2 kap. 9 och 10 §§) – innebär att verksamheter som kan befaras föranleda skada för hälsa eller miljön trots att försiktighetsmått och skyddsåtgärder som krävs enligt balken vidtagits endast får tillåtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl. Läs mer i avsnitt 14.

4.2 Samband mellan bestämmelserna

När 2 kap. tillämpas är det viktigt att en samlad bedömning görs. I figur X framgår hur Naturvårdsverket ser på sambandet mellan de olika bestämmelserna.



Figur X. Beskrivning av hur bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken förhåller sig till varandra. Den grundläggande principen om att verksamhetsutövaren ska kunna visa att reglerna i balken följs (bevisbörderegeln) gäller för samtliga bestämmelser i 2 kap. Kunskapskravet i 2 kap. 2 § gäller för försiktighetsprincipen, principen om bästa möjliga teknik, produktvalsprincipen, hushållningsprincipen, kretsloppsprincipen och lokaliseringsprincipen. Vågsymbolen anger att bestämmelsen ska avvägas enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Ansvar för skada och olägenheter enligt 2 kap. 8 § ska bedömas enligt 10 kap. miljöbalken. Slutavvägningen och stoppregeln i 2 kap. 9 – 10 §§ avgörs av regeringen.

4.3 När ska 2 kap. miljöbalken användas?

Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken är tänkta att vara tillämpliga generellt, även då det inte finns specifika bestämmelser i förordningar eller föreskrifter. Bestämmelserna ska tillämpas i planerings-, prövnings- och tillsynsprocessen. Andra sektorslagstiftningar gäller parallellt med miljöbalken. I och med att 2 kap. gäller alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd innebär det att 2 kap. ska tillämpas även för verksamheter som främst regleras genom annan lagstiftning. I förarbetena ges exemplet med skogsvårdslagen. Miljöbalkens bestämmelser gäller parallellt med skogsvårdslagens bestämmelser. I den mån en fråga i vissa avseenden regleras särskilt i skogsvårdslagen gäller den bestämmelsen i stället för miljöbalkens regler.⁹ Ett annat exempel är ett avgörande i Mark- och miljööverdomstolen gällande förbud mot tobaksrökning. Tillsynsmyndigheten grundade sitt föreläggande om förbud på 2 kap.

⁹ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 189

2 - 3 §§ miljöbalken. Domstolen konstaterar att eftersom miljöbalkens och tobakslagens regler i detta fall gäller parallellt och inte strider mot varandra, har det stått beslutande myndighet fritt att välja enligt vilket av dessa båda regelverk som ett ingripande mot tobaksrökningen ska göras.¹⁰

En konkretisering av 2 kap. sker genom andra kapitel i miljöbalken eller genom förordningar och föreskrifter till miljöbalken. Det kan exempelvis vara regler om kemikalier (14 kap. miljöbalken), regler om avfallshantering (15 kap. miljöbalken) eller regler om artskydd (artskyddsförordningen).

En verksamhetsutövare ska leva upp till samtliga hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken i den utsträckning det inte kan anses orimligt. Det är också verksamhetsutövaren som ska ha kunskap om vad bestämmelserna innebär för den egna verksamheten eller åtgärden. Att efterleva bestämmelserna i 2 kap. kräver ett kontinuerligt och systematiskt arbete av verksamhetsutövaren. En verksamhet ska bedömas utifrån samtliga hänsynsregler i såväl prövning som tillsyn, men vissa hänsynsregler kan få större betydelse än andra beroende på till exempel verksamhetens art och recipientens känslighet. Exempelvis kan produktvalsprincipen vara mindre relevant i en verksamhet som inte använder kemikalier. Verksamhetsutövaren behöver dock visa att så är fallet till exempel i prövning eller tillsyn.

I en tillståndsprövning eller ett anmälningssärende enligt miljöbalken bör det göras en systematisk genomgång av samtliga hänsynsregler. En ansökan i ett ansökningsmål ska enligt 22 kap. 1 § 4 punkten innehålla förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs.

Resultatet från bedömningen i en tillståndsprövning eller ett anmälningssärende är unik för varje verksamhet utifrån dess förutsättningar. Att generellt konstatera att en verksamhet följer 2 kap. ger varken verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten tydligt besked om vilka aspekter som vägts in i bedömningen. Genom att redovisa bedömningen tydligt i en dom eller i ett beslut ökar transparensen när det gäller hur beslutande myndighet bedömt verksamhetens tillåtlighet. Det kan också öka förutsägbarheten för andra verksamhetsutövare genom att det finns tydliga avgöranden som visar vilka bedömningar domstolar gjort.

Vid bedömning av om en planerad, pågående eller avslutad verksamhet efterlever 2 kap. miljöbalken behöver tillsyns- och prövningsmyndigheten göra en samlad bedömning av verksamhetens miljöpåverkan. För att den bedömningen ska vara möjlig måste det mest grundläggande kravet på verksamhetsutövaren, kunskapskravet, vara uppfyllt. Verksamhetsutövare ska enligt 15 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) ha, och kunna visa att de har, kunskap om de miljöeffekter verksamheten leder till, vilka risker verksamheten medför, hur omgivningen kan påverkas, vilka skyddsåtgärder som behöver vidtas, vilken den bästa tillgängliga tekniken är osv. Tillsyns- och prövningsmyndigheterna ska också bedöma om de behöver begära in kompletteringar

¹⁰ Dom meddelad den 3 juni 2019 i mål M 8248–18

av underlaget. Bevisbördan ligger på verksamhetsutövaren, vilket innebär att det är verksamhetsutövaren som ska visa att kunskapskravet är uppfyllt.

5. Prövnings- och tillsynsprocessen

Nedan beskrivs hur bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas i prövnings- och tillsynsprocessen samt vilka roller prövnings- och tillsynsmyndigheterna har i olika delar av processerna.

5.1 Tillämpning av 2 kap. miljöbalken i tillståndsprövning

Samråd

Samråd är ett begrepp som används i olika sammanhang, här avses undersöknings- och avgränsningssamrådenligt 6 kap. miljöbalken för verksamheter och åtgärder (specifik miljöbedömning).¹¹ Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beskrivs särskilt i avsnitt 5.2.

I samrådsskedet inför en tillståndsansökan är det viktigt att de frågor och aspekter som är av betydelse för prövningen och som kan komma att regleras i villkor belyses tillräckligt i miljökonsekvensbeskrivningen. I 6 kap. 32 § miljöbalken anges att länsstyrelsen under avgränsningssamrådet ska verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Länsstyrelsens roll är då att utifrån sin erfarenhet och kännedom om lokala och regionala förhållanden göra en bedömning av vilket underlag den sökande bör ta fram.

Bestämmelserna i 2 kap. är en av utgångspunkterna för bedömningen av vilket innehåll miljökonsekvensbeskrivningen behöver ha. Detta oavsett om det är en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 35–37 §§ eller en liten miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 47 som verksamhetsutövaren ska ta fram.

Läs mer om specifik miljöbedömning i Naturvårdsverkets webbvägledning.

Ansökan

Vad en ansökan ska innehålla framgår av bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken (samt hänvisningen dit i 19 kap. 5 § miljöbalken för prövningar hos länsstyrelsen)¹². Enligt 22 kap. 1 § 4 p och 19 kap. 5 § 1 p miljöbalken ska ansökningshandlingarna innehålla de förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs. Det är avgörande för prövningen att det finns ett underlag som visar att och hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls och det är verksamhetsutövaren som har skyldighet att ta fram och presentera det underlaget. I de fall en miljökonsekvensbeskrivning (med innehåll enligt 6 kap. 35–37 §§) eller en liten miljökonsekvensbeskrivning (innehåll enligt 6 kap. 47) ska finnas tillsammans med tillståndsansökan är det många gånger lämpligt att utforma miljökonsekvensbeskrivningen så att det från den går att utläsa hur de allmänna hänsynsreglerna följs.

¹¹ För vägledning om undersöknings- och avgränsningssamråd för planer och program hänvisas till [Naturvårdsverkets webbvägledning om strategisk miljöbedömning](#).

¹² I miljöprövningsförordningen (2013:251) är tillståndspliktiga verksamheter markerade med A eller B och anmälningspliktiga med C. A-verksamheter ska söka tillstånd hos mark- och miljödomstol. B-verksamheter ska söka tillstånd hos miljöprövningsdelegation vid länsstyrelsen. C-verksamheter anmäls till kommunen.

Läs mer om miljökonsekvensbeskrivning och liten miljökonsekvensbeskrivning i Naturvårdsverkets webbvägledning om specifik miljöbedömning

Ny eller befintlig verksamhet

En tillståndsprövning enligt miljöbalken innefattar en fullständig prövning enligt 2 kap. miljöbalken oavsett om det är en ny eller befintlig verksamhet. **Naturvårdsverket anser** att det inte finns utrymme att tillämpa 2 kap. på ett annat sätt när det gäller utökning av en befintlig verksamhet än för en ny verksamhet. I stället får man till exempel när det gäller lokaliseringen göra en bedömning enligt 2 kap. 7 § huruvida det är rimligt att omlokalisera verksamheten. Även stoppregeln kan bli tillämplig vid en prövning av utökad verksamhet. I prövningen avgörs tillåtligheten och villkor för verksamheten eller åtgärden. Villkoren kan sägas vara en precisering av 2 kap. och flertalet andra bestämmelser i miljöbalken.

Allmänna villkoret

I ett så kallat ”allmänt villkor” föreskrivs normalt sett i tillstånd att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden har uppgett i ansökan eller på annat sätt åtagit sig i ärendet. Om sökanden åtar sig att vidta vissa specificerade energieffektiviserande åtgärder eller att använda vissa bränslen i angiven omfattning så är verksamhetsutövaren skyldig att följa detta. Det kan handla om att installera en viss teknisk åtgärd (värmeåtervinning på ventilation, frekvensstyrning av fläktar etc.) eller att utvinna och använda vissa bränslen (till exempel biogas). Det kan emellertid vara svårt att i tillsynen bedöma om något är ”i huvudsaklig överensstämmelse” med vad som beskrivits och det krävs därför att åtaganden är tydligt angivna.

Åtaganden kan även avse åtgärder, utöver det som sökanden angett i ansökan, som sökanden åtar sig under tillståndsprövningen. Exempel på detta finns i MÖDs avgörande 2014-10-07 i mål nr M 75–14, avseende Nordic Paper Bäckhammar AB. Naturvårdsverket hade i målet vid mark- och miljödomstolen yrkat att bolaget skulle installera en ny, mer energieffektiv tvättpress, vilket bolaget motsatte sig i målet vid mark- och miljödomstolen, men senare vid förhandlingen i MÖD åtog sig.

Överlåtelse av beslut om villkor

I prövningen avgörs vilka frågor som behöver regleras i villkor och vilka som bör överlåtas till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten har i detta sammanhang en viktig roll som företrädare för de allmänna intressena. De ska bedöma om villkoren är tillräckliga med utgångspunkt i bestämmelserna i 2 kap.

Enligt 22 kap. 25 § 3 st. miljöbalken får mark- och miljödomstolen överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse. Det är alltså inte fråga om villkor i största allmänhet utan till exempel den närmare tekniska utformningen av en reningsanläggning. En förutsättning för delegation är att verksamheten kan påbörjas innan villkoren kan bestämmas. Högsta domstolen har i NJA 2005 s 709 förklarat att en mark- och miljödomstol även kan överlåta till en tillsynsmyndighet att meddela provisoriska föreskrifter. **Naturvårdsverket anser** att frågor som är avgörande för bedömningen av tillåtligheten för en verksamhet, till exempel 2 kap. inte kan anses vara frågor av mindre betydelse.

I MÖD 2018:19 avslogs en ansökan om tillstånd att få uppföra en vindkraftpark enligt den så kallade boxmodellen. Vindkraftverkens exakta antal och närmare placering inom ett större område angavs inte i ansökan utan beslut om detta skulle delegeras till tillsynsmyndigheten. Mark- och miljööverdomstolen fann att det, på det underlag som presenterades i målet, inte gick att avgöra om verkens lokalisering var lämplig utifrån kraven i 2 kap. 6 § miljöbalken. En sådan delegering var inte heller i enlighet med 22 kap. 25 § miljöbalken som anger att endast villkor av mindre betydelse får delegeras.

Dom/beslut

Av tillståndsbeslutet bör det framgå hur varje hänsynsregel bedömts och om prövningsmyndigheten tagit ställning eller inte. För tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren är det viktigt att det är klargjort vilket utrymme det finns att ställa ytterligare krav enligt 2 kap. i förhållande till såväl det allmänna villkoret som de särskilda villkoren.

5.2 Tillämpning av 2 kap. miljöbalken i tillsyn

Enligt 2 kap. 1 § gäller bestämmelserna i 2 kap. alla verksamheter eller åtgärder som kan innebära påverkan på människors hälsa och miljön och som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Bestämmelserna i 2 kap. utgör grunden för de krav som tillsynsmyndigheterna kan ställa på verksamheter och åtgärder. Inom vissa områden är bestämmelserna i 2 kap. preciserade i form av förordningar eller föreskrifter. Preciseringar kan också uttryckas som villkor i tillstånd. Tillsynsmyndigheten kontrollerar då efterlevnad av såväl efterlevnad av 2 kap. och eventuella preciseringar.

Det är värt att notera att tillsynsmyndighetens uppgift att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken ska ske i *nödvändig utsträckning* (26 kap. 1 §, andra stycket, MB). Det betyder att tillsynen inte kan och inte heller ska utöva kontroll över all lagefterlevnad.¹³

Naturvårdsverket anser att *nödvändig utsträckning* innebär att tillsynen behöver vara riskbaserad så att tillsynsinsatsen står i proportion till den påverkan som verksamheten eller åtgärden kan orsaka. De olika bestämmelserna kan komma att få olika prioritet i tillsynen av den enskilda verksamheten beroende på dess omfattning och karaktär. Kontrollen kan ske på många olika sätt. För små verksamheter med liten påverkan kan i *nödvändig utsträckning* innebära att kontroll endast sker för ett urval av verksamheter eller ett urval av bestämmelser. Det ingår i den operativa tillsynsmyndighetens tillsynsuppdrag att bedöma vad som är *nödvändig utsträckning*.

I detta avsnitt ges en övergripande bild över tillsynsmyndigheternas ansvar och roll. Närmare beskrivningar av tillsynsmyndighetens ansvar för kontroll redogörs för i de olika bestämmelsernas respektive avsnitt.

Anmälningssärenden

När det gäller anmälningssärenden enligt miljöbalken ska tillsynsmyndigheten göra en bedömning av samtliga bestämmelser i 2 kapitlet. Detta gäller exempelvis för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, hälsoskyddsobjekt, vattenverksamheter

¹³ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 512 ff.

och för efterbehandlingsåtgärder. Även anmälan om ändring av befintlig verksamhet ska bedömas enligt 2 kap.

Det är verksamhetsutövaren som ska visa att man kommer efterleva bestämmelserna i 2 kap. och hur det ska gå till. Det är sedan tillsynsmyndigheten som ska bedöma om verksamheten kommer att uppfylla kraven i 2 kap.

Vad verksamhetsutövaren förväntas redovisa kan framgå av de blanketter för anmälan som de flesta tillsynsmyndigheter tillhandahåller. Syftet är bland annat att det ska bli tydligare för verksamhetsutövarna vad som motiverar försiktighetsmått eller förbud i tillsynsmyndighetens beslut.

I ett anmälningsärende ska alla hänsynsregler bedömas. Om verksamheten inte kan klara att uppfylla bestämmelserna i 2 kap. kan tillsynsmyndigheten meddela förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. Om tillsynsmyndigheten bedömer att verksamheten kan uppfylla bestämmelserna i 2 kap. om de vidtar försiktighetsmått ska sådana föreskrivas och motiveras i beslutet. Motiveringen ska, enligt 32 § förvaltningslagen (2017:900) innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Även om tillsynsmyndigheten alltid har möjlighet att kontrollera och ställa krav på verksamheter och åtgärder utifrån 2 kap. är det av extra stor vikt att göra det i samband med anmälan om ny och ändrad verksamhet. Ett av anmälningsförfarandets syften är att myndigheten ska göra en sådan bedömning och att verksamhetsutövaren kan få besked om under vilka förutsättningar den nya eller ändrade verksamheten får bedrivas innan verksamheten startar upp. Det är att föredra framför att verksamhetsutövaren först senare, efter eventuella investeringar, får besked om vilka krav som gäller. Anmälningsförfarandet har dock en relativt kort handläggningstid vilket kan göra att tillsynsmyndigheten inte har möjlighet att göra alla de bedömningar som behövs. Verksamhetsutövaren bör då få besked om detta och om hur tillsynsmyndigheten kommer att hantera en sådan situation. Det kan handla om att ytterligare underlag behövs för att bedöma vissa frågor. Om verksamheten eller åtgärden bedöms medföra risker eller att underlaget i anmälan har stora brister bör förbud meddelas till dess att tillräckligt underlag kommit in.

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

En verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, och som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Anmälan för samråd ska göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. miljöbalken. Enligt 2 kap. i miljötillsynsförordning (2011:13) är länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller Forsvarsinspektören för hälsa och miljö tillsynsmyndigheter. Genom samrådsbestämmelserna i 12 kap. 6 § miljöbalken beaktas bestämmelserna i 2 kap., bland annat genom att tillsynsmyndigheten kan förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga, och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Verksamhetsutövaren kan då ha

rätt till ersättning. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett föreläggande eller förbud finns i 31 kap. miljöbalken.¹⁴

Ersättning kan bli aktuell i de fall ett föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten (31 kap. 4 § miljöbalken). Det finns dock begränsningar. I förarbetena till miljöbalken uttalar regeringen att en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs. Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att följa hänsynsreglerna, oavsett om myndigheten ingriper eller inte.¹⁵

Enligt propositionen innebär det att ”markanvändningen aldrig kan anses försvårad så länge det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren ska följa en hänsynsregel”, dvs. i praktiken kan man inte få intrångsersättning för att följa miljöbalkens hänsynsregler.¹⁶

Bestämmelserna om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken fyller en viktig funktion som komplement till miljöbalkens andra regler om tillstånds- och anmälningsplikt. Samrådet ska ge tillsynsmyndigheten information om åtgärder som planeras vidtas. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att reglera och eventuellt hindra verksamheter som kan inverka negativt på naturmiljön. Anmälan för samråd kan behöva göras för verksamheter eller åtgärder som också prövas enligt annan lagstiftning. Även i dessa fall är verksamhetsutövaren skyldig att följa bestämmelserna i 2 kap. Se mer i Naturvårdsverkets vägledning om Samråd enligt miljöbalken.¹⁷

Egenkontroll

Alla som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd omfattas av miljöbalkens krav på egenkontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken. Egenkontrollen kan sägas vara den metod som miljöbalken anvisar för att verksamhetsutövaren ska kunna ta sitt ansvar och visa att de följer bestämmelserna i 2 kap. Alla som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken omfattas dessutom av bestämmelser om verksamhetsutövares egenkontroll i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll (egenkontrollförordningen).

Tillsyn av pågående och avslutade verksamheter

När det gäller tillsyn över pågående och avslutade verksamheter eller åtgärder av olika slag är det bestämmelserna i 2 kap. samt eventuella preciseringar i form av till exempel förordningar, föreskrifter eller villkor som är tillsynsmyndighetens utgångspunkt. Ett tillsynsärende enligt 2 kap. kan uppkomma på olika sätt till exempel genom klagomål, återkommande tillsyn, projekt och så vidare.

¹⁴ [Naturvårdsverkets vägledning Samråd vid ändring av naturmiljön](#)

¹⁵ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 551

¹⁶ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 551. Se även Naturvårdsverket/Skogsstyrelsen: [Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket \(2016\)](#)

¹⁷ [Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken](#). Naturvårdsverkets rapport 2001:6.

Klagomål

I klagomålsärenden bör hänsynsreglerna beaktas utifrån den störning eller de missförhållanden som framförts till tillsynsmyndigheten i aktuellt ärende. Exempelvis om det är bullerstörningar som framförts ska tillsynsmyndigheten bedöma om ansvarig för störningen har kunskap om bullerstörningen och om lokaliseringen är lämplig. Vidare om ansvarig för störningen gjort en rimlig bedömning om vad som bör göras eller redovisa vad som redan har gjorts för att begränsa störningen eller missförhållandet. Att utifrån det aktuella klagomålet granska hur verksamhetsutövaren eller den som är ansvarig för åtgärden har beaktat andra aspekter utifrån hänsynsreglerna, exempelvis om hushållning med naturresurser sker eller hur avloppet är anordnat är i normalfallet inte aktuellt (förutsatt att det inte påverkar bullret i exemplifierat fall). Om däremot uppenbara missförhållanden uppdragas bör det beaktas. Om uppenbara andra missförhållanden uppdragas eller om tillsynsmyndigheten finner andra skäl för att vidga bedömningen utifrån hänsynsreglerna bör ett nytt tillsynsärende startas. Detta ärende bör vara skilt från det initiala klagomålsärendet och hanteras i särskild ordning. Detta därför att den klagande har rätt att få ett överklagningsbart beslut i klagomålsärendet.

Begränsningar i möjligheten att ställa krav

Det finns inga tydliga gränser som avgör hur långt man kan gå i kraven enligt 2 kap. Andra regelverk kan innebära begränsningar. Det gäller till exempel tillämpningen av 2 kap. 4 och 5 §§ om krav på alternativa bränslen där utbudet av bränslen regleras av lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel ("pumplagen"), och drivmedelslagen (2011:319). Tillsynsmyndigheten får inte tillämpa miljöbalkens tillsynsbestämmelser på ett sådant sätt att samma effekter som ett generellt förbud uppstår. Däremot är det möjligt att ställa krav i ett enskilt fall. I Mark- miljööverdomstolens dom den 28 maj 2015 i mål M 9668–14 fastställdes tillsynsmyndighetens föreläggande att oljeuppvärmning av en fastighet skulle bytas ut. Byte skulle ske till en värmekälla med lågt eller inget inslag av ej förnybara energikällor. Föreläggandet om byte av värmekälla grundade sig på ett allmänt behov av att minska på omfattningen av användandet av olja som uppvärmningsmetod. Detta eftersom en fortsatt eldning med olja som är ett fossilt, icke förnybart bränsle, bidrar till utsläpp av växthusgaser vilket inte är förenligt med framför allt hushållningsprincipen. I förarbetena till miljöbalken anges särskilt att tillsynsmyndigheten inte bara kan agera vid direkt miljöpåverkande överträdelser, utan även när till exempel hushållningsprincipen inte iakttas.¹⁸

En gräns i form av ett riktvärde i till exempel ett allmänt råd behöver inte begränsa möjligheten att ställa krav på ytterligare åtgärder. I Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 november 2018 i mål M 1457–18 återförvisades ett ärende till den kommunala nämnden för erforderliga tillsynsåtgärder trots att det inte var klarlagt om riktvärdena för buller inomhus överskridits. Varken den kommunala nämnden eller länsstyrelsen hade prövat vilka krav på åtgärder som var miljömässigt motiverade och rimliga att ställa på verksamhetsutövaren för att begränsa störningen. Det fanns ett flertal tänkbara åtgärder för att komma till rätta med bullerstörningarna.

¹⁸ Prop. 1997/98: 45 del 2, sid. 273

Miljörapport

Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter ska varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Bestämmelser om detta finns i 26 kap. 20 § i miljöbalken, i 31 § och 47 a § i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt i Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport (NFS 2016:8). I miljörapporten ska redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Det går även att ställa krav på att en miljörapport ska innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut liksom av andra uppgifter som är relaterade till miljöbalkens tillämpningsområde och mål. I Naturvårdsverkets föreskrifter finns till exempel krav på att miljörapporten ska innehålla en redovisning av betydande åtgärder som genomförts med syfte att minska verksamhetens förbrukning av råvaror och energi, åtgärder som genomförts för att minska volymen avfall och avfallets miljöfarlighet samt vilka kemiska produkter som ersatts med sådana som kan antas vara mindre farliga. Redovisningen i miljörapporten är ett sätt för verksamhetsutövaren att redovisa resultat av det systematiska arbete som krävs för att uppfylla hänsynsreglerna. Som exempel kan nämnas att om verksamhetsutövaren redovisat energikartläggning och en flerårig plan för energieffektivisering till tillsynsmyndigheten så görs avrapportering i miljörapporten.

Vad som redovisas i miljörapporterna bör ge tillsynsmyndigheten ett underlag för att bedöma hur väl verksamhetsutövarna uppfyller bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Det utgör också ett underlag för att bedöma behovet av tillsynsinsatser.

5.3 Begränsad klimatpåverkan

Möjligheten att föreskriva villkor som begränsar växthusgasutsläpp för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter begränsas genom 16 kap. 2 c § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får det inte föreskrivas villkor om begränsning av utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorklorväten som medför tillståndsplikt enligt lagen. Inte heller får det föreskrivas villkor som reglerar användning av fossilt bränsle i syfte att minska koldioxidutsläpp. Detta gäller inte villkor som i fråga om koldioxid behövs för att hindra utsläpp från en verksamhet med geologisk lagring av koldioxid eller verksamhet med avskiljning, komprimering eller transport av koldioxid för sådan lagring. Det gäller inte heller villkor som i fråga om dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

Bestämmelsen hindrar dock inte att utsläpp av växthusgaser regleras i villkor för verksamheter och utsläppskällor som *inte* omfattas av handel med utsläppsrätter. Praxis på detta område är mycket begränsad och möjligheterna att ställa krav på dessa verksamheter behöver förtydligas i rättstillämpningen. Vid tillståndsprovning och tillsyn kan miljöbalken tillämpas så att klimatpåverkan från verksamheter minskar. Naturvårdsverket konstaterar att det hittills skett i liten utsträckning. Det beror sannolikt på att det finns en osäkerhet om hur miljöbalken kan tillämpas för klimatomställning. Genom en utvecklad tillämpning av miljöbalkens finns det möjligheter att minska

klimatpåverkan från verksamheter och åtgärder. En bedömning behövs av vilket stöd 1 kap. 1 § miljöbalken och hänsynsreglerna i 2 kap. ger för en höjd klimatambition, bland annat sambandet med hushållningsreglerna i 5 §. Naturvårdsverket avser att utreda möjligheterna till att utveckla tillämpningen av miljöbalken i syfte att minska verksamheters klimatpåverkan.¹⁹

5.4 Klimatanpassning

Klimatanpassning är åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors liv, hälsa och egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra för mark, vatten och bebyggelse och ekosystemen i övrigt. Klimatanpassning är ett nödvändigt komplement till arbetet med att minska utsläpp av växthusgaser i atmosfären. Oavsett om ökningen av den globala medeltemperaturen begränsas till under 2 grader Celsius väntas omfattande klimatförändringar påverka svenska samhällssektorer och naturmiljön.²⁰

Enligt SMHI:s klimatmodelleringar riskerar en förhöjd global medeltemperatur medföra en ökning och förskjutning av nederbörd med ökad nederbörd under vinterhalvåret men en minskning under sommaren. Andra följder är en ökad förekomst av extrema väderföreteelser så som långvarig värmebölja eller intensiva skyfall. Förändrade vädermönster till följd av ett förändrat klimat påverkar i sin tur risken för klimatrelaterade effekter så som ras, skred och erosion, torka, skogsbränder och översvämning. En ökad global medeltemperatur kommer också att innebära en förhöjd havsnivå vilket innebär risk för översvämning, erosion och saltinträngning. Eftersom dagens samhälle är anpassat och uppbyggt efter ett visst klimat som nu är på väg att förändras, ändras också förutsättningarna. Redan idag är städer och tätbebyggda områden särskilt utsatta för översvämningar och värmeböljor vilket ställer stora krav på en fysisk planering av bebyggelse, dagvattensystem, avlopp och övrig infrastruktur som möter effekterna av ett förändrat klimat.

Följderna av ett förändrat klimat förändrar också riskbilden för miljöfarliga verksamheter och förorenade områden. Detta eftersom klimateffekter så som förändrade flöden (maxi/min flöden), havsnivåhöjning, översvämningssrisk från skyfall och ras skred och erosion också skapar en ökad föroreningsrisk. Att verksamhetsutövare vidtar eventuella åtgärder för att hantera osäkerhets- och riskfaktorer berörs särskilt genom hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Nya verksamheter, eller befintliga verksamheter som ansöker om nytt tillstånd, ska enligt 18 § miljöbedömningsförordningen alltid bedöma verksamhetens utsatthet och sårbarhet för klimatförändringar eller andra yttre händelser. Platsens lokalisering kan till exempel bli olämplig över tid till följd av klimateffekter som översvämningssrisk från förhöjd havsnivå eller ras, skred och erosion.

Enligt 6 kap. 35 § 5 p miljöbalken ska uppgifter finnas om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna som

¹⁹ [Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019](#) sid. 27 f.

²⁰ Prop. 2017/18:163 Nationell strategi för klimatanpassning 2018, sid. 9

verksamheten eller åtgärden enligt punkt 4 samma paragraf kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser. Naturvårdsverket vägleder om klimatanpassning och miljöbedömningar på webben.²¹

Klimatförändringarna innebär att risker kan behöva omvärderas över tid då både sannolikheten för att en incident ska inträffa kan öka, och att konsekvenserna av incidenten kan förvärras i takt med att de prognostiserade förändringarna sker. Detta innebär att klimatanpassningsåtgärder kan behöva vidtas för att säkerställa att miljöbalkens hänsynsregler efterlevs. I praktiken kan ett förändrat klimat innebära att en verksamhetsutövare ska ha kunskap om hur verksamheten påverkas av ett förändrat klimat och vilka eventuella nya eller kommande risker för miljö och hälsa som uppstår i och med detta. Eftersom vi inte känner till effekterna av ett förändrat klimat måste försiktighetsprincipen tillämpas vid prövning och tillsyn.

För att kunna säkerställa att verksamheten anpassas efter väder och klimateffekter över tid är det därmed centralt för verksamhetsutövaren, tillståndsmyndigheten och tillsynsmyndigheten att resonera över vilket klimatscenario verksamheten bör anpassas efter. Det är emellertid inte möjligt att ange ett generellt scenario som är lämpligt att använda vid varje enskilt tillfälle. Beroende på tidsperspektivet och den risk som kan uppstå om ett visst scenario inträffar måste bedömningen göras från fall till fall. Naturvårdsverket har exempelvis i yttrande över Västlänken angivit att beräkningar om havsnivåhöjningar kan underskatta det globala medelvattenståndet vid år 2100. Naturvårdsverket vill understryka att det finns goda skäl att beakta risken för en potentiell havsnivåhöjning på mer än 1 meter vid år 2100. Det är därför eftersträvarsvårt att infrastrukturprojekt vars livslängd sträcker sig långt in i framtiden beaktar beräkningar för global havsnivåhöjning som sträcker sig längre än 2100.²² Detta yttrande ger uttryck för försiktighetsprincipen och borde även kunna utgöra skäl för att tidsbegränsa tillstånd där det finns osäkerheter i vilka konsekvenser ett förändrat klimat kan få för en verksamhet.

Länsstyrelserna har tagit fram en vägledning om klimatanpassning i prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter och förorenade områden.²³

²¹ <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/>

²² Yttrande i mål M 465–17 angående Trafikverkets ansökan om tillstånd till vattenverksamhet för anläggande och drift av Varbergstunneln, dels om prövning av verksamhetens tillåtlighet enligt Natura 2000 bestämmelserna. NV-02372-18

²³ [Miljösamverkan Sveriges vägledning om klimatanpassning i tillsyn](#)

Del 2.

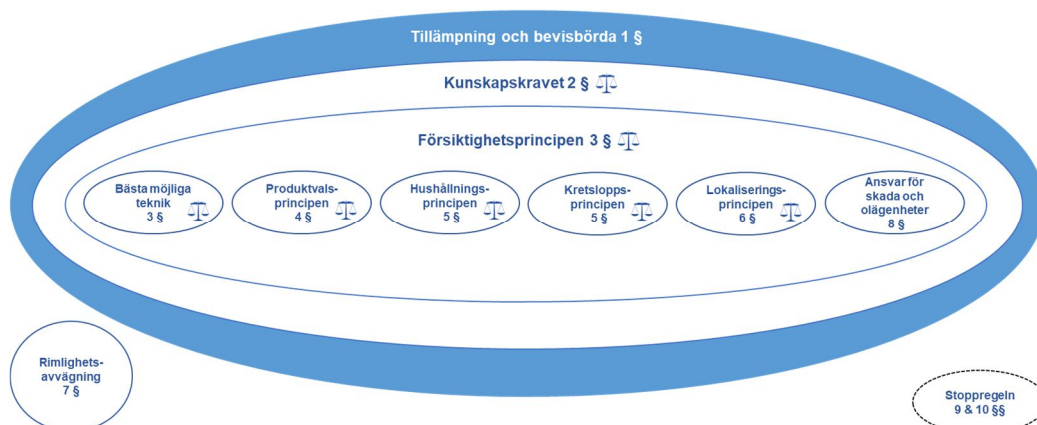
Specifik vägledning om bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken

6. Tillämpning och bevisbörda – 2 kap. 1 § miljöbalken

2 kap. 1 § miljöbalken

När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.



Figur X. Visar hur tillämpning och bevisbörda i 2 kap. 1 § förhåller sig till övriga bestämmelser i 2 kap.

6.1 Bestämmelsens innebörd

Bevisbördan har i miljöbalken lagts på den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd och gäller både vid tillståndsprövning och tillsyn. Detsamma gäller för omprövning av tillstånd och villkor. Av förarbetena framgår att *bevisbördans* placering som sådan aldrig bör kunna bli föremål för någon skälighetsavvägning. Ett konkret exempel är då verksamhetsutövaren vill använda en ny metod för att förebygga eller hindra olägenhet för människors hälsa. Det kan gälla då en verksamhetsutövare vill använda en ny metod för att förebygga eller hindra olägenhet för människors hälsa, till exempel på ett bassängbad. Det är då upp till verksamhetsutövaren som ska sanera skadan eller rena bassängbadet att visa att metoden fungerar.

Däremot när det gäller *beviskravet*, det vill säga hur stark bevisningen måste vara, ska det göras en rimlighetsbedömning från fall till fall.²⁴ Olika verksamheter och åtgärder kan motivera att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått vidtas vid olika

²⁴ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 210

sannolikhet för att miljö- eller hälsopåverkan uppkommer. En bedömning av sannolikheten för att en skada ska inträffa och verkningarna av en eventuell skada bör beaktas när man bedömer om bevisbördekravet är uppfyllt.²⁵ **Naturvårdsverket anser** att bevisningen kan behöva vara starkare när det gäller en verksamhet på en plats med särskilt känslig omgivning till exempel med skyddsvärda arter eller i närheten av en förskola. Det kan också krävas mindre stark bevisning när det till exempel rör sig om ett område som inte hyser några större naturvärden eller verksamheten är mindre i omfattning eller påverkan.

6.2 Relevanta avgöranden

Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska genom utredningar, och i övrigt visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna. Nedan följer ett urval av domar från Mark- och miljööverdomstolen där domstolen uttalar sig om bevisbördan för en verksamhetsutövare.

I MÖD 2014:15 slår Mark- och miljööverdomstolen fast att det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande.

I MÖD 2017:51, som handlade om doftsättning av en galleria, konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att eftersom det är bolaget som har bevisbördan för att olägenheter inte behöver befaras och att miljöbalkens hänsynsregler följs, ska osäkerheter i underlaget falla tillbaka på bolaget. Ett föreläggande om att upphöra med doftsättning kunde därför inte anses vara mer ingripande än vad som krävs eller orimligt i förhållande till de kostnader som det medför för bolaget.

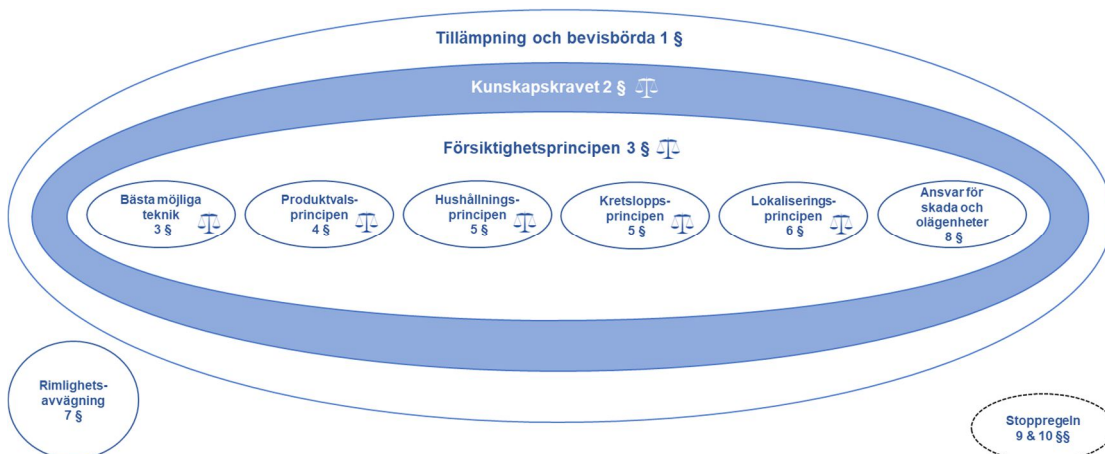
I Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 25 april 2018 i mål M 6419–16 konstaterar domstolen att vid tillståndsprövningen åligger det verksamhetsutövaren att visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna i miljöbalken, 2 kap. 1 § miljöbalken. Det gäller bl.a. skyldigheten att vidta försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken och att välja en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

²⁵ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 229

7. Kunskapskravet – 2 kap. 2 § miljöbalken

2 kap. 2 § miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa eller miljön mot skada eller olägenhet.



Figur X. Visar hur kunskapskravet i 2 kap. 2 § förhåller sig till övriga bestämmelser i 2 kap. Vågsymbolen anger att en rimlighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 §.

7.1 Bestämmelsens innebörd

I förarbetena till miljöbalken anges att en grundläggande förutsättning för allt hälso- och miljöskyddsarbete är kunskap om vilka problem som finns och såvitt möjligt också om hur de kan lösas. Bestämmelsen syftar alltså på den kunskap som behövs vid den praktiska tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser i övrigt. Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för hälsa och miljö har naturligtvis betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta. Bestämmelsen understryker vikten av att låta kunskap föregå handling. I förarbetena erinras också om de mer konkreta kraven på kunskap i 26 kap. miljöbalken som handlar om tillsyn. Av det kapitlet följer en skyldighet för verksamhetsutövare att fortlöpande planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka eller förebygga olägenheter eller skada. Verksamhetsutövaren ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Tillsynsmyndigheten i sin tur har rätt att förelägga en verksamhetsutövare att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.²⁶

Vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken ska sökanden redovisa vilka miljö- och hälsoeffekter den ansökta verksamheten riskerar att medföra och vilka möjligheter det

²⁶ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 13 f.

finns att begränsa verkningarna. Enligt 15 § miljöbedömningsförordningen ska de som tar fram miljökonsekvensbeskrivningen för en verksamhet eller åtgärd ha rätt och tillräcklig sakkunskap.²⁷ Detta förutsätter att sökanden skaffar sig ingående kunskap både om verksamheten och omgivningen. Kunskapskravet kan också komma att preciseras i villkor för ett tillstånd eller i ett beslut med anledning av anmälan. Detta kan till exempel uttryckas i form av olika typer av mätningar och andra utredningar.²⁸ Kunskapskravet gäller all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av miljöbalken och inte bara vid prövning eller anmälan. Även vid tillsyn kan det ställas krav som baseras på kunskapskravet.

Naturvårdsverket anser att vid bedömningen av vilken kunskap som krävs av en verksamhetsutövare måste också vägas in vilken typ av miljö som riskerar att påverkas eller skadas. En plats med till exempel höga naturvärden, hotade och/eller skyddade arter eller komplexa hydrologiska system kräver hög kunskapsnivå på underlaget i en prövning. Det kan röra sig om små marginaler för vad habitat eller arter tål i form av påverkan och då krävs att man som verksamhetsutövare har kunskap om var gränsen går. Förståelsen för hur olika processer hänger ihop i miljön är också avgörande för att kunna identifiera vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som krävs för att förhindra en skada på ett känsligt område eller en art. Ett tydligt exempel är hur en förändrad hydrologi kan påverka de ekologiska förutsättningarna på en plats. I 6 kap. miljöbalken finns numera reglerat att effekter på biologisk mångfald och arter som skyddas enligt 8 kap. miljöbalken, och därmed artskyddsförordningen, ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen för en verksamhet. I biologisk mångfald ingår även påverkan på ekosystem och ekosystemtjänster. Ekosystemtjänster kan vara komplicerade processer som kräver detaljerad kunskap när man ska utöva en verksamhet som kan komma att påverka dessa.²⁹

7.2 Relevanta avgöranden

I NJA 2010 s 516 var frågan i Högsta domstolen om bolagets tillstånd skulle förenas med ett villkor som tog sikte på användningen av kemikalierna. Vad målet främst gällde var i vilken utsträckning det borde ställas särskilda krav på bolagets kunskaper om de kemikalier som används i verksamheten. Högsta domstolen konstaterade med hänvisning till förarbetena att kopplingen mellan villkoren och sanktionssystemet hänger samman bl.a. med det förhållandet att en del av de grundläggande reglerna i miljöbalken ansetts alltför allmänt hållna för att direkt kunna läggas till grund för en generell straffsanktion. Det gäller bland annat det så kallade kunskapskravet i 2 kap. 2 §, som ingår i hänsynsreglerna i balken. Där anges det att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Högsta domstolen konstaterar också att ett tillståndsvillkor som rör kunskapskravet därmed fyller funktionen att omsätta generellt tillämpliga och allmänt hållna regler till mer preciserade krav på den särskilda verksamhetsutövaren, ytterst sanktioner med ett straffansvar (jfr prop.

²⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Kompetenskrav/>

²⁸ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 212

²⁹ [Naturvårdsverkets vägledning om ekosystemtjänster i miljöbedömningar](#)

1997/98:45 del 1 sid. 211 f. och sid. 524 f.). Högsta domstolen konstaterar vidare att villkoren bör utformas med hänsyn till detta. Att tillståndsvillkoren blir precisa har självfallet direkt betydelse för att verksamhetsutövaren ska kunna bedöma deras innehåll och för att villkoren ska få ett genomslag i praktiken. I det anförda ligger också att behovet av villkor och deras närmare innehåll vid tillståndsgivningen ska bedömas utifrån den särskilda verksamhetens påverkan på människors hälsa och på miljön. Detta behöver inte hindra att förhållandevis standardiserade villkor ställs för verksamheter av ett visst slag, men villkorsfrågan måste alltid prövas alltefter de effekter som en verksamhet med en viss kemikalieanvändning får i just den omgivning som är aktuell (jfr prop. 1997/98:45 del 1 sid. 211). Kunskapskravet ska alltså ställas i relation till verksamhetens art och omfattning, liksom till dess återverkningar på hälsa och miljö.

Högsta domstolen uttalar sig också om förhållandet mellan Reach och kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB och konstaterar att frågan togs upp under arbetet med 2008 års lagändringar. Bedömningen var att Reach i vissa fall begränsar tillämpningen av kunskapskravet såtillvida som det inte längre skulle vara möjligt att ställa generella krav på att verksamhetsutövare tar fram kunskap om inneboende egenskaper hos kemiska ämnen. I ett enskilt fall kan det emellertid finnas skäl att av verksamhetsutövaren kräva kunskaper som inte omfattas av Reach; det kan till exempel vara fråga om en riskfylld verksamhet som bedrivs i ett område känsligt för påverkan. Reach har inte heller ansetts hindra ytterligare krav på data eller utredningar, när det gäller hanteringen av kemikalier i det enskilda fallet, eftersom kraven i Reach är schablonmässiga och inte tar hänsyn till de särskilda förhållandena i en anläggning eller i omgivningen. Högsta domstolen hänvisar i denna del till prop. 2007/08:80 sid. 68 f., jfr sid. 71 f.

Se mer om detta rättsfall under avsnittet Produktvalsprincipen.

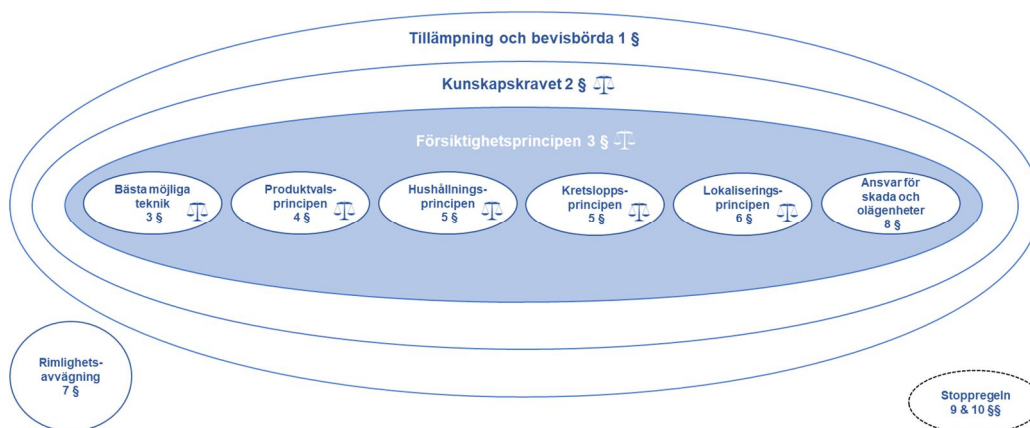
I MÖD 2005:23, som gällde en tillståndsprövning och villkor, fann domstolen att det var påkallat att bolaget, med tanke på dess omfattning och art, i fall där produktinformationen var otillräcklig, ålades att själv medverka till att ta fram sådan kunskap som är nödvändig för att bedöma miljö- och hälsoriskerna av en användning av en kemisk produkt inom bolagets verksamhet. I domskälen anger domstolen att det emellertid kunde anses rimligt att bolagets informationsskyldighet begränsas till sådana kemiska produkter som medför risk för störningar. Länsstyrelsen ansågs därför kunna medge undantag från kravet i fall där det är fråga om sådana ämnen eller sådana kvantiteter att det är uppenbart att risken för störningar eller utsläpp är liten.

8. Försiktighetsprincipen – 2 kap. 3 § miljöbalken

2 kap. 3 § miljöbalken

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

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



Figur X. Visar hur försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § förhåller sig till övriga bestämmelser i 2 kap. Vågssymbolen anger att en rimlighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 §.

8.1 Bestämmelsens innebörd

8.1.1 Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen innebär att försiktighetsmått ska vidtas redan om det kan antas att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada och olägenheter för människors hälsa och miljön. Det räcker således med att det finns en risk för skada eller olägenhet. Vid sådan risk ska skada och olägenhet för människors hälsa och miljön förebyggas, hindras eller motverkas genom skyddsåtgärder, begränsningar och övriga behövliga anpassningar.

Som framkommer av förarbetena används beteckningen "försiktighetsprincipen" för olika handlingsregler i olika sammanhang. Definitioner från "man skall aldrig göra saker vars konsekvenser man inte kan förutse" till "om det finns ett hot om allvarlig eller oåterkallelig skada får avsaknaden av vetenskaplig bevisning inte användas som en ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring"

förekommer. Gemensamt för alla definitioner torde dock vara att syftet är att förebygga inte bara säkert förutsebara utan också möjliga skador och olägenheter.³⁰

Principen är internationellt vedertagen och återfinns i flera internationella konventioner. I Sverige kommer den till uttryck i 2 kap. 3 § miljöbalken som är den grundläggande hänsynsregeln.

Skada för människors hälsa

Innebörden av uttrycket omfattar såväl fysisk som psykisk skada.

Olägenhet för människors hälsa

Definitionen av olägenhet för människors hälsa finns i 9 kap. 3 § miljöbalken och innebär en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Både fysisk och psykisk påverkan omfattas inklusive den oro man kan känna (psykiska immissioner). Det gäller även störningar som i första hand påverkar välbefinnandet i inte ringa grad, t ex. lukt och termiskt inomhusklimat. Bedömningen måste utgå ifrån vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och inte enbart en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Hänsyn ska dock tas till personer som är något känsligare än normalt, exempelvis allergiker.³¹

Skador och olägenheter för miljön

Med skador och olägenheter för miljön avses utsläpp och andra störningar men också utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer, biologisk mångfald, misshushållning med naturresurser, energi och material.

Vilka försiktighetsmått behövs?

Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd har också bevisbördan när det gäller vilka försiktighetsmått som behövs. Detta följer av 2 kap. 1 § miljöbalken som ger uttryck för principen att förorenaren betalar (polluter pays principle). Detta gäller både vid prövning av en verksamhet eller åtgärd och vid tillsyn. Vilka försiktighetsmått som behövs beror på vilken sorts utsläpp och vilka föroreningar det rör sig om och hur farliga de är. Även omfattningen på utsläppen har betydelse. Bedömningen ska ske individuellt i varje enskilt fall då en verksamhets miljöeffekter beror inte bara av verksamhetens egen påverkan på omgivningen utan också av förhållandena som råder på och kring platsen där verksamheten finns eller planeras. Omgivningens värden och känslighet behöver vägas in (läs mer om perspektiv som kan behöva beaktas när det gäller omgivningen i avsnitt 9 om lokaliseringsprincipen). Kumulativa effekter, dvs. de miljöeffekter som verksamheten väntas innebära tillsammans med annat som pågår eller är tillståndsgivet och som ge samverkande miljöeffekter med den aktuella verksamheten, ska beaktas.³²

De konkreta skyddsåtgärderna kan bestå av teknisk utrustning, val av metod, begränsningar i omfattning av verksamheten, val av bränsle, förhindrande av spridning vid efterbehandlingsåtgärd m.m.

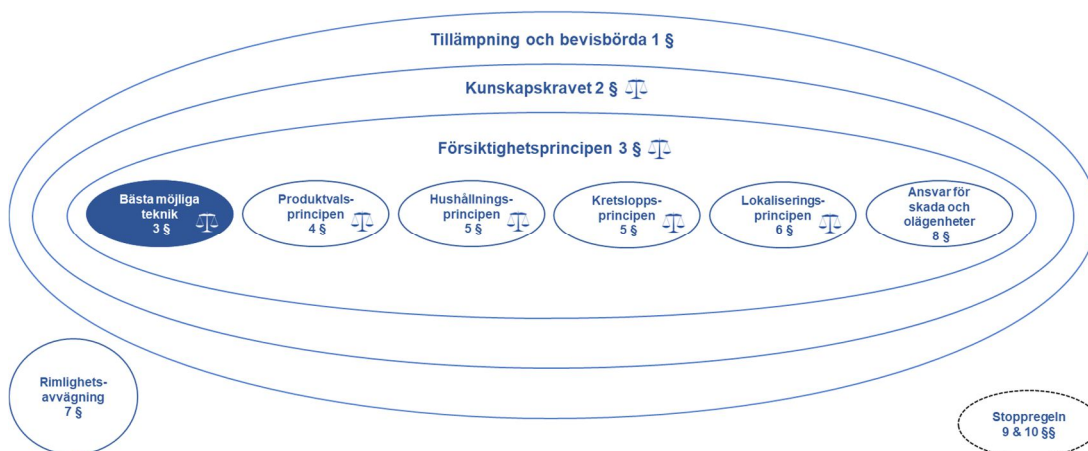
³⁰ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 209 f.

³¹ Se Folkhälsomyndighetens vägledning om [Särskilda regler om hälsoskydd enligt 9 kap. miljöbalken](#)

³² Se Naturvårdsverket vägledning om kumulativa effekter i webbvägledning om miljöbedömning.

Prövningen ska först avgöra om en verksamhet kan tillåtas och i ett andra steg bedöma om det finns skäl att besluta om kompensationsåtgärder. Detta innebär således att ekologisk kompensation inte är att betrakta som en skyddsåtgärd. Skadelindringshierarkin innebär att alla rimliga åtgärder för att undvika och minimera påverkan från en exploatering ska vidtas innan behovet av kompensation fastställs. Kompensationsåtgärder är med detta synsätt till skillnad från skadebegränsande åtgärder inte en del av verksamheten, utan tillkommer separat för att kompensera för oundvikliga negativa effekter som uppstår av en åtgärd eller verksamhet trots att alla rimliga skydds- och anpassningsåtgärder vidtagits.³³

8.1.2 Bästa möjliga teknik



Figur X. Visar hur principen om bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § förhåller sig till övriga bestämmelser i 2 kap. Vågssymbolen anger att en rimlighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 §.

Miljöbalkens begrepp bästa möjliga teknik (BMT)

I 2 kap. 3 § återfinns också bestämmelsen om att bästa möjliga teknik ska användas vid yrkesmässig verksamhet så långt det inte är orimligt (2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken). Begreppet bästa möjliga teknik kan jämföras med vad som enligt den tidigare 5 § miljöskyddslagen uttrycktes som tekniskt möjligt. Bästa möjliga teknik utgör utgångspunkten för att bedöma frågan om vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska krävas. Ekonomiska och miljömässiga avvägningar ska sedan ske med tillämpning av skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Uttrycket bästa möjliga teknik inrymmer både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk. För att räknas som bästa möjliga teknik måste tekniken vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den ska vara kommersiellt tillgänglig och användas på någon anläggning.³⁴ Det behöver inte vara fråga om en

³³ [Naturvårdsverkets handbok om Ekologisk kompensation \(2016:1\)](#) sid. 21 f. och sid. 41 f.

³⁴ Prop. 1997/98:45 del I, sid. 216

anläggning som ligger i Sverige men, enligt Naturvårdsverkets mening, en anläggning i en öppen marknadsekonomi som drivs utan ekonomiskt understöd.

Verksamhetsutövaren ska enligt 2 kap. 2 § miljöbalken ha kunskap om vad som är bästa möjliga teknik. Sådan kunskap kan verksamhetsutövaren skaffa sig på flera sätt. Exempelvis genom kontakter i branschen eller med leverantörer. Information om tekniker och dess miljöprestanda kan finnas i rapporter eller studier publicerade av branschorgan, forskningsinstitut och andra.

Industriutsläppsdirektivets begrepp bästa tillgängliga teknik (BAT)

I Industriutsläppsdirektivet (IED)³⁵ och det tidigare, nu ersatta IPPC-direktivet³⁶, används begreppet bästa tillgängliga teknik. En grundläggande princip i IED är att alla lämpliga förebyggande åtgärder ska vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att använda bästa tillgängliga teknik, best available techniques, (BAT). IED klargör att bästa tillgängliga teknik ska syfta till att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön. För att en teknik ska anses vara bästa tillgängliga teknik ska tekniken ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta (artikel 3.20 IED). Tekniken behöver dock inte användas eller produceras i det egna landet.

I IED har begreppet, BAT-slutsatser, införts. BAT-slutsatser är en del av ett BAT-referensdokument (BREF). Det finns inget krav på att använda de tekniker som anges och beskrivs i dessa BAT-slutsatser, och de ska inte heller betraktas som fullständiga eller heltäckande. Andra tekniker kan användas om de ger åtminstone ett likvärdigt miljöskydd. Vissa BAT-slutsatserna innehåller begränsningsvärden, framtagna för normal drift, och dessa benämns BAT-AEL. Dessa begränsningsvärden skrivs ofta som ett intervall

Naturvårdsverket har mer vägledning om industriutsläppsbestämmelserna.

[Vägledning om industriutsläppsbestämmelserna](#)

Hur begreppen BMT och BAT förhåller sig till varandra

Miljöbalkens hänsynsregler har inte ändrats genom industriutsläppsbestämmelserna. Begreppen bästa möjliga teknik enligt miljöbalken och bästa tillgängliga teknik enligt IED är närbesläktade men betyder inte riktigt samma sak.

I miljöbalkspropositionen konstateras att bestämmelserna om bästa tillgängliga teknik (BAT) i det då gällande IPPC-direktivet utgör en minimireglering. Där anges också att Sverige har en striktare tillämpning av kravet på bästa teknik. I IED-propositionen anför, med hänvisning till uttalanden i förarbetena till miljöbalken, att bästa möjliga teknik är tänkt att vara striktare än bästa tillgängliga teknik. Vidare anför att genom att behålla de allmänna hänsynsreglernas uppbyggnad motverkas farhågorna om att IED kommer att medföra en försvagning av de krav som ställs på verksamheter i Sverige.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar

Begreppen BMT och BAT i verksamheternas miljötillstånd

Det svenska systemet för prövning av miljöfarlig verksamhet bygger på tillståndsprövning där frågan om kravnivå i tillståndsvillkoren tar sin utgångspunkt i hänsynsreglerna (bl.a. 2 kap. 3 § miljöbalken). Efter ansökan av verksamhetsutövaren och skriftväxling med berörda parter och remissinstanser, gör tillståndsmyndigheten en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

BAT-slutsatserna och verksamheternas miljötillstånd ska gälla parallellt och sammanblandas så lite som möjligt. Enligt förarbetena till de ändringar i miljöbalken som gjordes med anledning av IED syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd till följd av IED-bestämmelser.

BAT-slutsatserna påverkar dock en miljöprövning bl.a. genom 2 kap. 3 § miljöbalken och 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen. Vid tillämpningen av vad som är att betrakta som bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör all tillgänglig kunskap beaktas. En sådan källa till kunskap är bl.a. BAT-slutsatser. I enlighet med praxis kan även ännu icke offentliggjorda BAT-slutsatser utgöra underlag vid bedömningen av vad som utgör BMT.

Mark- och miljööverdomstolen har i avgörande den 21 december 2016 i mål nr M 3967–16 uttalat följande när det gäller BAT-slutsatser och tillståndsprövning. Med dessa utgångspunkter framstår det som rimligt att kraven på verksamhetsutövaren ligger på den lägre nivån i det intervall som återfinns i de BAT-slutsatser som fastställts i EU-direktiv. Vid fastställande av villkor ska vidare miljöbalkens hänsynsregler tillämpas, vilket innebär att kraven kan bli mer långtgående än vad som framgår av nämnda direktiv. Det förtjänar dock att påpekas att till grund för fastställande av villkor ska alltid läggas en individuell prövning som tar hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller i det aktuella fallet.

Alla verksamheter och åtgärder omfattas

Bestämmelsen är utformad så att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd omfattas. När en verksamhet kräver tillstånd, godkännande eller dispens kan bestämmelsen läggas till grund för villkor enligt 16 kap. 2 § andra stycket MB.

Kopplingar till andra regler

2 kap. 3 § kopplar till de övriga bestämmelserna i 2 kap. från 2 kap. 3 § till 2 kap. 7 §. I den sistnämnda bestämmelsen görs en avvägning om kostnaden för de nödvändiga skyddsåtgärderna och försiktighetsmåttens samt begränsningar i ansökan är rimlig i förhållande till miljönyttan.

8.2 Relevanta avgöranden

Nedan redogörs för ett antal vägledande domar om hur 2 kap. 3 § miljöbalken ska tillämpas. I många avgöranden behandlas försiktighetsprincipen endast översiktligt. Det finns därför behov av ytterligare praxis på området för att få en klarare bild av de överväganden som görs vid tillämpningen

I dom den 28 februari 2019 i Mark- och miljööverdomstolens mål M 3790–18 var fråga om krav på en verksamhetsutövare att genomföra en ljudutredning enligt föreläggande från tillsynsmyndigheten. Domstolen konstaterar att redan risken för att en olägenhet kan uppkomma innebär att försiktighetsmått ska vidtas.

I MÖD 2014:34 bedömdes att buller från en vindkraftspark bör begränsas genom ett allmänt villkor och inte genom en begränsning av avståndet till närmaste bostäder.

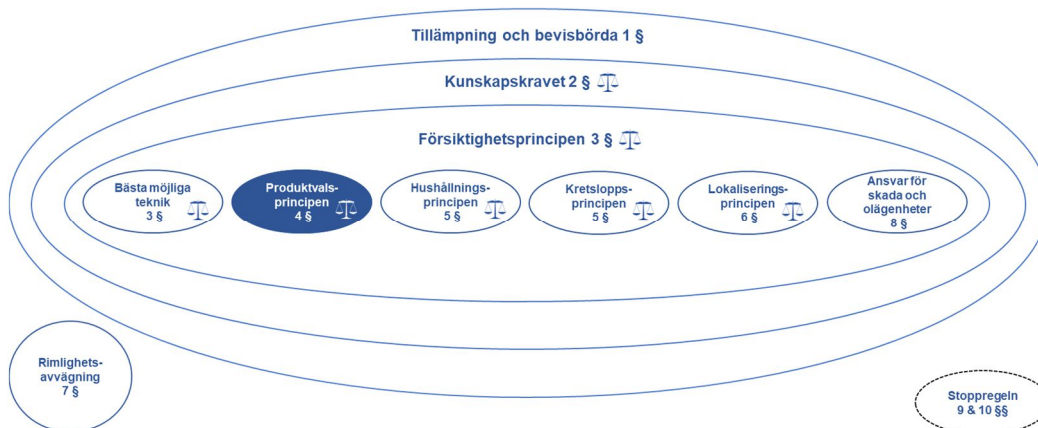
I MÖD 2017:51 fann Mark- och miljööverdomstolen att det fanns skäl att med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken förelägga ett bolag att upphöra med doftsättning av en gallerias entréer och toaletter. Mark- och miljööverdomstolen slår fast att miljöbalkens försiktighetsprincip innebär att redan risk för olägenhet medför en skyldighet för verksamhetsutövaren att vidta åtgärder. Störningen i detta fall kunde inte heller ses som ringa eller tillfällig. Domstolen konstaterar också att det är bolaget som har bevisbördan (2 kap. 1 § miljöbalken) för att olägenheter inte behöver befaras och att miljöbalkens hänsynsregler följs. Osäkerheter i underlaget ska falla tillbaka på bolaget. Ett föreläggande om att upphöra med doftsättning kan därför inte anses vara mer ingripande än vad som krävs eller orimligt (2 kap. 7 § miljöbalken) i förhållande till de kostnader som det medför för bolaget i det här fallet.

I MÖD 2017:29 var frågan om ett bolag skulle föreläggas att vidta åtgärder för att minska de elektromagnetiska fälten från en kraftledning och, i så fall, vilka åtgärder som borde vidtas. Mark- och miljööverdomstolen hänvisar till en dom från den 26 augusti 2011 i mål M 4127–10. I det målet slog Mark- och miljööverdomstolen fast att resultaten av de epidemiologiska undersökningarna, även med beaktande av den osäkerhet som finns beträffande orsakssambanden, utgjorde skäl att anta att magnetfälten på fastigheten kunde medföra olägenhet för människors hälsa. Domstolen angav vidare att avsaknaden av vetenskaplig bevisning beträffande orsakssambanden vid tillämpning av miljöbalkens försiktighetsprincip (2 kap. 3 § miljöbalken) inte fritar verksamhetsutövaren från att vidta åtgärder och att den rådande osäkerheten om magnetfältens farlighet således inte ska gå ut över allmänheten utan istället drabba verksamhetsutövaren. Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att olägenheter inte behöver befaras (2 kap. 1 § miljöbalken). I det mål som nu refereras fann Mark- och miljööverdomstolen att det inte fanns skäl att göra någon annan bedömning i det förevarande fallet. Mark- och miljööverdomstolen slog även fast att därutöver ska även den psykiska oro som ledningen kan ge upphov till beaktas.

9. Produktvalsprincipen – 2 kap. 4 § miljöbalken

2 kap. 4 § miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarade krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.



Figur X. Visar hur principen om produktval i 2 kap. 4 § förhåller sig till övriga bestämmelser i 2 kap. Vågssymbolen anger att en rimlighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 §.

9.1 Bestämmelsens innebörd

Produktvalsprincipen innebär att verksamheter vid val av produkter så långt som möjligt ska ge företräde för mindre farliga kemiska produkter eller biotekniska organismer.

Definitioner av begrepp som är viktiga i sammanhanget finns i den här vägledningens bilaga 2. Definitionernas utformning innebär att produktvalsprincipen gäller vid val av kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter eller bekämpningsmedel.

Produktvalsprincipen omfattar alla verksamheter och åtgärder, tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken men också de som inte kräver tillstånd eller anmälan. Även tillfälliga och mindre verksamheter som använder kemiska produkter eller biotekniska organismer omfattas.

Naturvårdsverket har sedan tidigare tagit fram vägledning när det gäller tillsyn av hur produktvalsprincipen tillämpas på verksamheter som använder kemiska produkter. Här finns vägledningen tillgänglig:

[Naturvårdsverkets vägledning om produktvalsprincipen \(pdf 436 kB\)](#)

Därför är produktvalsprincipen viktig

Produktvalsprincipen är av central betydelse för att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö, särskilt när det gäller preciseringen om att användningen av särskilt farliga ämnen så långt som möjligt ska upphöra.

Globalt sett har produktionen av kemikalier ökat från cirka 1 miljon ton 1930 till flera hundra miljoner ton i dag. År 2011 hade EU världens näst största kemiska industri efter Kina. Det exakta antalet kemikalier på marknaden är fortfarande okänt och nya kemikalier introduceras varje år. Enligt Reach-förordningen, (EG) nr 1907/2006, måste kemikalier som tillverkas eller importeras till EU i mängder på ett ton eller mer per år registreras. Den europeiska kemikaliemyndigheten (European Chemicals Agency ECHA) räknar med att minst 30 000 befintliga kemikalier kommer att registreras i fram till år 2018.

Alla kemikalier är inte farliga men många kan ändå innebära risker om de hanteras fel. Med farliga kemiska ämnen avses de ämnen som är klassificerade som farliga enligt CLP-förordningen, (EG) nr 1272/2009. Farliga kemikalier kan orsaka olika typer av skador på människor, allt från mild hudirritation till cancer. De kan också ha en betydande påverkan på miljön. De ämnen som har så farliga egenskaper att de bör fasas ut kallas för särskilt farliga ämnen.

Det är de företag som tillverkar, importerar eller säljer kemikalier som är ansvariga för att ta fram och förmedla information om kemikaliers farliga egenskaper. Ofta kan det vara betydligt lättare för den som säljer kemiska produkter än för köparen att avgöra om det finns mindre farliga alternativ för en specifik användning. Förutsättningen är då att säljaren vet eller kan anta hur köparen kommer att använda produkten. Genom att ge kunderna information om kemiska produkters egenskaper och möjliga alternativ, kan säljaren aktivt påverka produktvalet till fördel för miljön och människors hälsa.

Även om de företag som säljer kemikalier har en viktig roll finns det flera skäl för den som använder kemikalier att arbeta aktivt med sitt val av kemiska produkter. Vilka kemiska produkter en verksamhet väljer att använda har stor betydelse för verksamhetens påverkan på miljön och på människors hälsa. Val av kemikalier har även betydelse för om verksamheten omfattas av andra kemikaliereregler som ställer ytterligare krav på verksamheten. För att undvika sådana krav och samtidigt minska sin påverkan på människors hälsa och miljön har verksamheten fördel av att arbeta aktivt med sitt val av produkter. Det kan även finnas ekonomiska fördelar med att agera proaktivt och fasa ut särskilt farliga ämnen innan de blir föremål för reglering.

Kopplingar till andra regler och styrmedel

Det finns flera målsättningar inom miljömålssystemet som syftar till att fasa ut användningen av särskilt farliga ämnen. En av preciseringarna till miljökvalitetsmålet Giftfri miljö anger att användningen av särskilt farliga ämnen så långt som möjligt ska upphöra. Det finns även ett etappmål till målet Giftfri miljö som anger att Sverige ska verka för att särskilt farliga ämnen blir föremål för prövning eller beslut om utfasning inom EU.

Med särskilt farliga ämnen avses de ämnen vars egenskaper är så farliga att användningen bör fasas ut. Det är ämnen som är cancerframkallande, reproduktionsstörande eller mutagena (CMR 1A/ 1B) samt ämnen som är persistenta, bioackumulerande och toxiska eller mycket persistenta och mycket bioackumulerande (PBT eller vPvB). Enligt målet Giftfri miljö ska även ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande betraktas som särskilt farliga. Kvicksilver, kadmium och bly räknas också som särskilt farliga ämnen.

Den som tillverkar eller importerar kemiska produkter ansvarar för klassificering enligt CLP-förordningen innan en produkt släpps ut på marknaden. Klassificering innebär att man med hjälp av fastställda kriterier tar reda på ett ämnes eller en blandnings farliga egenskaper. Ämnen med vissa skadliga egenskaper kan även få en bindande, så kallad harmoniserad, klassificering på EU-nivå. Information om kemiska ämnens klassificering finns i produktens märkning och säkerhetsdatabladet. Den europeiska kemikaliemyndigheten, ECHA, har dessutom en databas, klassificerings- och märkningsregistret³⁷, där det går att söka efter information om klassificering och märkning för anmälda och registrerade ämnen. Där framgår både företagens egna klassificeringar och harmoniserade klassificeringar på EU-nivå.

Det finns även flera regelverk som på olika sätt identifierar vilka särskilt farliga ämnen som ska vara föremål för utfasning eller som så långt som möjligt ska undvikas. Dessa regler innebär i sig inte att användningen av ämnena som listas är förbjuden. Följande regler bör användas för att identifiera vilka kemiska ämnen som i första hand ska bytas ut:

- Kandidatförteckningen i Reach
- Prioriterade ämnen enligt vattendirektivet
- BAT-slutsatser enligt industriutsläppsdirektivet
- Utsläpp av organiska lösningsmedel enligt industriutsläppsdirektivet
- Regler om produktval för bekämpningsmedel
- Sevesolagstiftningen

Det finns även regler som innebär begränsningar eller förbud mot användning av vissa kemiska ämnen. Förbuden kan gälla generellt med vissa undantag eller endast för vissa specifika användningsområden. Verksamheter som hanterar ämnen som omfattas av begränsningar eller förbud behöver ha kunskap om hur deras användning förhåller sig till reglerna för att se till att användningen sker inom ramarna för vad som är tillåtet. Regler som innebär begränsningar eller förbud för användning av vissa kemiska ämnen bör även användas för att identifiera vilka kemikalier som i första hand ska bytas ut. Exempel på sådana regler är:

- Tillstånd och begränsningar i Reach
- EU-förordningen om långlivade organiska föroreningar (POPs)³⁸
- Nationella begränsningar och förbud

³⁷ Europeiska kemikaliemyndigheten, Echa: <https://echa.europa.eu/sv/information-on-chemicals/cl-inventory-database>

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föroreningar

Mer information om vad ovanstående regler innebär i praktiken finns i bilaga 3 till denna vägledning. Där finns även mer information om vilka ämnen som identifieras som föremål för utfasning enligt dessa regler.

Hur produktvalsprincipen förhåller sig till övriga bestämmelser i 2 kapitlet

Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken ligger bevisbördan för att de allmänna hänsynsreglerna iaktas på verksamhetsutövaren. Det är alltså verksamhetsutövaren som ansvarar för att kunna visa att produktvalsprincipen uppfylls. Bevisbörderegeln gäller vid prövning av frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens, prövning av villkor som inte avser ersättning och vid tillsyn. Regeln gäller även i de fall verksamheten är underkastad tillsyn utan föregående tillståndsprövning.

Enligt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken är verksamhetsutövaren skyldig att skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Det innebär att verksamhetsutövaren ska ha kunskap om de farliga egenskaper som de kemikalier som används i verksamheten har, men även om vilken risk som användningen medför. Verksamhetsutövaren ansvarar för att skaffa sig den kunskap som behövs om tillgängliga alternativ till de kemikalier som används i verksamheten. Detta är en förutsättning för att kunna tillämpa produktvalsprincipen.

Enligt försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken ska verksamhetsutövaren vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt denna bestämmelse ska även bästa möjliga teknik användas i samma syfte. Val av process eller metod i övrigt är exempel på ett sådant försiktighetsmått som avses i försiktighetsprincipen. Vid valet av bästa möjliga teknik enligt denna bestämmelse ska verksamhetsutövaren bl.a. beakta möjligheten att genom val av metod begränsa miljöpåverkan. När produktvalsprincipen tillämpas tillsammans med 2 kap. 3 § miljöbalken innebär det att användningen av en kemisk produkt kan ersättas med en annan metod som innebär att någon användning av kemiska produkter inte behövs. Detta brukar kallas för substitution och skiljer sig något från begreppet produktval som i strikt mening endast fokuserar på utbyte av farliga produkter mot andra mindre farliga produkter.³⁹

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska bestämmelserna i 2–5 §§ samt 6 § första stycket miljöbalken gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid en sådan bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Kostnaden för att uppfylla produktvalsprincipen ska alltså vara motiverad från miljösynpunkt. I vissa fall kan alternativ till användning av kemiska produkter vara omfattande både tids- och kostnadsmässigt. Här är det viktigt att påpeka att det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att kunna visa att kostnaden för alternativen inte är miljömässigt motiverad. En rimlighetsavvägning ska också göras när det gäller hur omfattande underlag som tillsynsmyndigheten begär in för sin tillsyn.

³⁹ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 22 f.

Generellt är det i första hand omfattningen av kemikalieanvändningen på en verksamhet som styr hur långtgående krav som är rimliga att ställa vid tillsyn av produktvalsprincipen. Ju fler och farligare kemikalier som hanteras, desto högre krav på kunskap och kontroll av riskerna behövs. Omfattningen av kemikalieanvändningen hänger ofta, men inte alltid, ihop med om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöbalken.

Detta underlag behövs för att bedöma produktvalsprincipen

Som en del av verksamhetens egenkontroll ingår att ha kunskap och kontroll när det gäller användningen av kemiska produkter och biotekniska organismer. En verksamhets kemikalieförteckning är ett viktigt underlag för att kunna bedöma om produktvalsprincipen uppfylls.

Tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt 9 eller 11-14 kap. miljöbalken omfattas av förordning (1998:901) om verksamhetsutövars egenkontroll. Det innebär att verksamheten har en skyldighet att förteckna de kemiska produkter och biotekniska organismer som hanteras och som kan innebära risker från hälso- eller miljösynpunkt. Kemikalieförteckningen är främst anpassad för att fungera som ett stöd för verksamhetsutövaren att bedöma vilka risker för människors hälsa eller miljön som kan uppstå till följd av verksamheten. Den ska också användas som ett underlag för att byta ut kemikalier mot mindre farliga sådana och som ett verktyg för att kontrollera att annan kemikalielagstiftning uppfylls.

Det finns inget krav på att kemikalieförteckningen ska innehålla alla de ämnen som finns i de kemiska produkter som används på en verksamhet. Enligt egenkontrollförordningen är det den kemiska produktens namn (vilket oftast är lika med handelsnamnet) som ska finnas med i förteckningen, tillsammans med uppgifter om omfattningen av användningen och produktens miljö- och hälsofarliga egenskaper.

För att kemikalieförteckningen ska fungera som ett verktyg för att kontrollera kemikalieanvändningen i en verksamhet kan det dock vara lämpligt att upprätta en kemikalieförteckning på ämnesnivå. En kemikalieförteckning på ämnesnivå bör, utöver vad som krävs enligt egenkontrollförordningen, innehålla information om vilka klassificerade kemiska ämnen som ingår i de kemiska produkter som hanteras i verksamheten. Information om produkternas innehåll av klassificerade kemiska ämnen framgår av säkerhetsdatabladet.

En annan fördel med att ha en kemikalieförteckning på ämnesnivå är att det underlättar för verksamheten att kontrollera vilka krav och regler som gäller för enskilda kemiska ämnen. Det finns flera regelverk som på olika sätt identifierar vilka särskilt farliga ämnen som ska vara föremål för utfasning eller som så långt som möjligt ska undvikas, till exempel kandidatförteckningen i Reach och listan över prioriterade ämnen i vattendirektivet (se tidigare avsnitt). För att kontrollera och visa att kraven i Reach uppfylls är det nödvändigt att ha kunskap om vilka kemiska ämnen som hanteras i verksamheten och därför kan det vara lämpligt att upprätta en kemikalieförteckning på ämnesnivå.

Naturvårdsverket har mer vägledning om kemikalieförteckning enligt egenkontrollförordningen.

[Naturvårdsverkets vägledning om kemikalieförteckning](#)

Prövning

Vid prövning av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter bedömer prövningsmyndigheten om produktvalsprincipen uppfylls. Prövningsmyndigheten ska redovisa sin bedömning så att det tydligt framgår av tillståndet vilka avvägningar myndigheten har gjort. Det innebär att tillståndet kan innehålla särskilda villkor om produktvalsprincipen som både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten ska förhålla sig till. Om villkor meddelats med stöd av produktvalsprincipen är det viktigt att det framgår av tillståndet vilken avgränsning villkoret har. Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att villkoren följs och kan ställa ytterligare krav på frågor som inte bedömts i tillståndsprövningen. Om prövningsmyndigheten har bedömt att frågan om produktval istället ska bedömas inom ramen för tillsynen ska detta motiveras och framgå av tillståndet.

Som underlag för prövningen ska det alltid ingå uppgifter om hur verksamheten avser att uppfylla bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. När det gäller produktvalsprincipen bör detta åtminstone innefatta en beskrivning av verksamhetens rutiner vid val av kemiska produkter och biotekniska organismer. Underlaget bör alltid innehålla uppgifter om vilka kemiska produkter som hanteras på verksamheten. Uppgifterna om kemikalieanvändningen bör minst motsvara egenkontrollförordningens krav på att förteckna kemiska produkter. Utöver de uppgifter som ska ingå i en kemikalieförteckning enligt egenkontrollförordningen bör det av underlaget även framgå om verksamheten avser att hantera kemiska produkter som innehåller särskilt farliga ämnen.

Tillsyn

Genom att granska en verksamhets kemikalieförteckning får tillsynsmyndigheten en bild av vilka kemikalier som används i verksamheten. Tillsammans med en beskrivning av hur verksamheten arbetar med val av kemikalier fungerar kemikalieförteckningen som underlag för tillsyn av hur verksamheten tillämpar produktvalsprincipen.

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken även begära in en utökad kemikalieförteckning på ämnesnivå. Myndighetens beslut om hur omfattande underlag som begärs in ska föregås av en rimlighetsavvägning. Det ska vara fråga om sådana uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn och myndigheten ska kunna motivera vad uppgifterna ska användas till. De uppgifter som myndigheten begär in ska också vara uppgifter som verksamhetsutövaren lätt kan ta fram, till exempel med hjälp av säkerhetsdatablad. Tillsynsmyndigheten bör dessutom ta ställning till om uppgifterna behöver skickas in till myndigheten eller om det räcker med att ta del av uppgifterna genom att granska kemikalieförteckningen på plats.

Syftet med att begära in kemikalieförteckningen eller att granska den vid ett tillsynsbesök kan alltså vara att få en bild av omfattningen och vilka typer av kemikalier som används, men även att kontrollera att en kemikalieförteckning finns och är korrekt och uppdaterad. Att uppgifterna i kemikalieförteckningen stämmer kan kontrolleras

genom stickprov i verksamheten, dvs. genom att välja ut ett antal produkter som används i verksamheten och kontrollera att de finns med i förteckningen.

Verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordning (2013:251) eller förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är skyldiga att lämna en miljörapport till sin tillsynsmyndighet enligt krav i miljöbalken. Syftet med miljörapporten är bland annat att ge tillsynsmyndigheten ett bra underlag för tillsyn av verksamheten. Vilka uppgifter som ska ingå i miljörapporten framgår av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport. Enligt 5 § punkten 12 i dessa föreskrifter ska miljörapporten innehålla uppgifter om vilka kemiska produkter och biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för miljön eller människors hälsa och som under året ersatts med sådana som kan antas vara mindre farliga. Även uppgifterna i miljörapporten kan alltså utgöra ett underlag för att bedöma produktvalsprincipen.

Naturvårdsverket har mer vägledning om miljörapportering.

[Naturvårdsverkets vägledning om miljörapportering](#)

Verksamheter som inte är skyldiga att ha en kemikalieförteckning ska ändå enligt miljöbalkens kunskapskrav skaffa sig den kunskap som behövs för att uppfylla produktvalsprincipen. För sådana verksamheter är det upp till verksamhetsutövaren själv att avgöra hur denna kunskap inhämtas. Även om det inte finns något krav på att ha en kemikalieförteckning ska verksamhetsutövaren åtminstone kunna redogöra för hur verksamheten skaffar sig relevant kunskap om de kemiska produkter som används och om produkterna innehåller några särskilt farliga ämnen. Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att kräva att verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga ska upprätta en kemikalieförteckning, om det är motiverat utifrån vilka kemikalier som används i verksamheten.

9.2 Relevanta avgöranden

Det finns få rättsfall som direkt berör frågor om tillämpning av produktvalsprincipen vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. Högsta domstolen har dock i två olika fall kommit fram till att kemikalievillkor inte uppfyller de grundläggande kraven på att villkor ska vara precist utformade, ändamålsenliga samt möjliga att följa upp och utöva tillsyn över. I båda fallen handlar det om villkor med krav på viss kunskap för att få använda kemikalier.

I ett rättsfall från 2006 (NJA 2006 sid. 310) har Högsta domstolen uttalat att följande villkor är alltför oprecist utformat för att vara godtagbart:

Från och med den 1 januari 2007 får det i produktionen inte användas sådana råvaror eller insatskemikalier för vilka det saknas dokumenterad kunskap om risken för olägenheter för hälsa och miljön p.g.a. dålig nedbrytbarhet, akut och kronisk toxicitet och potential för bioackumulering. Tillsynsmyndigheten får för en enskild råvara eller kemikalie medge undantag från kravet på dokumenterad kunskap och anstånd från tidskravet.

Högsta domstolen menar att villkoret har ett angeläget syfte som ligger väl i linje med miljöbalkens mål. Enligt Högsta domstolen inger dock villkoret betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt. I uttrycket ”dokumenterad kunskap” saknas varje precisering beträffande kvalitet och kvantitet. Tillståndshavaren kan inte utläsa hur djupgående kunskaper som krävs eller hur de ska vara dokumenterade.

Högsta domstolen anser alltså att villkoret inte var godtagbart i denna utformning. Högsta domstolen utesluter dock inte att det kan ändras så att det uppfyller rättssäkerhetskraven och blir till nytta.

Frågor om villkor med krav på kunskap för att få använda kemikalier berörs även i ett rättsfall i Högsta domstolen 2010 (NJA 2010 sid. 516). Här menar Högsta domstolen att följande villkor har en schablonmässig utformning på grund av dess anknytning till säkerhetsbladen i Reach:

Från och med den 1 januari 2009 får det i produktionen inte användas sådana råvaror eller insatskemikalier för vilka det saknas dokumenterad kunskap om risken för olägenheter för hälsa och miljön p.g.a. dålig nedbrytbarhet, akut och kronisk toxicitet och potential för bioackumulering. Uppgifterna i dessa delar ska minst motsvara vad som enligt artikel 31 i Reach krävs i säkerhetsdatablad. Bolaget ska kontinuerligt följa kunskapsutvecklingen vad gäller råvarornas och insatskemikaliernas egenskaper avseende risken för olägenheter för hälsa och miljön.

Första stycket gäller inte sådana råvaror och insatskemikalier som på grund av sina egenskaper inte omfattas av krav på säkerhetsdatablad enligt artikel 31 i Reach.

Tillsynsmyndigheten får för en enskild råvara eller kemikalie medge undantag från kravet på dokumenterad kunskap och anstånd från tidskravet.

Högsta domstolen finner att kravet att bolaget kontinuerligt ska följa kunskapsutvecklingen gällande råvarornas och kemikaliernas egenskaper saknar den precision som krävs hos ett villkor för att det ska kunna avgöras om en överträdelse skett eller ej. Konsekvenserna av villkoret är enligt domstolen även svåra att överblicka och verkningarna kan bli alltifrån knappt märkbara till betungande.

Högsta domstolen finner vidare att det bör övervägas om det ska gälla några särskilt utformade kunskapsvillkor gällande exponeringen av människa och miljö. Detta eftersom en hänvisning till säkerhetsdatablad inte är ändamålsenlig i det sammanhanget och då uppgifterna inte är anpassade efter verksamheten. Villkoret upphävdes och målet visades åter till Mark- och miljööverdomstolen för fortsatta överväganden.

Utifrån vad som uttalades i Högsta domstolen behandlade Mark- och miljööverdomstolen på nytt frågan om det ska ställas något villkor om kunskaper om kemikalier hos det aktuella bolaget och hur villkoret i så fall ska utformas. I sin dom från 2011 (målnummer M 9466–10) kom Mark- och miljööverdomstolen fram till att

villkoret skulle upphävas och att det, i det aktuella fallet, inte fanns skäl till att meddela ett villkor som mer specifikt tar sikte på kunskap om kemikalieanvändningen.

Som skäl till detta anger Mark- och miljööverdomstolen bl.a. att det som en allmän utgångspunkt kan sägas att kravet på kunskap (2 kap. 2 § miljöbalken) är grundläggande för alla verksamhetsutövare och på ett eller annat sätt normalt återspeglas i de villkor som ett tillstånd förenas med. I en verksamhet som hanterar såväl en stor total mängd som ett stort antal kemikalier, krävs att verksamhetsutövaren skaffar sig den kunskap som krävs för att vid varje tidpunkt kunna bedöma riskerna med användningen av kemikalier i verksamheten. Detta är i sin tur en förutsättning för att kunna tillämpa produktvalsprincipen i 2 kap. 4 § miljöbalken.

Högsta domstolen betonar i sin dom 2010 att en bedömning av verksamhetens inverkan på omgivningen förutsätter kunskap om såväl kemikaliernas inneboende egenskaper som om exponeringen av människa och miljö i det särskilda fallet. Vid utformningen av ett kunskapsvillkor finns anledning att beakta exponeringsriskerna, eftersom just dessa risker ofta är specifika för den särskilda verksamheten och dess lokalisering. Vidare uttalar Högsta domstolen att det är angeläget att villkor utformas efter en bedömning av just den kemikalieanvändning som hör till den tillståndsgivna verksamheten. I domen pekas på risken att villkor i nämnda hänseenden kan uppfattas som långtgående och bli alltför betungande.

Länsstyrelsen yrkade både i Högsta domstolen och i Mark- och miljööverdomstolen att det aktuella kemikalievillkoret skulle få följande lydelse:

Bolaget ska med utgångspunkt från tillgänglig kunskap bedöma riskerna för negativ påverkan på miljön och människors hälsa som kan orsakas av de kemiska produkter och ämnen som används i verksamheten. Baserat på riskbedömningen ska bolaget upprätta en plan för utbyte av miljö- och hälsofarliga kemiska produkter och ämnen mot sådana som bedöms vara mindre farliga. Planen ska även innehålla förslag till andra riskbegränsande åtgärder där utbyte inte är möjligt. Planen ska redovisas till tillsynsmyndigheten senast den 31 december 2010. Därefter ska resultatet av utfasningsarbetet och eventuella förändringar i planen årligen redovisas till tillsynsmyndigheten.

Vid val av nya kemiska produkter eller ämnen i verksamheten ska bolaget utgå från sådana där information om hälso- och miljöfarlighet, såsom nedbrytbarhet, toxicitet (akut, kronisk, eko- och reproduktions-) och bioackumulerbarhet finns tillgänglig så att en riskbedömning av användningen kan göras. Utifrån riskbedömningen ska bolaget välja sådana kemiska produkter och ämnen som bedöms vara mindre miljö- och hälsofarliga. Rutiner för detta arbete ska upprättas senast den 31 december 2008 och därefter hållas aktuella.

Länsstyrelsens förslag på villkor innebär i princip att bolaget ska ha en plan för tillämpning av produktvalsprincipen som uppdateras och redovisas årligen till tillsynsmyndigheten. Denna bedömning ska, enligt länsstyrelsen, göras utifrån tillgänglig kunskap om inneboende egenskaper.

Förslaget till villkor kan emellertid, enligt Mark- och miljööverdomstolen, inte anses innebära en sådan precisering av egenkontrollförordningens bestämmelser med avseende på kemikalieanvändningen i bolaget att det kan anses motiverat att meddela ett villkor med den föreslagna innebörden. Mark- och miljööverdomstolen menar vidare att villkoret inte heller är fullt ut anpassat till den specifika verksamheten på det sätt som Högsta domstolen slagit fast är nödvändigt.

Sammanfattning av praxis

Villkor ska vara rättssäkra och utformade så att det inte råder någon tvekan om vad som krävs av verksamhetsutövaren. Det ska gå att objektivt fastställa när en överträdelse har skett. Villkoren måste vara precist utformade, ändamålsenliga samt möjliga att följa upp och utöva tillsyn över. En verksamhetsutövare ska ha faktisk och rättslig möjlighet att följa ett villkor.

Rättsfallen som redogjorts för ovan visar på svårigheterna att på ett rättssäkert sätt utforma villkor med krav på kunskap för att få använda kemikalier. Att hänvisa till ”dokumenterad kunskap” har av Högsta domstolen ansetts vara alltför oprecist. Detsamma gäller formuleringar om att verksamheten ”kontinuerligt ska följa kunskapsutvecklingen gällande råvarornas och kemikaliernas egenskaper”. I sammanhanget är det viktigt att villkor utformas efter en bedömning av just den kemikalieanvändning som hör till den tillståndsgivna verksamheten. Domarna i Högsta domstolen ger dock viktig vägledning i vilka villkor som *inte* uppfyller de grundläggande kraven på att villkor ska vara precist utformade, ändamålsenliga samt möjliga att följa upp och utöva tillsyn över.

Mark- och miljööverdomstolen menar vidare att just den formulering av villkor som länsstyrelsen har föreslagit inte är motiverat eftersom den inte innebär en tillräcklig precisering av egenkontrollförordningens bestämmelser med avseende på kemikalieanvändningen i bolaget. Detta ger ytterligare vägledning i hur väl preciserat ett villkor behöver vara.

Naturvårdsverkets förslag till formulering av villkor

Naturvårdsverket menar att det bör vara möjligt att formulera kemikalievillkor som på ett ändamålsenligt sätt sätter ökat fokus på produktval och substitution inom en verksamhet. Rättsfallen ovan visar på svårigheterna att koppla kunskapskrav till kemikalieanvändningen.

Naturvårdsverket anser att det i sammanhanget istället är värt att utforska möjligheten att ställa villkor för kemikalieanvändning genom att koppla denna till verksamhetens egenkontroll och då särskilt kemikalieförteckningen.

Krav på kemikalieförteckning finns i 7 § egenkontrollförordningen (1998:901) och tillsynsmyndigheten har möjlighet att begära in uppgifterna enligt 26 kap. 21 § miljöbalken. Att uppgifter kan begäras in av tillsynsmyndigheten utesluter dock inte att särskilt utformade villkor om kemikalieredovisning och underlag för produktval kan vara betydelsefulla från miljösynpunkt. Naturvårdsverket menar att krav på löpande

redovisning av underlag i form av redovisning av kemiska ämnen är en fråga som lämpligen hanteras i en tillståndsprövning.

Mot denna bakgrund har Naturvårdsverket tagit fram ett förslag till formulering av villkor för att tydliggöra kopplingen mellan en verksamhets kemikalieförteckning och substitutionsarbete. Detta förslag till villkor har inte lagts fram av Naturvårdsverket i något prövningsärende och det finns inga rättsfall som berör villkorets utformning.

Utöver vad som redan gäller enligt 7 § egenkontrollförordningen (1998:901) ska bolaget utöka sin kemikalieförteckning och även anteckna uppgifter om halt, kemisk identitet och faroklassificering för de särskilt farliga ämnen som ingår i de kemiska produkter som används i verksamheten. Baserat på den utökade kemikalieförteckningen ska bolaget upprätta en plan för utbyte av kemiska produkter som innehåller särskilt farliga ämnen mot sådana som bedöms vara mindre farliga eller mot alternativa metoder som ersätter användningen av sådana kemiska produkter. Planen ska även innehålla förslag till andra riskbegränsande åtgärder där utbyte inte är möjligt.*

* Med särskilt farliga ämnen avses de ämnen vars egenskaper är så farliga att användningen bör fasas ut. Det är ämnen som är cancerframkallande, reproduktionsstörande eller mutagena (CMR 1A/ 1B) samt ämnen som är persistenta, bioackumulerande och toxiska eller mycket persistenta och mycket bioackumulerande (PBT eller vPvB). Enligt miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö ska även ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande betraktas som särskilt farliga. Kvicksilver, kadmium och bly räknas också som särskilt farliga ämnen.

Om tillsynsmyndigheten anser sig behöva löpande redovisning som ett verktyg för att bedriva tillsyn bör villkoret kompletteras enligt följande:

Planen och den utökade kemikalieförteckningen ska redovisas till tillsynsmyndigheten senast [ange antal år] efter att tillståndet har trätt ikraft. Därefter ska resultatet av utfasningsarbetet och eventuella förändringar i planen och den utökade kemikalieförteckningen årligen redovisas till tillsynsmyndigheten.

Motiv

Villkoret innebär en precisering av miljöbalkens kunskapskrav och egenkontrollförordningens krav på att förteckna de kemiska produkter som används i en verksamhet. Enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler är verksamhetsutövaren skyldig att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till de kemiska ämnen som används eller avses användas inom verksamheten, bl.a. för att kunna uppfylla produktvalsprincipen och försiktighetsprincipen. Ett viktigt verktyg för att kunna uppfylla de allmänna hänsynsreglerna är den kemikalieförteckning som krävs enligt 7 § egenkontrollförordningen (1998:901). En av preciseringarna till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö anger att användningen av särskilt farliga ämnen så långt som möjligt ska upphöra. Samtidigt finns det flera regelverk som på olika sätt identifierar vilka särskilt farliga ämnen som ska vara föremål för utfasning eller som så långt som möjligt ska undvikas, till exempel kandidatförteckningen i Reach och listan över prioriterade ämnen i vattendirektivet. Kunskap om vilka särskilt farliga ämnen som ingår i de kemiska

produkter som hanteras på verksamheten är därför av central betydelse för att kunna arbeta aktivt med val och utbyte av kemiska produkter. Uppgifter om innehåll av särskilt farliga ämnen i de kemiska produkter som hanteras på verksamheten bör därför vara styrande för verksamhetens substitutionsarbete.

För vilka verksamheter kan detta villkor vara aktuellt?

En bedömning av vilka verksamheter det föreslagna villkoret kan vara aktuella för bör utgå från de uppgifter om verksamhetens kemikalieanvändning som finns med som underlag för prövningen.

En grundförutsättning för att det föreslagna villkoret ska kunna bli aktuellt är att det inom verksamheten överhuvudtaget hanteras kemiska produkter som innehåller särskilt farliga ämnen. För att avgöra villkorets lämplighet behöver även en bedömning göras av hur omfattande denna hantering är. Generellt gäller att villkorets lämplighet ökar ju större mängder och antal kemiska produkter som innehåller särskilt farliga ämnen som hanteras.

Ytterligare omständigheter som bör ligga till grund för att bedöma om det föreslagna villkoret är relevant är om verksamheten kan antas ha en betydande miljöpåverkan. Enligt 6 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) ska vissa verksamheter alltid antas ha en betydande miljöpåverkan. Bland de verksamheter som listas där är det framförallt för tillståndspliktiga verksamheter enligt 12 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251), dvs. kemiska produkter, som det föreslagna villkoret kan vara aktuellt. För mer information om betydande miljöpåverkan, se Naturvårdsverkets vägledning om Beslut om betydande miljöpåverkan samt kriterier för betydande miljöpåverkan i strategisk miljöbedömning.⁴⁰

Tillsyn av produktvalsprincipen

Vid tillsyn av produktvalsprincipen ska särskilt fokus läggas på hur verksamheten i sin egenkontroll arbetar för att identifiera kemiska produkter som innehåller särskilt farliga ämnen och hitta alternativ till användning av dessa ämnen. Verksamheten ska kunna svara på om de använder särskilt farliga ämnen som till exempel har identifierats som prioriterade ämnen enligt vattendirektivet eller som finns listade i kandidatförteckningen eller omfattas av begränsningar enligt Reach. Verksamheten ska kunna redogöra för vad som ligger till grund för deras produktval och hur de arbetar med att hitta alternativ till användningen. Vid tillsyn som är specifikt inriktad på produktvalsprincipen gör Naturvårdsverket bedömningen att det är befogat att kräva att en kemikalieförteckning på ämnesnivå upprättas, åtminstone avseende de särskilt farliga ämnen som används på verksamheten.

Nedan presenteras en sammanställning av verksamhetsutövarens ansvar utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler och vad tillsynsmyndigheten kan kontrollera när det gäller produktvalsprincipen.

De krav som tillsynsmyndigheten ställer vid tillsyn av produktvalsprincipen ska så långt som möjligt koppla till verksamhetens egenkontroll, kunskapskravet eller andra

⁴⁰ [Naturvårdsverkets vägledning om miljöbedömningar och betydande miljöpåverkan](#)

kemikaliereregler. Ett generellt förbud mot användning kan aldrig meddelas för en produkt med stöd av produktvalsprincipen eftersom en bedömning i det enskilda fallet alltid måste göras. Tillsynsmyndigheten kan kräva dokumenterade rutiner för verksamhetens arbete med produktvalsprincipen. Tillsynsmyndigheten kan också ställa krav på att användning av särskilt farliga ämnen ska antecknas i kemikalieförteckningen eller att verksamheten ska upprätta en plan för utbyte av kemiska produkter som innehåller särskilt farliga ämnen mot sådana som bedöms vara mindre farliga. En sådan plan ska även innehålla förslag till andra riskbegränsande åtgärder där utbyte inte är möjligt.

Naturvårdsverket har mer vägledning om egenkontroll och tillsyn.

[Vägledning om egenkontroll](#)

Utveckling av vägledning om produktvalsprincipen

Beroende på vilka behov av ytterligare vägledning som finns hos tillsynsmyndigheterna kan Naturvårdsverket framöver komma att utveckla vägledningen inom detta område. Ytterligare vägledningsmaterial som skulle kunna bli aktuellt är exempel på hur tillsynsmyndigheterna utformar förelägganden och gör bedömningar av redovisade uppgifter från olika typer av verksamheter. Vidare skulle vägledningen kunna utvecklas med exempel på utformning av en plan för utbyte av kemiska produkter som innehåller särskilt farliga ämnen. Här tar Naturvårdsverket gärna emot goda exempel från tillsynsmyndigheterna för att kunna sprida dem till fler mottagare.

Andra myndigheters vägledning om produktvalsprincipen

Naturvårdsverket ansvarar för tillsynsvägledning för yrkesmässig användning av kemiska produkter. Det omfattar främst miljöfarliga verksamheter som kan orsaka utsläpp till den yttre miljön.

Kemikalieinspektionen ansvarar för tillsyn och tillsynsvägledning av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor när de släpps ut på marknaden av primärleverantörer, det vill säga både tillverkare och importörer.

Kemikalieinspektionen ska även enligt sin instruktion särskilt informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda om kemiska produkter, biotekniska organismer, kemikaliesäkerhet och gällande regler.

Kemikalieinspektionen har utvecklat en guide – Prioriteringsguiden PRIO – som kan användas av företag för att strukturera sitt riskminskningsarbete och välja rätt kemikalie på rätt ställe. Guiden kan också utgöra en kunskapskälla för miljö- och hälsoinspektörer.

[Prioriteringsguiden](#)

Kemikalieinspektionen har också mer information om substitution av farliga ämnen på sin webb.

[Substitution av farliga ämnen](#)

Goda exempel

- Det internationella kemikaliesekretariatet (ChemSec) är en icke vinstdrivande miljöorganisation som har tagit fram en lista på särskilt farliga kemiska ämnen,

SIN (Substitute it now!) list. Kemikalierna på SIN-listan har identifierats som särskilt farliga ämnen av ChemSec baserat på samma kriterier som i Reach. Syftet med SIN-listan är att öka förutsägbarheten och visa upp kemikalier som ChemSec anser borde tas upp på kandidatförteckningen i Reach. SIN-listan kan användas av företag och organisationer som vill agera proaktivt och fasa ut särskilt farliga ämnen innan de blir föremål för utfasning enligt Reach. Att ett ämne finns med på SIN-listan innebär dock inte i sig att användningen är förbjuden eller begränsad.

ChemSec har även utvecklat plattformen SUBSPORT som syftar till att stödja företagens informationsutbyte om alternativa ämnen och metoder och ge vägledning om utvärdering och substitution av ämnen.

ChemSec har mer information om sina verktyg på sin webb.

- [ChemSec](#)
- Forskningsinstitutet RISE har på uppdrag av regeringen inrättat ett Substitutionscentrum. Centrumet ska stödja företag och offentliga aktörer som har ett behov av ökad kunskap om farliga kemiska ämnen och om bättre alternativ. Genom att öka kunskapen om farliga ämnen ska Substitutionscentrum bidra till ökad substitution av dessa, stimulera utveckling av hållbara kemiska produkter och produktionsprocesser, varor och icke-kemiska metoder samt bidra till en cirkulär ekonomi. Substitutionscentrum har mer information på sin webb.
 - [Substitutionscentrum](#)

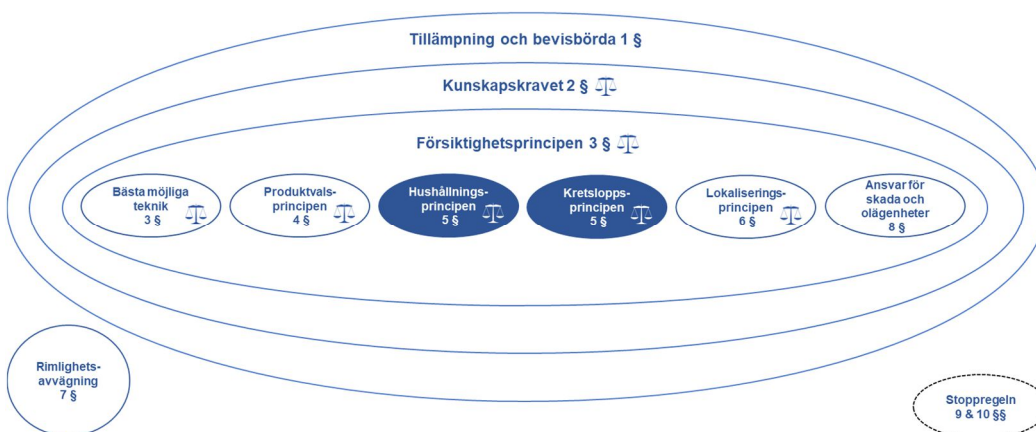
10. Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen– 2 kap. 5 § miljöbalken

2 kap. 5 § Miljöbalken

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att

1. minska mängden avfall,
2. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter,
3. minska de negativa effekterna av avfall, och
4. återvinna avfall.

I första hand ska förnybara energikällor användas.



Figur X. Visar hur principerna om hushållning och kretslopp i 2 kap. 5 § förhåller sig till övriga bestämmelser i 2 kap. Vågsymbolen anger att en rimlighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 §.

10.1 Bestämmelsens innebörd

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket 5 ska miljöbalken tillämpas så att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Kretsloppsprincipen

Kretsloppsprincipen innebär att det som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt ska kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas.⁴¹ Bestämmelsen i 2 kap. 5 § innebär en skyldighet att vidta avfallsförebyggande åtgärder. Första punkten gäller åtgärder för att främja återanvändning av produkter t ex genom att produkten konstrueras så att den håller längre eller kan repareras.

I 15 kap. 10 § miljöbalken finns den så kallade avfallshierarkin som behandlar situationen när ett avfall redan uppkommit och innebär att den som behandlar avfall eller är ansvarig för att avfall blir behandlat ska se till att det

⁴¹ Michanek, Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl, sid. 125

1. återvinns genom att det förbereds för återanvändning,
2. materialåtervinns, om det är lämpligare än 1,
3. återvinns på annat sätt, om det är lämpligare än 1 och 2, eller
4. bortskaffas, om det är lämpligare än 1–3.

Den behandling av avfallet som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet ska anses som lämpligast, om behandlingen inte är orimlig.

I 2 kap. 5 § handlar det alltså om att förebygga att avfall uppkommer medan bestämmelsen i 15 kap. 10 § handlar om hur man ska hantera ett avfall som redan uppkommit.

Hushållningsprincipen

I miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 §) anges att miljöbalken ska tillämpas så att hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Bestämmelsen i 2 kap. 5 § miljöbalken ger också uttryck för hushållningsprincipen som innebär att all verksamhet ska bedrivas och alla åtgärder ska vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och så att förbrukningen minimeras. När det gäller energi tar hushållningsprincipen sikte på såväl energiproduktion som energianvändning. Regeln är skild från frågan om utsläpp av föroreningar och annan miljöpåverkan från verksamheten, och tar endast fasta på egenvärdet i att hushålla med resurser.

I förarbetena lyfts som exempel på tillämpning av hushållningsprincipen att en resurs- och energisnål process används vid tillverkning av varor. Avsikten är att tillämpningen av principen ska leda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle beträffande råvaror och material och en miljöanpassad varuproduktion. Vidare anges att förnybara energikällor i många fall innebär den bästa hushållningen med ändliga resurser.⁴²

I förarbetena till införandet av miljöbalken anfördes som skäl för införandet av en bestämmelse om energihushållning bl.a. följande. Med tanke på den betydelse sättet att framställa och använda energi har för miljön, inte minst i fråga om inverkan på klimatet, framstår det som naturligt att det finns en särskild regel om detta i miljöbalken. En effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är en förutsättning för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål skall kunna nås.⁴³ Bland annat finns det generella målsättningar för energieffektiviseringar såväl på EU-nivå som på nationell nivå.

Bestämmelsen i förhållande till övriga hänsynsregler i 2 kap. och andra styrmedel

Kunskapskravet (2 kap. 2 §) visar på att verksamhetsutövaren har en skyldighet att ha kunskap om sin energianvändning; hur mycket energi som används, vilka energikällor som används och vad energin används till samt hur energianvändningen kan minskas, effektiviseras och göras mer hållbar.

⁴² Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 20 och prop. 2015/16:166 sid. 58

⁴³ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 222

Kravet på bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) gäller den som bedriver yrkesmässig verksamhet. Tekniken ska vara industriellt möjlig att använda i branschen, inte bara från teknisk utan också från ekonomisk synpunkt och att den är tillgänglig, och inte endast förekommer på experimentstadiet.

Rimlighetsavvägningen (2 kap. 7 § första stycket) anger att kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Som för övriga hänsynsregler gäller kraven på energihushållning i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Åtgärder för energieffektivisering och bättre energihushållning medför ofta inte bara kostnader utan även en besparing eller intäkter, och kan därmed vara ekonomiskt lönsamma. På samma sätt som gäller för övriga hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken, kan hushållningskraven som baseras på 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken vara mer långtgående än vad som är lönsamt från enbart företagsekonomiska utgångspunkter (se till exempel avgörandena nedan och MÖD 2009:17). Det behöver alltså inte vara tillräckligt att endast företagsekonomiskt lönsamma åtgärder vidtas.

Det finns andra styrmedel än miljöbalkens regler som tar sikte på att minska energianvändningen i verksamheter och förbättra energieffektiviteten, däribland i lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag. Vid införandet av ett liknande generellt styrmedel, det numera avskaffade programmet för energieffektivisering (PFE), uttalades i förarbetena att de olika styrmedlen PFE, handeln med utsläppsätter, elcertifikatsystemet och miljöbalken kan tillämpas samtidigt utan att störa varandra.⁴⁴ Frågan om förhållandet mellan miljöbalken och generella styrmedel har också varit aktuell i vissa tillståndsprövningar. Mark- och miljööverdomstolen har dock slagit fast att det vid en tillståndsprövning kan finnas behov av en reglering av energihushållningen utöver den reglering som uppnås med generella styrmedel, se till exempel MÖD 2008:23 och MÖD 2014:42. Olika generella styrmedel utgör således inte något hinder för möjligheten att i ett enskilt fall ställa krav på energihushållning utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Energiushållning vid tillståndsprövning

I prövning av tillstånd till bl.a. miljöfarlig verksamhet ska verksamhetsutövaren visa att kraven i 2 kap. miljöbalken uppfylls. Enligt 22 kap. 1 § miljöbalken ska en ansökan om bl.a. tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet innehålla uppgifter om energianvändning. Ansökan ska även innehålla uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs. Ett tillstånd ska sedan, i enlighet med 22 kap. 25 § punkt 9 miljöbalken, i förekommande fall, innehålla de villkor som behövs med avseende på hushållningen av naturresurser, däribland energi.

Enligt 6 kap. 35 § miljöbalken samt 16–18 §§ miljöbedömningsförordningen ska en miljökonsekvensbeskrivning bl.a. innehålla uppgifter om vad som utmärker verksamheten i fråga om energibehov och energianvändning. En miljökonsekvensbeskrivning ska vidare innehålla uppgifter om möjliga alternativ i fråga om bl.a. teknik samt en motivering till de val som gjorts med hänsyn till miljöeffekter.

⁴⁴ Prop. 2003/04:170 sid. 64

Miljöeffekter som ska omfattas i fråga om energihushållning är bl.a. sådana som kan förväntas uppkomma till följd av användningen av naturresurser eller verksamhetens klimatpåverkan.

Naturvårdsverket anser att verksamhetens energianvändning behöver beskrivas i en ansökan om tillstånd. Den bör anges med uppgift om mängd ingående energi i form av el, olika bränslen samt inköpt värme. Energianvändningen bör redovisas både som total mängd och fördelad på olika processer. Lämpliga nyckeltal bör även användas (till exempel MWh/ton produkt). Nyckeltalen kan avse verksamhetens totala användning av energi i relation till produktionsvolymen. Om det inte anses rättvisande eller om det ger större noggrannhet kan nyckeltalen avse delar av processen eller olika produkter. Det är bra om det kan göras en jämförelse till exempel i förhållande till andra motsvarande verksamheter. För industriutsläppsverksamheter behövs en jämförelse mot tillämpliga BAT-slutsatsdokument. Verksamhetens energiproduktion behöver också beskrivas. Den bör anges med uppgift om mängd producerad el, värme och bränslebioprodukter, såsom biogas och mängd energi som levereras externt. Energiflödesdiagram är ett pedagogiskt sätt att åskådliggöra verksamhetens energiomsättning.

Naturvårdsverket anser vidare att en redovisning av tekniskt möjliga åtgärder för energieffektivisering och förbättrad energihushållning behövs om prövningsmyndigheten ska kunna bedöma om kraven på energihushållning uppfylls. En redogörelse av åtgärdernas effekt samt kostnader och en lönsamhetskalkyl behövs för en bedömning av åtgärdernas rimlighet. Även effekter på andra aspekter än energi som en åtgärd medför behöver redovisas, såsom minskade utsläpp till luft eller minskad materialåtgång. Redogörelsen av kostnader behöver vara uppdelade på investerings- och driftskostnader.

Möjliga åtgärder kan avse verksamhetens energiproduktion eller slutanvändningen av energi i processerna. Med energiproduktion avses till exempel omvandlingen av bränslen till andra energibärare såsom el, ånga och varmvatten. Åtgärder kan till exempel vara användning av förnybara istället för fossila bränslen, högre verkningsgrad i pannor eller utökad elproduktion i mottrycksturbin. Åtgärder kan också vara att i processen tillvarata interna materialflöden och omvandla dessa till energikällor såsom biogas från anaeroba reningsprocesser och bark inom skogsindustrin. Med slutanvändning av energi avses hur energi utnyttjas i produktionsprocessen. Åtgärder kan vara installation av mindre energikrävande processutrustning, effektivare värmeväxling, frekvensstyrning av pumpar och fläktar, användning av mindre högvärdig energi (ånga istället för el, lågtrycksånga istället för högtrycksånga), tillvaratagande av sekundärvärme från processen för förvärmning, för lokaluppvärmning eller för extern fjärrvärme.

För industriutsläppsverksamheter är det även i enlighet med krav i EU-lagstiftning att ett tillstånd kan omfatta krav på energihushållning. Enligt industriutsläppsdirektivet ska ett tillstånd bl.a. säkerställa att anläggningen drivs enligt principerna om att energianvändningen är effektiv. Vad som är bästa tillgängliga teknik i enlighet med direktivet för att uppnå energieffektivitet specificeras för många

industriutsläppsverksamheter i BAT-slutsatser för den aktuella branschen. Det finns även ett generellt BAT-referensdokument om energieffektivisering.⁴⁵

Möjligheten att föreskriva villkor för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter begränsas genom 16 kap. 2 c § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får det inte föreskrivas villkor om begränsning av utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perklorfluorväten som medför tillståndsplikt enligt lagen. Inte heller får det föreskrivas villkor som reglerar användning av fossilt bränsle i syfte att minska koldioxidutsläpp. Det har dock konstaterats i praxis att bestämmelsen inte innebär hinder mot att föreskriva villkor som reglerar energihushållning, även om en sådan reglering dessutom kan leda till minskade utsläpp av till exempel koldioxid (MÖD 2007:56). Bestämmelsen hindrar inte heller att utsläpp av växthusgaser villkorsregleras för övriga verksamheter och utsläppskällor.

10.2 Relevanta avgöranden

I MÖD 2008:23 har Miljööverdomstolen tagit ställning till hur en rimlighetsavvägning mellan kostnader och nytta enligt 2 kap. 7 § miljöbalken kan göras i fråga om krav på åtgärder för bättre energihushållning. I målet var det bl.a. fråga om krav på ombyggnad av en barktork för att tillvarata spillvärme. Miljööverdomstolen uttalade att en utgångspunkt kan vara att åtgärderna ger en energibesparing som överstiger eventuellt ökade driftskostnader. Det betyder att investeringen borde kunna återbetalas efter en viss tid. Om återbetalningstiden uttrycks som investeringsbelopp dividerat med det årliga värdet av energibesparingen minus ökade driftskostnader bör återbetalningstiden som regel inte överstiga åtgärdens, eller anläggningens, återstående tekniska livslängd.

Även andra faktorer ska dock beaktas vid rimlighetsavvägningen. Andra nyttor, såsom till exempel minskade utsläpp till luft, behöver beaktas och värderas och kan ge skäl för att vidta en energihushållningsåtgärd. Å andra sidan kan negativ påverkan på den industriella processen och på produktkvalitet vara exempel på andra faktorer som kan behöva vägas in vid bedömningen. (se till exempel MÖD 2011:23 och MÖD 2014:42)

Villkor om energihushållning

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden tagit ställning till frågan om vilka krav man kan ställa på energihushållning. Bland annat har domstolen konstaterat att energihushållning kan regleras i särskilda villkor, till exempel villkor med begränsningsvärden med separata värden för elektricitet och värme. I andra fall har det föreskrivits villkor om att särskilda tekniska åtgärder ska vidtas.

Det finns ett flertal avgörande från Mark- och miljööverdomstolen där det slagits fast att energihushållning är en väsentlig fråga för den aktuella prövningen och att det finns skäl att reglera energihushållningen i särskilda villkor (se till exempel MÖD 2014:42, MÖD 2008:23, MÖD 2007:56, Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2016-01-19 i mål M 3173–15 samt avgörande 2014-06-27 i mål M 7429–13).

⁴⁵ [Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsverksamheter](#)

Mark- och miljööverdomstolen har pekat på att följande faktorer talar för att det är lämpligt att reglera energihushållningsåtgärder i särskilda tillståndsvillkor:

- Om det är fråga om en verksamhet med betydande energianvändning. Det gäller särskilt om det är fråga om en större processindustri och som är energiintensiv eller som har en betydande energiomsättning.
- Om det finns tekniska förutsättningar för att vidta åtgärder för förbättrad energihushållning eller energieffektivisering i enskilda processdelar eller om det kan finnas en hög potential för energihushållning eller energieffektivisering i enskilda delar av processen pga. att de har stor betydelse för energihushållningen.

MÖD har slagit fast att mer betydande energihushållningsåtgärder i enskilda processdelar lämpar sig för att regleras en gång för alla genom tillståndsvillkor.

I andra fall har det istället ansetts bättre att arbetet med energihushållning enbart sker genom successiva åtgärder.

Naturvårdsverket bedömer att energihushållning kan hanteras i villkor på följande olika sätt, vilka även kan kombineras.

- a) Allmänna villkor
- b) Produktionsrelaterade villkor om högsta tillåten energiförbrukning i relation till produktionsmängd
- c) Krav på tekniska åtgärder
- d) Plan för energieffektiviseringsåtgärder vilken successivt förnyas

Produktionsrelaterade villkor

I Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2016-01-19 i mål M 3173–15 fastställdes villkor som reglerar en högsta tillåten mängd värmeenergi i förhållande till produktionen, dvs. ett produktionsrelaterat villkor. MÖD upphävde i samma avgörande ett villkor om installation av en ny industrianläggning med viss prestanda med motiveringen att bolaget själv ska få välja teknisk lösning för att uppnå lägre värmeförbrukning. Målet gällde tillstånd till utökad tillverkning av pappersmassa.

Vad gäller upphävandet av villkoret om installation av ny industrianläggning, tolkar Naturvårdsverket domen på det sättet att eftersom det i detta fall funnits möjlighet att fastställa ett villkor för själva energiförbrukningen så bör det lämnas fritt för bolaget att avgöra hur det villkoret ska uppnås. Däremot finns det inte något hinder mot att i andra fall, där till exempel inte energihushållningen kan regleras med ett produktionsrelaterat villkor, föreskriva villkor om tekniska åtgärder.

Det finns ett tidigare avgörande från MÖD där det i tillstånd ställts krav på en viss tillåten årlig energianvändning i förhållande till produktionen, även det gällde tillstånd till tillverkning av pappersmassa. I MÖD 2007:56 föreskrev Miljööverdomstolen villkor om att energiförbrukningen, uppdelad på elektricitet respektive värme, per ton produkt inte får överskrida vissa årsmedelvärden.

MÖD slog där fast att åtaganden om energibesparingar tillsammans med det allmänna villkoret inte var tillräckligt eftersom energihushållningen bedömdes utgöra en central fråga av betydelse för verksamhetens tillåtlighet i den aktuella prövningen. MÖD uttalade i avgörandet att för att kunna fastställa lämpliga begränsningsvärden krävs det en god kännedom om åtgärder som skulle kunna vidtas för att klara villkoret.

Villkor med krav på särskilda tekniska åtgärder

Frågan om villkor med krav på särskilt angivna tekniska åtgärder för bättre energihushållning har prövats av MÖD i några fall. MÖD har i dessa fall accepterat formen för villkorsregleringen, men har i vissa fall upphävt sådana villkor, till exempel efter en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

I MÖD 2014:42 (Akzo Nobel Functional Chemicals AB) fastställde Mark- och miljööverdomstolen ett villkor om krav på installation av ny förångare med spillvärme som värmekälla. MÖD påtalade i avgörandet att det i många fall kan vara mindre lämpligt att föreskriva en specifik hushållningsåtgärd som riskerar att låsa verksamhetsutövaren till en åtgärd som efter viss tid och mot bakgrund av senare teknisk utveckling kan visa sig mindre lämplig från såväl miljö som företagsekonomisk synpunkt. En noggrann avvägning av lämpligheten får därför göras i varje enskilt fall. Villkoret var här förenat med en möjlighet för tillsynsmyndigheten att medge undantag från kravet om förutsättningarna förändrats så väsentligt att åtgärden inte längre är tekniskt möjlig att genomföra eller ekonomiskt orimlig att kräva.

MÖD upphävde i samma avgörande två andra villkor om tekniska åtgärder för energihushållning, efter en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och pga. osäkerhet kring säkerhetsrisker och miljönytta. Mark- och miljödomstolen hade utöver de överklagade villkoren föreskrivit villkor om att åtgärder för att minska energianvändningen successivt ska vidtas i enlighet med en plan, och delegerat möjlighet till tillsynsmyndigheten att meddela ytterligare villkor, vilket beaktades av MÖD.

Mark- och miljödomstolen i Umeå har i deldom 2018-03-01 i mål M 1012-09 (Boliden Mineral AB, Rönnskärsverken) föreskrivit villkor om att bolaget ska genomföra tre tekniska åtgärder för att minska energianvändningen. Domen är överklagad av Naturvårdsverket, men inte avseende dessa tre åtgärder. Avgörandet föregicks av att MÖD, efter överklagande av Naturvårdsverket, i dom 2014-06-27 i mål M 7429-13 föreskrev att bolaget skulle utreda möjligheterna till energieffektiviseringar och att utnyttja spillvärme från verksamheten.

Villkor om energihushållningsplan

MÖD har i några fall ansett att arbetet med förbättrad energihushållning bedrivs bäst genom att kontinuerligt och successivt förbättra hushållningen genom stegvisa åtgärder. Istället för att reglera energihushållningen i tillståndsvillkor har det föreskrivits villkor med krav på att åtgärder ska vidtas i enlighet med en energihushållningsplan som ska tas fram av bolaget och regelbundet uppdateras.

I MÖD 2009:17 (Scania CV AB) föreskrev MÖD ett villkor med krav på att årligen till tillsynsmyndigheten redovisa en energihushållningsplan med uppgifter om både

planerade energihushållningsåtgärder och redovisning av genomförda åtgärder. Vidare bemyndigades tillsynsmyndigheten att föreskriva sådana villkor om energihushållning som aktualiseras av planen.

I avgörandet, som gällde en verkstadsindustri, konstaterade MÖD att även om det var fråga om en stor energianvändning, klassades verksamheten inte som energiintensiv och den karaktäriseras snarare av ett stort antal parallella arbetsmoment i olika delar av anläggningen, än av produktion i ett fåtal processlinjer. Det finns därmed inte samma förutsättningar att finna mer betydande energihushållningsåtgärder i enskilda processdelar som lämpar sig för att regleras en gång för alla genom villkor i tillståndsbeslut. Energihushållningsarbetet ansågs därför bäst bedrivas genom att kontinuerligt i driften av anläggningarna successivt förbättra hushållningen genom flera åtgärder som var för sig är mindre omfattande. MÖD slog också fast angående delegationen till tillsynsmyndigheten att de villkor som kunde bli aktuella att föreskriva baserar sig på 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken och kan således vara mer långtgående än vad som är lönsamt från enbart företagsekonomiska utgångspunkter.

Även i MÖD 2011:23 (Perstorp Oxo AB), som rörde en kemisk industri, fastställdes ett villkor om energihushållningsprogram tillsammans med en delegation till tillsynsmyndigheten med samma motivering. MÖD förtydligade villkoret så att av programmet ska framgå vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra, samt kostnaden och energibesparingen för dessa och med kostnadskalkyler (investeringskostnad, återbetalningstid).

MÖD ändrade i avgörandet delegationen till tillsynsmyndigheten så att den avsåg energihushållningsåtgärder som är skäligen, utan att vara begränsad till åtgärder med en avskrivningstid om högst tre år. Det motiverades med att det är annat än avskrivningstiden som har betydelse för om en energihushållningsåtgärd är möjlig och lämplig att genomföra samt att de åtgärder som kunde aktualiseras var för sig kunde förväntas vara av mindre omfattning.

Det förekommer också att villkor föreskrivits om att en energihushållningsplan regelbundet ska tas fram, att skäligen åtgärder ska vidtas utifrån denna, men utan att villkoret förenats med delegation till tillsynsmyndigheten. Senare exempel på det är mark- och miljödomstolen i Vänersborgs deldom 2018-10-15 i mål M 4008–16 (Stora Enso Skoghall AB) samt mark- och miljödomstolen i Umeås deldom 2018-12-10 i mål M 1611–16 (Domsjö Fabriker AB). Naturvårdsverkets uppfattning har i dessa mål varit att det är oklart vad som åligger verksamhetsutövaren utöver vad som redan följer av 2 kap. 5 § miljöbalken och att det är tveksamt vilken möjlighet tillsynsmyndigheten verkligen har att ställa kräva på tillräckliga åtgärder för att villkoret ska anses vara uppfyllt.

Annan förekommande typ av villkor

Det förekommer även villkor där det endast föreskrivs att verksamheten ska bedrivas energieffektivt, eller liknande formulering. Naturvårdsverket bedömer att det är väldigt tveksamt om sådana villkor betyder något mer utöver vad som generellt gäller enligt 2 kap. 5 § miljöbalken. Såvitt Naturvårdsverket känner till har det inte prövats rättsligt i

vilken utsträckning en tillsynsmyndighet skulle kunna ställa krav på verksamhetsutövaren med stöd av ett sådant villkor.

Slutsatser utifrån praxis kring tillståndsvillkor om energihushållning

Av ovan redovisade avgöranden från MÖD drar Naturvårdsverket följande slutsatser vad gäller tillämpning av kraven på energihushållning vid tillståndsprövning:

Vid bedömningen av om särskilda villkor om energihushållningen bör föreskrivas ska beaktas dels omfattningen på verksamhetens energianvändning och energiomsättning, dels möjligheten till åtgärder i enskilda delar av processen. Om det är lämpligare med ett kontinuerligt och successivt arbete för förbättrad hushållning kan det regleras med krav på en energihushållningsplan tillsammans med en delegation.

Villkor om energihushållning kan till exempel föreskrivas som begränsningsvärden eller som krav på särskilda åtgärder. För att det ska finnas möjlighet att fastställa ett villkor för energiförbrukningen i form av ett begränsningsvärde krävs det ett tillräckligt underlag om tänkbara åtgärder och effekterna av dessa för en bedömning av att åtgärderna och dess effekter motsvarar kraven enligt 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken. Om det finns möjlighet att fastställa ett villkor för energiförbrukningen i form av ett begränsningsvärde bör det lämnas fritt för bolaget att avgöra hur det villkoret ska uppnås. Det är dock fullt möjligt i andra fall, då det inte finns förutsättningar att avgöra vilken energiförbrukning som bör tillåtas, att villkor istället sätts i form av krav på tekniska åtgärder som ska vidtas.

Tillsyn

Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. All hushållning med energi ska ses som en del i den ordinarie tillsynen. Ett första steg i tillsynen är att kontrollera om verksamhetsutövaren har kunskap om energihushållning och har en fungerande egenkontroll. Kravet på kunskap och egenkontroll vad gäller exempelvis energifrågor ska stå i proportion till verksamhetens storlek och energianvändning. Har verksamheten ett tillstånd enligt miljöbalken är en central del i tillsynen att kontrollera efterlevnaden av villkoren.

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt ska den som utövar verksamheten enligt 26 kap. 20 § MB varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Rapporteringsskyldigheten ses som ett led i egenkontrollen och syftar även till att möjliggöra en bättre tillsyn och att tillgodose informationsbehovet hos allmänheten. Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport ska verksamhetsutövaren redovisa de betydande åtgärder som genomförts under året med syfte att minska verksamhetens förbrukning av råvaror och energi.

Genom en dom från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) är det dock klarlagt att miljönämnden i en kommun har rätt att bedriva tillsyn över verksamhetsutövares energianvändning, och att denna tillsyn omfattar kontroll av att hushållningsprincipen enligt 2 kap. 5 § miljöbalken uppfylls. MÖD har i en annan dom även slagit fast att nämnden har rätt att ta ut avgift för sådan tillsyn. I en tredje dom har MÖD konstaterat att även verksamheter som använder mindre energi omfattas av hushållningsprincipen

och kan föreläggas att vidta energieffektiviserande åtgärder för att miljömålen ska uppnås⁴⁶.

I tillsynsärende (MÖD M 9668–14) fastställdes tillsynsmyndighetens föreläggande att oljeuppvärmningen av en fastighet ska bytas ut. Byte skulle ske till en värmekälla med lågt eller inget inslag av ej förnybara energikällor. Oljeförbrukningen var 35 m3 per år.

Annan vägledning på området

Energimyndigheten, egenkontroll

[Tillsynsvägledning energihushållning \(energimyndigheten.se\)](#)

Miljösamverkan Sveriges strategi om energitillsyn

[Tillsynsstrategi energitillsyn \(miljosamverkansverige.se\)](#)

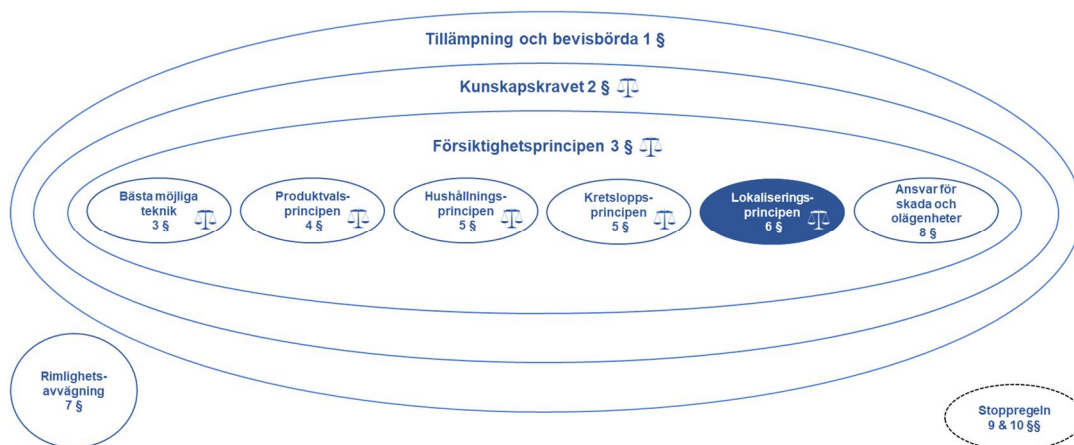
⁴⁶ Vägledning för tillsyn av energihushållning. STEM januari 2018. Fylligare text finns. Ang MÖD M 10340-10 och MÖD 2013:46 samt ett antal rättsfall angående prövning och energihushållning.
<https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=5728>

11. Lokaliseringsprincipen – 2 kap. 6 § miljöbalken

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 och miljön.

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

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.



Figur X. Visar hur principen om lämplig lokalisering i 2 kap. 6 § förhåller sig till övriga bestämmelser i 2 kap. Vågssymbolen anger att en rimlighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 §.

11.1 Bestämmelsens innebörd

Lokaliseringsprincipen (2 kap. 6 § miljöbalken) har stor betydelse särskilt för nyetableringar och hur lokaliseringsprincipen har beaktats är då extra viktig att belysa i miljökonsekvensbeskrivningen. En felaktig lokalisering riskerar inte bara att ge negativa miljöeffekter utan kan också vara kostsam för både verksamhetsutövare och myndigheter. Hur en verksamhet lokaliseras får till exempel stor betydelse för behovet av skyddsåtgärder och det efterföljande tillsynsbehovet. Många klagomål uppstår till följd av olämplig lokalisering till exempel problem med lukt, buller eller andra störningar.

Förstå stycket i lokaliseringsprincipen, 2 kap. 6 § miljöbalken, innebär att verksamheter eller åtgärder ska placeras på en plats där ändamålet med verksamheten eller åtgärden kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Med intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön menas i lokaliseringsprincipen allt som motverkar miljöbalkens mål. Flera platser kan ibland vara lämpliga för en

verksamhet. I sådana situationer ska den bästa av dessa platser väljas⁴⁷, det vill säga den plats som medför minst intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Lämplighetsbedömningen bör ske med utgångspunkt i balkens syfte, de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken samt förekommande miljökvalitetsnormer.⁴⁸ Vid prövning av lokaliseringen ska en allsidig bedömning av platsens lämplighet göras och det är verksamhetsutövaren som ska förse prövningsmyndigheten med det underlag som behövs för övervägandena inför beslutet. I alla typer av beslut som rör tillsyn eller tillstånd för en ny eller utvidgad verksamhet eller åtgärd bör den beslutande myndigheten motivera sitt beslut utifrån lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken.

Beroende på typen av verksamhet eller åtgärd påverkar olika faktorer lokaliseringsbedömningen. Det är viktigt att förstå vad verksamheten innebär i form av omgivningspåverkan. Olika platser är olika tåliga för påverkan, till exempel markanspråk, förändrad markanvändning, barriärer, utsläpp eller störningar såsom buller, ljus eller lukt. När platsen analyseras behövs kunskap om dess innehåll och funktion. Exempel på aspekter som kan behöva beaktas är till exempel avstånd till närmaste bostäder, förekomst av känsliga recipienter, arter eller kulturmiljöer. Kunskap behövs också kring hur berört landskap används, exempelvis för friluftsliv eller matproduktion, och vilka andra funktioner som landskapet har, exempelvis för vatten- eller temperaturreglering. Naturen levererar mängder av så kallade ekosystemtjänster till samhället. Nyttor och tjänster som vi får gratis och som kan vara kostsamma att ersätta med tekniska lösningar. Det handlar om att växter renar luft, vegetation dämpar buller, bin pollinerar grödor och att vår hälsa ökar av att vistas i naturen. När beslut kring lokalisering tas behöver kunskap om landskapets ekosystemtjänster vägas in. Valet av plats kan också ha betydelse för energi- eller resursåtgång. Platsvalet kan till exempel påverka hur långväga transporterna av människor och material blir och med vilket trafikslag som transportbehoven kan lösas. Lokaliseringsbedömning handlar alltså om att både väga in verksamhetens och platsens egenskaper i bedömningen.



VAD? TYP AV ÅTGÄRD



VAR? PLATSEN/LANDSKAPET

Figur X. Vid prövning av en verksamhet eller åtgärds lokalisering ska en allsidig bedömning av platsens lämplighet göras. För bedömningen behövs kunskap om både verksamhetens och platsens egenskaper.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 218 ff.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 218 ff.

Det är viktigt att komma ihåg att en plats förutsättningar inte är statiska. Ett landskap förändras över tid till följd av naturliga processer, till exempel att vegetation växer upp, att slänter eroderas eller att flödet förändras i ett vattendrag till följd av sedimentation. Därutöver sker förändringar i hur ett landskap nyttjas och sköts till följd av politiska beslut om styrmedel och åtgärder samt samhällsförändringar såsom urbanisering och teknikutveckling. Den pågående klimatförändringen kommer bland annat att innebära ökad frekvens och omfattning av extrema vädertillstånd som exempelvis skyfall, torka och värmeböljor. Mark som tidigare sällan översvämmats kan göra det oftare men vattentillgången kan också minska i landskapet. Påverkan till följd av ett förändrat klimat behöver beaktas när bedömningen görs om en plats är lämplig. Läs mer under avsnitt 5.4 Klimatanpassning.

Ändrad användning av mark- eller vattenområden

2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken anger att de så kallade hushållningsbestämmelserna, som finns i 3 och 4 kap. miljöbalken, enbart ska gälla ändrad markanvändning⁴⁹ i följande prövningar enligt miljöbalken:

- prövning av frågor enligt 7 kap. miljöbalken (skydd av områden),
- tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken (miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd),
- tillståndsprövning enligt 11 kap. miljöbalken (vattenverksamhet),
- regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken,
- prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§ miljöbalken (anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet, vid ansökan om tillstånd efter föreläggande, vid frivillig ansökan om tillstånd)
- prövning av verksamhet enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken (anmälningsskyldig vattenverksamhet) och
- prövning av verksamhet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (anmälan för samråd).

Att hushållningsbestämmelserna i ovan nämna situationer enbart ska gälla ändrad markanvändning innebär i detta sammanhang att de inte gäller verksamheter eller åtgärder som har kort varaktighet eller kortvariga effekter. Normalt förutsätts viss varaktighet dvs. att verksamheten eller åtgärden, eller att effekten av verksamheten eller åtgärden, har en sådan varaktighet att det ska kunna anses vara fråga om en ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Hushållningsbestämmelserna vid ändrad markanvändning ska även tillämpas vid prövning enligt ett flertal andra lagar, till exempel väglagen (1971:948), ellagen (1997:857) och plan- och bygglagen (2010:900).

Krav på överensstämmelse med plan

I 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken anges att tillstånd eller en dispens inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får små avvikelser göras.

49

Plan- och bygglagen är ett instrument för kommunerna att styra bebyggelseutvecklingen, men den är inte avsedd att vara en grund för ingripande mot pågående användning av mark- och vattenresurser. Det är däremot viktigt att de krav som i ett senare tillsynsskede kan ställas med stöd av miljöbalken också får genomslag vid tillämpningen av plan- och bygglagen, till exempel när en detaljplan tas fram eller när bygglov ges. På samma sätt ska den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen överlag vara så förutseende och ha en sådan bärkraft att den håller gentemot miljöbalkens tillsyns krav.⁵⁰

Detaljplan och områdesbestämmelser

En **detaljplan** bestämmer hur mark och vatten får användas inom ett visst område. I detaljplanen ska det gå att se vilka områden som går användas som allmänna platser (gator, torg, parker etc.) samt vad som är vattenområden respektive kvartersmark (mark som får användas för till exempel bostäder, industrier och kontor). Inom kvartersmark kan planen till exempel reglera hur stora eller höga byggnaderna får vara och var någon har möjlighet att anlägga ledningar över någon annans mark förutsatt att ledningsrätt medges.

Kommunen kan anta **områdesbestämmelser** för ett område som inte har detaljplan, till exempel för att säkerställa ett syfte som uttrycks i den kommuntäckande översiktsplanen. Att bevara en värdefull bebyggelsemiljö kan vara ett sådant syfte. Områdesbestämmelser ger ingen byggrätt, till skillnad från detaljplaner.⁵¹

Ibland kan det vara svårt att bedöma om en ansökt verksamhet strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Tillståndsmyndigheten bör då samråda med kommunen. Om det vid ett samråd framgår att verksamheten strider mot planen men att planen kan komma att ändras inom en snar framtid kan tillstånd meddelas med villkor om att tillståndet får tas i anspråk endast om planen ändras.

Detaljplanen gäller tills den antingen upphävs, ändras eller ersätts av en ny detaljplan. Att en detaljplan inte är genomförd helt eller delvis, till exempel att hela byggrätten inte är utnyttjad, påverkar inte möjligheten att lämna tillstånd eller dispens i strid mot planen.

En översiktsplan är inte bindande vid lokaliseringsprövningen. Men i praxis har framhållits att en aktuell och väl underbyggd översiktsplan kan ha stor betydelse när det gäller bedömningen av lämplig plats.

Vilka verksamheter och åtgärder omfattas av lokaliseringsprincipen?

Lokaliseringsprincipen omfattar alla verksamheter och åtgärder som är tillstånds-, dispens- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken samt alla de verksamheter och åtgärder som omfattas av tillsyn enligt miljöbalken. Det sistnämnda innebär att även

⁵⁰ [Boverkets vägledning om Samordnade regelverk](#)

⁵¹ [Boverkets vägledning om Områdesbestämmelser i kommunal planering](#)

icke tillstånds-, dispens- eller anmälningspliktiga verksamheter träffas av bestämmelsen. Ett exempel på icke tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet är husbehovstäkter. Tåktverksamhet kan exempelvis ge upphov till störning i form av buller från maskiner och transporter samt lokal påverkan på växter och djur eller vattenkvalité. Vid val av lokalisering av husbehovstäkter är det därför viktigt att beakta hur tåkten kan komma att påverka exempelvis naturvärden, grundvatten och människors hälsa.

I flera sektorslagstiftningar⁵² finns bestämmelser som anger att vid prövning av ärenden enligt sektorslagen ska 2 kap. miljöbalken tillämpas. Lokaliseringsprincipen ska således tillämpas i dessa fall.

Även kortvariga och mindre verksamheter omfattas av lokaliseringsprincipen som exempelvis uppställning av mobila krossanläggningar.

Lokaliseringsprincipen gäller även de verksamheter som inte kan lokaliseras till någon annan plats på grund av att en viss naturresurs ska utnyttjas, till exempel en grustillgång eller skog. Möjligheten till alternativa lokaliseringar har dock betydelse vid bedömningen av om en plats kan godtas. I de fallen en annan lokalisering inte är möjligt hänger bedömningen av lokaliseringen nära samman med bedömningen av om verksamheten kan tillåtas.⁵³

Inte bara nya verksamheter

Lokaliseringsprincipen får störst betydelse när en plats ska väljas för en ny verksamhet. Men bestämmelsen gäller även vid ändring av hela eller delar av en verksamhet oavsett om ändringen är anmälnings- eller tillståndspliktig. För en verksamhet som har tillstånd och som bedrivs inom tillståndet gäller så kallad rättskraft. Vid tillståndsprövningen ska lokaliseringen ha prövats och i tillsynen kan inte krav ställas på att lokalisera om verksamheten. För en verksamhet som inte har tillstånd kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att omlokalisera sin verksamhet om den bedrivs på en olämplig plats med hänsyn till olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Plan- och bygglagen kräver att bebyggelse och byggnadsverk förläggs till mark som är lämplig för ändamålet. Inför ett beslut om anta en detaljplan ska kommunen ta ställning till om planprocessen visat att mark- eller vattenområdet är lämpligt för den bebyggelse och de byggnadsverk som planen medger. Kommunen ska under planprocessen ha gjort de undersökningar och utredningar som behövs samt tagit ställning till de synpunkter som har kommit in och utifrån detta bedöma om planen ska antas.⁵⁴ Om den lokaliseringsprövning som ska ske i detaljplaneärendet⁵⁵ brister finns det risk för att tillsynsmyndigheten får hantera ärenden som gäller klagomål om störningar. Det kan gälla nya bostäder i anslutning till verksamheter som ger störningar för omgivningen, till exempel bostäder nära lantbruk med djurhållning (risk för allergi- och

⁵² Exempelvis 3 a § väglagen (1971:948, 1 kap. 3 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg, 4 § lag (1978:160) om vissa rörledningar samt 8 a § ellagen (1997:857).

⁵³ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 218 ff.

⁵⁴ [Boverkets vägledning om Lämplighetsbedömning](#)

⁵⁵ Enligt 2 kap. 2 och 4 §§ plan- och bygglagen

lukstörningar). Trots att bostäderna har tillkommit efter verksamheten har myndigheten rätt att förelägga verksamhetsutövaren om omlokalisering under förutsättning att verksamhetsutövaren saknar tillstånd. Ett uttryckligt undantag är sedan januari 2015 den redovisning av bullervärden som fortsättningsvis ska framgå av detaljplanens planbeskrivning eller av bygglov vid byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Denna redovisning och de bullervärden som den innehåller blir bindande för tillsynsmyndigheterna om inte synnerliga skäl talar för motsatsen.⁵⁶

Lokaliseringsprincipens förhållande till övriga allmänna hänsynsregler

Lokaliseringsbedömningen kan påverkas av krav som ställs enligt andra bestämmelser. Till exempel kan försiktighetsmått som vidtas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken innebära att en plats anses som lämplig genom att intrång och olägenheter undviks. Det är oftast kostnadseffektivt att först söka den lämpligaste platsen och sedan undersöka vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs för att undvika olägenheter för hälsa och miljö.

Skadelindringshierarkin

Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) är ett samarbete mellan företag, organisationer och myndigheter från hela världen där verktyg, standarder och arbetssätt utvecklas för att på bästa sätt tillämpa principen om en så kallad skadelindringshierarki i samband med exploateringsprojekt (se figur X (finns i handbok 2016:1 Ekologisk kompensation)).

Skadelindringshierarkin innebär enligt BBOP:s definition att skador i första hand ska undvikas, i andra hand minimeras och avhjälpas på plats och endast i sista hand kompenseras. Detta innebär att skador vid exploatering i första hand ska undvikas genom god planering såsom till exempel god lokalisering. I andra hand ska hänsyn tas vid utformning av verksamheten för att minimera skadan av exploatering och i tredje hand ska efterbehandling och andra avhjälpande åtgärder på plats genomföras för att så långt det är möjligt mildra de negativa effekter som uppstår. Det är först om skada kan förväntas återstå trots att samtliga dessa åtgärder vidtagits som kompensation kan bli aktuellt.

Lokaliseringsprincipens förhållande till övriga bestämmelser i miljöbalken

Artskydd och Natura 2000

Mark- och miljööverdomstolen har i flera mål⁵⁷ om tillstånd enligt miljöbalken konstaterat att artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter. En del av prövningen blir därmed att med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Det är dock viktigt att understryka att bestämmelserna i artskyddsförordningen, är förbudsregler. Det faktum att tillämpningen av artskyddsförordningen beaktas vid tillståndsprövningen får därmed inte innebära att bestämmelsen förlorar sin karaktär av förbud. Artskyddsförordningens bestämmelser gäller oberoende av om de

⁵⁶ Boverkets vägledning om Samordnade regelverk

⁵⁷ MÖD 2013:13

särskilt nämns i ett prövningsärende enligt miljöbalken.⁵⁸ Genom att föreskriva villkor, försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan prövningen leda fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna och att det därför inte blir aktuellt med dispensprövning. Självfallet kan också utgången bli att verksamheten trots planerade försiktighetsmått bedöms strida mot fridlysningsbestämmelserna. Om förutsättningar för dispens då inte finns är verksamheten olämpligt lokaliserad och inte tillåtlig.

Naturvårdsverket anser att även övriga delar av miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter kan ses som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna. Även dessa kan därför ha betydelse vid bedömningen av om en föreslagen verksamhet eller åtgärd har en lokalisering som är godtagbar. Bedömningen av om en lokalisering är lämplig ska till exempel ske även med utgångspunkt i miljöbalkens hushållningsbestämmelser till sidan om (Lokaliseringsprincipens förhållande till 3 och 4 kap. miljöbalken) och miljö kvalitetsnormer. Vid en lokaliseringsprövning måste alla relevanta delar av miljöbalken beaktas.

3 och 4 kap. miljöbalken

I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Avsikten med bestämmelserna är att underlätta väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja mark- och vattenområden.

Bestämmelserna är i första hand avvägningsregler för situationer då samhället har väsentliga intressen att bevaka från markpolitiska utgångspunkter.

I 4 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden. I kapitlet anges geografiska områden som är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Syftet med bestämmelserna är att skydda dessa värden mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden.⁵⁹

6 kap. miljöbalken, miljöbedömningar

Lokaliseringsprincipen är central i arbetet med miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken. Under arbetet med miljöbedömning ska både verksamhetens och landskapets egenskaper utredas för att identifiera, bedöma och beskriva miljöeffekter av bland annat olika alternativa lokaliseringar. Miljökonsekvensbeskrivningen ska enligt 17 § miljöbedömningsförordningen innehålla uppgifter om möjliga alternativa platser och skälen för valet av plats med hänsyn till skillnader i miljöeffekterna mellan den valda platsen och alternativen.

[Naturvårdsverkets vägledning om specifik miljöbedömning](#)

[Naturvårdsverkets vägledning om alternativredovisning vid specifik miljöbedömning](#)

Även i prövnings- och anmälningsärenden där specifik miljöbedömning inte krävs och där det därför inte upprättas en miljökonsekvensbeskrivning behöver underlag finnas för

⁵⁸ Prop. 2008/09:144 sid. 14

⁵⁹ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 35

att berörd myndighet ska kunna bedöma om lokaliseringskravet enligt 2 kap. 6 § är uppfyllt.

För verksamheter och åtgärder där länsstyrelsen med stöd av 6 kap. 26 § miljöbalken beslutat⁶⁰ att betydande miljöpåverkan inte kan antas ska en så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken. Det innebär lättare krav både på den fortsatta processen och på det skriftliga underlaget. Verksamhetsutövaren ska enligt 6 kap. 47 § miljöbalken i en liten miljökonsekvensbeskrivning lämna de innehålla de upplysningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens eller åtgärdens väsentliga miljöeffekter. Därutöver ska beskrivningen innehålla en samrådsredogörelse.

I tillståndprocessen är det verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att kraven i 2 kap. är uppfyllda varför det ligger i verksamhetsutövarens intresse att ta fram ett tillräckligt underlag. En bedömning av vilka uppgifter som ska finnas i ansökan och miljökonsekvensbeskrivning behöver också göras utifrån de krav som en verksamhetsutövare har att uppfylla för att tillstånd ska kunna meddelas för verksamheten. Dessa krav är till exempel de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och 22 kap. miljöbalken där det framgår vad en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla.

[Naturvårdsverkets vägledning om liten miljökonsekvensbeskrivning](#)

11.2 Relevanta avgöranden

Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår att kraven i bestämmelsen gäller i den utsträckning det inte kan anses vara orimligt att uppfylla dem. MÖD resonerar om detta i 2013-03-26, M 6369–12.

MÖD 2015-11-24, M 8526–14, Mål om ansökan om tillstånd att utföra stenutfyllnad. Fråga om utfyllnad strider mot planbestämmelse om hur aktuellt område är avsett att användas.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 augusti 2013 tilläts inte uppförande av vindkraftverk på grund av otillräcklig beskrivning av alternativa lokaliseringar.

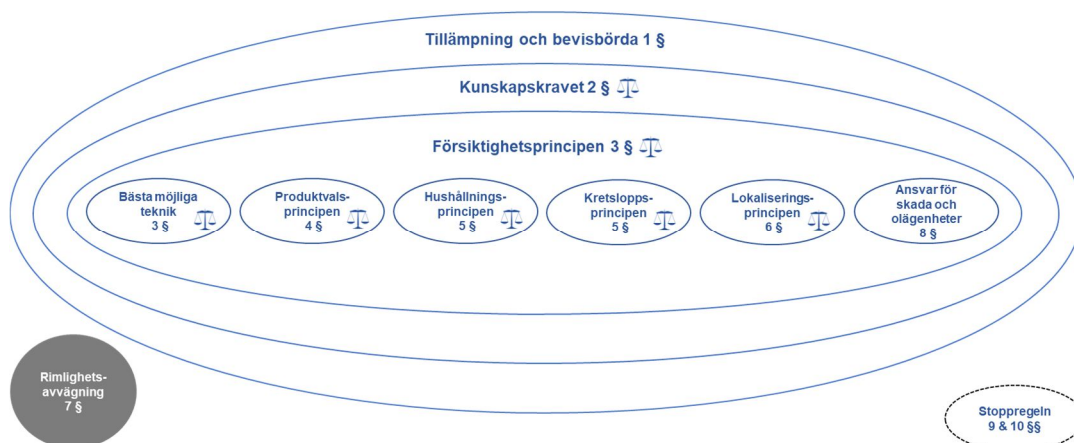
⁶⁰ Länsstyrelsen ska ta beslutet efter verksamhetsutövarens undersökning enligt 6 kap. 24-25 §§ miljöbalken.

12. Rimlighetsavvägning 2 kap. 7 § miljöbalken

2 kap. 7 § miljöbalken

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nytta av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§. Lag (2018:1407).



Figur X. Bestämmelserna med en vågsymbol ska rimlighetsavvägas enligt 2 kap. 7 §.

12.1 Bestämmelsens innebörd

De allmänna hänsynsreglerna medför att all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka hälsa eller miljön ska bedrivas på sådant sätt att man förebygger eller begränsar olägenheter eller risk för olägenheter. Bestämmelserna i 2–5 §§ och 6 § 1 st. måste dock tillämpas så att inte orimliga krav ställs med hänsyn till den nytta som till exempel skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått ger för miljön och människors hälsa, i förhållande till de kostnader som de innebär för verksamhetsutövaren. Någonstans går en gräns där marginalnyttan för miljön inte uppväger de ytterligare kostnader som uppstår.⁶¹ När hänsynsreglerna tillämpas ska således en rimlighetsavvägning göras.

De krav som kan bli föremål för rimlighetsavvägning är enligt bestämmelsens ordalydelse endast de som finns i 2–5 §§ samt 6 § första stycket. Det innebär att övriga bestämmelser i miljöbalken inte är föremål för rimlighetsavvägning om så inte uttryckligen anges. I lagtexten har man valt att förtydliga att trots att en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken görs ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 § miljöbalken. I förarbetena framgår att

⁶¹ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 232

man fört in detta i bestämmelsen eftersom flera remissinstanser angett att det varit nödvändigt.⁶² Av bestämmelsens ordalydelse följer även att någon avvägning inte ska göras vid tillämpningen av 2 kap. 6 § 2 och 3 stycket miljöbalken.

7, 8 och 15 kap. miljöbalken

Någon avvägning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken aktualiseras inte vid prövning av dispens från det generella dumpningsförbudet enligt 15 kap. miljöbalken (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 maj 2015 i mål nr M 1260–14). Inte heller vid en prövning enligt 7 kap. 28 a och b §§ miljöbalken eller vid en prövning enligt artskyddsförordningen ska en rimlighetsavvägning göras eftersom det är särskilda rekvisit i dessa bestämmelser som kopplar till om en verksamhet eller åtgärd ska tillåtas.

Tillämpning

Rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken innebär att kostnader för skyddsåtgärder ska vägas mot den nytta de medför. Enligt förarbetena till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken menas med nyttan de fördelar för miljön som en skyddsåtgärd eller andra försiktighetsmått får anses innebära i det särskilda fallet varvid kraven inte bör sättas lägre än att allt ska göras som är meningsfullt för att nå miljöbalkens mål. Vid bedömningen av vilken nytta en skyddsåtgärd medför är miljö kvalitetsmålen av särskild betydelse.⁶³ Utgångspunkten vid avvägningen är risken för skada eller olägenhet och en sådan skada eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse. Avvägningen sker med beaktande av å ena sidan i vilken utsträckning en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader eller svårigheter i övrigt en sådan åtgärd medför. Kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna ska vara motiverad från miljösynpunkt. Vid bedömningen ska beaktas graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos dem som utsätts för störningen. Särskilda krav kan ställas till exempel i ett redan mycket belastat område eller ett område som innehåller en mycket sällsynt växt- eller djurart.⁶⁴ Därefter ska nyttan jämföras med kostnaderna. Bedömningen av vad som är ekonomiskt orimligt betungande vid krav på skyddsåtgärder ska utgå från branschförhållanden och inte från den enskilda verksamhetsutövarens betalningsförmåga.⁶⁵ Kraven som baseras på 2 kap. miljöbalken kan vara mer långtgående än vad som är lönsamt från enbart företagsekonomiska utgångspunkter (se bl.a. MÖD 2009:17 och MÖD 2014:42). Åtgärden bör däremot inte i jämförelse med de krav som ställs på branschen i övrigt bli så betungande för företaget att det allvarligt försämrar företagets möjlighet att konkurrera. Det är bolaget som har att visa att de förpliktelser som följer av miljöbalken iakttas (2 kap. 1 § miljöbalken). Det är alltså verksamhetsutövaren som ska visa att kostnaderna för en åtgärd inte är miljömässigt motiverade eller att den är orimligt

⁶² Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 233

⁶³ Bengtsson m.fl., miljöbalken, kommentaren till 2 kap. 7 §, Zeteo, 2018-06-07

⁶⁴ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 25

⁶⁵ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 232 och MÖD 2014:15

betungande.⁶⁶ Eventuella osäkerheter i underlaget ska därmed falla tillbaka på bolaget (se MÖD 2017:51).

Enligt förarbetena bör kraven inte sättas lägre än att allt ska göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål ska uppnås.⁶⁷ En rimlighetsavvägning får därmed inte innebära att resultatet av densamma strider mot de mål som sätts upp i 1 kap. 1 § miljöbalken.⁶⁸ Vidare skiljer sig bedömning av vad som är orimligt beroende på om det är en privatperson eller näringsverksamhet som ska vidta en åtgärd.⁶⁹

Som ovan nämnts innebär rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken att kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Av lagtexten följer att den bedömningen ska göras främst utifrån hur den nytta för människors hälsa och miljön som försiktighetsmålet medför förhåller sig till de kostnader som åtgärderna föranleder. Det är således även andra faktorer som kan vägas in i rimlighetsavvägningen än nytta och kostnader.⁷⁰ Det är alltså inte uteslutande en jämförelse av kostnaderna för en skyddsåtgärd jämfört med nyttan av densamma som ska bedömas även om dessa får särskild betydelse för bedömningen.⁷¹ Vilka andra faktorer som kan vägas in i bedömningen framgår varken av lagtexten eller av förarbetena. Det finns således ingen generell, utarbetad och accepterad metod för bedömning av vad som är rimligt enligt miljöbalken. Frågan har istället överlämnats till praxis att besvara.

Samhällsekonomisk beräkning som en del av rimlighetsavvägningen

När en prövnings- eller tillsynsmyndighet ska göra rimlighetssavvägningar är ett problem att det är många olika faktorer som ska vägas samman. Ett annat problem kan vara att miljönyttan ofta uttrycks som ett kvalitativt värde, till exempel som minskad försurning, eller ett kvantitativt värde, till exempel ett visst antal ton minskade utsläpp. Detta värde ska sedan, tillsammans med andra faktorer, vägas mot ett monetärt värde, d.v.s. kostnaden för åtgärden uttryckt i kronor.

Naturvårdsverket anser att en samhällsekonomisk beräkning när så är möjligt bör göras som en del av rimlighetssavvägningen. En sådan beräkning kan till exempel användas vid tillfällen då miljönytta kopplad till utsläpp eller på sikt resursanvändning i det aktuella prövningsärendet har prissatts på ett trovärdigt och transparent sätt samt då direkt tvingande regler för skyddsåtgärder, så som exempelvis miljökvalitetsnormer, artskydd, eller Natura 2000, inte är aktuella.

Ett exempel på när samhällsekonomiska beräkningar kan vara ett stöd är när det är fråga om utsläpp till luft från industriutsläppsverksamheter där frågan avser krav på tillkommande renings- eller processutrustning och byte av bränslen eller råvaror i produktionen.

Uppskattning av miljönytta

⁶⁶ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 24 f.

⁶⁷ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 232

⁶⁸ Bengtsson m.fl., miljöbalken, kommentaren till 2 kap. 7 §, Zeteo, 2018-06-07

⁶⁹ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 232

⁷⁰ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 233

⁷¹ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 232 f.

Miljönytta är de fördelar för miljön som en åtgärd innebär i det enskilda fallet, d.v.s. hur en åtgärd kan förebygga eller begränsa en skada eller olägenhet.

För att uppskatta den miljönytta som till exempel en utsläppsminskning från en verksamhet innebär kan man som ovan nämnts använda sig av så kallade schablonvärden. Schablonvärden är uppskattade monetära värden av en viss enhet av ett visst ämne. Det är således fråga om genomsnittsvärden för skador som uppstår till följd av ett utsläpp av ett visst ämne.

Exemplen på faktorer som kan ingå i schablonvärden är ökad sjukdomsrisk avseende luftvägssjukdomar, astma, stroke och ökad dödlighet, ökade sjukvårdskostnader och produktionsbortfall, skördeförluster avseende grödor och skog samt påverkan på byggnader i form av ökat slitage på fasader. Vissa är svåra att kvantifiera till exempel förlust av ekosystemtjänster och biologisk mångfald eller påverkan på kulturmiljöer och andra sociala effekter. Naturvårdsverkets uppfattning är därför att schablonvärdena bör användas med försiktighet eftersom de är behäftade med osäkerheter och inte tar hänsyn till lokala förutsättningar.

Den utsläppsminskning som uppstår till följd av ett försiktighetsmått ökar under hela åtgärdens tekniska livslängd. Naturvårdsverkets uppfattning är att den period som miljönyttan ska beräknas för ska motsvara hela den tekniska livslängden för åtgärden i fråga. Det är alltså inte avskrivningstiden som ska användas eftersom den är en redovisningsåtgärd. Avskrivningstidens längd påverkas av bokföringsprinciper i företaget och god redovisningssed. **Naturvårdsverket anser** att avskrivningstiden därför inte är relevant för bedömningen av om en åtgärd är orimlig eller inte.

Uppskattning av kostnader

Ett annat steg i en rimlighetsavvägning är att bedöma de av verksamhetsutövaren redovisade kostnaderna. Genom att verksamhetsutövaren noggrant redogör för sin investeringskostnad, den tekniska livslängden samt eventuella drifts- och underhållskostnader kan tillstånds- eller tillsynsmyndigheten bedöma om samtliga redovisade poster är relevanta för bedömningen av om kostnaden är rimlig. Naturvårdsverkets uppfattning är att det i de flesta fall således inte bör vara tillräckligt att verksamhetsutövaren enbart anger en totalsumma utan att närmare specificera hur kostnaden har räknats fram.

För det fall det saknas underlag för att ta ställning till om åtgärds-kostnader är rimliga i det enskilda fallet är det möjligt att inom ramen för en tillståndsprocess eller tillsyn kräva in kompletterande uppgifter från verksamhetsutövaren. Så är exempelvis fallet när det inte av underlaget går att utläsa hur verksamhetsutövaren har uppskattat och kommit fram till sin uppskattade kostnad. Eftersom det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att olägenheter inte behöver befaras och att miljöbalkens hänsynsregler följs, ska osäkerheter i underlaget falla tillbaka på denne.⁷²

Diskontering

För att kunna jämföra kostnaderna med nyttor i en samhällsekonomisk analys behöver kostnader och nyttor även räknas om till nuvärden under samma tidsperiod och diskonteras med en samhällsekonomisk diskonteringsränta. **Naturvårdsverket anser** att en samhällsekonomisk diskonteringsränta om 3,5–4 procent bör användas. Det är viktigt att skilja denna ränta från företagets kostnad för att låna pengar, d.v.s. den

⁷² Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2017-12-19 i mål nr 3294-17.

företagsekonomiska kalkylräntan. Den företagsekonomiska kalkylräntan ska inte användas som diskonteringsränta.

En samlad bedömning

Slutligen ska en saklig bedömning göras av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet för att bedöma om en viss åtgärd är orimlig att kräva. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till ovan nämnda avvägning mellan kostnad och nytta. Om det har gjorts en samhällsekonomisk beräkning är denna en del av underlaget. För bedömningen av vilka övriga omständigheter som får betydelse kan viss ledning fås genom de rättsfall som redovisas nedan. Exempel på sådana omständigheter är om det är fråga om en teknik som är vanligt förekommande i branschen. Även negativ påverkan på den industriella processen och på produktkvalitet är exempel på andra faktorer som kan behöva vägas in vid bedömningen (se till exempel MÖD 2014:42). Därutöver kommer det i de flesta fall finnas miljönyttor som inte kan prissättas och som ändå ska ligga till grund för den samlade bedömning som ska göras.

Naturvårdsverket anser att för att kunna göra en avvägning mellan nyttor och kostnader är transparensen i beräkningarna och vilka faktorer som ingått i avvägningen avgörande. Myndigheterna måste kunna granska verksamhetsutövarens underlag och verksamhetsutövaren måste kunna bemöta myndigheternas eventuella synpunkter.

12.2 Relevanta avgöranden

När det gäller praxis som avser 2 kap. 7 § miljöbalken är Naturvårdsverkets uppfattning att det finns stora skillnader i hur prövningsmyndigheterna redovisar om och hur de gjort en rimlighetsavvägning. I vissa avgöranden saknas redogörelser för hur prövningsmyndigheterna kommit fram till att de beslutade försiktighetsmått är de som är rimliga efter en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Det framgår inte heller vilka alternativa lösningar som har funnits och varför dessa förkastats. Naturvårdsverket anser att det därmed ofta är svårt att i det enskilda fallet dra några säkra slutsatser om varför en myndighet kommer till ett visst resultat.

Följande rättsfall är ett urval av domar från Mark- och miljööverdomstolen som innehåller resonemang som avser rimlighetssavvägningen.

I MÖD 2008:23 har MÖD tagit ställning till hur en rimlighetsavvägning mellan kostnader och nytta enligt 2 kap. 7 § miljöbalken kan göras i fråga om krav på åtgärder för bättre energihushållning. I målet var det bl.a. fråga om krav på ombyggnad av en barktork för att tillvarata spillvärme. MÖD uttalade att en utgångspunkt kan vara att åtgärderna ger en energibesparing som överstiger eventuellt ökade driftskostnader. Det betyder att investeringen borde kunna återbetalas efter en viss tid. Om återbetalningstiden uttrycks som investeringsbelopp dividerat med det årliga värdet av energibesparingen minus ökade driftskostnader bör återbetalningstiden som regel inte överstiga åtgärdens, eller anläggningens, återstående tekniska livslängd.

I MÖD 2009:46 var fråga om omprövning av villkor för tillstånd till flygplats. Luftfartsverket hade i målet yrkat att det i bedömningen av vilka bullerskyddsåtgärder som skulle vidtas skulle hänsyn tas till bl.a. samhällsnytta och effekt. Yrkandet avslogs

med motiveringen att rimlighetsavvägningen utgick från nyttan för den boende, inte samhällsnyttan.

I MÖD 2009:39 och MÖD 2009:50 var ostridigt att den aktuella reningstekniken var bästa möjliga teknik och användes av ett flertal andra anläggningar av liknande slag. Domstolen konstaterade att eftersom det var fråga om en reningsutrustning som användes generellt av branschen krävdes tungt vägande skäl för att industrier av den aktuella storleken skulle få bedriva sin verksamhet utan motsvarande rening. Mot bakgrund av behovet av genomförandetid och att det förelåg en större i miljöinvestering sköts emellertid tiden fram för utrustningen skulle vara installerad.

MÖD 2013:12 avsåg prövning av befintlig verksamhet. Verksamheten fick i underinstanserna ett tidsbegränsat tillstånd med hänsyn till att prövningsmyndigheterna ansåg att verket var dåligt lokaliserat i förhållande till närboende samt att det medförde utsläpp till en recipient med otillfredsställande ekologisk status. Frågan som Mark- och miljööverdomstolen tog ställning till var således om tillstånd till verksamheten vid Gamleby avloppsreningsverk skulle ges med eller utan tidsbegränsning. Domstolen fann att det skulle vara positivt både när det gäller utsläpp av näringsämnen och uppkomsten av luktolägenheter, om avloppsvattnet i stället omhändertogs på en annan plats. Vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket fann domstolen att, med hänsyn till de skyddsåtgärder som bolaget har åtagit sig, den kvarvarande risken för olägenheter inte kunde anses vara så betydande att den övervägde kostnaderna.

I MÖD 2013:25 var fråga om ett föreläggande att vidta försiktighetsåtgärder med anledning av lågfrekvent buller från stillastående tåg. Domstolen fann att omfattningen av störningen inte var tillräckligt utredd. Innan det gick att ta ställning till vilka bullerreducerande åtgärder som var rimliga att vidta enligt 2 kap. 7 § miljöbalken måste omfattningen av störningen utredas. Det var därför inte möjligt att slå fast vilka ljudnivåer som var rimliga att uppnå. Målet återförvisades därför för fortsatt handläggning.

I MÖD 2014:15 var fråga om lagligförklaring samt tillstånd enligt miljöbalken till vattenverksamhet. Domstolen anförde att både vid bedömningen enligt 2 kap. 3 § och enligt 11 kap. 8 § miljöbalken kan kraven lindras om kostnaderna för åtgärden inte står i rimlig proportion till nyttan. Vidare konstaterade domstolen att de kostnader som bolaget redovisat i Mark- och miljööverdomstolen var betydligt högre än genomsnittet för jämförbara projekt utan att bolaget tillfredsställande kunnat motivera detta. Den redovisade kostnaden för endera av de redovisade åtgärderna var dock inte större än vad som i vissa fall godtagits i branschen.

I MÖD 2014:42 uttalar domstolen att rimlighetsavvägningen i 2:7 MB inte enbart ska begränsas till rent företagsekonomiska aspekter. MÖD hänvisar till praxis (MÖD 2011:23) och anför att ”möjliga åtgärder ska bedömas utifrån ett vidare perspektiv än det rent företagsekonomiska”. I detta fall beaktade domstolen bl.a. säkerhetsbrister och skador på arbetsmiljön.

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-04-23 i mål nr M 5062–14 var fråga om fastställande av slutliga villkor för utsläpp av flyktiga organiska ämnen till luft. Domstolen utgick från utsläppets art och recipientens känslighet och konstaterade att utsläppen inte gav upphov till några lokala hälso- eller miljöproblem, varken lokalt eller regionalt. Kravet på en begränsning av utsläppet grundade sig istället på ett ”allmänt behov av att minska belastningen på miljön av flyktiga organiska ämnen”. Avvägningen enligt 2 kap. 3 och 7 § miljöbalken skulle således ”utgå från den specifika kostnaden för ytterligare rening, d.v.s. kostnaden per kg för ytterligare minskat utsläpp av VOC”.

I MÖD 2015:27 var fråga om en mindre verksamhetsutövare som hade förelagts att byta värmekälla för uppvärmning. Domstolen konstaterade att det var fråga om en liten verksamhet och att det ”inte ens påstås...att den aktuella oljepannan ger upphov till några lokala hälso- eller miljöproblem”. I det här fallet grundade sig åtgärden (miljönyttan) istället på det ”allmänna behovet av att minska olja som uppvärmningsbehov” vilket är ett fossilt ämne som inte är förenligt med hushållningsprincipen. Vid en avvägning mellan miljönytta och kostnaderna för åtgärderna drog domstolen slutsatsen att kostnaderna var rimliga eftersom åtgärden var lätt att genomföra, skulle innebära en sänkning av värmekostnaden för verksamheten och skulle återbetala sig över tid.

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-12-21 i mål nr M 3967–16 var fråga om slutliga villkor för utsläpp av NOx och om det var miljömässigt motiverat att bolagets befintliga gasdestruktionspanna skulle ersättas med en ny panna. I domskälen nämns de flesta av de faktorer som hänvisas till i förarbetena till miljöbalken. Vidare beaktade domstolen den samhällsekonomiska nyttan som ett underlag för att bestämma miljönytta. Domstolen tog hänsyn till vilken miljönytta åtgärden skulle innebära och anförde att ”även om kostnaden för en ny gaspanna kan anses hög framstår den inte som orimlig i relation till den utsläppsminskning som kan uppnås”. Att fortsätta att använda en omodern gaspanna i ytterligare ett ansevärt antal år framstod ”inte som rimligt”. Bolagets nuvarande panna var sedan länge avskriven och kapitalkostnaden för en ny panna framstod som ”tilltagen i överkant med de ingångsvärden som använts vid bolagets annuitetsberäkningar”.

MÖD 2016:28 avsåg förbud att släppa ut avloppsvatten. Domstolen fann inledningsvis att nämnden hade haft tillräckligt underlag för att besluta att hög skyddsnivå för miljöskydd ska gälla i området. När det sedan gällde frågan om krav på hög skyddsnivå kunde ställas för den enskilda avloppsanläggningen fann domstolen att det i målet hade getts exempel på tekniska lösningar som kunde vidtas för att anläggningen skulle nå upp till de krav som ställs. Vidare var kostnaden för sådana skyddsåtgärder mindre än 5 000 kr per år. Mot bakgrund av dessa omständigheter kunde det inte anses orimligt att ställa krav på hög skyddsnivå för anläggningen och därmed förbjuda utsläpp av avloppsvatten.

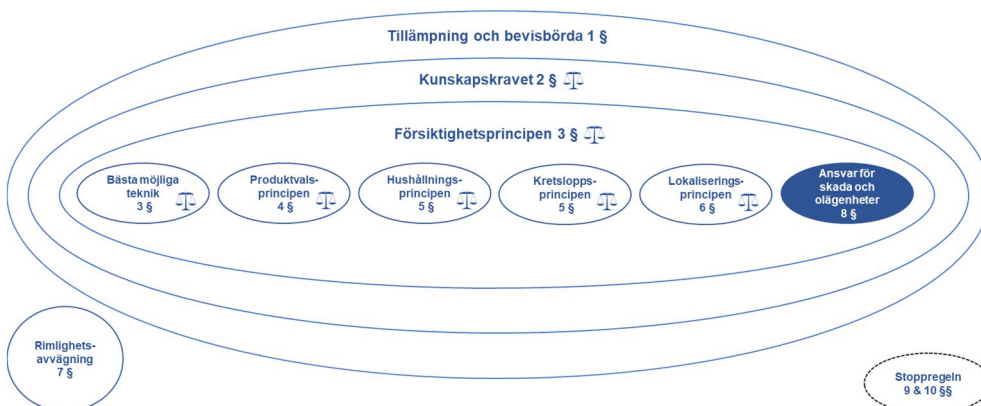
I MÖD 2017:51, som handlade om doftsättning av en galleria, konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att eftersom det är bolaget som har bevisbördan för att olägenheter inte behöver befaras och att miljöbalkens hänsynsregler följs, ska osäkerheter i underlaget falla tillbaka på bolaget. Ett föreläggande om att upphöra med doftsättning

kunde därför inte anses vara mer ingripande än vad som krävs eller orimligt i förhållande till de kostnader som det medför för bolaget.

13. Ansvar för skadad miljö 2 kap. 8 § miljöbalken

2 kap. 8 § miljöbalken

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.



13.1 Bestämmelsens innebörd

Bestämmelsen ger uttryck för principen att förorenaren betalar (polluter pays principle). Till skillnad från övriga bestämmelser i 2 kap. miljöbalken handlar 8 § inte om förebyggande åtgärder utan om att åtgärda en skada eller olägenhet som redan skett. Bestämmelsen gäller endast skada eller olägenhet på *miljön* och inte på hälsa. Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet har ansvar för att avhjälpa skadan eller olägenheten tills denna har upphört. Ansvaret kvarstår med andra ord för den som bedrivit verksamheten även efter det att verksamheten har avslutats eller överlåtits. Ansvaret gäller även den som vidtar en åtgärd som inte sker i näringsverksamhet.⁷³ Avhjälpan ska ske i den omfattning som kan anses skälig och i det sammanhanget hänvisas till 10 kap och inte till rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Det finns inga krav på att det är den som är ansvarig för avhjälpan som måste *utföra* avhjälpan. Det kan vara lämpligare att någon annan med bättre kunskap om de avhjälpanåtgärder som krävs utför skadan eller olägenheten. Det kan också vara mer kostnadseffektivt. I förarbetena påpekas också att det kan vara fråga om åtgärder som endast får eller kan utföras av vissa personer. I de fallen avser ansvaret för avhjälpande själva kostnaden för detsamma.⁷⁴

I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället för avhjälpande skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma. I förarbetena anges att det inte är uteslutet att

⁷³ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 25

⁷⁴ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 26

skadevållaren i vissa fall kan åläggas både ersättningsskyldighet och skyldighet att avhjälpa skadan. Skadestånd åläggs då för förfluten tid utan hinder av att en skyldighet uppkommer att undanröja en skada eller olägenhet för framtiden.

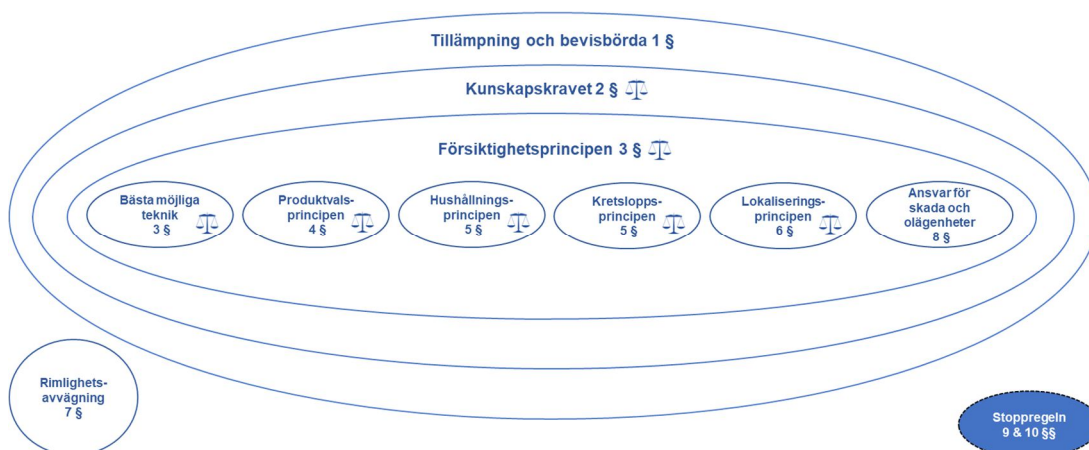
14. Slutavvägning 2 kap. 9 § miljöbalken

2 kap. 9 § miljöbalken

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

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

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



14.1 Bestämmelsens innebörd

I förarbetena anges att den så kallade stoppregeln anger en högsta acceptabel störningsnivå. Verksamheter och åtgärder som orsakar störningar som ligger över denna nivå ska inte få bedrivas. Man poängterar också att miljöbalken kommer att ställa höga krav på verksamheter men att det inte kan uteslutas att en verksamhet som uppfyller dessa krav ändå får sådana verkningar på miljön att den inte kan godtas. Det behövs därför en stoppregel som garanterar att verksamheter inte får bedrivas som har oacceptabla följder. Stoppregeln ska alltså kunna tillgripas i sista hand för att säkerställa att ett godtagbart skydd uppnås för människors hälsa och miljön. Med verkningar på miljön avses även i detta sammanhang allt av betydelse för miljöbalkens mål, dvs även hushållningsregler, biologisk mångfald m.m.⁷⁵ Stoppregeln gäller, liksom övriga bestämmelsen i 2 kap., både vid nyanläggningar och befintliga verksamheter. Den ska iakttas av enskilda vid bedrivande av verksamhet eller då en åtgärd vidtas och av domstolar och andra myndigheter som behandlar en ansökan av tillstånd, omprövas tillstånd eller utövar tillsyn. Det räcker med att det finns en risk för att skador som avses i paragrafen uppkommer. Däremot måste skada eller olägenhet kunna förutses med viss

⁷⁵ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 236 f.

sannolikhet. Under vissa förhållanden behöver inte påverkan från den aktuella verksamheten eller åtgärden i sig vara så stor. Bestämmelsen kan aktualiseras även vid en ringa grad av påverkan i ett hårt belastat eller särskilt känsligt område.

Skadenivåerna har absolut innebörd. Bedömningen av vilken skada som får accepteras påverkas inte av verksamhetens betydelse. Bedömningen av om miljön försämras väsentligt kan växla med hänsyn till lokala förhållanden och miljösituationen i stort.

Verksamheten eller åtgärden kan dock enligt första stycket tillåtas om det föreligger särskilda skäl. I en sådan situation får inte prövningsmyndigheten själv tillåta verksamheten. Frågan ska i stället underställas regeringen för avgörande. Regeringen kan då väga olägenheterna av verksamheten mot fördelarna av den. Det måste kunna visas att verksamheten medför fördelar från allmän och enskild synpunkt som klart överväger olägenheterna. I förarbetena nämns som exempel på sådana verksamheter anläggningar för behandling av farligt avfall, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen och vissa försvarsanläggningar.

I andra stycket anges att en verksamhet trots allt inte får bedrivas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligen försämrade eller miljön försämras avsevärt.⁷⁶ Det finns dock möjlighet att tillåta verksamheten om det är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, se 2 kap. 10 § miljöbalken.

Har regeringen tillåtit verksamheten enligt 17 kapitlet miljöbalken gäller inte första och andra stycket.

15.2 Relevanta avgöranden

I MÖD 2002:92, som gällde talerätt, uttalade Miljööverdomstolen att i bedömningen enligt 2 kap. 9 § miljöbalken ska om exempelvis tillståndsprövning avser byggandet av en hamn hänsyn även tas till kommande båttrafik, trots att trafiken inte utgör vattenverksamhet och därför inte omfattas av tillståndet. På samma sätt skall den framtida biltrafiken på en väg beaktas vid anläggandet av vägar. Under 2 kap. 9 § miljöbalken faller både åtgärder som kan ha en bestående inverkan och sådana som har en tillfällig effekt. Enligt Miljööverdomstolen står det därmed klart att alla slags olägenheter och skador från en ansökt vattenverksamhet skall beaktas vid bedömningen enligt 2 kap. 9 § miljöbalken. Vid prövningen i aktuellt mål skulle därför beaktas samtliga skador och olägenheter som kan uppstå vid byggandet av järnvägsbron med anslutande tillfärtsbankarna samt vid driften av järnvägen på platsen. Bedömningen skulle således inte endast omfatta direkta skador av vattenföretaget eller intrång i intressen med anknytning till det vattenområde som berörs. Även andra störningar och olägenheter skulle beaktas, exempelvis buller, vibrationer och ljus från anläggningsarbetena och från järnvägstrafiken.

I MÖD 2005:54 fann Miljööverdomstolen att lokaliseringen av en minkfarm inte var lämplig. Eftersom det rörde sig om en befintlig verksamhet ansåg Miljööverdomstolen att det inte var rimligt att avslå ansökan på denna grund. I stället bör Miljööverdomstolens bedömning av lokaliseringen ingå som ett moment av flera vid det

⁷⁶ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 26 ff.

slutliga ställningstagandet till verksamhetens tillåtlighet. Domstolen fann att påverkan på omgivningen genom flugförekomsten och infiltreringen av förorenat vatten till grundvattnet och med risk för påverkan på Östersjön utgjorde olägenheter av väsentlig betydelse för människors hälsa och miljön. Detta i förening med att bolaget inte visat att man kunde nedbringa störningarna till godtagbara nivåer talade starkt för att tillstånd inte skulle meddelas. Även den tveksamhet som tillsynsmyndigheten och länsstyrelsen gett uttryck för beträffande hur bolaget bedrivit sin verksamhet både under den tid som det tidigare tillståndet gällde och under den tid då bolaget bedrivit verksamheten utan tillstånd talade i samma riktning (jfr. 16 kap 6 § miljöbalken).

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 december 2015 i mål M 11540–14 fann domstolen att ansökt verksamhet medför risker för vattentäkten vid brand och vid utläckage av impregneringsvätska eller fordonsbränsle. De aktuella försiktighetsåtgärderna medför att sannolikheten för att en olycka som kan leda till förorening av vattentäkten är liten. Det är dock fråga om en verksamhet som är lokaliserad till en vattentäkt som förser 82 000 personer med vatten. Med hänsyn till vattentäktens stora betydelse för samhället och då ingen reservvattentäkt finns skulle en förorening få mycket stora negativa konsekvenser. Ansökt utökning av verksamheten innebär därmed en sådan olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön att den inte kan tillåtas. Det saknades därför förutsättningar att bevilja ansökt tillstånd. Mark- och miljööverdomstolen gör i domskälen en systematisk och tydlig genomgång av de allmänna hänsynsreglerna och hur man slutligen landar i att verksamheten inte är tillåtlig.

2 kap. 10 § miljöbalken

2 kap. 10 § miljöbalken

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

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

Regeringen kan trots bestämmelsen i 2 kap. 9 § miljöbalken tillåta en verksamhet under vissa förutsättningar. Detta trots att verksamheten medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt. Det krävs dock mycket starka skäl för att kunna tillåta verksamheten. En verksamhet eller åtgärd som kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet kan dock över huvud taget inte tillåtas enligt bestämmelsen.

För att tillgodose allmänna intressen kan beslutet likt ett beslut enligt 17 kap. miljöbalken förenas med villkor.

Bilaga 1 tabell med ansvarsfördelning av hänsynsreglerna

Bestämmelse i miljöbalken	Verksamhetsutövaren	Prövningsmyndigheten	Tillsynsmyndigheten
2 kap. 1 §			
När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.	Ska kunna visa att hänsynsreglerna följs. Detta gäller både för tillståndspliktig och annan verksamhet.	Prövningsmyndigheten behöver inte bevisa att en verksamhet uppfyller kraven enligt miljöbalken. Det är verksamhetsutövaren som ska bevisa detta. Myndighetens uppgift är att granska verksamhetsutövarens framställan av hur miljöbalkens regler efterlevs.	Tillsynsmyndigheten behöver inte bevisa att en verksamhet uppfyller kraven enligt miljöbalken. Det är verksamhetsutövaren som ska bevisa detta. Myndighetens uppgift är att granska verksamhetsutövarens framställan av hur miljöbalkens regler efterlevs.
2 kap. 2 §			
Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa eller miljön mot skada eller olägenhet.	Ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa eller miljön mot skada eller olägenhet. Behovet av kunskap som verksamhetsutövaren behöver skaffa sig ska avvägas mot verksamhetens påverkan på miljö och hälsa. I en verksamhet med relativt liten risk för påverkan på miljö och hälsa ställs således inte samma krav på kunskap som på en verksamhet med relativt stor risk. Avvägningen görs här inte mot verksamhetsutövarens ekonomiska förutsättningar utan mot	Prövningsmyndigheten kan ställa krav som innebär att verksamhetsutövaren innehar erforderliga kunskaper om verksamhetens påverkan på miljö och hälsa. Detta kan preciseras i villkoren för verksamhetens.	Tillsynsmyndigheten kan ställa krav på alla typer av verksamheter och åtgärder. För större verksamheter kan det handla om krav på att kontinuerligt utbilda personal eller ta fram program för att kunna följa teknikutvecklingen inom ett område. Krav riktade mot privatpersoner kan till exempel handla om att ta del av information som gäller användandet av kemiska produkter.

	sannolikheten att skada uppstår och konsekvenserna av sådan skada.		
2 kap. 2 §	Ska genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.	Ska säkerställa att verksamhetsutövaren har erforderlig kunskap om verksamhetens risker och påverkan på miljö och hälsa.	Har rätt att förelägga en verksamhetsutövare att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.
2 kap. 2 §	Ska skaffa sig ingående kunskap både om verksamheten och omgivningen.	Krav på kunskap hos den som tar fram MKB, prövningsmyndigheten godkänner MKB och därigenom också att den är framtagen med tillräcklig kunskap.	Kan kontrollera hur verksamheten skaffar sig relevant kunskap om verksamheten och omgivningen. För pågående verksamheter kan tillsynsmyndigheten också ställa krav utifrån 26 kap. 19 § eller egenkontrollförordningen.
2 kap. 3 §			
Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en	Ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.	Prövar vilka skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som behövs	Kan ställa krav på till exempel rening av utsläpp så länge ändamålet med verksamheten eller åtgärden inte ändras. Ett exempel är energiproduktion där ändamålet är att producera energi och där myndigheten till exempel kan förbjuda eldning med kol. Kan även omfatta försiktighetsmått vid efterbehandling av förorenade områden.

verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.			
2 kap. 3 §	Vid yrkesmässig verksamhet ha kunskap om och använda bästa möjliga teknik.	Bedömer vad som är bästa möjliga teknik	Kan kontrollera hur verksamheten skaffar sig relevant kunskap om bästa möjliga teknik.
2 kap. 3 §	Ska vidta försiktighetsmått så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.	Prövar vilka försiktighetsmått som behöver föreskrivas	Kan ställa krav även om det inte är helt utrett att verksamheten eller åtgärden orsakar skada eller olägenhet. Krav kan dock inte grundas på helt lösa påståenden om risker utan måste fastställas på goda vetenskapliga grunder.
2 kap. 4 §			
Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarade krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.	Ska ha kunskap om produktvalsprincipen och de kemiska produkter som används på verksamheten	Villkorsskrivning?	Kan kontrollera: - Hur verksamheten skaffar sig relevant kunskap om de kemiska produkter som används. - Om verksamheten har en kemikalieförteckning och om den uppfyller kraven i egenkontrollförfordningen. - Om förteckningen stämmer med de kemiska produkter som används i verksamheten. - Hur verksamheten kontrollerar om de kemiska produkter de använder innehåller särskilt farliga ämnen som till exempel har identifierats som prioriterade ämnen enligt vattendirektivet eller som finns listade i kandidatförteckningen eller omfattas av begränsningar enligt Reach.

			- Hur ofta verksamheten kontrollerar om nya ämnen på kandidatförteckningen ingår i de kemiska produkter de använder. För tillståndspliktiga verksamheter kan redovisningen i verksamhetsutövarens miljörapport vara en grund för att bedöma hur väl 4 § uppfylls.
2 kap. 4 §	Ska tillämpa produktvalsprincipen vid val av nya kemiska produkter	Prövningsmyndigheten ska redovisa sin bedömning så att det tydligt framgår av tillståndet vilka avvägningar myndigheten har gjort. Det innebär att tillståndet kan innehålla särskilda villkor om produktvalsprincipen som både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten ska förhålla sig till. Om villkor meddelats med stöd av produktvalsprincipen är det viktigt att det framgår av tillståndet vilken avgränsning villkoret har, så att tillsynsmyndighetens handlingsfrihet tydligt framgår.	Kan kontrollera: - Vilka rutiner verksamheten har vid inköp av kemiska produkter. - Vilka kriterier för farliga egenskaper verksamheter använder sig av vid inköp av kemiska produkter, till exempel när det gäller särskilt farliga ämnen.
2 kap. 4 §	Ska bevaka möjliga alternativ till pågående användning av kemiska produkter		Ska kontrollera: - Hur verksamheten arbetar med att omvärdera de produktval som gjorts - Hur verksamheten skaffar sig kunskap om nya alternativ till pågående användning - Hur verksamheten arbetar med att byta ut kemiska produkter som innehåller särskilt farliga ämnen mot mindre farliga alternativ.

2 kap. 5 §			
Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att 1. minska mängden avfall, 2. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter, 3. minska de negativa effekterna av avfall, och 4. återvinna avfall. I första hand ska förnybara energikällor användas.	Verksamhetsutövaren ska visa att kraven i 2 kap. miljöbalken uppfylls, och en tillståndsansökan till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet ska innehålla uppgifter om energianvändning. Ansökan ska även innehålla uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs. Ett tillstånd ska sedan, i enlighet med 22 kap. 25 § punkt 9 miljöbalken, i förekommande fall, innehålla de villkor som behövs med avseende på hushållningen av naturresurser, däribland energi.	Bedömer om hushållning och avfall är tillräckligt utredda och om de två principerna uppfylls. Prövningsmyndigheten ska redovisa sin bedömning så att det tydligt framgår av tillståndet vilka avvägningar myndigheten har gjort. Det innebär att tillståndet kan innehålla särskilda villkor om energihushållning och om avfall som både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten ska förhålla sig till. Om villkor meddelats med stöd av bestämmelsen är det viktigt att det framgår av tillståndet vilken avgränsning villkoret har, så att tillsynsmyndighetens handlingsfrihet tydligt framgår.	Kan kontrollera: - Hur verksamheten arbetar med att hushålla med råvaror och energi. - Hur verksamheten arbetar med att omvärdera de energikällor som används - Hur verksamheten arbetar med att minska mängden avfall, minska mängden skadliga ämnen i material och produkter, minska de negativa effekterna av avfall, och återvinna avfall. - Hur verksamhetsutövaren arbetar för att uppfylla kraven enligt 15 kap 10 § i MB. Kan begära att en energikartläggning utförs och att det sedan upprättas en åtgärdsplan som företaget själva fastställer, följer och följer upp. Om åtgärdsplanen inte är tillräcklig eller inte följs kan tillsynsmyndigheten gå in och begära detaljerade utredningar av enskilda åtgärder. Om utredningen visar att åtgärden är rimlig, kan tillsynsmyndigheten förelägga företaget att genomföra åtgärden. För tillståndspliktiga verksamheter kan redovisningen i verksamhetsutövarens miljörapport vara en grund för att bedöma hur väl 5 § uppfylls.

2 kap. 6 §			
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 och miljön. Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.	Ska välja en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.	Bedömer om lokaliseringen är lämplig och om alternativa lokaliseringar är tillräckligt utredda.	Kan ställa krav eller yttra sig i samband med planering, prövning och anmälan. Företrädesvis yttrar sig tillsynsmyndigheten i ett tidigt skede eftersom en olämplig lokalisering ökar risken för olägenheter på miljö och hälsa och ökar det framtida tillsynsbehovet.
2 kap. 7 §			
Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra	Verksamhetsutövaren ska ta fram underlag och föreslå skyddsåtgärder som inte anses orimligt kostsamma i förhållande till nyttan. Vad gäller yrkesmässig verksamhet ska verksamhetsutövaren använda bästa möjliga teknik. Enligt 2 kap. 1 § ligger	Prövningsmyndigheten ska granska verksamhetsutövarens föreslagna skyddsåtgärder och i ett första skede avgöra om de är tillräckliga för att uppnå syftet. Prövningsmyndigheten ska sedan avgöra om det är orimligt att ställa ytterligare krav.	Bedömer verksamhetsutövarens ansökan/anmälan och ställer eventuellt ytterligare krav utifrån vad de bedömer vara rimligt.

försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande. Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§. Lag (2018:1407).	bevisbördan för huruvida en åtgärd är orimlig eller inte på verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövaren får dock inte bedriva en sådan verksamhet eller vidta en sådan åtgärd som försämrar vattenmiljön på ett sådant sätt att en miljö kvalitetsnorm inte kan innehållas.		
---	--	--	--

Bilaga 2 – begrepp inom kemiska varor och produkter

Användning: bearbetning, formulering, konsumtion, lagring, förvaring, behandling, påfyllning av behållare, överföring från en behållare till en annan, blandning, produktion av en vara eller annat utnyttjande.

Bekämpningsmedel: en bioteknisk organism, ett växtskyddsmedel eller en biocidprodukt.

Bioteknisk organism: en produkt som har framställts särskilt i bekämpningssyfte eller något annat tekniskt syfte och som helt eller delvis består av eller innehåller levande mikroorganismer, nematoder, insekter eller spindeldjur.

Blandning: en blandning eller lösning som består av två eller flera kemiska ämnen.

Farliga ämnen: de ämnen som är klassificerade som farliga (miljö- eller hälsoskadliga) enligt CLP-förordningen och sådana som uppfyller regelverkets kriterier för farliga ämnen, men som ännu inte har klassificerats.

Hantering: en verksamhet eller åtgärd som innebär att en kemisk produkt eller bioteknisk organism tillverkas, bearbetas, behandlas, förpackas, förvaras, transporteras, används, omhändertas, destrueras, konverteras, saluförs, överläts eller är föremål för något annat jämförbart förfarande.

Kemisk produkt: ett kemiskt ämne eller en blandning av kemiska ämnen som inte är en vara.

Särskilt farliga ämnen: de ämnen vars egenskaper är så farliga att användningen bör fasas ut. Det är ämnen som är cancerframkallande, reproduktionsstörande eller mutagena (CMR 1A/ 1B) samt ämnen som är persistenta, bioackumulerande och toxiska eller mycket persistenta och mycket bioackumulerande (PBT eller vPvB). Enligt Giftfri miljö ska även ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande betraktas som särskilt farliga. Kvicksilver, kadmium och bly räknas också som särskilt farliga ämnen.

Vara: ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.

Ämne: kemiskt grundämne och föreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form, inklusive de eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara dess stabilitet och sådana föroreningar som härrör från tillverkningsprocessen, men exklusive eventuella lösningsmedel som kan avskiljas utan att det påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning.

Bilaga 3 – bakgrund

Kandidatförteckningen, tillstånd och begränsningar i Reach

I Reach-förordningen, (EG) nr 1907/2006, finns det en allmän målsättning att särskilt farliga ämnen ska ersättas med lämpliga alternativa ämnen eller tekniker, när det är ekonomiskt och tekniskt genomförbart.

Kandidatförteckningen i Reach är en lista med knappt 200 särskilt farliga ämnen. Ämnena på kandidatförteckningen har egenskaper som kan medföra allvarliga och bestående effekter på människors hälsa och på miljön. Kandidatförteckningen uppdateras två gånger per år, i juni och i december, och fylls då på med nya ämnen.

Det kan krävas tillstånd för att få använda kemiska produkter som innehåller ämnen på kandidatförteckningen. Ämnena på kandidatförteckningen är ”kandidater” till att hamna på bilaga XIV, tillståndslistan i Reach. Det betyder att ämnen som står på kandidatförteckningen kan bli tillståndspliktiga, även om de inte är det just nu. De ämnen som är tillståndspliktiga finns i bilaga XIV till Reach. Det är den som är tillverkare, importör eller nedströmsanvändare enligt Reach som måste ha tillstånd om för att få använda eller släppa ut ett tillståndspliktigt ämne på marknaden. Det gäller både rena ämnen och ämnen som ingår i en blandning.

Mer information om kandidatförteckningen och tillstånd finns hos Kemikalieinspektionen.

- [Mer om kandidatförteckningen](#)
- [Mer om tillstånd](#)
- [Kemikalieinspektionens faktablad ”Tillstånd i Reach för särskilt farliga ämnen”](#)

En del användningar av kemikalier innebär oacceptabla risker för människa eller miljö. För sådana användningar kan EU besluta om förbud eller andra restriktioner, så kallade begränsningar. Begränsningarna finns i bilaga XVII till Reach och reglerna gäller i hela EU. Ett begränsat ämne inte behöver vara totalförbjudet och att det alltså är tillåtet för de användningar som inte omfattas av begränsningen.

Mer information om begränsningar finns hos Kemikalieinspektionen.

- [Mer om begränsningar](#)
- [Kemikalieinspektionens faktablad ”Begränsningar i Reach – EU-regler för vissa kemikalier”](#)

Prioriterade ämnen enligt vattendirektivet

Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) innehåller bestämmelser som innebär att s.k. prioriterade ämnen ska identifieras och prioriteras på grund av den betydande risk de utgör för eller via vattenmiljön. De prioriterade ämnena är 45 ämnen som är utvalda för åtgärder inom EU för att förhindra förorening av vatten. De är valda för att de utgör en risk för ytvattenmiljön och/eller finns uppmätta i ytvatten inom EU. För de prioriterade ämnena gäller att ”gradvis minska föroreningen” från dem. För de prioriterade ämnena som är identifierade som prioriterade farliga ämnen gäller att ”utsläpp och spill ska upphöra eller stegvis elimineras”. Flera av de prioriterade ämnena är dock förbjudna eller begränsade enligt andra regelverk och användningen har på så vis i stor utsträckning redan fasats ut.

Vilka de prioriterade ämnena är framgår av en bilaga till ett dotterdirektiv (2013/39/EU) till vattendirektivet.

- [Prioriterade ämnen enligt vattendirektivet](#)

BAT-slutsatser enligt industriutsläppsdirektivet (IED)

Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU) innebär att EU-gemensamma slutsatser om bästa tillgängliga teknik (BAT) ska användas som referens vid tillståndsprövning av anläggningar i enlighet med direktivet. Bland kriterierna för att bestämma vad som är bästa tillgängliga teknik ingår att denna minskar användningen av farliga ämnen. Beroende på BAT-slutsatsernas utformning kan framtida tillståndsbeslut innehålla krav som påverkar företagets produktval. Det finns olika typer av BAT-slutsatser, antingen med utsläppsvärden eller utan utsläppsvärden. För BAT-slutsatser utan utsläppsvärden ska verksamhetsutövaren inom ramen för egenkontrollen, i sin miljörapport, ange hur verksamheten förhåller sig till slutsatserna satta i relation till hänsynsreglernas kravnivå. BAT-slutsatser med utsläppsvärden är tillämpliga i svensk rätt efter att de förts in i andra kapitlet i industriutsläppsförordningen (2013:250).

Utsläpp av organiska lösningsmedel enligt industriutsläppsdirektivet (IED)

Industriutsläppsdirektivet innehåller även särskilda bestämmelser för anläggningar och verksamheter som använder organiska lösningsmedel. Bestämmelserna innebär krav på försiktighetsmått och utsläpp för vissa typer av verksamheter. Begränsningsvärden för utsläpp gäller då en viss förbrukning av lösningsmedel överskrider och uttrycks oftast som punktutsläpp, diffusa utsläpp eller totala utsläpp. Det finns även särskilda bestämmelser om substitution av farliga kemikalier. Ämnen eller blandningar som på grund av sin halt av flyktiga organiska föreningar klassificeras som carcinogena, mutagen eller reproduktionstoxiska med vissa faroangivelser ska i möjligaste mån snarast möjligt ersättas med mindre skadliga ämnen eller blandningar. Industriutsläppsdirektivets bestämmelser om organiska lösningsmedel har införlivats i svensk rätt i förordning (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel.

Mer vägledning om industriutsläppsbestämmelserna finns på Naturvårdsverkets webb.

- [Vägledning om industriutsläppsbestämmelserna](#)

Regler om produktval för bekämpningsmedel

För växtskyddsmedel finns det bestämmelser i bekämpningsmedelsförordningen (2014:425) som förtydligar produktvalsprincipen. Bestämmelserna grundar sig på direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel (2009/128/EG). Den som överväger att använda växtskyddsmedel ska, om flera växtskyddsmedel eller metoder finns tillgängliga för samma användningsområde och syfte, så långt det är möjligt välja den metod eller det medel som är minst skadligt för människors hälsa och miljön. För biocidprodukter finns motsvarande förtydligande av produktvalsprincipen i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:3) om spridning av vissa biocidprodukter. Vidare anger bekämpningsmedelsförordningen att företräde ges för växtskyddsmedel som inte är klassificerade som farliga för vattenmiljön och för medel som inte innehåller några prioriterade farliga ämnen enligt vattendirektivet.

Naturvårdsverket har mer vägledning om regler om bekämpningsmedel.

- [Vägledning om växtskyddsmedel och biocidprodukter](#)

Sevesolagstiftningen

Vilka farliga ämnen som används på en verksamhet kan också påverka om verksamheten omfattas av Sevesolagstiftningen. Sevesolagstiftningen tillämpas på verksamheter där vissa farliga ämnen förekommer i en viss angiven mängd. Vilka ämnen och mängder det rör sig om framgår av förteckningen i bilaga 1 till förordningen (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

- [Förordning \(2015:236\) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor](#)

POPs-förordningen

EU:s förordning, (EU) 2019/1021, om långlivade organiska föroreningar (POPs) förbjuder eller begränsar användningen av ämnen som anses vara särskilt problematiska på grund av sina hälso- och miljöfarliga egenskaper. Förordningen innehåller också bestämmelser om oavsiktligt bildade utsläpp, avfallshantering och miljöövervakning av dessa ämnen. Förordningen gäller direkt i alla EU:s medlemsländer och är EU:s verktyg för att genomföra Stockholmskonventionen och protokollet om långlivade organiska föroreningar till konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP).

Bilaga I till POPs-förordningen anger vilka ämnen som är förbjudna. Dessa ämnen får inte framställas, släppas ut på marknaden eller användas, varken för sig, i blandningar eller som beståndsdelar i varor annat än enligt de villkor som anges i den bilagan.

- [POPs-förordningen](#)

Nationella begränsningar och förbud

Det finns ett antal unika svenska regler som begränsar förekomsten av vissa ämnen i kemiska produkter och i varor i den svenska förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Dessa nationella begränsningar eller förbud saknar motsvarighet i andra EU-länder. Förordningen innehåller särskilda bestämmelser om förbud eller andra restriktioner vid hantering av bl.a:

- tvåkomponentsepoxi som innehåller bisfenol A eller bisfenol A-diglycidyleter
- klorerade lösningsmedel
- kvicksilver och kvicksilverhaltiga varor
- vissa andra hälso- och miljöfarliga produkter och varor, t.ex. kemiska produkter för rensning av avlopp och bilvårdsmedel som innehåller metanol.

Mer information om de svenska begränsningarna och förbuden finns hos Kemikalieinspektionen.

- [Mer om nationella begränsningar och förbud](#)