

Stärkt miljöprövning i enklare former

Richard Almgren

R 2007:28

© Nutek
Produktion: Nutek
Stockholm 2007
Tryckt i 30 ex. i november 2007.
Därefter tryck vid behov.
Tryck: Danagårds Grafiska
ISSN 1102-2574
Nutek R 2007:28

Förord

Verket för Näringslivsutveckling, Nutek, har Regeringens uppdrag att undersöka näringslivets administrativa kostnader inom olika områden. Ett av dessa områden är miljöområdet. En rapport togs fram av Nutek 2006, R 2006:1, som visade att miljöprövning var en tung administrativ kostnad för företagen. För att ta reda på hur förenklingar kan uppnås inom miljöprövningen har Nutek inom ramen för Regelförenklingsuppdraget i samverkan med Nutek programmet Miljödriven Näringslivsutveckling beställt rapporten ”Stärkt Miljöprövning i enklare former”.

Syftet med rapporten är att belysa och fördjupa kunskaperna om hur miljöprövningen fungerar, i Sverige och inom EU samt att ge exempel på hur förenklingar kan göras som underlättar för företagen.

Förändringar i miljöprövningen kräver beslut av både Regeringen och myndigheter när det gäller lagar och förordningar. Därför är den huvudsakliga målgruppen för rapporten dessa. Även de företag som berörs av miljöprövning kan dock ha intresse av att läsa rapporten.

En referensgrupp har varit knuten till framtagandet av rapporten. Gruppen har bestått av företrädare från berörda myndigheter, som har föreskrivande uppgifter samt av företrädare från tillsynsmyndigheter.

Sune Halvarsson

Tf generaldirektör

Cecilia Ankarstig

Miljödriven näringslivsutveckling

Lena Asplund

Regelförenkling

Författarens förord

Bakgrunden till att denna rapport kommit till är ett uppdrag från regeringen till Verket för Näringslivsutveckling, Nutek, att kartlägga näringslivets administrativa kostnader på olika områden. En sådan granskning har utförts bl a när det gäller miljöprövningen (ansökan om tillstånd enligt 9 kap 6§ miljöbalken) och redovisas i Nuteks rapport med benämningen Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet, R 2006:1. I den nämnda rapporten identifierades miljöprövningen som en betungande administrativ kostnad.

Syftet med detta projekt har varit att fördjupa kunskaperna i nämnda rapport, bl a om problembilden när det gäller miljöprövningen, att identifiera de krav på statlig styrning som ställs i internationella regelverk med inriktning på att lämna förslag till huvudkomponenterna i en förenklad prövning utan att kraven på fortsatta miljöförbättringar åsidosätts och att finna former för att avgränsa omfattningen av den grupp av företag som bör omfattas av statlig miljöprövning.

Målgruppen för denna rapport är ytterst regeringen, eftersom ett genomförande kräver ändringar i lagar och förordningar. Även de tioalet myndigheter som har föreskrivande uppgifter enligt miljöbalken, tillsynsmyndigheter och de företag som omfattas av prövningen bör ta del av rapporten och inspireras till att lämna ytterligare förslag till förbättringar.

Ett utkast till rapport har granskats av ett antal kunniga personer på detta område. De har alla värdefulla bidrag. Det betyder inte nödvändigtvis att alla de nämnda personerna delar alla bedömningar i alla detaljer i denna rapport. Jag vill rikta särskilt tack till alla dem som på olika sätt bidragit till att förbättra rapporten.

Rapporten kan läsas på flera olika sätt. Den som är nyfiken på miljöprövningen i Sverige och EU läser företrädesvis alla kapitel. Den som redan har en god kunskap om hur miljöprövningen är utformad i Sverige och EU eller bara vill ta del av skillnaderna mellan Sverige och övriga EU kan nöja sig med att läsa kapitlen 1, 4 och 6. Den som bara önskar ta del av de viktigaste komponenterna i förslagen har förmodligen redan läst sammanfattningen och kan nu lägga rapporten åt sidan. I rapporten används en rad begrepp och förkortningar, som

förklaras längst bak i rapporten för den läsare som är obekant med begreppen.

Det är en förhoppning att rapporten skall kunna verka inspirerande för dem som har till uppgift att förenkla och förbättra regelverket för miljöprövning.

Detta projekt har genomförts med stöd av Nutek inom programmet Miljödriven näringslivsutveckling. Kontaktpersoner på Nutek har varit Lena Asplund, Cecilia Ankarstig och Helen Bålman. Rapporten har utarbetats av Richard Almgren, Green Business AB. Frågor om rapporten kan lämnas på följande e-postadress: richard.almgren@greenbusiness.se.

Stockholm i september 2007

Richard Almgren

Abstract

The backdrop to this report is an earlier instruction by the government to the Swedish Agency for Economic and Regional Growth (Nutek) to look at the general administrative burden imposed on companies by legal frameworks. A resulting consultancy report leads to claims that the environmental licensing system is one of the most burdensome environmental systems. This report, funded by Nutek, seeks to identify opportunities for improving that “burdensome” environmental licensing system.

The existing system for environmental licensing has without doubt been a major contributor to improving the environmental performance of industry over the last 40 years, and to limiting the number of pollution incidents. Proposing changes to a system which has been proven to work might therefore sound rash. At the same time, however, one might argue that we have reached a plateau, and now is the time to reassess our legal framework in order to help ensure we meet the needs of future generations.

Though not pronounced, the environmental licensing system has also had its fair share of criticism. The greatest criticism has been laid at the fact that the process today is in general very time-consuming and requires considerable administrative input. The changes brought about by the implementation of The Environmental Code in 1999 may have been a contributing factor. It certainly brought with it greater administration demands, as well as difficulties in interpretation, assessment and monitoring.

This report highlights the fact that many of the problems stem from the manner in which the decision process is handled, rather than some greater weakness in the legal framework itself. The proposals made for improvement are therefore focussed more on attempting to reduce the time-frames and administrative burdens whilst not compromising effective requirements for environmental protection and improvement. Even with implementation of some, if not all, of the proposals, environmental licensing will still continue to play an important and necessary role in helping to meet policy commitments.

The Swedish environmental licensing system has been used as the basis for this study, as well as corresponding international regulations, in particular those issued by the EU and OECD. The study hopes to

serve as a key starting point for other studies in the future which aim to find further ways of alleviating administrative burdens without compromising the need for control, as well as public involvement. It also hopes to provide a platform for future debates within the field of environmental licensing as it has not just looked at the content of European-based requirements, but also at how these requirements have been interpreted in various member states, including Sweden.

All the proposals contained within this report are compatible with existing EU requirements. Many of the proposals have been identified through taking a company through the legal process, from idea to realisation, in line with the current Swedish framework. Follow-up procedures needed for delivering ongoing compliance have not been included in more detail than is needed for understanding the report.

The most significant proposals made in this report are as follows:

- Integrate the processes on environmental impact assessment and environmental licensing for sites for which a permit is required into one merged process, instead of one before the other that is customary today (will shorten the time for the whole procedure)
- Reduce the number of sites for which a full environmental impact assessment is required to the number required in the EU directives (will reduce the administrative burden on many SMEs)
- Reduce the number of sites that require a permit to those mentioned in the EU directives (around 1100 in Sweden)
- Reduce the requirement for permit to such cases where the permitting procedure has a role to balance industrial and public interests, that is when there is a risk for significant environmental impact, and replace environmental licensing by a notification in such cases where the environmental impacts will diminish, regardless whether the activities as such are planned to increase (in order to create an incentive to reduce environmental impact)
- Reduce the number of circulations for comments to one instead of today's generally three
- Develop the notification system for the greater part of sites (around 20000) that today are included in the system of environmental licensing or notification to make sure that the necessary measures are based on BAT as most BAT based measures are known today and will not require lengthy permitting procedures

- Improve the opportunities for the participation of the public in the permitting procedure by establishing an internet-based register for permits where anyone can seek information on current applications and valid permits

The above proposals clearly require more extensive legal consideration than has been possible in this work. Together, however, they represent the best opportunity for systematically improving the system for environmental licensing taking into account international regulations, existing administrative burdens, and the need to maintain some kind of legal system as a key instrument in implementing public environmental policy. Hopefully, this report will serve as an inspiration to the concerned parties to improve the environmental licensing system.

Sammanfattning

Bakgrunden till denna rapport är ett uppdrag från regeringen till Nutek att granska företagens administrativa börda på olika områden. I en konsultrapport konstateras att miljöprövningen (prövning av s.k. miljöfarlig verksamhet enligt bestämmelserna i 9 kap 6 § miljöbalken) tillhör de mest betungande för företagen på miljöområdet. Denna rapport kan ses en fortsättning på nämnda uppdrag och är inriktad på att identifiera möjligheter till förbättringar.

Miljöprövningen har många förtjänster. Den allra viktigaste är att den i Sverige varit en aktiv drivkraft till att åstadkomma en i internationell jämförelse helt unik begränsning av föroreningsutsläpp från industriell och annan liknande verksamhet under en 40-årsperiod, såväl när det gäller snabbheten och omfattningen i resultat. Det är därför en stor utmaning att röra i detta system. Samtidigt har de stora vinsterna med provningssystemet redan inhämtats och det är idag en lämplig tidpunkt att fråga sig hur morgondagens miljöprövning bör utformas på ett miljöeffektivt sätt.

Miljöprövningen har emellertid också utsatts för hård kritik. Den kraftigaste kritiken mot miljöprövningen har riktats mot den tidsutdräkt som prövningen numera medför (ett till flera år) och de många administrativa insatser som numera krävs. Kritiken skall ses mot bakgrund av de förändringar som miljöprövningen genomgått på senare år med betydligt mer omfattande administrativa krav och mer svåröverskådlig lagstiftning (miljöbalken 1999). Det är däremot noterbart att kritiken inte har varit lika påtaglig mot de åtgärder som krävs som följd av prövningen.

Rapporten har tagit fasta på att kritiken främst gäller den administrativa hanteringen och mot den bakgrunden sökt förenklingar som kan reducera tiden för prövningen och minska administrationen kring de åtgärder som krävs. Den integrerade miljöprövningen kommer även i fortsättningen, om rapportens förslag förverkligas, att kunna verka som ett viktigt styrmedel i miljöpolitiken.

Genomgången i denna rapport baseras på en granskning av den svenska miljöprövningen och motsvarande internationella regelverk, främst den i EU och OECD:s riktlinjer för miljöprövning. Den har haft som utgångspunkt att finna administrativa förenklingar utan att ändra de grundläggande principerna för att ställa miljökrav i

miljöprövningen och utan att försvåra allmänhetens rätt till insyn. Metoden som använts är att granska vad de olika direktiven i EU:s regelsystem faktiskt kräver av medlemsländerna när det gäller miljöprövning, granska OECD:s riktlinjer för miljöprövning samt att granska hur de övriga medlemsländerna har löst frågan. Därefter har en jämförelse gjorts med det svenska systemet. Föreslagna regler är i samtliga fall förenliga med EG-rätten. I princip omfattar genomgången hela processen från idé till projekt, som innebär tillståndsplikt för ett företag hos en myndighet, till dess projektet kunnat förverkligas. Tillsynen enligt miljöbalken ingår inte i uppdraget. Dessa frågor behandlas enbart i den omfattning som det varit nödvändigt för förståelsen av rapporten.

De viktigaste förenklingarna som rapporten pekar på är följande:

- Genomför de båda processerna med miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning, som krävs för tillståndspliktiga verksamheter, integrerade som en sammanhållen process, i stället för som idag den ena före den andra
- Reducera antalet anläggningar för vilka det krävs miljökonsekvensbedömning till det antal som krävs enligt EG-rätten (avlastar många småföretag en otymplig administrativ börda)
- Reducera antalet prövningspliktiga anläggningar till det antal som krävs för att hantera de viktigaste miljöfrågorna enligt EG-rättens minimikrav som är drygt 1100
- Reducera prövningsplikten till de situationer, då prövningen har en uppgift att avväga industriintressen mot allmänna intressen, dvs. då det finns risk för betydande miljöpåverkan, och ersätt tillståndsprövningen med anmälan i sådana fall då miljöpåverkan minskar, oavsett om verksamheten ökar i omfattning eller inte (skapar en drivkraft att minska miljöpåverkan)
- Reducera antalet remissomgångar för varje ärende, från som idag vanligen tre, till en
- Utveckla systemet med anmälan för huvuddelen av de ca 20000 verksamheter som idag omfattas av miljöprövning och anmälan med inriktning på att säkerställa att åtgärder baseras på bästa teknik (BAT) mot bakgrund av att de flesta tekniska lösningar som krävs med BAT som utgångspunkt idag är kända och inte kräver långa prövningsprocesser

- Öka möjligheterna till allmänhetens medverkan genom att upprätta ett tillståndsregister på Internet, dit var och en kan söka information om aktuella ansökningar och gällande tillstånd

Den genomgång som lämnas i denna rapport kräver mer juridiska överväganden än vad som varit möjligt i inom ramen för detta uppdrag. Rapporten skall därför ses som en provkarta över möjliga steg att ta som både tillgodoser det internationella regelverkets krav, minskar den administrativa bördan och även fortsättningsvis bibehåller – och stärker - den integrerade miljöprovningen som ett viktigt styrmedel för en bättre miljö. Det är en förhoppning att rapporten skall verka inspirerande för dem som berörs till förenklingar och förbättringar av provningssystemet.

Innehåll

1 Miljöprövning som miljöpolitiskt styrmedel	21
Kort om miljöprövningens historia	21
Innebörden av miljöprövning	22
Förändrad omvärld	24
Metod	26
Miljöpolitiska styrmedel	26
För- och nackdelar med integrerad miljöprövning	28
2 Översikt över miljöprövning i EU	39
OECD:s riktlinjer för miljöprövning	39
EU:s regelverk på miljöområdet med krav på nationell nivå	41
IPPC direktivet	43
EIA-direktivet	49
SEA-direktivet	51
Seveso II-direktivet	53
LCP-direktivet	53
VOC-direktivet	53
WI-direktivet	54
Vattendirektivet (WFD-direktivet)	54
Allmänhetens medverkan	56
Avgränsning	57
Prövningens utformning	57
Observationer	74
3 Miljöprövning i Sverige	78
Aktuella regler och myndigheter	78
Regelverk	78
Prövningsprocessen	79
Grundläggande principer	79
Prövningsskyldiga verksamheter	80
Före ansökan	81
Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)	82
Miljö kvalitet	85
Övrigt innehåll i ansökan	85
Behandling av ansökan	87

Tillstånd _____	88
Villkor _____	89
Bedömning av villkor _____	92
Kostnader _____	93
Överklagan _____	93
Giltighet, återkallelse, omprövning _____	94
Upphörande, återkallelse, omprövning _____	94
Uppföljning _____	96
Parternas skyldigheter och rättigheter _____	96
Förvaltningsmyndigheters skyldigheter _____	97
Domstolarnas skyldigheter _____	98
Rätt att överklaga domar och beslut _____	98
Offentlighetsprincipen _____	98
Anmälan _____	98
Ansvar för efterbehandling _____	100
Anslutning till kommunalt avloppsreningsverk _____	101
Prövningens omfattning _____	104
Genomförda miljöframgångar och återstående behov av miljöprövning _____	105
Slutsatser om miljöprövningens omfattning _____	112

4 Identifierade skillnader i miljöprövning mellan Sverige och andra EU-länder _____ 115

Skillnader som gäller lagstiftningstekniken _____	116
Publicering av nya regler med kort vs lång framförhållning _____	116
Regler i ett vs flera dokument _____	116
Skillnader som gäller utformningen av regelsystemet _____	117
Prövning av hela verksamheten vs verksamhetens alla miljöaspekter _____	117
Tillståndsprövning och miljökonsekvensbedömning efter varandra följande vs integrerade processer _____	118
Tillståndsprövning för A- och B-verksamheter (ca 5500 verksamheter) vs för de typer av verksamheter där det obligatoriskt krävs tillstånd enligt EG-rätten (ca 1000-2000 verksamheter) _____	118
Tillståndsprövning vid varje ändring av verksamheter vs vid ändring av verksamheter då det finns risk för betydande miljöpåverkan _____	119

Allmänna hänsynsregler med egen rättskraft vs beslutskriterier _____	120
Reglering av markanvändning ("lämplig plats") genom dubbelprövning vs enbart planlagstiftning _____	121
Reglering av miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken vs motsv. enligt EG-rätt _____	122
Skillnader som gäller ansökan _____	123
MKB enligt EIA-direktivet för vissa branscher vs för vissa branscher och risk för betydande miljöpåverkan _____	123
Särskild redovisning i ansökan av tillämpningen av allmänna hänsynsregler vs ingen särskild redovisning _____	123
Skillnader som gäller tillståndsprocessen _____	124
Ingen tidsbegränsning vs tidsgränser för myndigheternas insatser _____	124
Okoordinerad vs koordinerad prövningsprocess _____	124
Granskning av tillståndsansökan genom remiss till andra myndigheter ("kompletteringsrunda") vs granskning direkt av tillståndsmyndighet _____	125
Allmänhetens inflytande genom samråd före ansökan vs samråd parallellt med att ärendet är på remiss _____	125
Finansieringen av prövningen genom särskilda avgifter vs statsbudget _____	126
Skillnader som gäller utformningen av tillståndet _____	126
Tillståndsvillkor med reglering av verksamhetens tillverkningsnivåer och miljöaspekter vs verksamhetens miljöaspekter _____	126
Tillståndsvillkor med referens till ansökan ("s k allmänna villkoret") vs enbart preciserade villkor _____	127
Tillståndsvillkor med fasta värden för buller vs probleminventering och åtgärdsplaner för buller _____	127
Tillståndsvillkor för verksamhetens miljöaspekter inkl transporter och produkter vs verksamhetens miljöaspekter _____	128
Öppenhet genom offentlighetsprincipen vs aktiv publicering på Internet _____	129
Sammanfattning av identifierade skillnader _____	130

5 Olika aktörers attityder till de identifierade skillnaderna	132
Undersökning	132
Målgrupp	132
Tillståndsprocessen	132
Källor till information om bästa teknik	133
Beslutsunderlag	134
Tiden för prövning	134
Rättstrygghet	134
Allmänhetens medverkan	134
6 Skiss till förenklad och förstärkt miljöprövning	135
Styrkor och svagheter	135
Egenskaper hos ett nytt system med miljöprövning	136
Förslag till utformning av miljöprövning	139
Lagstiftningsteknik	139
Regelsystemet	139
Ansökan om tillstånd	144
Tillståndsprocessen	145
Allmänhetens medverkan	146
Tillståndet	146
Finansiering av prövningen	146
Kvalitetssäkring av rapporten	148
Konsekvenser av förslagen	149
Referenser	151
Förkortningar och begrepp	156
Begrepp	156
Förkortningar	158

1 Miljöprövning som miljöpolitiskt styrmedel

Kort om miljöprövningens historia

Det svenska systemet med statlig prövning av miljöaspekter hos miljöfarlig verksamhet har sina rötter i den svenska vattenlagen från 1940-talet. Verksamheten med obligatorisk förprövning för vissa utpekade typer av verksamheter började i mitten av 1950-talet. Bakgrunden till att denna form av statlig styrning valdes var primärt att ingendera parten då hade närmare kunskaper om vad som skulle krävas. Man prövade sig helt enkelt fram. I grunden är det fortfarande denna modell för prövningen som gäller, trots att problembilden har ändrats. De stora processindustriernas utsläpp till vatten prövades av vattendomstol fram till 1969, då miljöskyddslagen (ML) trädde i kraft och prövningen övergick i myndighetsform (Koncessionsnämnden för miljöskydd och Naturvårdsverket).

Den stora förändringen 1969 var att alla miljöaspekter från verksamheten prövades, oavsett om det rörde sig om utsläpp till vatten, luft, buller eller avfall. Prövningskriterierna tydliggjordes framförallt med bästa teknik (BAT) som ett grundläggande kriterium, dvs. tillståndsmyndigheterna krävde att berörda verksamheter skulle genomföra åtgärder med hjälp av den bästa teknik som fanns tillgänglig på marknaden, oavsett om denna fanns tillgänglig i Sverige eller internationellt. I princip ställdes samma krav på alla typer av verksamheter, oavsett om de prövades eller inte. De verksamheter som uttryckligen behövde ansöka om tillstånd fick naturligtvis frågan mer under luppen.

En principiell förändring som genomfördes 1969 var också att det blev företagets skyldighet att visa att verksamheten kunde bedrivas utan olägenhet – tidigare var det myndigheternas skyldighet att visa att åtgärder behövde vidtas. En annan förändring som skedde då var att prövningsorganisationen stärktes, inkl de myndigheter som medverkar i prövningsprocessen. Man kan faktiskt påstå att det var först med miljöskyddslagens införande som miljöfrågorna började tas på allvar av såväl stat som näringsliv. Det var också först då som resultaten började bli synliga i form av minskade mängder utsläppta föroreningar från de prövade företagen.

I detta avseende har prövningen varit framgångsrik. Prövningen utformades redan då i stil med vad som senare på 1990-talet kom att bli IPPC-direktivet i EU.

Innebörden av miljöprövning

Syftet med integrerad miljöprövning är att etablera legalt bindande miljökrav för fasta utsläppskällor (fabriker och andra stora punktkällor) på ett öppet och förutsebart sätt för att därigenom skydda människans hälsa och miljön. Grunden till dessa krav är att det finns en konflikt mellan enskilda och allmänna intressen som måste lösas på något sätt. I detta fall är det enskilda ekonomiska intressen att bedriva verksamhet med följd att verksamheter förorsakar störningar på miljön som står mot allmänna intressen att skydda miljön mot förorening och annan oönskad påverkan. Miljöprövning är en metod som använts länge i Sverige och på senare år även i EU för denna konfliktlösning. De krav som behöver ställas av statliga eller kommunala myndigheter etableras genom villkor i det tillstånd som är slutresultatet i prövningen, där villkoren uttrycks som högsta tillåtna utsläpp av föroreningar till luft och vatten, och begränsning av andra miljöaspekter som avfall och buller. Avsikten är att dessa villkor tillsammans skall leverera de miljökrav som myndigheter behöver ställa på en sådan verksamhet. Rätt använt möjliggör ett sådant prövningssystem att miljökrav utformas på ett verksamt och kostnadseffektivt sätt, samtidigt som det möjliggör för den berörda allmänheten att medverka och ta hänsyn till deras intressen. Det är också möjligt att komplettera ett tillstånd med andra styrmedel.

Begreppet ”integrerad” i detta sammanhang betyder att alla miljöaspekter beaktas i ett sammanhang. Bästa teknik är ett viktigt beslutskriterium när villkoren formuleras (Best Available Techniques, BAT), dvs. utsläppen begränsas så långt det är möjligt med den teknik som vid prövningstillfället är tillgänglig på marknaden. Systemet ger verksamhetsutövaren stor frihet att välja teknisk lösning och därmed i första hand välja en processteknisk lösning som begränsar utsläpp och andra miljöaspekter så nära källan som möjligt.

Inom EU är integrerad miljöprövning ett obligatoriskt system för medlemsländerna genom det s.k. IPPC-direktivet (Dir 96/61/EC). I Sverige började systemet utvecklas redan på 1940-talet och etablerades som en av de första länderna i världen med ett fullt integrerat system genom miljöskyddslagen 1969. När miljöbalken trädde i kraft 1999 förändrades systemet till det som diskuteras i denna rapport.

De viktigaste karakteristiska komponenterna i integrerad miljöprövning är följande:

- Tillstånd med villkor för industri och liknande fasta utsläppskällor med individuell anpassning för den enskilda verksamheten, där hänsyn kan tas till lokala förhållanden
- Integrerad ansats med innebörden att alla miljöaspekter som påverkar miljön kan beaktas i ett sammanhang
- Medverkan av berörd och annan allmänhet möjliggörs på ett verksamt sätt
- Bästa teknik (BAT) är utgångspunkten för alla åtgärder
- Åtgärder bygger i första hand på förebyggande miljöskydd med processtekniska åtgärder och först i andra hand miljötekniska lösningar (möjliggörs genom den s.k. BAT-ansatsen)
- Säkerhet mot olyckor och andra okontrollerade händelser
- Krav på att återställa området på ett tillfredsställande sätt efter det att verksamheten upphört
- En myndighet har huvudansvar för att bereda frågan och utfärda tillståndet

Integrerad miljöprövning är i första hand tillämplig på stora och komplexa anläggningar, där det inte finns enkla, rutinmässiga och lätt tillgängliga tekniska lösningar. Miljöprövningen fordrar att stora resurser avsätts från såväl sökande som tillståndsmyndighet och andra medverkande myndigheter och är därför bäst lämpad för de stora punktkällorna och andra utsläppskällor, där det finns särskilda problem att hantera på sätt så att miljönyttan står i proportion till nedlagda insatser. Den grundläggande filosofin är att föroreningsutsläpp begränsas så långt det är tekniskt möjligt, miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt. I den nuvarande svenska miljölagstiftningen uttrycks dessa olika krav så att det gäller att begränsa påverkan på miljön så långt det är rimligt med hänsyn till behovet av åtgärder och kostnaderna för dessa. En annan förekommande ansats för att bestämma miljökrav bygger på ett system med miljökvalitetsnormer, där utsläppen begränsas så långt som naturens läkande förmåga tillåter. En tredje ansats bygger på fördefinierade utsläppsgränser som gäller alla verksamheter av en viss typ utan att hänsyn tas till lokala förhållanden. Alla dessa ansatser kan kombineras.

Förändrad omvärld

Sedan det svenska regelverket skapades med en omfattande individuell integrerad tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet som främsta kännemärke, har ett antal väsentliga förändringar i omvärlden inträffat.

För det första har agendan på miljöområdet förskjutits. Det är inte längre lika självklart att är den primära inriktningen av den statliga styrningen på miljöområdet skall vara en omfattande statlig prövning som är inriktad på tillverkningen i stora fasta anläggningar. Den utsläppta mängden föroreningar är idag nere i en bråkdel av vad de var 1969 av de föroreningar som är åtkomliga för styrning genom miljöprövning. Fokus har därmed skiftat i flera avseenden. Andra miljöfrågor står längre upp på agendan. Klimatförändringar som följd av utsläpp av klimatgaser, som idag är den helt dominerande miljöfrågan, styrs primärt med hjälp av ekonomisk styrning genom handel med utsläppsrätter. Även andra ekonomiska styrmedel har prövats. Denna fråga stod inte alls på agendan 1969. Miljöaspekter från företagets produkter i produktutvecklings- och användningsskedena har relativt sett kommit att bli mer framträdande. Detta skifte i fokus är delvis en följd av att prövningen som styrsystem haft avsedd verkan. Prövningen är dock inte särskilt väl lämpad för att hantera produktanknutna miljöaspekter. Återtagning av utjänta produkter (s.k. producentansvar) är ett annat nytt område. De nämnda exemplen karakteriseras av att det är fråga om miljöaspekter som företrädesvis styrs på andra sätt än genom administrativ prövning, inte minst därför att det är fråga om många små källor och att de i högre grad rör företagets kärnverksamhet.

För det andra har antalet prövningsskyldiga verksamheter från 1969 till idag vuxit med konsekvensen att majoriteten av de tusentals företag som idag omfattas av prövningen tillhör gruppen små och medelstora företag (SME). Sammanlagt omfattas prövningen över 20000 företag om man räknar in alla direkt tillståndspliktiga (s.k. A och B-verksamheter, ca 5500) och anmälningspliktiga verksamheter (s.k. C-verksamheter, ca 15000). Formen ”Anmälan” har nämligen efterhand utvecklats till en form av enklare tillståndsprövning från att från början primärt ha varit ett sätt att upplysa myndigheten om företagets verksamhet. Denna rapport fokuserar dock på tillståndsprövningen (A, B).

För det tredje har Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen (EU) fått avgörande legala konsekvenser. EU:s lagstiftning är mer generell och föreskrivande i varje enskild rättsakt än den svenska.

Den svenska lagstiftningen bygger historiskt sett i högre grad på individuell hantering med ramlagar som grund, där kraven för den enskilda verksamheten preciseras av myndighet till ett ”skräddarsytt regelverk”. Regleringen på detta område bygger på en generös och ödmjuk inställning från de svenska myndigheternas sida, dvs. en insikt om att myndigheten inte alltid vet bäst. Samtidigt har denna inriktning nackdelar, vilket är en av huvudorsakerna till att denna rapport kommit till. Den svenska linjen har haft svårt att hävda sig i Europeiska Kommissionens fortlöpande granskning av svenska regler, vilket fått till följd att en stor fördel med en individuell prövning, ”en verksamhet- en lag (tillstånd)”- inte längre har samma styrka.

En fjärde successiv förändring som skett är den ökade komplikationsgraden i prövningen. Den kräver idag oerhört mycket mer av företagets resurser i form av interna och externa utredningar än tidigare. Formalia kring myndigheternas ageranden har ändrats, så att prövningen idag tar orimligt lång tid i anspråk från ansökan till beslut. Prövningen präglas idag i allt högre grad av tjänstemännens behov av underlag för att kunna fatta rätt beslut och mindre av näringslivets behov av snabb hantering av beslut för kunna driva verksamheten. Skiljelinjen går mellan det statliga behovet att göra saker rätt och näringslivets behov att göra rätt saker.

En femte förändring är att kunskaperna om vad som skall avses med BAT idag är oerhört mycket större än tidigare. EU tillhandahåller ett omfattande underlag om BAT som har blivit styrande för många branscher. Vidare finns det numera andra viktiga kunskapskällor, som inte fanns tidigare, t.ex. branschöversikter, praxis från tillståndsprövning, nationella databaser etc. Slutresultatet av prövningen kan idag förutses i förväg med stor noggrannhet, åtminstone för de branscher som omfattas av IPPC-direktivet.

En sjätte förändring som skett är näringslivets inställning till miljöfrågorna. Prövningen är organiserad så att den sätter företagen på ”den åtalades bänk”, vilket underblåser en försvarsattityd. Idag är näringslivets inställning avsevärt mer förstående till behovet av åtgärder. Den nya proaktiva inställningen manifesteras inte minst av att en betryggande majoritet av de prövningsskyldiga företagen nu på frivillig väg har infört ett miljöledningssystem eller liknande med internationella standarder som förebild för att få en bättre styrning och kontroll av sina miljöfrågor. Flertalet av dessa tillhör gruppen SME. Även andra frivilliga verktyg är vanliga, t ex olika system för att informera om produkters miljöprestanda. En del av det som det tidigare krävdes lagstiftning för genomförs idag på frivillig väg.

Idag finns det i Sverige drygt 4000 certifierade verksamheter enligt den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001. Om man räknar antalet certifierade anläggningar på motsvarande sätt som i miljölagstiftningen får man lägga till uppskattningsvis ett par tusen anläggningar. Majoriteten av A- och B-anläggningar tillämpar idag på frivillig väg ett miljöledningssystem som bygger på den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001. Det innebär att huvuddelen av de verksamheter som idag är tillståndspliktiga på frivillig väg också byggt in en egen målstyrning av miljöfrågorna i företaget.

Ingen av nämnda förändringar i omvärlden är särskilt väl hanterad i dagens provningssystem. SME berörs mer av miljölagstiftningen än större företag i den meningen att varje regel får större kostnadsmässiga konsekvenser i det lilla företaget.

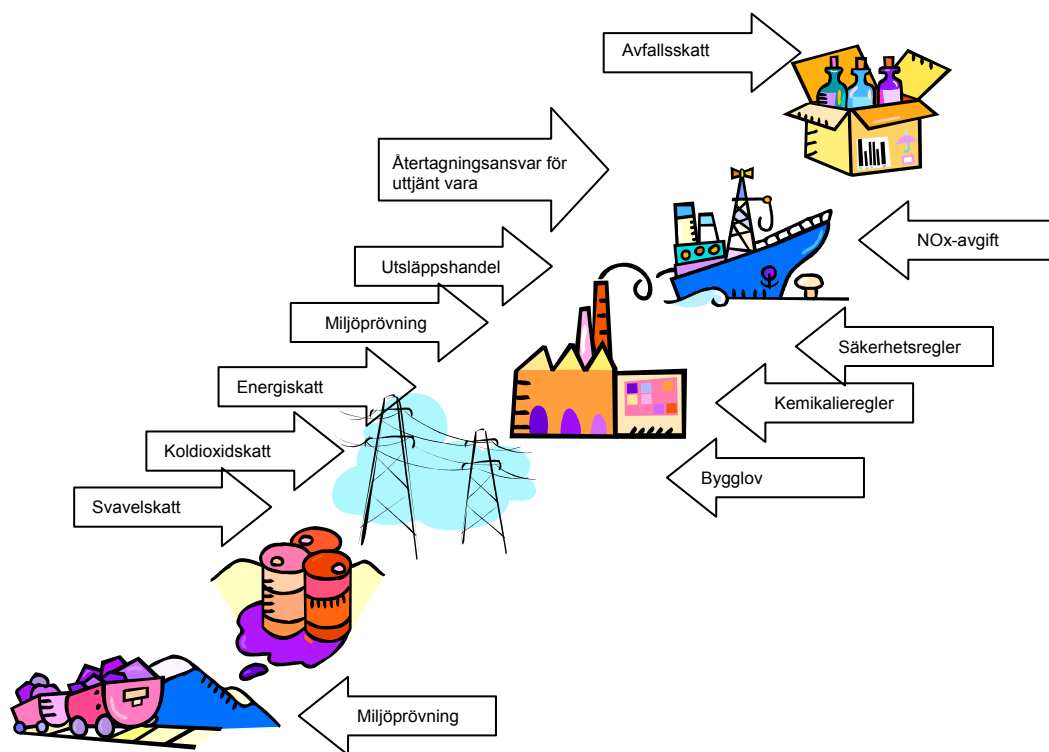
Metod

Denna rapport bygger huvudsakligen på redan befintligt underlag. Därutöver har en enkätundersökning genomförts för att kartlägga olika aktörers attityder till de skillnader som identifierats mellan tillämpningen av miljöprovningen i Sverige och andra EU-länder. Resultatet av enkätundersökningen redovisas senare i rapporten. Genomgången av regelverket i Sverige och andra EU-länder bygger på direktiv, andra rapporter, frågeundersökningar o d som var och en belyser delar av syftet med denna rapport. Sammanställningen av de olika delarna i kunskapsunderlaget har dock krävt betydande insatser, eftersom kunskapsunderlaget är splittrat på en lång rad olika källor. Vidare bygger jämförelsen mellan tillämpningen av regelverken i Sverige mot andra delar av EU på det insamlade kunskapsunderlaget.

Miljöpolitiska styrmedel

Miljöprovningen är inte det enda statliga styrmedlet på miljöområdet som riktar sig till företag. Ett företag påverkas också av en rad andra statliga styrmedel, förutom miljöprovningen som är fokus för denna rapport, se figur 1. Sålunda styrs ett företags verksamhet av styrmedel som bygglov, regler för användning av kemikalier, säkerhetsregler, energiskatter och handel med utsläppsrätter av växthusgaser (GHG). ”Uppströms” i leverantörskedjan återkommer miljöprovningen t ex när det gäller gruvdrift. ”Nedströms” i leverantörskedjan finns andra typer av regler som exempelvis återtagningsansvar för uttjänade varor (s.k. producentansvar) och avfallsskatt. Dessa övriga styrmedel berörs dock inte närmare i detta sammanhang.

Figur 1: Urval av miljöpolitiska styrmedel inom ett företags leverantörskedja



För- och nackdelar med integrerad miljöprövning

Syftet med detta avsnitt är att tydliggöra de för- och nackdelar som den integrerade miljöprövningen har. Varje punkt i den följande framställningen förtydligas av ett antal uttalanden som hämtats från befintliga handlingar som remissyttranden, enkäter och olika rapporter. Olika parter (myndighet, näringsliv, frivilligrörelse) perspektiv lyfts fram.

Den integrerade miljöprövningen har några viktiga karakteristiska drag, vilka kommenteras nedan. Den sammanfattande värderingen i inledningen av varje avsnitt bygger på efterföljande kommentarer.

Miljöförbättrande. Syftet med det administrativa offentlighetsrättsliga regelverket på miljöområdet är att uppnå en bättre miljö genom att bl a ålägga verksamhetsutövare att vidta olika åtgärder i syfte att skydda miljön. I den delen har prövningen som styrinstrument fungerat väl. Den integrerade prövningen enligt miljöskyddslagen (1969) och senare enligt miljöbalken (1999) jämte andra bestämmelser har bidragit till en avsevärt bättre miljö i Sverige under den period på 30-40 år som den moderna miljölagstiftningen varit i kraft. Utvecklingen har dock inte gått helt smärtfritt och utan gnissel, vilket utvecklas närmare nedan. En viktig slutsats måste dock dras, nämligen att resultaten inte kommer av sig själv utan är starkt beroende av den tekniska utformningen av regelsystemet. Nära kopplat till frågan om bättre miljö är kraven på att bibehålla en opåverkad råvarubas för näringslivet. Det finns ett klart egenintresse för näringslivet att begränsa föroreningarna i de råvaror som företagen kommer att använda som bas för tillverkning. Det gäller bl a skogs- och vattentillgångarna. Integrerad prövning med villkor får som följd att den egna råvarubasen skyddas och bevaras bättre genom minskad förorening (t ex friskare skog och renare vatten).

I det undersökta materialet har överraskande få remissinstanser till SOU-betänkanden på senare år överhuvudtaget kommenterat huvudsyftet med prövningen, nämligen att minska de miljöaspekter som följer med viss industriell verksamhet. Utvecklingen av några tydliga miljöaspekter sedan andra världskriget illustreras i stället med några diagram med den nationella utvecklingen av miljöaspekter och deras respons i naturen (figur 2-6). Det bör noteras att nämnda utsläppsdiagram huvudsakligen bygger på beräkningar enligt de källor som redovisas i diagrammen.

Rättstryggt. För ett företag innebär tillstånd enligt miljöbalken en rättighet att bedriva industriell verksamhet ("miljöfarlig verksamhet") på en viss plats inom ramen för det tillstånd och på de villkor som utfärdats. Verksamhet kan bedrivas utan längre gående krav än de som anges i tillståndet. Detta innebär en väsentlig rättstrygghet. Från ett näringslivsperspektiv är det också en fördel att en myndighet har huvudansvaret för hela beslutsprocessen, vilket ökar möjligheterna till konsekventa och förutsägbara beslut med små administrativa insatser. Bestämmelserna om domstolars och myndigheters handlägningsordning borgar för att verksamhetsutövare får en objektiv och opartisk handläggning. En viktig rättighet är vidare möjligheten att få en dom eller ett beslut omprövat och eventuellt ändrat eller upphävt av en högre instans. En part (verksamhetsutövare, myndighet eller närboende) som inte är nöjd med en dom eller ett beslut kan således överklaga enligt en bestämd instansordning. Till en dom eller ett beslut bifogas anvisningar om inom vilken tid en överklagan skall lämnas in och till vilken myndighet. Rättstryggheten har dock efterhand urholkats genom tidsbegränsningar i tillståndens giltighet, kompletterande generella föreskrifter, mer legalistisk hantering mm. Tillståndsmyndigheterna skall dessutom initiera omprövning i en lång rad olika fall. Det gör att fördelen idag får betraktas som förhållandevis svag.

I det undersökta underlaget kommenteras frågan om rättstrygghet endast med nedanstående kommentar:

Den rådgivande roll som fanns under miljöskyddslagen har underminerats genom miljöbalken genom att förelägganden i den nya lagstiftningen uppfattas väldigt hårt (Tillsynsmyndighet)

Kostnadseffektivt. En annan viktig fråga för näringslivet är att åtgärder kan vidtas på ett kostnadseffektivt sätt. Den integrerade prövningen är en utpräglad "nedifrån och upp-process" med innebörden att det är den verksamhet som direkt berörs som har den primära initiativrätten till att föreslå åtgärder och rimliga nivåer på tillåtna utsläpp, vilket borgar för att åtgärderna blir kostnadseffektiva. Den svenska modellen är mera öppen för individuella lösningar än motsvarande prövning i andra länder. En översikt över motsvarande prövning i andra EU-länder lämnas senare i denna rapport.

I det undersökta underlaget har något uttalande om kostnadseffektiviteten inte kunnat identifieras.

Öppet. Miljöbalken och annan lagstiftning tillförsäkrar medborgare och företag ett antal grundläggande rättigheter.

Genom offentlighetsprincipen har enskilda medborgare goda möjligheter att ta del av handlingar som ingetts till eller upprättats och expedierats av myndigheten. Häri ligger också en fara med ett näringslivsperspektiv. En nackdel med öppenhet kan vara att det ökar möjligheterna för konkurrenter att granska den tekniska utrustningen hos ett företag. Det finns dock alltid möjligheter att sekretessbelägga känslig information men också att utforma informationen så att den blir mindre känslig för utomståendes insyn. Vissa uppgifter om tillverkningsprocesser och ekonomiska förhållanden kan sekretessbeläggas, men aldrig uppgifter om utsläpp.

I det undersökta underlaget framstår frågan om öppenhet på ett splittrat sätt:

Samrådsförfarande positivt men tidskrävande (Verksamhetsutövare)

Det borde vara möjligt att tillgodose principerna i Århuskonventionen och samtidigt effektivisera miljöprövningen (universitet)

Alltför omfattande informationsskyldighet skapar i sig oro (Länsstyrelse)

Tungrott. En nackdel med den integrerade prövningen är att det är en tungrodd och ofokuserad process för alla parter. Miljöbalken, dess förordningar och till miljöbalken anknyttande lagar, ålägger en utövare av näringsverksamhet åtskilliga administrativa förpliktelser och skyldigheter och därmed blir ett tungrott system för alla parter. Det är i varje fall en betungande uppgift för många företag. Ett system med prövning av varje verksamhet för sig kan vidare skapa problem hos berörda myndigheter att rekrytera kompetent personal med tillräckliga industriella kunskaper. Det gäller uppgifter som att:

- ansöka om tillstånd för att få bedriva viss verksamhet
- anmäla viss verksamhet
- upprätta miljökonsekvensbeskrivning
- samråda med myndigheter, enskilda och organisationer
- årligen inge en miljörapport till tillsynsmyndigheten
- årligen betala prövnings- och tillsynsavgift

I det undersökta underlaget framkommer bilden av ett tungrott system på ett tydligt sätt. Följande bild av de sex nämnda uppgifterna framkommer:

- Komplicerad tillståndsprocess
- Miljödomstolar bör tillämpa mer aktiv processledning i prövningsprocessen (Verksamhetsutövare)
- Myndigheters synpunkter bör koordineras via en myndighet (Verksamhetsutövare)
- Kraven på underlag för bedömning av efterlevnad av de allmänna hänsynsreglerna alltför långtgående (Verksamhetsutövare)
- Den rättsliga innebörden av det s.k. allmänna villkoret oklar (Verksamhetsutövare, miljödomstolar, myndigheter)
- Kraven på att redovisa alternativa lokaliseringar för befintlig verksamhet kan vara svåra att uppfylla (Verksamhetsutövare)
- Tillståndsmyndighet alltför generös med att medge anstånd med att avge yttrande (Verksamhetsutövare)
- Vägledning för avgränsning av beslutsunderlaget saknas (Verksamhetsutövare)
- Kraven på detaljerade redovisningar har höjts avsevärt på senare år (Verksamhetsutövare)
- Kraven på redovisningar skiftar mycket mellan olika Länsstyrelser och handläggare (Verksamhetsutövare)
- Tydligare fokus på det sökta tillståndet bör krävas av myndigheter som efterlyser mer information (Verksamhetsutövare)
- Säkerhetsfrågorna har en undanskymd roll för verksamheter som inte omfattas av kraven på särskild säkerhetsrapport (Räddningsverket)
- Det finns stora brister när det gäller beslutsunderlag för att bedöma påverkan på kulturmiljön (Riksantikvarieämbetet)
- Kommunal planering för alternativ lokalisering av energianläggningar (t ex vindkraft) behövs (Energimyndigheten)
- Vägledning behövs för små- och medelstora företag om vad en ansökan om tillstånd skall innehålla (Verksamhetsutövare)
- Praxisåterföring av principiellt viktiga frågor bör förbättras (Myndighet)
- Småföretag behöver konsult hjälp för att veta vilka regler som gäller (tillsynsmyndighet)
- Det måste till dels processuella förändringar inom ramen för gällande lagstiftning, strukturella förändringar som att minska antalet tillstånds- och anmälningspliktiga objekt, färre antal steg och instanser i handlägningsförfarandet och tydligare avgränsningar av prövningen (näringslivsorganisation)

- Samordningsmöjligheter finns i tillståndsprocesser med avseende på samråd som berör både miljöbalken och plan- och bygglagen (Verksamhetsutövare)
- Samordningsmöjligheter tillvaratas i tillståndsprocesser med avseende på samråd som berör väglagen och miljöbalken (Vägverket)
- Samordningsmöjligheter tillvaratas i tillståndsprocesser med avseende på samråd som berör järnvägslagen och miljöbalken (Banverket)
- Parallella prövningsprocesser av järnväg med prövning enligt såväl miljöbalk som speciallag (Banverket)
- Anmälan kan ges en tyngre roll
- Vissa tillståndsfrågor kan hanteras som anmälan, t.ex. lantbruk och efterlevnad av allmänna hänsynsregler (Verksamhetsutövare)
- Omfattande miljökonsekvensbeskrivningar
- Kraven på miljökonsekvensbeskrivning onödigt kostnadskrävande för småföretag (Verksamhetsutövare)
- De omfattande kraven på miljökonsekvensbeskrivningar för med sig att ärendena upplevs som överväldigande och ohanterliga (Boverket)
- Kravnivån för miljökonsekvensbeskrivningar uppfattas som otydlig (Myndighet)
- Olycklig dubblering av beslutprocesser med både MKB och tillståndsprövning (Verksamhetsutövare)
- Önskad dubblering av beslutsunderlaget med både teknisk beskrivning och miljökonsekvensbeskrivning (Verksamhetsutövare)
- Oklart rättsläge för miljökonsekvensbeskrivning under prövningsprocessen (Länsstyrelse)
- Kommunens möjlighet att begära miljökonsekvensbeskrivning i anmälningsärenden bör tas bort (Länsstyrelse)
- Geologiska förhållanden behöver lyftas fram i miljökonsekvensbeskrivningen (SGU)
- Oklar samrådsprocess
- Systemet med miljökonsekvensbedömning förefaller vara avpassat för de största potentiella miljöstöarna (Miljödomstol)
- Ökad flexibilitet behövs för omfattning av miljökonsekvensbeskrivning och samråd (Verksamhetsutövare)
- Systemet med miljökonsekvensbeskrivning bör förenklas (Miljödomstol, myndigheter)

- Särskilt beslut om betydande miljöpåverkan onödigt för verksamhetstyper som redan pekats ut i förordning (Myndighet, verksamhetsutövare)
- Frågan är om den tid det tar med en ytterligare remissvända innan beslut om ”betydande miljöpåverkan” tas står i proportion till den miljövinst den extra vändan innebär (Tillsynsmyndighet)
- Förvirrande för dem som berörs med flera olika samråd (Allmänhet)
- Intresset är begränsat från allmänhetens sida av att delta i samråd (Verksamhetsutövare, Länsstyrelse)
- Lättare att få synpunkter tillgodosedda tidigt i samråd (Länsstyrelse, miljöorganisation)
- Myndigheter och enskilda passiva vid samråd (Verksamhetsutövare)
- Grundligt samråd borde minska behov av komplettering av ansökan (Verksamhetsutövare)
- Även verksamheter enligt bilaga II i EU:s MKB-direktiv ska enligt huvudregeln antas innebära betydande miljöpåverkan och därmed träffas av reglerna om miljökonsekvensbedömning (miljöorganisation)
- Tillsynen kan utvecklas
- Myndigheter tvingas lägga oproportionerligt lång tid på att jaga företag som gjort administrativa misstag som inte påverkar miljön negativt (tillsynsmyndighet)
- Mer resurser måste avsättas till t.ex. länsstyrelser för arbete med tillsynsfrågor (Miljöorganisation)

Lång beslutsprocess. Ett problem, som hela tiden funnits med sedan starten av den integrerade prövningen, är den långa handläggningstiden för prövningen innan beslut kunnat fattas. Denna fråga återkommer ofta i kommentarer från näringslivets sida och det är denna fråga som varit en huvudfråga för denna rapport, nämligen att söka vägar att korta tiden för tillståndsprövningen. Orsaken till den långa tiden skall främst sökas i den formella gången för en ansökan. En verksamhet får som grundregel inte påbörjas förrän tillstånd utfärdats. En lång beslutsprocess är dock inte en nödvändig konsekvens i en integrerad prövning utan beror till stor del på den tekniska utformningen av beslutsprocessen. I Sverige beror en stor del av tidsutdräkten på att remissmyndigheter ofta kräver kompletteringar av ansökan med mer information, i vissa fall med goda skäl.

De politiskt tillsatta kommunala myndigheterna har vidare tidskrävande arbetsformer. En annan orsak är enligt det undersökta underlaget bristande disciplin hos berörda myndigheter med innebörden att remissmyndigheterna ofta begär anstånd med att avge yttrande inom stipulerad tid och att prövningsmyndigheten vanligen medgett anstånd framförallt genom de ledtider som uppkommer mellan varje aktiv arbetsinsats. Det är t ex möjligt att fastställa tidsgränser för varje steg för att därigenom säkerställa att en tillståndsansökan inte blir liggande, vilket är en möjlighet som diskuterats i Sverige.

I det undersökta underlaget framkommer frågan om den utdragna beslutsprocessen på ett entydigt sätt. Frågan är sammankopplad med den tidigare behandlade frågan om ”tungrovt system”:

Handläggningen på länsstyrelserna tar orimligt lång tid och framför allt tillståndsprocessen försvårar för företagen att göra investeringar (Tillsynsmyndighet)

Centrala myndigheter avstår från medverkan i samråd och fördröjer därmed beslutsprocessen (Banverket)

Inför tidsfrister för tillstånds- och anmälningsärenden (Verksamhetsutövare)

Vissa länsstyrelser har som policy att utfärda tillstånd för täkt inom 6 månader (Länsstyrelse)

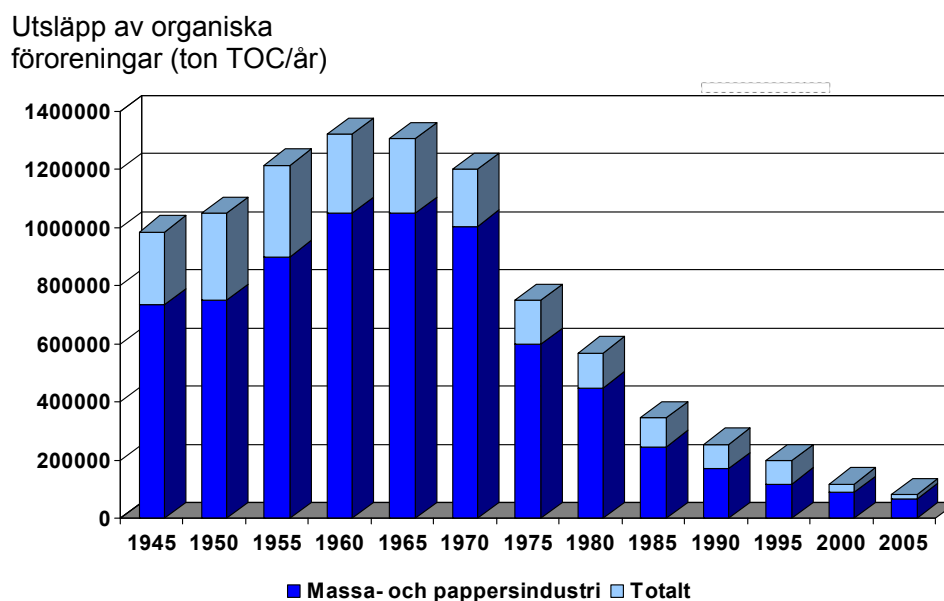
Saknar inneboende drivkraft till miljöförbättringar. I det undersökta underlaget framkommer det att den nuvarande prövningen saknar drivkraft till miljöförbättringar med följd att processen kräver mer myndighetsresurser än nödvändigt:

Inspektörerna tvingas arbeta med sådant som inte ens har en mätbar påverkan på miljön eller som inte alls är relevant för miljömålen (Tillsynsmyndighet)

En variant på hur ett eller flera steg i skickandet av papper och betänkanden skulle kunna tas bort för att korta ärendehanteringstiderna är att tydligare belöna företag som sköter sig (Tillsynsmyndighet)

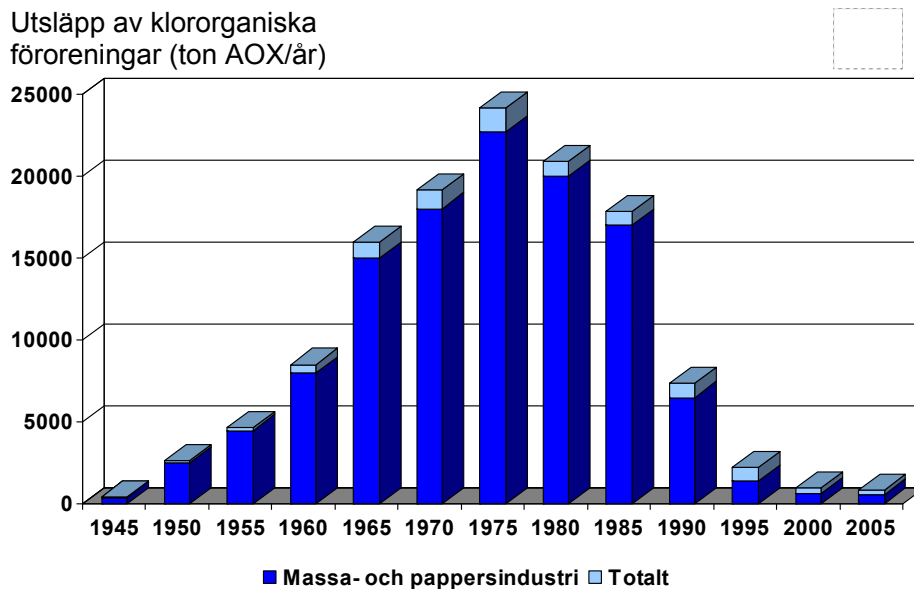
Naturvårdsverket måste bli tydligare i sina råd och rekommendationer till länsstyrelserna och till kommunerna med tolkningar och gränsdragningar; ofta är råden utformade för värsta tänkbara fall med följd att flertalet SME får svårigheter att orientera sig (Verksamhetsutövare)

Figur 2: Utsläpp av organiska föroreningar (ton TOC/år) till vattenområden i Sverige 1945-2005



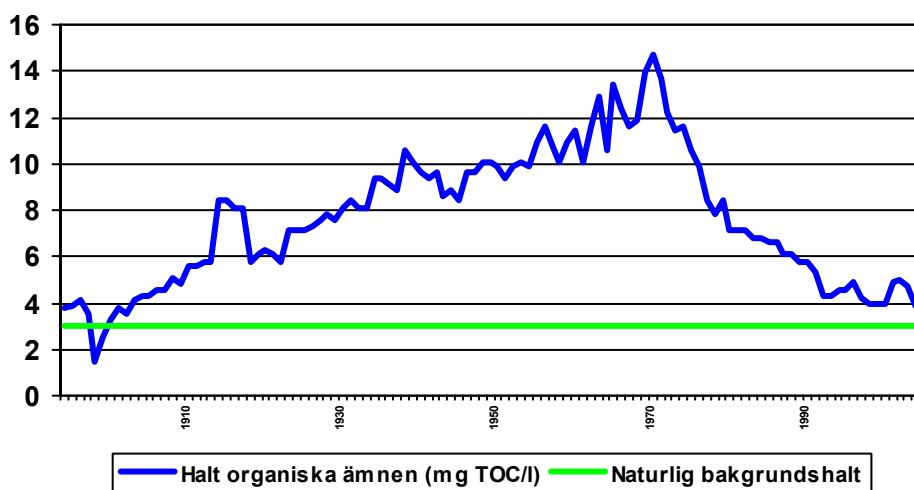
Källor: 1945-1950: Naturvårdsverket (4234); 1950-1980: Naturvårdsverket (4234), Statens offentliga utredningar (SOU 1967:43); 1985-1995: Naturvårdsverket (4234, SNV84); 2000-2005: Naturvårdsverket (web), Skogsindustrierna; 1 COD=4 BOD, 1TOC=1,5 BOD, 1 COD=2,7 TOC;

Figur 3: Utsläpp av klororganiska föreningar (ton AOX/år) till vattenområden i Sverige 1945-2005



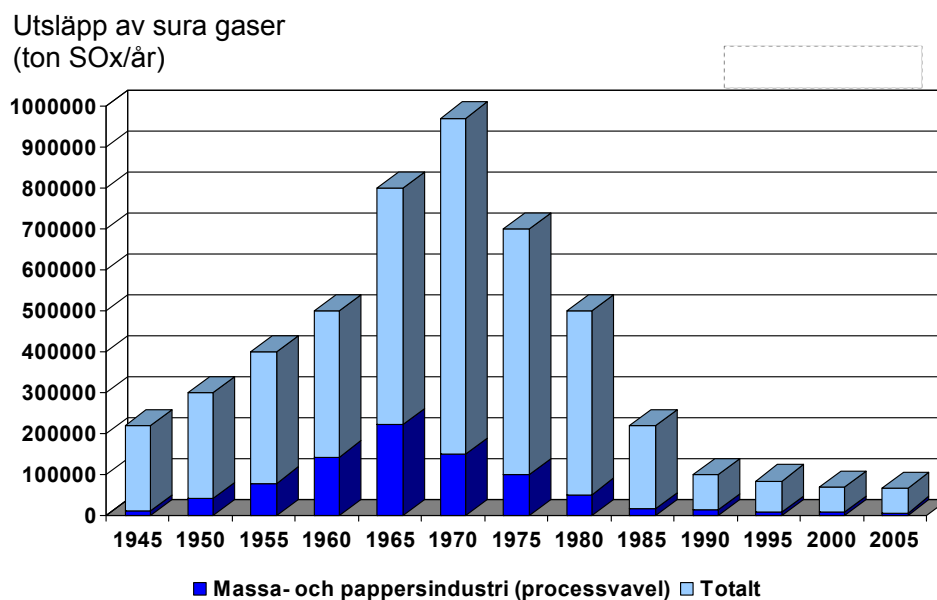
Källor: 1945-1970: Naturvårdsverket (Monitor16); 1970-1985: Naturvårdsverket (4206, 4234); 1990-2005: Naturvårdsverket (4234), Skogsindustrierna, Enell

Figur 4: Vattenkvaliteten i sjön Vänerns utlopp 1894-2005



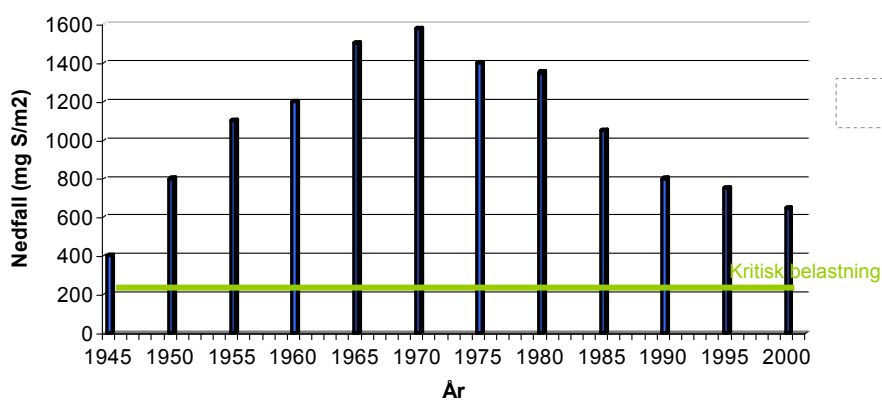
ANM: Mätningarna är utförda med KMnO_4 -metoden åren 1894-1999, därefter med TOC-metoden. De tidiga värdena är omräknade med en faktor, $1 \text{ KMnO}_4 = 3,95 \text{ TOC}$
 Källa: Göteborgs VA-verk, Nationella miljöövervakningen i Vänern

Figur 5: Utsläpp av sura gaser (ton SO_x/år) till luft i Sverige 1945-2005



Källor: 1945-1995: IVL Svenska Miljöinstitutet (IVL B 1109), Naturvårdsverket (Monitor 18, SNV84, 4461,4206); 1995-2005: Skogsindustrierna, P&K, Naturvårdsverket (4234), SCB

Figur 6: Nedfall av luftföroreningar (svavel) i södra Sverige 1945-2000



Källor:
1930-1990: S Mylona, EMEP/MSC-W Report 2/93; 1995-2000: Naturvårdsverket;

2 Översikt över miljöprövning i EU

Syftet med detta avsnitt är att dels analysera de internationella regelverk som idag ligger till grund för nationella regelverk och identifiera de krav som enligt dessa måste uppfyllas, nämligen OECD:s riktlinjer för myndighetsprövning, Aarhuskonventionen om allmänhetens insyn och EU:s direktiv (IPPC-direktivet, EIA-direktivet, Seveso II-direktivet, vattendirektivet). OECD:s riktlinjer får bilda basen för en översikt över olika krav och där sedan de olika direktiven fogas in till en helhet. En översikt över tillämpningen i EU27/EES-länderna lämnas också.

OECD:s riktlinjer för miljöprövning

OECD har utvecklat riktlinjer för de forna östländer som önskar anpassa sin miljölagstiftning till EU-ländernas system. Dessa riktlinjer är dock lika tillämpliga för länder som redan är medlemmar i EU, eftersom EU:s regelsystem i regel medger olika lagstiftningstekniska lösningar i de olika EU-länderna. OECD har förvisso en vidare medlemskrets än länderna inom EU (kapitelrubriken kan verka missvisande). I detta sammanhang vänder sig de nämnda riktlinjerna dock främst till europeiska länder.

OECD redovisar sin syn på hur denna typ av prövning lämpligen kan utformas. Integrerad tillståndsprövning, menar OECD, är att utsläpp till luft, vatten (inkl utsläpp i kommunalt avloppssystem) och land och en rad andra miljöaspekter övervägs i ett sammanhang. Det innebär också att lagstiftaren sätter villkor för tillstånd så att hög skyddsnivå uppnås för miljön i sin helhet. Villkoren baseras vanligen på bästa tillgängliga teknik (best available techniques, BAT), som är en metod för att balansera miljönyttan mot kostnaderna för verksamhetsutövaren. På detta sätt innebär integrerade tillstånd att utsläpp och avfall förebyggs och reduceras till acceptabel nivå. Den redovisning av integrerad miljöprövning som OECD på detta sätt för fram skiljer sig inte på några avgörande punkter från EU:s IPPC-direktiv (redovisas närmare nedan). Däremot framgår innebörden av den integrerade miljöprövningen enklare i OECD:s riktlinjer än EU:s direktiv som ofta har en komplicerad struktur och svårtolkad innebörd. Den inledande beskrivningen av innebörden av integrerad miljöprövning i denna rapport är hämtad från OECD:s riktlinjer.

BAT-konceptet innebär att miljön inte betraktas som en soptipp utan att miljöns självrenande förmåga enbart utnyttjas i den utsträckning som det inte praktiskt och ekonomiskt genomförbart att handla på annat sätt. BAT-definitionen är tillräckligt flexibel för att medge pragmatiska tekniska och ekonomiska överväganden och för att särskilja ny från befintlig verksamhet. Den integrerade prövningen är lämpad för stora anläggningar. För små och medelstora verksamheter kan förenklade system användas.

I korthet innebär integrerad miljöprövning att ansökan lämnas till en myndighet för en verksamhet med stor öppenhet i förfarandet. Den prövande myndigheten kan lämpligen utgöras av en central eller regional myndighet för de stora verksamheterna och regional eller lokal myndighet för de små och medelstora verksamheterna. Prövningen har som utgångspunkt att en verksamhet normalt bara behöver vända sig till en myndighet även om många andra myndigheter och intressenter också medverkar i olika faser i prövningsprocessen.

Den konkreta utformningen av den integrerade prövningen beror till stora delar hur den kan infasas på ett naturligt sätt i respektive lands kultur och legala system. Den kommer därför att gestalta sig olika sätt i olika länder. Sättet på vilket olika intressenter och allmänheten kan medverka och lämna sina synpunkter under prövningen beror också på detta. OECD framhåller att det är viktigt att sätta tidsgränser för varje fas i prövningsprocessen. Tidsgränser leder till lägre kostnader för sökanden och lägger större ansvar på myndigheter. OECD nämner en tidsgräns om 5 månader som en längsta acceptabel tidsperiod för hela prövningsprocessen från ansökan till beslut.

BAT är ett viktigt beslutskriterium i prövningen. För uttolkningen av BAT har EU utarbetat särskilda tolkningsdokument för olika branscher (BAT Reference Documents, BREFs). I dessa, ofta omfattande dokument, beskrivs BAT med hjälp av värden för utsläpp (ELV, Emission Limit Values) inom ett intervall som möjliggör hänsynstaganden till olika lokala förhållanden. Emellertid finns det ingen enkel tumregel för vad BAT egentligen innebär i det enskilda fallet utan en informerad bedömning av den prövande myndigheten kommer alltid att få bli ett inslag i prövningsprocessen. Det bör dock finnas goda skäl för att ett beslut avviker i betydande grad från nämnda BREFs.

Utformningen av prövningen måste ta hänsyn till flera andra legala krav, särskilt den samverkan som kan åstadkommas mellan tillståndsprövning och kraven på miljökonsekvensbedömning för vissa typer av verksamheter. Det finns dock viktiga skillnader mellan processerna att beakta när det gäller bl a tillämpningsområde, i vilken fas de kommer in, fokusområde och alternativa lösningar. EIA-processen är lämpad för de riktigt stora infrastruktur- och industriprojekten. Vidare bör den komma så tidigt som möjligt i processen med utvecklingen av ett projekt.

Tillståndsprocessen är enligt OECD tillämplig för ny verksamhet och betydande ändring i befintlig verksamhet. Arbetet med det projekt för vilket tillstånd söks bör inte påbörjas innan tillstånd lämnats. OECD rekommenderar att myndigheternas del i prövningen finansieras med allmänna medel.

I ett kommande avsnitt kommer skillnaderna att tydliggöras mellan å ena sidan regelsystemet enligt OECD/EU och tillämpningen i EU-länder i allmänhet och å andra sidan tillämpningen i Sverige.

EU:s regelverk på miljöområdet med krav på nationell nivå

EU:s miljöpolitik bygger på tre viktiga principer:

- Subsidiaritetsprincipen – EU utformar gemensam politik där måluppfyllelse bättre kan uppnås med gemensam politik än nationell
- Försiktighetsprincipen – risken för skador och olägenheter medför skyldighet att vidta åtgärder
- Förorenaren betalar- förorenaren betalar för de miljöskyddsåtgärder som krävs

De institutioner som har till uppgift att genomföra miljöpolitiken på EU-nivå är följande. Europeiska Kommissionen har initiativrätten till ny lagstiftning. Miljökommissionären är ledamot i Kommissionen. Ett miljödirektorat inom Kommissionen har ansvar för miljöfrågorna och leds av en generaldirektör. EU:s ministerråd (på miljöområdet EU-ländernas miljöministrar) beslutar om de olika miljöreglerna. Europaparlamentet är rådgivande och är ofta medbestämmande med ministerrådet om miljöregler. Europadomstolen tolkar reglerna vid tvister. Tre myndigheter har egna uppgifter.

European Environment Agency (EEA) i Köpenhamn har till uppgift att kartlägga, analysera och informera om utvecklingen i miljön samt att utvärdera effekten i miljön av olika åtgärder. European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau (EIPPC) i Sevilla har till uppgift att dokumentera bästa teknik för de branscher som omfattas av IPPC-direktivet (direktivet beskrivs nedan). En nyinrättad Kemikaliemyndighet i Helsingfors kommer att arbeta med frågor kring registrering och utvärdering av kemikalier enligt förordningen REACH, som antogs i december 2006.

Inom EU förekommer vanligen två typer av regler, minimiregler och harmoniserande regler. Minimiregler innebär att EU sätter en miniminivå som anger den lägsta nivån för EU:s gemensamma miljöpolitik. Det är fritt för det enskilda medlemslandet att i sådana frågor införa mera skärpta regler. Harmoniserande regler syftar till att skapa gemensamma regler inom EU. Dessa är ofta handelsrelaterade, dvs. regelverket skall underlätta den fria rörligheten av varor och tjänster inom EU. Det enskilda medlemslandet får i sådana frågor inte frånga ett beslut om harmonisering, för såvitt det inte sker på bekostnad av människors hälsa eller miljön. I sådana fall kan medlemslandet medges att införa strängare regler.

EU:s miljöregler är av fyra slag:

- Förordning ("Regulation")
- Direktiv ("Directive")
- Beslut
- Rekommendationer

Direktiv och förordning är EU:s huvudalternativa regleringsinstrument. Direktiven är bindande för medlemsstaterna inom EU och används vanligtvis för att skapa minimiregler på miljöområdet. Medlemsländerna får själva bestämma på vilket sätt direktiven skall genomföras. Det betyder att det finns en viss flexibilitet i tillämpningen och hur de olika artiklarna i direktiven kan genomföras. Genomförandet omfattar såväl de regelverk som behövs som den uppföljning av att regelverket som behövs för att omsätta regelverket i praktiken. Direktiv är den vanligaste formen för reglering inom miljöområdet. Det andra av nämnda regleringsinstrument, förordning, har omedelbar rättskraft i respektive medlemsland.

Förordning används för harmoniserande frågor, t.ex. när det gäller produktrelaterade frågor som regleringen av kemikalier enligt förordningen REACH. Beslut är bindande för den som beslutet riktar sig till. Rekommendationer används mera sällan.

Nedan beskrivs några av de ca 200 direktiv och förordningar som bildar stommen i EU:s regelverk på miljöområdet. De direktiv behandlas som enligt Europeiska Kommissionen har samband med miljöprövning. Det första av dessa, IPPC-direktivet, bygger på en metod som innebär att de olika miljöaspekterna ("föroreningsutsläpp" o d) begränsas vid källan där de uppkommer och med utnyttjande av den bästa teknik (BAT) som finns tillgänglig för detta ändamål. LCP-, WI- och VOC-direktiven bygger på en liknande ansats och har en parallell roll i förhållande till IPPC-direktivet, fast med fokus på vissa typer av anläggningar (förbränningsanläggningar, avfallsbehandling respektive vissa typer av luftförorenande anläggningar). EIA-direktivet har till uppgift att skapa de kunskaper som behövs för att fatta kloka beslut. Seveso-direktivet har tillkommit för att öka säkerheten vid stora industrianläggningar. Vattendirektivet bygger på en kombinerad reglering med önskade värden på miljö kvalitet som utgångspunkt och begränsning av utsläpp från industriella punktkällor och utbredda utsläppskällor. Direktivet om allmänhetens medverkan syftar till att säkerställa att allmänheten kan ta del av information och medverka i beslutsprocessen. Avgränsningen av direktiv för denna rapport utesluter naturligtvis inte att det kan finnas ytterligare direktiv som kan vara av intresse och med krav på tillståndsprövning eller med krav som kan lösas med tillståndsprövning.

IPPC direktivet

Det s.k. "IPPC-direktivet" är ett direktiv från 1996 med inriktning på att säkerställa att EU:s medlemsländer inför system för att förebygga och minska miljöaspekter från vissa typer av verksamheter (Dir 96/61 EC, Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC). Direktivet motsvarar ungefär den prövning som fanns i Sverige enligt den lagstiftning som var i kraft när IPPC-direktivet utarbetades. Direktivet innehåller några huvudfrågor och vill särskilt underlätta en integrerad ansats till reglering av miljöaspekter (utsläpp till luft, vatten, buller, avfall, etc.) från industrin, att åtgärder baseras på bästa tillgängliga teknik, att villkor i tillstånd utformas flexibelt och tar hänsyn till vilken typ av verksamhet det är fråga om, dess lokalisering och andra lokala förhållanden samt att allmänheten ges möjlighet att medverka i beslutsprocessen. Direktivet omfattar ca 20 sidor.

De verksamheter som omfattas av IPPC-direktivet motsvarar ungefär de som i Sverige upptas på den s.k. A-listan och delar av den s.k. B-listan enligt den svenska prövningsförordningen. Det innebär att det är fråga om förhållandevis stora anläggningar.

Bästa teknik (Best Available Techniques, BAT) är ett viktigt beslutskriterium för att bestämma olika begränsningsvärden för utsläpp (ELV). Direktivet stipulerar att en ny verksamhet av det slag som förtecknas särskilt (massa- och pappersbruk, stålverk etc.) skall ha tillstånd för sin verksamhet innan den får påbörjas. Tillståndskrav gäller också betydande förändring i befintlig sådan verksamhet, dvs. ändring som kan medföra betydande negativa verkningar på människans hälsa eller i miljön (gäller från 30 oktober 1999). För annan befintlig verksamhet enligt nämnda förteckning krävs också tillstånd (gäller från 30 oktober 2007) (IPPC, artikel 4, 5, 12). Bedömningen av huruvida en ändring kan få sådana verkningar görs av en behörig myndighet. Den 30 oktober 2007 skall direktivet i sin helhet ha införts i medlemsländerna med undantag för de uppskov som de nya medlemsländerna i EU27 kan ha förhandlat sig till i samband med inträdet i EU.

En ansökan om tillstånd skall innehålla följande komponenter (IPPC, artikel 6):

- Beskrivning av verksamheten samt uppgifter om råvaror och energi som behövs
- Beskrivning av platsen för verksamheten
- Beskrivning av utsläppskällor och typ och mängd av föroreningsutsläpp som kan förutses och de effekter i miljön som dessa kan komma att ge upphov till
- Beskrivning av tekniska åtgärder för att förebygga och minska föroreningsutsläpp och avfall
- Beskrivning av de åtgärder som behövs för att uppfylla vissa allmänna principer (IPPC, artikel 3):
- Alla förebyggande åtgärder är vidtagna mot förorening, i synnerhet genom att tillämpa BAT
- Ingen betydande förorening förorsakas
- Avfall undviks, återvinns ("recovered") eller (om det tidigare är tekniskt eller ekonomiskt omöjligt) deponeras
- Energi används effektivt
- Nödvändiga åtgärder vidtas för att förebygga olyckor och begränsa deras konsekvenser

- Nödvändiga åtgärder vidtas för att undvika föroreningsrisk i samband med att verksamheten upphör och att verksamhetsområdet återlämnas i tillfredsställande skick
- Planerade åtgärder för att mäta utsläpp av föroreningar
- Beskrivning av de huvudalternativ som studerats inför ansökan

En viktig fråga är innebörden av prövningen. Direktivet kräver att de frågor provas som har att göra med verksamhetens miljöaspekter som påverkar eller kan påverka miljön på ett menligt sätt så att syftet uppnås med att förebygga och styra förorening från vissa särskilt angivna typer av verksamheter (IPPC, artikel 1, 6, 8). Direktivet kräver inte- som i Sverige – att varje verksamhet provas så fort ändringar görs i produktionen (med undantag för ”mindre ändring”), oavsett vilken miljöpåverkan som förändringarna kan ge upphov till. Flertalet andra EU-länder kräver tillstånd enligt IPPC-direktivets huvudregel, dvs. för ny verksamhet och för befintlig verksamhet samt för ändringar som kan ge upphov till betydande negativa effekter på människans hälsa eller miljön. Prövningen begränsas till den del av verksamheten som påverkas av ändringen. I samband med förändring av befintlig verksamhet anges två alternativ: Nytt tillstånd eller ändring av villkoren i befintligt tillstånd (IPPC, artikel 5). Med språkbruket i Sverige skulle alltså påbyggnadstillstånd som avser själva ändringen vara ett förfarande som uppfyller direktivet.

Behörig myndighet skall regelbundet granska utfärdade tillstånd och, om det är nödvändigt, uppdatera dem (IPPC, artikel 13). Denna granskning skall utföras i följande fall:

- Om föroreningen från verksamheten är av den omfattningen att nya eller ändrade villkor behöver fastställas
- Om ändringar i BAT kan göra det möjligt att minska miljöaspekter i väsentlig grad utan betydande kostnader
- Om driftsäkerheten kräver användning av annan teknik
- Om andra krav inom EU eller nationellt så kräver

För befintlig verksamhet som ändras och där ändringen inte bedöms ge upphov till betydande negativa verkningar på människans hälsa eller miljön krävs ingen särskild tillståndsprövning. Däremot skall befintlig verksamhet som ändrar sin verksamhet med verkningar i miljön anmäla detta till behörig myndighet. Om det behövs skall myndigheten justera villkor i tillstånd med anledning av ändringen.

Den första av de inledningsvis nämnda huvudfrågorna för IPPC-direktivet, den integrerade ansatsen, innebär följande. Det krävs enligt direktivet att en befintlig verksamhet bedrivs enligt ett tillstånd som antingen ändras eller där villkoren ändras. De allmänna principerna ovan skall följas (IPPC, artikel 3). I tillståndet skall alla miljöfrågor integreras och tillstånd utfärdas av en myndighet eller att, om så inte är fallet, myndigheterna samordnar sin verksamhet (IPPC, artikel 7).

Den andra huvudfrågan innebär att tillståndsvillkor skall utformas så att de följer de nämnda allmänna principerna (IPPC, artikel 3), bl a att de bygger på BAT. Om det är så att EIA-direktivet är tillämpligt tillkommer krav på miljökonsekvensbedömning.

I anslutning till IPPC-direktivet har EU genom ett institut i Sevilla (European IPPC Bureau) låtit utföra dokument som redovisar en uttolkning av vad som bör anses vara bästa teknik (BAT Reference Documents, BREFs) inom en bransch. Hittills har en första omgång om drygt 30 sådana dokument publicerats och arbetet med en andra omgång har i vissa fall påbörjats, se tabell 1. Dessa dokument finns tillgängliga på EU:s webbplats.

Den tredje av de inledningsvis nämnda huvudfrågorna för IPPC-direktivet, att villkor i tillstånd skall utformas flexibelt, innebär följande. Ett tillstånd skall innehålla begränsningsvärden för utsläpp, ELVs, om utsläpp kan förväntas förekomma i betydande mängder. En särskild förteckning av lämpliga indikatorer som kan ligga till grund för villkor för utsläpp till luft och vatten återges i direktivet (IPPC, bilaga III, återges senare i tabell 13). Tillståndet skall också omfatta onormala situationer. Tillståndet skall innehålla krav på kontroll av verksamheten (IPPC, artikel 9 (5)).

För tidigare nämnda två situationer, ny verksamhet och väsentlig ändring av befintlig verksamhet, krävs tillståndsprövning alternativt att behörig myndighet i förväg fastställer begränsningsvärden för utsläpp, s.k. utsläppsnormer, GBR (IPPC, artikel 9 (8)). Flera medlemsländer har valt detta senare sätt att bestämma kravnivåerna. En beskrivning av detta återkommer vi till senare. I de fall tillståndsprövning tillämpas för varje enskild verksamhet för sig, som i Sverige, föreskrivs att medlemslandet skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillämpliga befintliga verksamheter bedriver verksamheten enligt ett tillstånd eller på annat lämpligt sätt med särskilda krav på vad en ansökan om tillstånd skall innehålla (IPPC, artikel 6).

En behörig myndighet skall utfärda ett tillstånd som säkerställer att verksamheten bedrivs enligt kraven i IPPC-direktivet (IPPC, artikel 8). För nya verksamheter och betydande ändringar i befintlig verksamhet gäller kraven från 30 oktober 1999, för andra befintliga verksamheter 30 oktober 2007. Direktivet har alltså ännu inte börjat tillämpas i alla delar.

Medlemslandet skall vidta åtgärder för att säkerställa att villkoren i tillstånden följs och att verksamhetsutövaren regelbundet informerar behörig myndighet om resultaten av kontrollverksamheten (IPPC; artikel 14). Resultaten av kontrollen skall också göras tillgänglig för allmänheten (IPPC, artikel 15 (2)).

Tabell 1: Utarbetade BREFs

SNI	Kod enligt IPPC-direktiv	Bransch	Färdig år
01	6.6	Intensive Livestock Farming	2003, 2008
10-14		Management of Tailings and Waste -Rock in Mining activities	2004
15	6.4-6.5	Slaughterhouses and Animal Byproducts	2005
15	6.4	Food, Drink and Milk processes	2006
17	6.2	Textile processing	2003
19	6.3	Tanning of hides and skins	2003, 2007
21	6.1	Pulp and Paper manufacture	2001, 2006
23	1.2	Refineries	2003, 2008
24	4.2	Chlor-Alkali manufacture	2001, 2008
24	4.2-4.3	Large Volume Inorganic Chemicals - Ammonia, Acids & Fertilisers	2006
24	4.2	Large Volume Inorganic Chemicals - Solid &Others	2006
24	4.1	Large Volume Organic Chemicals	2003, 2008
24	4	Common waste water and waste gas treatment and management systems in the chemical sector	2003, 2007
24	4.2	Speciality Inorganic Chemicals	2006
24	4.1	Organic Fine Chemicals	2006
24	4.1	Polymers	2006
26	3.1	Cement and Lime production	2001, 200x
26	3.3	Glass manufacture	2001, 2006
26	3.5	Ceramics	2006
27	2.1-2.2	Iron and Steel production	2001, 2006
27	2.3	Ferrous Metal processing	2001, 2007
27	2.5	Non-Ferrous Metal processes	2001, 2007
27	2.4	Smitheries and Foundries	2005
28	2.6	Surface treatments using solvents	2006
40	1-6	Energy Efficiency	2006
40, 90	1.1	Large Combustion Plant	2006
90	5.2	Waste Incineration	2006
90	5	Waste Treatments	2006
01-90	1-6	Cooling systems	2001
01-90	1-6	Monitoring systems	2003
01-90	1-6	Economic and cross media issues under IPPC	2003, 2007
	1-6	Emissions from storage of bulk or dangerous materials	2006

Källa: Europeiska Kommissionen, 2007

Den fjärde av de inledningsvis nämnda huvudfrågorna för IPPC-direktivet, att allmänheten skall medges möjlighet att medverka i beslutsprocessen, innebär följande. Allmänheten skall på ett tidigt stadium informeras om tillståndsansökan. Den dokumentation som själva tillståndprocessen ger upphov till skall vara tillgänglig för den berörda allmänheten (t ex närboende och frivilliga miljöorganisationer), dvs. ansökan, miljökonsekvensbeskrivning, yttranden från olika parter, det slutliga tillståndet etc. Den berörda allmänheten skall också ha rätt att yttra sig i ärendet och kunna göra anspråk på att synpunkterna beaktas innan beslut fattas. Det skall också finnas möjlighet för den berörda allmänheten att överklaga ett beslut i domstol eller myndighet ("annat oberoende och opartiskt organ som inrättas genom lag"). Resultaten av utsläppsmätningar, som är en följd av tillståndet, skall göras tillgängliga för allmänheten (IPPC, art 15). Bestämmelserna om allmänhetens deltagande är likalydande i IPPC- och EIA-direktiven (sistnämnda direktiv beskrivs nedan).

EIA-direktivet

Syftet med EIA-direktivet (Dir 85/337/EC, Environmental Impact Assessment) är att underlätta bedömning av miljöeffekter av offentliga och privata projekt som kan förmodas medföra betydande verkningar i miljön (EIA, artikel 1). Direktivet förutsätter att behörig myndighet har någon form av granskningsförfarande och gör en bedömning av ett sådant projekt med avseende på dess natur, storlek eller plats och därvid tar ställning till om projektet kan fullföljas (EIA, artikel 1, 2). Med svenskt språkbruk kan detta granskningsförfarande utgöras av tillståndsprövning men kan också vara en anmälan där en myndighet genom ett beslut godkänner en verksamhets förslag till lösning.

Miljökonsekvensbedömningen kan integreras i ett tillståndsförfarande (EIA, artikel 2). I detta avsnitt avser begreppet miljökonsekvensbeskrivning det dokument som innehåller den information som miljökonsekvensbedömningen baseras på, dvs. beskrivningen är ett dokument och bedömningen en process. Om man kombinerar IPPC- och EIA-direktiven är hela den samlade processen en miljökonsekvensbedömning i direktivets mening. Det finns en viktig gemensam faktor för IPPC- och EIA-direktiven, nämligen att de enbart gäller situationer som kan förmodas medföra betydande verkningar i miljön.

Innebörden enligt EIA-direktivet är att en miljökonsekvensbedömning skall identifiera, beskriva och bedöma direkta och indirekta effekter med avseende på följande faktorer:

- Människor, fauna och flora
- Mark, vatten, luft, klimat och landskap
- Materiella tillgångar och kulturarvet
- Samspelet mellan nämnda faktorer (EIA, artikel 3)

För vissa typer av projekt föreskrivs att en miljökonsekvensbedömning alltid skall utföras, då projekten ifråga alltid förmodas leda till betydande miljöpåverkan (EIA art1, 4.1). Det är enbart för stora projekt som det obligatoriskt krävs en miljökonsekvensbedömning. Det gäller projekt av typ stora djurhållningsanläggningar, gruvor, massa- och pappersbruk, raffinaderier, integrerade kemiska anläggningar, anläggningar som hanterar asbest, stål- och metallverk, stora kraftstationer, anläggningar för förvaring av radioaktivt avfall och anläggningar för hantering av hushållsavfall och farligt avfall. Vidare antas infrastrukturprojekt som motorvägar, järnvägar, flygplatser och hamnar vara av denna typ (EIA, bilaga I). I Sverige berör detta krav ca 200 anläggningar och ett 100-200 infrastrukturprojekt (hamnar, flygplatser, motorvägsbyggen, järnvägsbyggen), totalt 300-400 projekt.

En annan grupp av verksamheter, där medlemslandet kan kräva miljökonsekvensbedömning om det behövs, förtecknas i en bilaga till direktivet (EIA, art 4.2; bilaga II). Medlemslandet kan avgöra behovet av miljökonsekvensbedömning genom att antingen göra en bedömning från fall till fall eller utforma kriterier för att kunna avgöra vilka projekt som skall omfattas eller kombinera de båda urvalsförfarandena. Flertalet av de verksamheter som förtecknas återfinns i Sverige i prövningsförordningen som s.k. A- eller B-anläggningar. Även andra typer av anläggningar förtecknas som intressanta för en miljökonsekvensbedömning, bl a infrastrukturprojekt, där miljökonsekvensbedömningen i Sverige ofta görs enligt PBL eller annan speciallagstiftning, t ex för vattendammar, skidliftar och båtmarinor (EIA, bilaga II). I samband med beskrivningen nedan om redovisningen av miljölagstiftningen i Sverige beskrivs hur miljökonsekvenser behandlas.

När det gäller kraven på miljökonsekvensbedömning i det senare fallet skall alltså medlemslandet utforma någon form av urvalsförfarande.

Urvalet kan utföras på grundval av kriterier som utformas i förväg eller genom att vissa typer av anläggningar pekats ut från fall till fall. I det fall att kriterier används för urvalet skall dessa omfatta en beskrivning av projekten (storlek, samspel med andra anläggningar, användning av naturresurser, avfall, föroreningsutsläpp och risk för olyckor), deras lokalisering (naturens känslighet, existerande markanvändning, naturens egen läkande förmåga) och möjlig påverkan (utbredning, gränsöverskridande påverkan, omfattning och komplexitet, sannolikhet för påverkan, varaktighet, frekvens och reversibilitet) (EIA bilaga III). En rimlig utgångspunkt vid utformning av dessa kriterier är därvid att den regel som gäller generellt i EIA-direktivet också gäller för anläggningarna i bilaga II, dvs. det skall vara ett projekt där det finns risk för betydande verkningar i miljön. Tillsammans omfattar EIA-direktivet betydligt fler typer av projekt och verksamheter än IPPC-direktivet om man räknar in alla typer av verksamheter enligt både bilaga I och II. I Sverige har denna fråga lösts så att ett stort antal projekt ur såväl bilaga I som bilaga II förtecknas i en förordning och som alltid skall omfattas av en miljökonsekvensbedömning (Förordningen om miljökonsekvensbedömningar), dock utan att ta till vara på möjligheten att utforma särskilda kriterier.

I direktivet preciseras vilken typ av information som en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla, vilka aktörer som bör få möjlighet att medverka, hur gränsöverskridande frågor skall hanteras och allmänhetens deltagande (EIA, artikel 5-10). I allt väsentligt omfattar en miljökonsekvensbeskrivning frågor som föreskrivits som underlag vid prövning av miljöfarlig verksamhet i den svenska miljölagstiftningen långt före direktivets tillkomst, se tabell 3.

Andra berörda myndigheter skall också beredas möjlighet att yttra sig över projektet (EIA, art 6.1). När det gäller allmänhetens medverkan innehåller direktivet i huvudsak samma krav som IPPC-direktivet (EIA, art 6.2, 9).

SEA-direktivet

I SEA-direktivet, Dir 2001/42/EC, Environmental assessment of certain plans and programmes (SEA-directive), som är ett till EIA-direktivet närliggande direktiv, föreskrivs att strategiska miljöbedömningar utförs för planer och program som upprättas av offentliga organ. Planer och program av detta slag är t ex de vägplaner som föregår varje vägbyggnation, de planer som föregår områdesskydd enligt miljöbalken, områdesplaner enligt PBL och kommunala energiplaner. Detta direktiv berörs inte närmare i denna rapport.

Tabell 3: Miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöskyddslagen, miljöbalken och EIA-direktivet

Beskrivning av miljöfrågorna enligt den tidigare ML	Miljökonsekvensbeskrivning enligt MB	Miljökonsekvensbeskrivning enligt EIA-direktivet
Teknisk beskrivning	Beskrivning av verksamheten med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning	Projektet (plats, utformning, storlek)
Förslag till miljöskyddsåtgärder	Beskrivning av åtgärder för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas	Beskrivning av åtgärder för att undvika, minska och – om möjligt- avhjälpas betydande negativa effekter
Beskrivning av miljöeffekterna (typ av störning, risken för störning, intensiteten i störningen)	Nödvändiga uppgifter för att visa och bedöma verksamhetens eller åtgärdens inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser	Data som krävs för att identifiera och bedöma de huvudsakliga effekterna som projektet kan förmodas få på miljön
Val av plats (med utredning om alternativa platser)	Redovisning av alternativa platser; Redovisning av alternativa utformningar av verksamheten; Motivering till det valda alternativet	Huvudalternativ och en indikation till valet med avseende på miljöeffekter
	Nollalternativet - beskrivning av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd	
Redogörelse för samråd	Samrådsredogörelse	
	Icke-teknisk sammanfattning	Icke-teknisk sammanfattning

ANM: Miljökonsekvensbeskrivningen enligt miljöbalken innehåller två spår – i denna tabell redovisas enbart den mest utförliga

Källor: Westerlund, 1981; Miljöbalksutbildningen, 1998; EIA-direktivet, artikel 5;

Seveso II-direktivet

”Seveso II-direktivet”, Dir 96/82 EC, Control of major-accident hazards involving dangerous substances (Seveso II Directive), syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser som innefattar farliga ämnen och mildra konsekvenserna för människa och miljön av sådana händelser. Ett annat sätt att uttrycka saken är att det gäller att höja säkerheten på stora industrianläggningar. Namnet ”Seveso II-direktiv” härrör från den händelse som utlöste arbetet med direktivet, nämligen en olycka med utsläpp av dioxiner från en anläggning i Seveso i norra Italien 1976. Seveso II betyder att det är den andra versionen av direktivet som nu är ikraft. Ett viktigt krav är den säkerhetsrapport som skall avlämnas regelbundet. I den skall berörda verksamhetsutövare visa bl a att det finns ett fungerande säkerhetssystem, att faror som kan utlösa stora olyckor har identifierats samt att nödvändiga åtgärder vidtagits för att förebygga sådana händelser och begränsa deras effekter. Säkerhetsrapporten skall uppdateras regelbundet och åtminstone vart femte år (Seveso II, art 9). Denna säkerhetsrapport skall i Sverige, som tidigare nämnts, bifogas i tillämpliga fall ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet (9 kap 6 § miljöbalken).

LCP-direktivet

LCP-direktivet, Dir 88/609/EEC, 2001/80/EC, Limitation of emissions of certain pollutants into the air from Large Combustion Plants, syftar till att minska föroreningsutsläpp av försurande ämnen, stoft, och ozonbildande ämnen från stora förbränningsanläggningar. Med stora förbränningsanläggningar avses sådana som har en effekt som är större än 50 MW (dessa är tillståndspliktiga i Sverige, nedan beskrivs innebörden av detta). De anläggningar som omfattas av LCP-direktivet omfattas också av IPPC-direktivet.

VOC-direktivet

VOC-direktivet, Dir 1999/13/EC, Limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations, syftar till att minska utsläpp av flyktiga organiska föreningar (Volatile Organic Compounds, VOC) från industriell verksamhet. Direktivet omfattar framför allt verksamhet som använder lösningsmedel som tryckerier, rengöringsverksamhet, bilmålerier, tvätterier, skofabriker och läkemedelsindustri.

De anläggningar som omfattas av VOC-direktivet omfattas också av IPPC-direktivet.

WI-direktivet

WI-direktivet, Dir 2000/76/EC, Incineration of waste, syftar till att förebygga och minska miljöaspekter från förbränning av avfall.

Direktivet är inriktat på att begränsa utsläpp av sura gaser (svaveloxider, kväveoxider, saltsyra), tungmetaller, stoft samt dioxiner och furaner. De anläggningar som omfattas av WI-direktivet omfattas också av IPPC-direktivet.

Vattendirektivet (WFD-direktivet)

Ramdirektivet för vatten (Dir 2000/60/EC, The Water Framework Directive) ersatte ett stort antal direktiv, som utfärdats inom EU på vattenområdet under 1970-1990-talen. Ett viktigt skäl till att de olika direktiven tagits fram är det faktum att det fanns och fortfarande finns brister i vattenkvaliteten och att vattenförorening är en gränsöverskridande fråga. Två orsaker har angetts till att ett omtag i denna fråga befanns nödvändigt. Den ena är att vattenkvaliteten inte förbättrades tillräckligt som en följd av dessa direktiv. Den andra är att direktiven sammantaget gav en ganska splittrad bild av inriktningen när det gäller skyddet av vattenresurserna inom EU. Ett initiativ under 1990-talet ledde fram till att de olika direktiven samlades under en hatt. Direktivet är ett omfattande regelverk, trädde i kraft år 2000 och har en lång genomförandefas enligt ett tidsschema som anges i direktivet och som sträcker sig fram till år 2027. Texten i direktivet inkl bilagor omfattar ca 100 sidor.

Direktivet syftar till att uppnå följande huvudmål:

- Skydda alla vatten, såväl ytvatten som grundvatten
- Uppnå bra vattenkvalitet för alla vatten till vissa tidpunkter
- Upprätta en ny förvaltningsorganisation, baserad på avrinningsområden
- Upprätta en kombinerad regleringsansats, baserad på en kombination av begränsningsvärden för utsläpp och värden för miljökvalitet
- Rätt prissättning av vattnet
- Engagera medborgarna

Utgångspunkten för hanteringen av vattenresurserna är ekologiska och kemiska faktorer. ”God ekologisk status” och ”god kemisk status” är två begrepp som etableras. Dessa begrepp definieras närmare i direktivet, liksom mål som skall uppnås till vissa bestämda tidpunkter. Måluppfyllelsen ”god status” skall uppnås senast år 2015.

De nya fem vattenmyndigheterna har redan börjat verka i Sverige. Indelningen bygger på att vattnet från ett vattendistrikt rinner ut i samma havsbassäng. En länsstyrelse i varje vattendistrikt är vattenmyndighet. Uppgifter för dessa är bl a att upprätta åtgärdsprogram för att nå de miljömål som anges i direktivet. Dessa miljömål kommer troligen att författningsregleras och tar därmed över de miljö kvalitetsmål som regering och riksdag tidigare beslutat om i Sverige i den del det finns överlappning. Direktivet anger med stor detaljrikedom vad dessa åtgärdsprogram skall innehålla.

De miljömål som anges i vattendirektivet har en annorlunda karaktär än de svenska. I själva verket består dessa miljömål av en blandning av mål och medel för att uppnå målen. Exempelvis stadgas att medlemsstaterna skall genomföra alla åtgärder för att förebygga en försämring av statusen i ytvatten (WFD, art 4). Enbart beskrivningen av miljömålen omfattar 5-6 sidor.

Vattenförvaltningarnas uppgifter kan sammanfattas i följande punkter:

- Inventera vattenförekomsterna och den påverkan dessa utsätts för, baserat på ett omfattande mätprogram
- Klassificera vattenförekomsterna i förhållande till miljömålen
- Utarbeta åtgärdsprogram för att nå miljömålen
- Övervaka tillståndet i miljön och kontrollera att vidtagna åtgärder får avsedd effekt
- Utarbeta förvaltningsplaner som redovisar kunskapsläget och uppnådda resultat

Åtgärdsprogram och förvaltningsplaner skall kunna fastställas senast den 22 december 2009. Sammantaget är kraven på dessa åtgärdsprogram mycket omfattande och det är osannolikt att något EU-land kommer att gå iland med att efterleva alla dessa krav.

Allmänhetens medverkan

Förordning 1367/2006/EC, Införande av Århuskonventionen om rätt till information, allmänhetens medverkan i beslutsprocessen och rätt till rättslig prövning, trädde i kraft i september 2006 med en övergångstid för EU:s medlemsländer att anpassa sitt regelsystem till kraven i förordningen. Redan nu finns merparten av dessa regler införda genom två direktiv (2003/4/EC, 2003/35/EC). På EU-nivå finns en rad åtgärder och institutioner på plats med uppgifter enligt förordningen:

- Rätt till information
- Europeiska miljömyndigheten (EEA) i Köpenhamn
- Europeiska miljönätverket (EIONET)
- Eurostat, statistik på Europa nivå
- Registret för utsläpp av föroreningar (EPER)
- EG-fördraget, artikel 255 om öppenhet och tillgång till dokument
- Diarierna på Europaparlamentet, Europeiska Rådet och Europeiska Kommissionen
- Allmänhetens medverkan
- ”Din röst i Europa”
- Allmänna principer för rådslag med intressenter
- Rätt till rättslig prövning
- Europeiska Ombudsmannen
- Översikt över miljöprövning i EU

Avgränsning

Denna översikt baseras på förhållandena i andra EU-länder med tonvikt på de nordiska länderna och några andra länder i Nordeuropa när det gäller tillämpning av miljöprovning. Samtliga länder i EU27/EES -området ingår i översikten. Däremot har genomgången i länder utanför Nordeuropa gjorts med lätt hand och haft inriktningen att granska om det i dessa länder finns tillämpningar som skiljer sig från dem i Nordeuropa. Beskrivningen bygger på uppgifter om de nämnda länderna från enkäter som utförts på uppdrag av bl a Europeiska Kommissionen och som i några fall är några år gamla (åren 2000-2006) och det finns därför detaljer som kan ha förändrats i enskilda länder under senare år (Europeiska Kommissionen 2004, OECD 2005, SOU 2003:124, Europeiska Kommissionen 2006). Vidare har en privat databas utnyttjats (ICGL). Ev inaktualiteter har emellertid mindre betydelse för syftet med detta avsnitt. De redovisade exemplen gör inte anspråk på att sammantaget ge en komplett bild av förhållanden när det gäller miljöprovning i länder i Europa. Exempelvis nämns referenser till olika länder inom EU. De länder nämns (med förkortning enligt ISO-standard, se uttolkning längst bak) där det finns referens i det undersökta underlaget för denna redovisning.

Prövningens utformning

Miljömedvetenhet

Miljöprovningen bygger på att det finns en miljömedvetenhet hos alla parter. Prövningsproceduren bygger exempelvis på att verksamhetsutövaren tar fram ett genomarbetat underlag. Genomgången visar att en sådan medvetenhet finns i många av de undersökta länderna (AT, DE, LV).

Grunder för miljöprovningen

I EU gäller att nya och väsentlig ändring av befintliga verksamheter (från den 30 oktober 1999) samt att andra befintliga verksamheter (från den 30 oktober 2007) av särskilt angivet slag skall ha ett tillstånd efter integrerad provning enligt de krav som anges i IPPC-direktivet innan verksamheten får påbörjas. Samtliga undersökta länder har infört ett sådant provningssystem i huvudsak enligt direktivets krav. Några av de nytillkomna medlemsländerna har fått tidsbegränsade undantag (SK).

Däremot är det slående att flera länder har behållit sitt tidigare media-specifika tillståndsförfarande för andra typer av verksamheter än dem som omfattas av IPPC-direktivet och därmed inte tagit till vara de förenklingar i de olika tillståndsförfarandena som IPPC-direktivet möjliggör (AT, BG, CY, CZ, GB, EE, DE, IE, IT, ES).

Prövningen i samtliga länder följer de krav som ställs i IPPC-direktivet, nämligen att tillståndet bygger på ett beslutskriterium om bästa tillgängliga teknik (Best Available Techniques, BAT), att verksamheten som får tillståndet inte förorsakar några betydande föroreningar, avfall undviks, energi används effektivt, åtgärder mot olyckor vidtas och att återställning vidtas i samband med att verksamheten upphör (IPPC, artikel 3). Kraven i direktivet är emellertid ställda så att det finns betydande skillnader i tolkningen av vad direktivet egentligen innebär. Den följande genomgången avser att visa på likheter och skillnader i tillämpningen mellan EU-länderna samt att hitta exempel i andra europeiska länder på enklare vägar att tillämpa det internationella regelverket.

Bästa tillgängliga teknik (BAT)

Principen om bästa tillgängliga teknik (Best Available Techniques, BAT) innebär att bästa tillgängliga teknik i möjligaste mån skall användas för att begränsa föroreningsutsläpp och minska risken för olyckor samt för att förebygga skador även i fall då konsekvenserna och riskerna inte är helt klarlagda. Med begreppet tillgänglig avses att tekniken ifråga skall vara rimligt tillgänglig i kommersiell skala. Tillämpningen av den integrerade prövningen kräver högt kvalificerade personer hos både industri och myndigheter. Den dokumentation av bästa tillgängliga teknik (s k BREF) som tagits fram i anslutning till EU:s IPPC direktiv har i detta avseende underlättat prövningen (FI).

Integrering

Integrering innebär i detta sammanhang prövning av samma myndighet i ett sammanhang av alla miljöpåverkande faktorer från en planerad verksamhet, oavsett om den kommer att påverka luft, vatten, mark eller ger upphov till fast avfall. Varje verksamhet bedöms utifrån sina egna förutsättningar (EE, PL, RO).

Förebygga

Flera länder rapporterar att IPPC-direktivet är en effektiv metod att förebygga utsläpp av föroreningar (CH, CY, CZ, EE, ES, PT, RO, SK).

Förorenarens betalningsansvar

En viktig princip i all miljölagstiftning är principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP). Samarbetsorganisationen OECD formulerade principen 1972. Principen innebär att den som förorenar miljön skall bära kostnaderna för de åtgärder som behövs för att skydda miljön enligt beslut av myndighet. Principen har överförts i EU:s regelsystem. I flertalet länder refereras till principen om förorenarens betalningsansvar (CH, CZ, DE, EE, ES, IE, LV, PL, RO, SK).

Samarbete

Industri och myndigheter har olika roller och intressen att bevaka i en prövningsprocess. Industrins primära intresse är rent kommersiellt, dvs. att kunna producera sina varor på ett kostnadseffektivt sätt som tar hänsyn till miljön. Myndigheternas primära intresse är att bevaka allmänintresset, dvs. att se till att den industriella verksamheten inte äventyrar människors rätt och möjligheter att leva och bo i anslutning till industrin i fråga. Det är viktigt för att prövningen skall bli effektiv att båda parter har förtroende för varandra, hyser respekt för varandras roller och kan samarbeta. IPPC-direktivets konstruktion, där enbart beslutsgrunder och formerna för att fatta beslut är reglerade, ställer naturligtvis stora krav på att det finns starka kompletterande incitament att driva miljöskyddsfrågorna framåt (CH, DE).

Öppenhet

Det finns flera fördelar med ett öppet förfarande. Alla kan se på vilka grunder ett beslut är fattat. Alla har i princip möjlighet att påverka besluten. En viktig grundsten i EU:s system är att i princip vem som helst skall kunna föra fram sin uppfattning under beslutsprocessen (GB, IE, PT, RO).

Effektiv uppföljning

En effektiv uppföljning av att regler och bestämmelser följs är viktig för att få tilltro till systemet. En sådan effektiv uppföljning kan byggas upp på flera olika sätt. Fyra komponenter används för att säkerställa att regelsystemet följs, nämligen verksamhetsutövarens egenkontroll, myndigheternas tillsyn, påföljder för brott mot bestämmelserna och rätten till skadestånd om människor eller miljö skadas. Dessa komponenter kombineras på olika sätt i de undersökta länderna (BG, SE).

Former för att definiera kravnivå (individuell prövning, fördefinierade normsystem)

Samtliga undersökta länder i EU, inkl Norge, har någon form av tillståndsförfarande som uppfyller kraven i IPPC-direktivet (IPPC, artikel 6). Det vanligaste förfarandet inom EU är prövning av varje enskild anläggning för sig (AT, BE, DK, EE, ES, FI, GB, IE, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SI, SK).

I några länder sker en prövning i kombination med fördefinierade normsystem (AT, CZ, DE, DK, FR, GR, HU, SE). Flera av de undersökta länderna har utarbetade system med fördefinierade normsystem för flera av de typer av verksamheter som omfattas av IPPC-direktivet. Med fördefinierade normsystem avses utsläppsgränser som i förväg definierats för olika typer av verksamheter i en författning. Exempel på detta visas i tabell 4. Det tydligaste exemplet är Tyskland som bygger sitt tillståndsförfarande på ett omfattande system med fördefinierade normer. Det tyska regelsystemet är i allt väsentligt media-specifikt (TA Luft, Abwasserverordnung) och bygger på utsläppsvärden som måste underskridas (DE). Dessa normsystem används också frekvent i andra EU-länder, bl a Österrike (AT). I Danmark har standardvillkor utarbetats för ett 20-tal typer av verksamheter, t.ex. verkstäder, betongfabriker, asfaltfabriker, energianläggningar (el och värme) etc. (DK). Det finns tankar om att ytterligare stärka de generella föreskrifternas roll i såväl Norge som Danmark (DK, NO).

Flera av de nya EU-medlemmarna har system med integrerade tillstånd men där saknas fortfarande viktiga komponenter innan IPPC-direktivet uppfylls helt. Det vanligaste före inträdet i EU var i dessa länder olika system med media-specifika tillstånd. Ansatsen med bästa teknik förekom inte heller före EU-inträdet i flera länder (EE, HU, LT, PL, SI). Kompletterande tillstånd krävs också i flera länder. I Ungern krävs exempelvis, utöver IPPC-tillstånd, tillstånd för uttag av vatten och i förkommande fall för kemikaliesäkerhet och gruvdrift (HU).

De administrativa formerna för prövningen skiljer sig mellan länder. Nästan alla länder har infört ett tillståndsförfarande som bygger på att en enda myndighet har huvudansvaret för att utfärda tillstånd för en specifik anläggning (AT, CZ, DK, EE, FI, GB, HU, IE, LV, LT, MT, PL, SE, SK). Däremot förekommer det att en annan myndighet har ansvaret för kompletterande tillståndsförfaranden, t ex ändringar i verksamheten, vattenanvändning, utsläpp av avloppsvatten, säkerhetsfrågor, gruvdrift (AT, DE, HU).

I Finland sker exempelvis prövningen i tre nivåer: 3 miljö tillståndsverk (1500-2000 verksamheter, 325 miljö-tillstånd under 2005), 13 regionala miljöcentraler (ca 5000 verksamheter, 714 miljö tillstånd under 2005) och ca 400 kommunala tillståndsmyndigheter (26000 verksamheter). Totalt finns ca 30000 tillståndspliktiga verksamheter. Av de drygt 1000 miljö tillstånden som utfärdades under 2005 avsåg huvuddelen avfallsbehandling, djurstallar, torvuttag, avloppsreningsverk, vattenverk och energiomvandling. Ett enklare förfarande tillämpas för redan prövade anläggningar, då en ökad produktion inte leder till ökade föroreningar. I Danmark krävs ett miljö godkännande av antingen länet (amt) eller kommunen. Lokaliseringsprövningen görs enligt planlagstiftningen. Totalt finns 6550 verksamheter som fordrar miljö godkännande, varav 1250 IPPC-verksamheter. Därutöver krävs anmälan hos kommunen för 13000 verksamheter. Processen för miljö godkännande i Danmark är enkel. Ändringar som innebär ökade störningar eller omfattning fordrar nytt miljö godkännande. I Danmark övervägs förenklingar i systemet med miljö godkännande. I Norge är det den centrala miljö myndigheten, Statens Forurensningstilsyn (SFT) som utfärdar tillstånd för de större verksamheterna. Antalet tillståndspliktiga verksamheter utgör ca 600 (DK, NO). Det förekommer också att flera myndigheter ansvarar för olika delar i tillståndsförfarandet med samordning sinsemellan (CY).

I Österrike har en del lättnader genomförts för att minska den administrativa bördan med miljöprövning med innebörden att privata aktörer har fått en roll. En miljörapport utarbetas vart femte år av ackrediterade revisorer (Prüfer) som anlitas av verksamhetsutövaren. Miljörapporten ersätter tillstånd utfärdade av myndighet (AT).

Ansökan

Flertalet länder har utarbetat regelsystem som uppfyller kraven på vad en ansökan skall innehålla, bl a ELVs (AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GB, GR, IE, IT, NL, NO, PT, SE). Det vanligaste är att tillståndsmyndigheten själv avgör om ansökan är komplett. I de fall kompletteringar behövs tar tillståndsmyndigheten direktkontakt med den som ansöker om tillstånd (FI, FR, GB). I några fall sker ansökningsförfarandet i flera steg som exempelvis i Frankrike, där beslutsfattaren (Prefect) biträds av en teknisk enhet (DRIRE). Tillståndsansökan och anmälan i elektronisk form förekommer (FI, GB).

Uttolkning av bästa teknik

Det tycks vara så att de flesta av de undersökta länderna tar stort intryck av de värden som nämns i de s.k. BREF-dokumenterna (BAT Reference documents, BREF) som utarbetats i anslutning till IPPC-direktivet. Sådana dokument har utarbetats för flertalet av de typer av verksamheter som omfattas av IPPC-direktivet (tabell 1). Syftet med dessa dokument är att ge ledning för verksamheter och myndigheter om vad som bör avses med BAT för enskilda verksamheter. Flera av dessa s.k. BREFs omarbetas för en andra version för att kunna ta hänsyn till den tekniska utvecklingen. Intervall på värden anges för de typer av indikatorer som särskilt nämns i direktivet. Innebörden av dessa intervall bör tolkas så att BAT skiljer sig från projekt till projekt, beroende på lokala förhållanden.

I sådana fall då det inte finns något BREF-dokument tillgängligt har länderna i EU27 olika förfaranden för att bestämma bästa teknik. Det vanligaste är att verksamhetsutövaren har ansvaret för att definiera bästa teknik (AT, DK, GB, LT, SE). Underlag för detta förfarande att bestämma BAT tillhandahålls på olika sätt, t.ex. genom riktlinjer för beslutsprocessen som baseras på genomförda projekt och underlag från andra organisationer som Världsbanken, HELCOM och WHO (DK, IE, LV, PL, SI). I Tyskland bestäms de tidigare nämnda fördefinierade utsläppsvärdena på grundval av ett nationellt BAT-underlag (Stand der Technik). I de fall tekniken inte finns definierad i vare sig ett BREF-dokument eller det nationella underlaget bestäms BAT av tillståndsmyndigheten (DE). I Ungern finns ett media-specifikt regelsystem liknande det i Tyskland (HU). I Österrike förekommer en mer sofistikerad uttolkning av BAT-begreppet med andra kompletterande begrepp som ”progressiv teknik”, där flera olika uttolkningar av BAT beaktas, förutom BREFs, t.ex. tyska TA Luft och VDI Guidelines (AT). Kompletterande BREFs har utarbetats av de nordiska länderna (NO). I Sverige är tillämpningen av BAT strängare än i direktivet genom att en teknisk åtgärd alltid skall baseras på BAT om det är rimligt (SE).

Tabell 4: Exempel på verksamheter för vilka fördefinierade normsystem har utarbetats

Typ av verksamhet	Kod enligt IPPC	Förekomst av fördefinierade normsystem i resp. land				
		AT	BE	DK	DE	NL
Energi	1.1	x	x	x	x	
Metall- sintring	2.1	x				
Järn- och stål	2.2	x				
Gjuteri	2.4	x				
Icke-järnmetall	2.5	x				
Cement	3.1	x				
Glas	3.3	x				
Tegel	3.5	x				
Klorerade kolväten	4.1	x				
Farligt avfall	5.1	x	x	x		
Avfallsförbränning	5.2		x	x		
Djurhållning	6.6			x		
Utsläpp till luft					x	x
Utsläpp till vatten					x	

ANM: Exempel på sådana fördefinierade normsystem är TA Luft och Abwasserverordnung i Tyskland

Användning av ELV (Emission Limit Value)

Ett annat krav, som är infört i tillståndssystemet i alla de undersökta länderna, är att ett tillstånd för vissa definierade verksamheter skall innehålla begränsningsvärden för utsläpp (Emission Limit Value, ELV) som är baserade på BAT (IPPC, artikel 9). I direktivet anges i en bilaga de parametrar som bör övervägas i ett tillståndsförfarande. Det är dessa parametrar som vanligen är reglerade i tillståndsvillkor.

En vanlig tolkning av kravet på ELV är att dessa föreskrivs direkt i lagstiftning (AT, BE, DE, DK, EE, FR, GR, IE, IT) och med möjlighet för tillståndsmyndighet att skärpa kravet. Det vanligaste är att tillståndsmyndigheten fastställer ELVs som villkor för tillstånd efter förslag från sökanden och där de ovan nämnda BREF-dokumenterna spelar en viktig roll för att bestämma nivån på dessa villkor (AT, BE, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, GB, GR, IE, IT, NL, SE). I Sverige anges att BREF-dokumenterna kan användas som underlag för beslut jämte annan information från internationella organisationer, men inte nödvändigtvis (SE). Det förekommer också att den inhemska lagstiftningen omarbetas allteftersom nya BREFs publiceras (DE).

Många länder har utformat särskilda vägledningar för bedömningarna (AT, BE, DK, ES, FI, GB, GR, IE, IT, NL). I England utformas villkoren på olika sätt beroende på vilken fråga det handlar om, som maxvärde eller percentil, medelvärde eller medianvärde över år, månad eller dag (GB). I tillstånden i Finland uttrycks villkoren för utsläpp till luft oftast som halter och för utsläpp till vatten som mängder per tidsenhet (månad, år).

Andra former av villkor

Villkor i ett tillstånd kan utformas i form av begränsningsvärden för utsläpp (ELVs) eller på andra sätt. Exempel på detta är specificerade driftsmetoder, drifttider, arbetsmiljökrav, avfallshantering, åtgärder för att förebygga förorening av mark och grundvatten, täta lagrings-tankar, dagvattenavrinning, mätmetoder, rimlighetsstudier och utvärderingsrapporter, olika krav för skydd mot olyckor, vattenanvändning, mätningar av effekterna i naturen, organisatoriska åtgärder, återställning, reningsgrad (t ex 90 % rening) och teknikval (AT, BE, DE, FR, IE, SE). I miljötillstånden i Norge stipuleras regelmässigt att ett utsläpp är oönskat även om det är tillåtet (NO).

Hantering av onormala händelser

Alla de undersökta länderna har krav i tillstånden för att verksamheterna utformar beredskap och planer för att hantera onormala händelser (AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GB, GR, IE, IT, PT, SE). I några länder finns dessa krav angivna i separata legala dokument och återges då inte i tillståndet (NL).

Samverkan med miljökvalitetsnormer

En miljökvalitetsnorm anger ett tillstånd i miljön som bör uppnås eller eftersträvas. Det kan gälla kvaliteten på luft, vatten, mark eller organismer. Normen uttrycker hur miljön bör vara beskaffad. Denna typ av reglering skiljer sig från miljöprövningen som primärt anger krav på hur en verksamhet bör bete sig. IPPC-direktivet föreskriver ett system för att kräva mer långtgående åtgärder än dem som kan åstadkommas med BAT i de fall att dessa åtgärder inte räcker för att åstadkomma sådan miljökvalitet som definieras i miljökvalitetsnormer (IPPC, artikel 10). De flesta av de undersökta länderna har sådana utarbetade system för att få prövningen av verksamheter att samverka med miljökvalitetsnormer. I de flesta länderna inom EU har inget eller bara enstaka fall uppträtt under den undersökta perioden, där dessa system behövt tillämpas (AT, BE, DK, ES, FI, FR, GB, GR, NL, SE, PT). Det förekommer dock att åtgärdsprogram har upprättats därför att en miljökvalitetsnorm har överträtts (AT, DE, IT, NL)

Former för att stimulera teknisk utveckling

IPPC-direktivet stipulerar att medlemsländerna i EU skall säkerställa att behörig myndighet följer utvecklingen när det gäller BAT (IPPC, artikel 11). Detta sker i de undersökta länderna på olika sätt. Det viktigaste tycks vara det utbyte av information som sker inom ramen för EU-samarbetet, bl a det informationsutbyte som sker inom nätverket IMPEL men framförallt genom tillgången på den information som återfinns i de s.k. BREF-dokumenterna. Även andra insatser redovisas, t ex organiserat informationsutbyte med tekniska experter (AT, DE, FI, FR, GB, IE, PL, PT), databaser (BE, DK, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL) och utbildning (DE, EE, FI, GB, HU, IE, SE, SI). I Finland har ett särskilt utpekad institut, The Finnish Environment Institute, fått uppgiften att hålla reda på och rapportera utvecklingen när det gäller bästa teknik.

Flera länder publicerar särskilda BAT-dokument utöver dem som finns tillgängliga i BREF-dokumenterna (AT, DE, GB, ES, FR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, SE). Flera länder har översatt informationen i BREF-dokumenterna till sitt eget språk (AT, CZ, DE, EE, ES, FR, LT, PL). I Tyskland baseras tillståndsprövningen till stora delar på systemet med de media-specifika fördefinierade utsläppsvärdena (TA Luft etc.), som påminner om EU:s system med BREFs.

Öppenhet i beslutsprocessen

IPPC-direktivet stipulerar att berörd allmänhet skall beredas verksamma möjligheter att medverka i prövningsprocessen på ett tidigt stadium. Den berörda allmänheten skall också få tillgång till de mätningar som genomförs med anledning av olika begränsningsvärden i tillståndet (IPPC, artikel 15). En sådan möjlighet finns också i samtliga de undersökta länderna i EU15 (AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GB, GR, IE, IT, NL, PT, SE). Däremot är det få länder som på ett aktivt sätt informerar allmänheten om den möjlighet som står till buds. Det vanligaste är att allmänheten informeras genom olika officiella notiser om att ansökan hålls tillgänglig på en lokal plats (ofta hos den berörda verksamheten och på kommunkontor) för den som önskar ta del av informationen (AT, BE, DK).

I flertalet länder är öppenheten stor och omfattar kopia av tillstånden, miljörapporter miljökonsekvensbeskrivningar och medverkan i prövningsprocessen (BE, FI, NO, PT, SE).

I flera andra länder finns det tydliga begränsningar i vilken typ av information som är tillgänglig, t ex att det skall vara nationella frågor (AT).

Det förekommer att den intresserade personen skall kunna visa sig berörd av saken (CH, IT, LT). Andra former av begränsningar som anges är om informationen i fråga kan utgöra fara för skyddad natur, är av konfidentiell natur, kan röja varumärkesfrågor eller industrihemligheter (BG, EE, HU, LV, PL, SI). Beskrivningen av vilken typ av information som faktiskt är tillgänglig kan vara så allmänt hållen att det är svårt att avgöra den faktiska innebörden (GB, FR). Vidare är tillgången på miljöinformation stor på federal nivå i vissa länder medan t.ex. tillståndsfrågor hanteras på delstatsnivå (DE).

Den vanligaste perioden som allmänheten på detta sätt har tillgång till ansökan om tillstånd är omkring en månad (AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GB, GR, IT, NL, NO, PT, SE). I Sverige är i praktiken tiden för tillgång till informationen betydligt längre. I några länder har en särskild webbplats införts där aktuella prövningar och utfärdade tillstånd offentliggörs (FI, FR, NL). Den finska webbplatsen är föredömligt utförlig och aktuell med alla ansökningar om tillstånd och utfärdade tillstånd utlagda. Även tillsynsrapporter och resultat av förhandlingar rapporteras efterhand på webbplatsen VAHTI. I några länder föreskrivs att ett offentligt möte eller liknande anordnas för att informera den berörda allmänheten om större projekt (BE, FI, FR, IE, SE). Besök på platsen förekommer också som ett led i tillståndsförfarandet (FI, GR, SE). I de flesta av de undersökta länderna är det föreskrivet att tillståndsmyndigheten måste ta hänsyn till de synpunkter som allmänheten anfört (AT, BE, DE, DK, ES, GB, GR, IE, IT, NL, PT, SE). Det är sällsynt att uppgifter i ansökan hemligstämplas. Uppgifter från mätningar av begränsningsvärden är också i allmänhet tillgängliga på begäran.

Prövningens omfattning

Antalet IPPC-verksamheter i Sverige motsvarar ungefär ett genomsnitt i EU15. Totalt är antalet i Sverige 116 per miljon invånare, vilket är det samma som för EU15 i genomsnitt. Antalet varierar emellertid inom EU15, där Österrike rapporterar ungefär hälften så många som genomsnittet medan Danmark och Nederländerna uppger ungefär dubbelt så många som medeltalet, se tabell 5.

Tabell 5: Antal prövningspliktiga verksamheter enligt nationell lagstiftning och enligt IPPC-direktivet

Land	Antal invånare	Antal prövningspliktiga verksamheter enligt nationell lag		Antal prövningspliktiga verksamheter enligt IPPC-direktivet		Ungefärligt antal MKB per år under något av åren 1999-2003	
		Totalt	Antal/milj inv	Totalt	Antal/milj inv	Totalt	Antal/milj inv
AT	8,1			406	50	10-20	2
BE	10,3			1224	119	63	6
CZ	10,3			1304	127		
DE	82,5			7705	93	1000	12
DK	5,4	6550	1213	1146	212	100	19
EE	1,4			160	114		
ES	41			5299	129		
FI	5,2	30000	5770	642	123	25	5
FR	60,1			6418	107	6-7000	116
GB	59,2			6495	110	500	8
GR	10,6			324	30	1600	150
HU	9,9			1093	110		
IE	4,0			453	113	178	45
IT	57,4			8823	154		
LT	3,7			150	41		
LV	2,4			83	35		
NL	16,1			3412	212	70	4
NO	4,5	600	133	253	56		
PL	38,5			2559	66		
PT	10,1			563	56	92	9
SE	8,9	6000	674	1033	116	3-4000	450
SI	2,0			186	93		
EU15 (exkl. LU)	380			43943	116		

Källor: Europeiska Kommissionen, 2004 (EU15); SOU 2003:124 (totalantal);

Tidsgränser för medverkande aktörer

En vanlig tidsrymd för hela tillståndsförfarandet är ca 6-12 månader, dvs. ungefär medeltiden för själva tillståndsförfarandet i Sverige (FR, NO, SE). En reservation måste dock göras för att sättet att räkna tiden skiftar mellan länder. I Sverige tillkommer exempelvis tiden för den inledande miljökonsekvensbedömningen. I andra länder inom EU utförs denna del mera sällan och - i de fall den utförs - genomförs den ofta parallellt med själva prövningen alt tidigare i samband med planering av markanvändning. Den sammanlagda tiden för en tillståndsprocess för en A-anläggning i första instans i Sverige från första myndighetskontakt till dess att tillståndet utfärdats kan därför i normalfallet uppskattas till intervallet 1,5-2 år. För en B-anläggning kan det gå fortare, uppskattningsvis 1,5 år. Ett tillståndsbeslut som överklagas kan ta avsevärt längre tid innan det vinner laga kraft.

I Nederländerna har tidsgränser införts för både MKB och tillståndsförfarandena. 7 månader är fastslaget som den längsta tid som tillståndsprocessen får ta. I de fall MKB utarbetas tillkommer ca 6 månader (NL). I Frankrike måste myndigheten utfärda ett tillstånd inom tre månader, räknat från det obligatoriska informationsmötet (FR).

Förnyad prövning

Ändring i samband med förändring av verksamheten

IPPC-direktivet kräver att verksamheten anmäler till myndigheten innan planerade förändringar, som kan få konsekvenser för miljön, genomförs. Myndigheten kan då ta ställning till om en förnyad prövning eller ändrade villkor krävs. Ändringar i verksamheten, som enligt myndighetens bedömning kan få betydande negativa effekter på människans hälsa eller för miljön, får inte genomföras innan förnyad prövning genomförts (IPPC, artikel 12). En sådan ordning finns införd i flertalet EU-länder (AT, BE, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, GB, GR, HU, IE, IT, LV, NL, PT, SE). I några länder (DE, GB) finns dessutom en tidsgräns angiven för hur nära (2-4 veckor) en förändring som en anmälan måste göras. I några länder finns en annan tidsgräns (4-6 veckor) införd inom vilken myndigheten måste reagera på en anmälan och fatta beslut om ev. tillstånd krävs (BE, NL). Uttolkningen av vilka ändringar, för vilka ny tillståndsprövning krävs, är i flera länder ungefär "ändring som leder till större påfrestningar på människans hälsa eller miljön" (BE, DK, FI).

Bedömningen av denna påfrestning baseras i regel på den information som lämnas i anmälan. Bedömningen genomförs på olika sätt. Den kan göras direkt av myndigheten (BE, DE, DK, GR, IT, NL), efter förslag av tekniska experter (AT, IE) eller efter förslag av tillsynsmyndighet (FR). Ofta kombineras bedömningen med ett besök på platsen (FI, FR, IE). I Sverige föreskrivs att IPPC-anläggningar inte får ändras utan tillstånd, oavsett vilka konsekvenserna blir för miljön. Ökad produktion kräver alltid nytt tillstånd. I vissa fall, som innebär mindre ändring, räcker en anmälan. Inte i något EU-land (utom SE) krävs alltså tillstånd för ändring som leder till lägre påfrestningar på miljön (SE). I något land skall en miljökonsekvensbeskrivning utföras för ändringar som leder till mer än 25 procent kapacitetsökning i en verksamhet (BE).

Omprövning av givet tillstånd

I IPPC-direktivet stipuleras att myndighet skall ompröva villkoren i ett tillstånd med bestämda mellanrum (IPPC, artikel 13(1)).

Omprövning skall dessutom ske i några särskilt angivna fall (IPPC, artikel 13(2)), nämligen när

- Den förorsakade föroreningen är så betydande att ELV behöver ändras
- Betydande förändringar i BAT gör det möjligt att minska miljöaspekterna i betydande grad utan att kostnaderna blir överdrivet höga
- Driftsäkerheten i processen eller verksamheten kräver ny teknik
- Nya bestämmelser i EU eller nationell lagstiftning

Mot bakgrund av det först angivna kravet finns i flera länder tidsgränser (5-15 år) angivna inom vilka en förnyelse av tillståndet alltid skall ske, oavsett vilka ändringar som annars genomförts i verksamheten (AT, BE, DK, ES, FR, GR, IT, NO, PL, PT, SI). I några länder lämnas denna tidsgräns i tillståndet, ofta en 5-10-årsperiod (FI) eller är mera vag, av karaktären ”bestämda mellanrum” eller ”regelbundet” (DE, NL). I några fall räcker det med en rapportering för att myndigheten skall kunna avgöra om förnyad prövning behövs (AT, FR). En annan variant är att verksamheten senast 6 mån före utgången av ett tillstånd måste ansöka om ett nytt. På det sättet kan myndigheten inom den angivna perioden antingen förnya tillståndet eller ändra det (IT).

Betydande förändringar i verksamheten som genomförts dessförinnan kräver en påbyggnadsansökan med påbyggnadstillstånd som resultat (NO). I Sverige kan behörig myndighet initiera en omprövning sedan 10 år förflutit, men är inte bunden att göra det. Myndigheten bedömer fortlöpande ev. behov av omprövning, t ex baserad på den årliga miljörapporten som alla berörda verksamhetsutövare skall lämna (SE).

De andra kriterierna avgörs på litet olika sätt i de undersökta länderna. Det vanligaste är att de avgörs genom en eller flera följande insatser som t ex inspektioner, utvecklingen av BAT, klagomål från allmänheten eller rapporterade mätningar i egenkontrollen (AT, BE, DE, GB, GR, IE, SE).

Formerna för omprövning av tillstånden skiljer sig mellan länderna inom EU. I flera av de nya länderna i EU granskas villkoren i tillståndet varje år (EE). I andra länder sker uppdateringen regelbundet vid behov (t ex i samband med att en ny BREF publiceras) men inte nödvändigtvis varje år (AT, DK, DE, HU, IE, LV, SE). En intressant variant är den i Irland, där teknikförbättringar införs genom verksamhetens miljöledningssystem. Det är först när betydande ändringar genomförs som den legala apparaten initieras med ändrat tillstånd (IE). En liknande bonus är att tiden för omprövning förlängs med några år för verksamheter med ett infört miljöledningssystem som uppfyller kraven i ISO 14001 eller EMAS (IT, SK).

I Frankrike krävs att tillståndshavare samråder med tillståndsmyndigheten före förändringar som innebär betydande förändringar i delar av tillståndsansökan. Om tillståndsmyndigheten bedömer att förändringarna kommer att innebära nackdelar för miljön krävs ny ansökan om tillstånd. Tillstånd kan också omprövas på andra grunder (FR).

Besvärsmätt

Möjligheten att överklaga ett beslut varierar. Det vanligaste är att parterna i tillståndsförfarandet samt närboende har denna möjlighet. Uttolkningen av överklagningsrätten har litet olika former tycks i de flesta fall vara begränsad till dem som närmast berörs (AT, BE, DE, DK, ES, GB, IT, MT, NL, NO, PL, PT, RO, SE) medan den möjligheten i andra länder är öppen för en vidare krets av intressenter, t.ex. miljöorganisationer (CH, GR, ES, FI, FR, IE, LV). I Italien specificeras de grunder som en överklagan kan vila på: Beslutet ligger utanför den beslutande myndighetens kompetensområde; beslutet vilar inte på legal grund; beslutet innebär missbruk av myndighetsfunktion (IT).

I Irland kan vem som helst lämna synpunkter på ett preliminärt beslut som görs tillgängligt. Det slutliga beslutet kan inte överklagas (IE). I Finland överklagades ca 20 % av alla utfärdade miljötillstånd under 2005. Den allra största andelen av överklagade beslut avsåg torvuttag, avfallsbehandling och avloppsreningsverk (FI).

Egenkontroll och myndighetstillsyn

Någon form av egenkontroll av tillståndsvillkor förekommer i alla de undersökta länderna, dock med varierande kvalitet och omfattning. Krav på kontroll kommer till uttryck som ett villkor i tillståndet (PT) eller genom krav i en separat föreskrift (AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GB, GR, HU, IT, LT, SE).

Efterlevnaden av lagstiftningen kontrolleras på olika sätt, bl a genom mätningar och kontroll av utsläppsvärden av verksamhetsutövare (egenkontroll), regelbundna inspektioner av tillsynsmyndighet och särskilda besiktningar av tredje part (AT, BE, CZ, DE, DK, ES, FI, GB, GR, HU, IT, LT, NL, PT, SE). Regelbundenheten i dessa inspektioner och besiktningar varierar. Ofta görs inspektioner när det finns något särskilt skäl, t ex klagomål, överträdelser av villkor eller inträffade incidenter (AT, ES, FI, FR). I andra fall finns det nationella inspektionsplaner med inspektioner varje eller vartannat år för de större anläggningarna (BE, DE, FI, FR, IE, PT, SE). I Finland baseras huvuddelen av tillsynen på en årlig tillsynsplan som finns tillgänglig i förväg på myndigheternas webbplats. Tillsynen utförs av de regionala miljöcentralerna och de kommunala miljömyndigheterna (FI). I de fall regelbundna besiktningar tillämpas görs dessa mera sällan (AT). Oannonserade inspektioner förekommer (IE, FR, GR). Personalbrist när det gäller möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn rapporteras från flera länder (FR, SI).

Resultaten av mätningarna inkl ev. incidenter och olyckor rapporteras regelbundet till tillsynsmyndighet (AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, IE, IT, GR, NL, PT, SE). I Portugal föreskrivs att verksamhetsutövare måste rapportera incidenter och olyckor inom 24 timmar (PT). I Finland föreskrivs omedelbar rapportering till behörig myndighet. I några länder får verksamheten viss tid att rätta till felet (FR) medan sanktionssystemet slår till direkt i andra (DK). Ett krav i IPPC-direktivet är att resultaten av kontrollen av utsläpp offentliggörs (IPPC, artikel 15(2)). Ett vanligt förfarande är att medlemsländerna tillhandhåller riktlinjer eller föreskrifter för utformning av tillståndsvillkor för att rapportera mätdata. Den närmare innebörden av detta framgår dock inte klart ur det undersökta underlaget.

Sanktioner till följd av överträdelse förekommer i många olika skepnader, t ex böter, fängelse, tillrättavisning, tillfällig avstängning av verksamheten, tvångsstängning, beslag av produktionsutrustning, indragning av tillstånd eller kompensationsåtgärder. I Norge kan tillsynsmyndigheten beordra att åtgärder vidtas, utfärda böter utan att det krävs domstolsbeslut, kräva ersättning för åtgärder som utförts genom myndighetens försorg. Böter har utdömts upp till 400000 . Fängelse kan utdömas men det har ännu inte skett i något fall (NO).

Antalet fall med rapporterade överträdelse varierar också från noll till flera hundra på ett år, se tabell 6. Graden av allvaret i sanktioner varierar, varför tabellen skall läsas med stor försiktighet. Den ger dock en indikation på omfattningen av rapporterade överträdelse.

Tabell 6: Antal överträdelse, där sanktioner tillämpats, av villkor i tillstånd utfärdade i några EU-länder 2002

Land	Anmälningar	Sanktion i någon form	Rättegång
BE		28	2
FI		89	5
FR		80	148
GB		3	2
IE	592		21
NL		310	
SE	260		

Källa: SOU 2003:124

Samordning med annan lagstiftning

Gränsöverskridande föreningar

Samtliga länder i EU15 har infört lagstiftning som hanterar information till och samverkan med myndigheter i angränsande länder i sådana fall då gränsöverskridande föreningar förekommer (AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GB, GR, IE, IT, NL, PT). Däremot finns det brister i den praktiska hanteringen när det gäller att förse allmänheten i grannlandet med information och möjligheter att medverka. Behovet av konsultationer avgörs på litet olika sätt: myndighetsbedömning baserad på information i tillståndsansökan (DE, FI, IE, SE), expertutlåtanden (AT), miljöpåverkansbeskrivning (BE, FR, GB, PT) eller standardmässig avståndsbedömning med innebörden att det inom x km från gränsen förekommer påverkan (NL). Antalet sådana fall varierar från noll till ett tiotal fall per EU-land och år. I Grekland finns lagstiftning men i praktiken görs inget, eftersom landet inte gränsar till något annat EU-land (GR).

IPPC-direktivet vs annan EU-lagstiftning

Den allmänna meningen bland EU-länderna tycks vara att IPPC-direktivet i sig i sin nuvarande form förser medlemmarna med en effektiv metod att begränsa föroreningar från industriell verksamhet, även om flera betonar att direktivet ännu inte har trätt i kraft i alla delar och att det därför är för tidigt att bedöma frågan slutligt. Administrativa förenklingar, att IPPC-direktivets angreppssätt uppmuntrar till dialog mellan parterna och flexibilitet i tillämpningen är fördelar som framhålls. När det gäller förhållandet till andra direktiv pekar flera EU-länder på bristerna när det gäller möjligheterna att samverka med andra direktiv, t ex Vatten-, EIA-, Tak-, LCP-, GHG- och deponeringsdirektiven. I vissa fall finns motstående krav i de olika direktiven (GR). En annan aspekt är det faktum att direktivet riskerar att rikta uppmärksamheten från andra frågor som också är viktiga, t.ex. arbetsmiljö, djurskydd och sociala frågor (IT).

Markanvändning

IPPC-direktivet ställer inga krav på att tillståndsmyndigheten skall göra en bedömning av platsen för en verksamhet. Praxis i detta avseende varierar bland EU-länderna. I Sverige sker en prövning av platsen både inom ramen för planlagstiftningen och i samband med miljöprövningen. I miljöprövningen skall bästa plats för verksamheten bedömas (SE). I Danmark och Island sker lokaliseringsprövningen inom ramen för planlagstiftningen. I de fall som miljökonsekvensbeskrivning krävs förekommer den också bara inom planlagstiftningens område (DK, IS). Även i Nederländerna sker lokaliseringsprövningen i stor utsträckning med stöd av planlagstiftningen. Industriområden är klassificerade i fem olika klasser. Om en verksamhet söker tillstånd på en plats som stämmer med klassificeringen för verksamheten görs ingen ytterligare lokaliseringsprövning (NL). I Finland och Norge sker prövningen av platsen, i likhet med Sverige, inom både lagstiftning om markanvändning - byggande och miljöskydd (FI, NO).

Observationer

Från genomgången av miljöprövning i andra EU-länder kan några observationer göras:

- *Komplicerat regelverk inom EU.* Det regelverk som styr den nationella utformningen av miljöprövningen inom EU är i sig svårtolkat och har brister framförallt när det gäller struktur med avseende på dess funktion som ett sammanhållet regelverk
- *Prövningssystem.* Alla länder i EU har ett system med integrerad miljöprövning som bygger på prövning av såväl ny som befintlig verksamhet som omfattar de typer av verksamhet som särskilt pekas ut i IPPC-direktivet, vilket innebär att alla dessa skall ha ett giltigt tillstånd under 2007 (i Sverige har dessa verksamheter tillstånd sedan länge)
- *Individuellt anpassade regler.* De flesta EU-länder bygger sitt system på en prövning av varje enskild verksamhet för sig utifrån sina egna förutsättningar (i Sverige är detta huvudregeln)
- *Generella regler.* Några EU-länder bygger sin prövning på fördefinierade utsläppsgränser i lagstiftning, vilket också är en tillåten metod enligt IPPC-direktivet, bl a Tyskland och Österrike (i Sverige är detta dubbelreglerat genom att både utsläppsgränser och en integrerad miljöprövning, som oftast slutar med att utsläppsgränserna fastställs i tillståndets villkor)
- *IPPC-direktivet.* De flesta EU-länderna tycks vara nöjda med systemet med integrerad miljöprövning; samtidigt kan noteras att ett stort antal EU-länder har bibehållit sitt gamla prövningssystem för den kategori verksamheter som inte omfattas av direktivet och därmed valt att inte omforma hela sin prövning efter IPPC-direktivets mönster (i Sverige har den tidigare införda miljöprövningen anpassats till IPPC-direktivet med minsta möjliga ändringar)
- *Ändring med ökade miljöaspekter.* Vid ändring av i IPPC-direktivet särskilt utpekade verksamheter har flertalet EU-länder ett system med tillståndsprövning enbart då IPPC-direktivets prövningskriterium om betydelsen av ändringen uppfylls, nämligen att det skall ändringen kan riskera att ge upphov till betydande miljöpåverkan (i Sverige krävs tillståndsprövning före alla ändringar (utom ”mindre ändring”), oavsett vilken miljöpåverkan ändringen kan komma att medföra)
- *Ändring med minskade miljöaspekter.* För befintliga verksamheter som ändrar sin verksamhet och samtidigt minskar sina utsläpp

och andra miljöaspekter behövs i flertalet andra EU-länder inga särskilda åtgärder från verksamhetens sida utöver att anmäla ändringen (i Sverige krävs i regel tillståndsprövning även för sådan ändring utom före ”mindre ändring”, då det kan räcka med anmälan)

- *Omfattning av tillståndsprövning.* Prövningen i de flesta EU-länderna omfattar enbart den typ av verksamheter som särskilt pekats ut i direktivet (i Sverige omfattar prövningen betydligt fler verksamheter än dem som särskilt pekats ut)
- *Beslut om underlag.* De flesta EU-länderna låter tillståndsmyndigheten själv avgöra om tillståndsansökan är komplett, ofta efter direktkontakt med den sökande (i Sverige tas oftast detta beslut i regel först efter remiss av tillståndsansökan)
- *Definition av BAT.* Definitionen av bästa teknik (BAT) i Sverige skiljer sig från den i IPPC-direktivet (I Sverige är tillämpningen av BAT striktare än i IPPC-direktivet genom att BAT dels alltid skall användas vid yrkesmässig verksamhet om det är rimligt, dels uttrycks som ”bästa möjliga teknik” som uttolkas vara en striktare formulering än den i EU (”bästa tillgängliga teknik”). Det har numera ingen avgörande betydelse för vilka krav som ställs men det är förvirrande med olika tillämpningar av samma företeelse för de verksamheter som verkar i flera EU-länder).
- *Kunskapsunderlag om BAT.* Inom EU utnyttjas Internet som ett aktivt medel för att sprida information om BAT för olika branscher. EU:s vägledningar (s.k. BREFs) om innebörden av vad som bör innebära bästa teknik (BAT) har stort inflytande på beslut som tas om tillståndsvillkor (i Sverige är inställningen till värdet av dessa dokument mer avvaktande)
- *Branschvis utveckling av BAT.* Flertalet EU-länder tycks ha en utvecklad samverkan mellan statliga organ och parter inom olika branscher för att ringa in innebörden av BAT (i Sverige har denna typ av samverkan funnits tidigare men tycks inte nu vara så framträdande)
- *Miljökvaliteten som styrmedel.* Reglerna om miljökvalitetsnormer har hittills kommit till användning i enstaka fall eller inte alls i EU-länderna (i Sverige har miljökvalitetsnormerna inledningsvis också enbart använts i några enstaka fall men har efter hand kommit att få allt större betydelse, ofta med innebörden att miljöaspekter som inte annat än i begränsad omfattning kan styras via miljöprövningen, t ex trafiken från annan verksamhet, får oproportionerligt stor betydelse, eftersom denna inte regleras via en verksamhets tillstånd)

- *Allmänhetens medverkan.* Den vanligaste formen för allmänhetens medverkan i tillståndsprocessen är att ansökningar annonseras i officiella notiser i media och ansökningshandlingar är tillgängliga för den som söker informationen (i Sverige sker offentliggörandet av ansökan på detta sätt)
- *Aktiv informationsspridning.* Några EU-länder har upprättat en databas på Internet där aktuella ansökningar och tillstånd finns tillgängliga (Koncessionsnämnden för miljöskydd upprättade redan i början av 1990-talet en sådan databas men den överfördes aldrig till miljödomstolar och länsstyrelser i samband med ändringarna i lagstiftning och tillståndsmyndigheter 1999)
- *Prövningstiden.* Tiden för tillståndsprocessen tycks i flertalet EU-länder vara 6-12 månader med reservation för att tidsräkningen kan ha skett på olika sätt i EU-länderna (i Sverige, är genomsnittstiden det dubbla eller mer)
- *Tidsgränser.* Några länder har infört tidsgränser för hur lång tid prövningsprocess får ta (i Sverige finns inga sådana tidsgränser; däremot har vissa tillståndsmyndigheter interna tidsramar)
- *Underlag för prövning.* Miljökonsekvensbedömning krävs i flertalet EU-länder enligt EIA-direktivets huvudspår, dvs. när det rör verksamheter som särskilt pekats ut och då ändringen är av den art att det finns risk för betydande miljöpåverkan (i Sverige krävs miljökonsekvensbedömning i avsevärt fler fall eller 10-100 ggr fler fall i förhållande till flertalet andra EU-länder)
- *Prövning av platsen.* Platsen för verksamheten prövas i många EU-länder inom ramen för planlagstiftningen (i Sverige sker en dubbelprövning genom dels kommunala markanvändningsplaner och prövning av bygglov enligt PBL, dels prövning av ”lämplig plats” i miljöprövning enligt miljöbalken)
- *Företag jagas inte med böter och fängelse för småförseelser.* Sanktioner med böter och fängelse som principiellt möjlig påföljd förekommer i alla EU-länder. Antalet aktualiserade påföljder för förseelser indikerar att det är fråga om mera allvarliga förseelser än bagatellartade (i Sverige är antalet påföljder ungefär lika som i andra EU-länder)

3 Miljöprövning i Sverige

Aktuella regler och myndigheter

Regelverk

I Sverige är den mesta lagstiftningen på miljöområdet samlad i miljöbalken. Miljöbalken med dess förordningar och föreskrifter är ett omfattande lagverk. Förutom miljöbalken, som har beslutats av riksdagen, finns det ett femtiotal förordningar som har beslutats av regeringen enligt de bemyndiganden som finns i de olika paragraferna i balken. Därutöver finns över hundra föreskrifter med bindande regler som beslutats av tio olika myndigheter (Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Räddningsverket, Livsmedelsverket etc.) enligt bemyndiganden på liknande sätt i nämnda förordningar. Därtill kommer ett antal Allmänna Råd och handböcker. Det är ofta i dessa senare – icke bindande regelverk - som det är möjligt att få en korrekt uttolkning av vad som faktiskt gäller.

Utöver miljöbalken finns dessutom ett antal andra lagar som har stort inflytande på utvecklingen på miljöområdet. Det gäller plan- och bygglagen som reglerar planeringen av mark och utvecklingen av bebyggelsen. Det gäller arbetsmiljölagen som reglerar förhållandena på arbetsplatsen, dvs. de skyddsåtgärder som behöver komma till stånd för att förebygga ohälsa och olycksfall för de anställda. Det gäller också riskfylld verksamhet som regleras genom lagstiftning om skydd mot olyckor, allvarliga kemikalieolyckor ("Seveso II direktivet"), transport av farligt gods och hantering av brandfarliga varor. Grundprincipen är att alla lagar gäller parallellt. Dessa sistnämnda lagar behandlas inte i detta sammanhang.

Prövningsprocessen

Grundläggande principer

Vissa grundläggande principer, s.k. hänsynsregler, är vägledande för tillämpningen av miljöbalken (2 kap). Dessa principer omfattar alla och ett tillstånd som beslutas enligt miljöbalken för att bedriva miljöfarlig verksamhet förutsätter att dessa principer uppfylls, se tabell 7. Hänvisningarna till svensk rätt resp. EG-rätt nedan innebär inte nödvändigtvis att bestämmelserna är lika i Sverige resp. EU utan en hänvisning till var de närmast aktuella bestämmelserna står att finna.

Tabell 7: Grundläggande principer för miljöprövning

Grundläggande principer	Bestämmelse i svensk rätt	Bestämmelse i EG-rätt
Bevisbördan - Vid tillståndsprövningen är det verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att visa att verksamheten bedrivs på ett miljömässigt godtagbart sätt. Vid frågor om straff och skadestånd gäller dock vanliga bevisregler, dvs. det är inte verksamhetsutövaren som måste bevisa sin oskuld utan åklagaren resp. den som kräver ersättning som skall bevisa eventuell skuld eller skadeståndsskyldighet	2 kap 1 §	IPPC 6 §
Kunskap – krav att skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön	2 kap 2 §	
Skyddsåtgärder – krav på att vidta skyddsåtgärder för att förebygga, hindra eller motverka olägenhet. Bästa möjliga teknik skall användas vid yrkesmässig verksamhet. Redan misstanken om att en skada kan uppstå medför att skyddsåtgärder skall vidtas	2 kap 3 §	IPPC 9 §
Produktval – krav att undvika kemiska produkter som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön om de kan ersättas med mindre farliga produkter	2 kap 4 §	REACH
Hushållning – krav att hushålla med råvaror och energi	2 kap 5 §	IPPC 3§
Lämplig plats – lämplig plats skall väljas så att ändamålet kan uppnås med minsta olägenhet för människors hälsa eller miljön	2 kap 6 §	
Avvägning – de ovannämnda kraven gäller om det inte är orimligt att uppfylla dem. I denna bedömning skall nyttan och kostnaderna beaktas	2 kap 7 §	IPPC 9 §
Skyldighet att avhjälpa (efterbehandlingsansvar) – ansvar för att avhjälpa olägenhet eller skada som verksamheten medfört i skälighets omfattning	2 kap 8 §	Miljöansvarsdirektivet
Stoppregel – om en verksamhet befaras medföra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse, trots skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått, får en verksamhet bedrivas eller åtgärd utföras bara om det finns särskilda skäl. Regeringen kan medge undantag men inte om verksamheten eller åtgärden befaras försämra det allmänna hälsotillståndet	2 kap 9-10 §§	

Prövningsskyldiga verksamheter

Regeringen får föreskriva vilka miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd (9 kap 6 §). Det har man gjort i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, där olika verksamheter har angetts med beteckningen A, B respektive C. Tillstånd för verksamheter med beteckningen A och B skall sökas hos miljödomstol respektive länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. I fortsättningen benämns miljödomstol och Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation ibland med en gemensam beteckning, tillståndsmyndighet.

För mindre miljöstörande verksamheter räcker det med en anmälan till den kommunala nämnd som har ansvar för miljö- och hälsoskyddsfrågor. Dessa verksamheter är betecknade med C (om anmälan, se vidare nedan). Även mindre ändringar av A- och B-verksamheter hanteras som anmälningsärenden hos länsstyrelsen.

Ungefär 7 % av alla arbetsställen i Sverige (totalt ca 300000 med minst 1 anställd enligt SCB:s statistik) betecknas som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalkens bestämmelser (totalt ca 20000). För ca 2 % av dessa krävs tillståndsprövning före varje ändring i verksamheten (ca 500 A-verksamheter och 5000 B-verksamheter). För mindre ändring av dessa kan det räcka med en anmälan till tillsynsmyndigheten av ändringen. Ca 5 % av alla verksamheter måste anmäla varje ändring (ca 15000 C-verksamheter). För ytterligare närmare 30 % av alla arbetsställen sker regelbundet ”initiativtillsyn” (ca 90000).

Nyligen har ändringar införts i den förordning som reglerar prövningsskyldigheten. Det innebär att antalet verksamheter som omfattas av tillståndsplikt (A, B) kommer att sjunka från årsskiftet 2007/2008, se tabell 8. Uppgiften i tabell 8 om antalet tillståndspliktiga verksamheter i den kommande ändrade prövningsförordningen (Antal prövningsskyldiga verksamheter 2008-, B) innefattar bl a också ca 2700 täkter, som redan idag tillståndsprövas enligt annat lagrum i miljöbalken, varför det verkliga antalet också i detta fall väntas minska något. I den nya lydelsen av förordningen tillkommer ett antal verksamheter på C-listan, vars antal är svårt att uppskatta, annat än skönsmässigt.

Tabell 8: Antal prövningsskyldiga verksamheter enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Verksamhet	Antal prövningsskyldiga verksamheter -2007			Antal prövningsskyldiga verksamheter 2008-			IPPC-verksamheter
	A	B	C	A	B	C	
Jordbruk	0	700	1300	0	600	1400	500
Gruvor och tillverkningsindustri	250	1900	6000	250	4500	..	450
Annan verksamhet	250	2400	7500	150	2400	..	400
Summa	500	5000	15000	400	7500	20000	1100

ANM: Bedömningen baseras på bristfällig statistik, varför samtliga angivna sifferuppgifter enbart bör betraktas som en ungefärlig indikation.

Före ansökan

Ett företag som avser att bedriva en tillståndspliktig verksamhet (dvs. A eller B) eller förändra en redan befintlig tillståndspliktig verksamhet skall först samråda med länsstyrelsen och särskilt berörda kringboende om verksamheten. I samrådsunderlaget skall företaget redovisa uppgifter om verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan (6 kap 4 §). I samrådet kan myndigheter och enskilda lämna synpunkter på vad som skall ingå i miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan om tillstånd.

Om verksamheten kan leda till betydande miljöpåverkan skall företaget också samråda med den allmänhet, de organisationer samt de andra kommunala och statliga myndigheter som kan bli berörda (2 kap 5 §). Regeringen har föreskrivit vilka verksamheter som alltid skall anses ha betydande miljöpåverkan (2 kap 4 §).

Informationen om den planerade verksamheten kan till exempel lämnas genom annonsering, cirkulärskrivelse till omkringboende eller utställning. Informationen skall innehålla uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och dess förutsedda miljöpåverkan. Även planerade skyddsåtgärder bör redovisas. Samrådet är till för att de berörda skall kunna sätta sig in i verkningarna av den planerade verksamheten och möjligheterna att påverka lokaliseringen och utformningen. Syftet är därför att på ett tidigt stadium

- Klargöra problem i projektet
- Överväga om alternativa lösningar behövs
- Ge allmänheten möjligheter att påverka
- Göra en relevant avgränsning av sakfrågorna

De berörda skall under samrådet ges möjlighet att framföra sina synpunkter. Information lämnas om hur och inom vilken tid som eventuella synpunkter skall framföras. Sökanden förväntas under samrådsskedet ha en kontaktperson som kan svara på frågor från allmänheten. Filosofin bakom samrådet är att öka förståelsen mellan dem och företaget och att prövningsförfarandet därigenom kan gå fortare.

Inkomna synpunkter och vad som i övrigt förekommit under samrådet skall sammanställas av sökanden i en samrådsredogörelse. Det informationsmaterial som presenterats av sökanden bör också redovisas i samrådsredogörelsen.

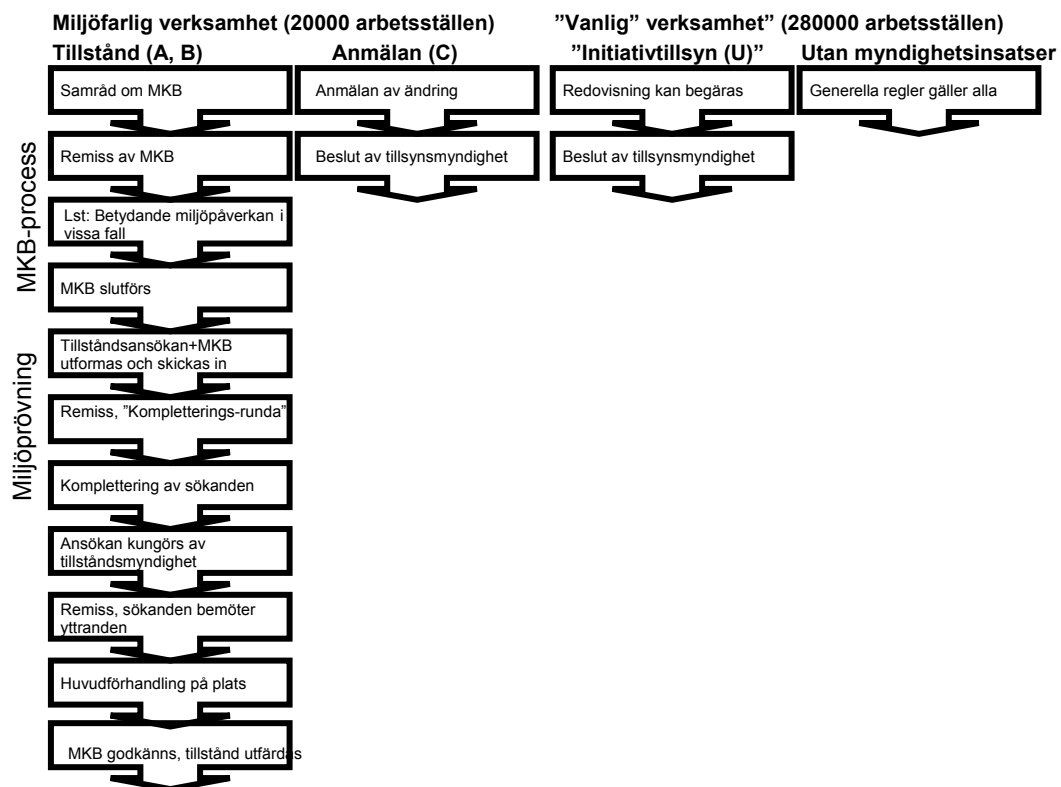
Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)

Efter samrådet lämnar företaget in en skriftlig ansökan om tillstånd om miljöfarlig verksamhet till miljödomstolen (A) eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (B). Den skall bland annat innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (6 kap 1 §).

En miljökonsekvensbeskrivning har som syfte att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med material, råvaror och energi samt med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Den skall möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och på miljön och utgör därigenom ett underlag för beslut vid miljöprövningen (6 kap 3 §).

Huvudkomponenterna i en miljökonsekvensbeskrivning (6 kap 7§) framgår av tabell 3. MKB krävs bl a också enligt PBL (5 kap 18§) och VA-lag (12 a§), se tabell 9.

Figur 7: Den nuvarande miljöprövningen i Sverige



Tabell 9: Miljökonsekvensbedömningar i svensk lagstiftning och motsvarande i EG-rätt

Projekt	Typ av prövning	Bestämmelse i svensk rätt	Bestämmelse i EG-rätt
Naturtillgångar på kontinentalsockeln	Prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln	3a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln; 6 kap miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB)
Naturtillgångar i Sveriges ekonomiska zon	Prövning av tillstånd att utvinna andra naturtillgångar än vad som gäller fiske eller vad som följer av kontinentalsockellagen i Sveriges ekonomiska zon	6§ lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon; 6 kap miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB)
Torvfyndigheter	Koncessionsprövning avseende undersökning eller bearbetning av fyndigheter av torv (avser endast torv för energändamål)	7§ lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter; 6 kap miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB för utvinning >150 ha)
Mineralfyndigheter	Koncessionsprövning avseende bearbetning av fyndigheter av vissa mineraliska ämnen	4 kap 2§ minerallagen (1991:45); 6 kap 3§, 7§, 8§ 1st, 9-12§§ miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB för utvinning > 25 ha)
Kärnteknisk anläggning	Prövning av tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning	5b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet; 6 kap miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB)
Projekt som medför strålning	Tillståndsprövning i olika fall som syftar till skydd mot skadlig verkan av strålning	22a § strålskyddslagen (1988:220); Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt lagen skall upprättas en miljökonsekvens-beskrivning enligt 6 kap miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB)
Vägar	Prövning av ärenden enligt väglagen; MKB:n skall godkännas av berörda Lst innan den tas in i vägutredning	14a §, 15-18 §§ väglagen (1971:948); 6 kap 3§, 4§ 1, 3 st, 5-7§§, 8§ 1st, 10-12 §§ miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB för motorväg)
Järnvägar	Planläggning av järnväg och prövning av ärenden om byggande av järnväg; MKB:n skall godkännas av berörda Lst innan den tas in i järnvägutredning	2 kap 1§, 1a§, 2§, 7§, 8§ lagen (1995:1649) om byggande av järnväg; 6 kap 3§, 4§ 1st, 3 st, 5-7 §§, 8§ 1st, 10-12 §§ miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB långväga trafik)
Flygplatser	Tillståndsprövning av allmänna flygplatser; MKB skall godkännas av Lst före ansökan om tillstånd	6 kap 5a§ luftfartslagen (1957:297); 6 kap 3§, 4§ 3st, 5-8, 10-12 §§ miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB för stora flygplatser)
Elledning	Prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje	2 kap 8a§ ellagen (1997:857); 6 kap miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB för 220 kV högspänningsledning)
Naturgas-ledning	Koncessionsprövning av naturgasledningar och naturgaslager	2 kap 6§ naturgaslagen (2000:599); 6 kap miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB för rörledning >40km och Ø >0,8 m)
Rörledningar	Koncessionsprövning av rörledningar för transport av fjärrvärme eller av råolja eller av produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle	4 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar; 6 kap miljöbalken	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB för rörledning >40km och Ø >0,8 m)
Farleder och hamnar	Prövning av ärende om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn; MKB:n skall godkännas av berörda Lst innan beslut	1b § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn ; 6 kap 3§, 4§ 1st, 3 st, 5-8 §§,10-12 §§	EIA-direktiv, bilaga I (obligatorisk MKB för stora hamnar)

Källor: Miljöbalkskommittén, 2003; EIA-direktivet

Miljö kvalitet

Olika former av bestämmelser om miljö kvalitet har fått ökande betydelse i miljöprövningen på senare år. Det gäller dels de 16 nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt, dels miljö kvalitetsnormer som beslutats på EU-nivå. De förstnämnda målen har ingen rättsverkan utan används mera som motiv till olika åtgärder. Däremot har de senare rättsverkan och återges i regeringsförordningar (förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, förordningen om omgivningsbuller, förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, förordningen om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten). I växande utsträckning tar de föreskrivande regeringsförordningarna över de nationella miljö kvalitetsmålen, eftersom de förstnämnda har rättsverkan. Det finns numera normer för olika komponenter i utomhusluften (kväveoxider, svaveldioxid, koloxid, bly, bensen, partiklar), buller (probleminventering och åtgärdsplaner), vatten (kvalitetskrav) och fisk- och musselvatten (tungmetaller, syreförbrukande ämnen, temperatur, pH, färgämnen, salthalt). I båda fallen är det fråga om beskrivningar av ett önskat tillstånd som bör uppnås när det gäller kvaliteten på luft, vatten, mark eller organismer. I de flesta fall är det fråga om många olika typer av verksamheter som bidrar till den aktuella miljö kvaliteten. I båda fallen krävs en översättning av miljö kvalitetsnormerna i handlingsregler för de skall få verkan i verkligheten.

Övrigt innehåll i ansökan

Huvudkomponenterna i en ansökan om tillstånd är reglerad i miljöbalken (22 kap 1§). Ansökan bör även innehålla en redovisning av gällande planbestämmelser enligt PBL. Ett tillstånd enligt miljöbalken får nämligen inte strida mot detaljplan eller andra områdesbestämmelser (16 kap 4 §). Vidare skall säkerhetsrapport enligt Seveso II-lagen bifogas i tillämpliga fall. Oftast föreslår verksamhetsutövaren själv i ansökan vilka villkor som skall gälla. Exempel på innehållet i en ansökan om tillstånd framgår av tabell 10. Innehållet anpassas för varje enskilt fall. Exemplet på ansökan har disponerats i tre delar, nämligen dels själva ansökan, dels bakgrundsinformation om anläggningen och en miljökonsekvensbeskrivning som bilagor. Ibland redovisas den tekniska beskrivningen och miljökonsekvensbeskrivningen som ett sammanhållet dokument. Ansökan utformas i regel kortfattat så att den kan läsas självständigt från bilagorna, som innehåller tekniska faktauppgifter.

Tabell 10: Exempel på innehåll i ansökan om tillstånd enligt miljöbalken (9 kap 6§)

Moment i ansökan	Bestämmelse i svensk rätt	Bestämmelse i EG-rätt
<i>Icke-teknisk sammanfattning</i>	22 kap 7§ miljöbalken	IPPC, art 6
<i>Sökande</i> Företag, adress, telefonnummer. Kontaktman i tekniska och juridiska frågor	22 kap 1§ miljöbalken	IPPC, art 6
<i>Tidigare beslut</i> Kortfattad redogörelse av tidigare beslut av Vattendomstol, Fastighetsdomstol, Koncessionsnämnd, Miljödomstol, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen och Miljönämnden. Villkor av betydelse för det aktuella ärendet. Ev tillstånd i sin helhet (bilaga 3). Konsekvenser av givna tillstånd i form av miljöskyddsinvesteringar.		
<i>Verksamhet</i> Namn på den fabrik eller anläggning som ansökan avser. Registerfastighet, kommun, län. Nuvarande och planerad inriktning och omfattning av verksamheten	22 kap 1§ 1p miljöbalken	IPPC, art 6
<i>Lokalisering</i> Planförhållanden. Motstående intressen. Övervägande om alternativ lokalisering. Skäl för vald plats med hänsyn till förorening av mark, vatten, luft, buller- och avfallsfrågor	16 kap 4§	IPPC, art 6
<i>Anläggningen</i> Teknisk beskrivning av anläggningen (bilaga 1). Tidplan. Miljöskyddsåtgärder, tekniska och ekonomiska konsekvenser. Driftstörningar, haverier o dyl som kan förekomma. Behov av sekretess	22 kap 1§ 1p miljöbalken	IPPC, art 6
<i>Miljöpåverkan</i> Redogörelse av förhållandena i den omgivande miljön, utsläpp till luft, vatten samt buller och avfall	16 kap 5-7§§; 22 kap 1§ 2-3p miljöbalken	IPPC, art 6 IPPC art 6.2
<i>Allmänna hänsynsregler</i> Sökandens uppfattning om verksamheten uppfyller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken	22 kap 1§ 4p miljöbalken	
<i>Skyddsåtgärder</i> Sökandens förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten.	22 kap 1§ 4p miljöbalken	IPPC, art 6
<i>Villkor</i> Sökandens förslag till villkor för att verksamheten skall få bedrivas		
<i>Kontroll</i> Huvuddrag av planerad kontrollverksamhet. Förfarande för framtagning av förslag till kontrollprogram efter det att tillstånd har givits	22 kap 1 § 5 p miljöbalken	IPPC, art 6
<i>Säkerhetsrapport</i> Säkerhetsrapport i de fall verksamheten omfattas av Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ("Seveso-lagen")	22 kap 1§ 6p miljöbalken	IPPC art 6.2
<i>Samråd</i> Redogörelse av föreskrivet samråd	6 kap 4-6§§, 22 kap 1§ 2p miljöbalken	
<i>Aktförvaring</i> Plats där ansökningshandlingarna hålls tillgängliga för sakägare (t ex kommunkontor). Namn på den som är aktförvarare	22 kap 3§ 5p miljöbalken	IPPC art 15
<i>Yrkanden</i> Redogörelse av yrkanden, åtaganden och tidplaner		IPPC art 6
<i>Tidig start av arbeten</i> Verksamhetens tillåtlighet, tillstånd till de arbeten som behöver utföras	22 kap 26§ miljöbalken	
<i>Verkställighet</i> Skäl för att beslutet skall gälla omedelbart (verkställighetsförordnande)	22 kap 28§ miljöbalken	
<i>Ansökan</i> Sökandens underskrift genom VD eller företagets befullmäktigade ombud		

<p>Bilaga 1 Anläggningen ("teknisk beskrivning") Produktion: Nuvarande och planerad produktion (normal produktion per år, maximal kapacitet, drifttider, antal anställda) Råvaror: Behov av råvaror vid maximal årskapacitet. Lagringssätt och hantering av råvaror. Ämnen i råvaror av intresse i miljösammanhang. Förluster vid lagring. Täcknings-, tillsats-, hjälpkemikalier med angivande av miljöeffekter. Kemikaliebalans. Beredskap vid olje- eller kemikalieutsläpp. Energibehov. Vattenbehov Tillverkningsmetod: Beskrivning av tillverkningsprocess. Processchema med utsläpp till luft, vatten, buller, avfallsprodukter m m. Utsläpp till vatten: Avloppssystemet (dag-, spillvatten). Förorenade vatten. Tillfälliga utsläpp. Vidtagna och planerade skyddsåtgärder (teknik, ekonomi). Anslutning till kommunalt avloppsreningsverk (kommunen kan behöva vara medsökande) Utsläpp till luft: Skorstenars läge och höjd. Byggnaders höjd inom 400 m radie. Föroreningar i processgaser före eller efter rening (halter, mängd, gasflöden) Tillfälliga utsläpp: Vidtagna och planerade skyddsåtgärder (teknik, ekonomi). Nuvarande och planerade ång- värme-, avfallspannor (effekt, bränsle) Buller: Kartering av bullerkällor (ljudnivå intill källa, singeltoner, infraljud, impulsljud). Vidtagna och planerade skyddsåtgärder. Trafikförhållandena på intilliggande gator Avfall: Avfall för intern hantering. Avfall till externt omhändertagande. Avfall som mottas från andra för behandling eller deponering (ursprung, mängd, sammansättning). Behandlingsmetod (deponering, förbränning)</p>	<p>6 kap miljöbalken 22 kap 1§ 2p miljöbalken</p>	<p>IPPC, art 6 IPPC, art 6</p>
<p>Bilaga 2 Miljökonsekvensbeskrivning Planförhållanden Behov av ändringar i planer Nuvarande och planerad bebyggelse i den omedelbara omgivningen Kultur- och naturskyddsintressen (Om verksamheten antas medföra betydande miljöpåverkan skall nedanstående uppgifter finnas med. Om det behövs skall dessa uppgifter även finnas med om verksamheten inte antas medföra betydande miljöpåverkan) Beskrivning av verksamheten med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning Beskrivning av åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas Påverkan på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö Påverkan på hushållningen med mark, vatten, material, råvaror, energi och den fysiska miljön i övrigt Redovisning av alternativa platser och utformningar samt motivering för varför ett visst alternativ har valts Beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten inte kommer till stånd En icke-teknisk sammanfattning av ovanstående punkter.</p>	<p>6 kap 7 § miljöbalken</p>	<p>IPPC art 6.2</p>
<p>Bilaga 3: Ev tidigare tillstånd</p>		

ANM: Ofta integreras uppgifterna i bilagorna 1 och 2 till ett dokument

Behandling av ansökan

När ansökan har kommit in till tillståndsmyndighet bedömer denna om ansökan är fullständig eller om ytterligare uppgifter krävs. Ofta skickas en kopia av ansökan till berörda myndigheter (bland annat tillsynsmyndighet) för att de också skall bedöma om ansökan är fullständig. Om ansökan inte bedöms som fullständig kan tillståndsmyndighet begära att företaget kompletterar ansökan inom en viss tid (22 kap 2 §).

När kompletteringarna gjorts och tillståndsmyndigheten bedömer att ansökan är komplett skall tillståndsmyndigheten införa en kungörelse i ortstidningen. Den skall bland annat innehålla en kortfattad beskrivning av innehållet i ansökan, var ansökan förvaras samt sista datum när synpunkter skall ha lämnats (22 kap 3 §).

I kungörelsen skall anges att målet kan komma att avgöras enbart på inkomna handlingar, dvs. en muntlig förhandling behöver nödvändigtvis inte ske (22 kap 16 §).

Ansökan hålls tillgänglig för allmänheten så att den kan läsa den och komma med synpunkter. En kopia av ansökan och kompletteringar skall skickas till de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken. Dessa är bland annat Naturvårdsverket, länsstyrelsen och kommunen (22 kap 4 §). Naturvårdsverket och länsstyrelsen m fl skall vid behov komma med synpunkter i ärendet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen (22 kap 6 §). Synpunkter på ansökan lämnas skriftligen till tillståndsmyndigheten inom den tid som bestämts. En kopia skickas därefter till företaget (22 kap 10 §) som kan inkomma med svar på synpunkterna.

Tillståndsmyndigheten bestämmer hur den fortsatta beredningen av ärendet skall gå till (22 kap 11 §). Bland annat kan tillståndsmyndigheten förordna att sakkunniga avger ett utlåtande i målet (22 kap 12 §). Tillståndsmyndighetens ledamöter kan också besöka och göra en undersökning av den aktuella platsen (22 kap 13 §). När tillståndsmyndigheten anser att målet är klart för huvudförhandling bestäms tid och plats för detta. Om det är uppenbart onödigt krävs ingen förhandling (22 kap 16 §). Nuvarande praxis är att miljödomstol håller muntlig förhandling medan Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation ofta avgör ärendet på handlingarna utan särskild förhandling.

Tillstånd

Tillståndet skall grundas på vad som framkommit vid besök på platsen, inkomna handlingar och förhandlingar. Språkbruket på svenska varierar när det gäller vilken instans som utfärdat tillståndet. För en miljödomstol talar man om en ”miljödom” eller ”dom”. För länsstyrelsens tillstånd talar man om ”beslut” eller ”miljötillstånd”. I praktiken är det ingen avgörande skillnad. Tillstånd för miljöfarlig verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser enligt punkter i tabell 11.

För att tillståndet skall vara giltigt får tillståndsmyndighet ställa krav på att företaget betalar en ekonomisk säkerhet för de kostnader som kan uppstå när området skall återställas. Tillstånd får vidare tidsbegränsas. Tidsbegränsning kan komma ifråga när verksamheten har stor miljöpåverkan, om teknikutvecklingen inom branschen är snabb, om förhållandena i omgivningen kommer att ändras eller om

verksamheten i sig är tidsbegränsad. Tidsbegränsningen bör ta hänsyn till att företaget måste få säkerhet att bedriva verksamheten under viss tid med hänsyn till avskrivningstider mm.

Tabell 11: Huvudkomponenter i tillstånd enligt 9 kap 6 § miljöbalken

Huvudkomponent	Bestämmelse i svensk rätt	Bestämmelse i EG-rätt
Verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning	22 kap 25§ 2p	
Den tid som tillståndet skall gälla	22 kap 25§ 1p	
De villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter	22 kap 25§ 6p	IPPC art 8, 9 p3, 10
De villkor som behövs för hanteringen av kemiska produkter inom verksamheten om denna kan medföra olägenheter för den yttre miljön	22 kap 25§ 7p	IPPC art 9 p7
De villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning om detta kan medföra olägenheter för den yttre miljön	22 kap 25§ 8p	
De villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser	22 kap 25§ 9p	
De villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet	16 kap 3 §; 22 kap 25§ 10p	
De villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön	22 kap 25§ 11p	IPPC art 9 p6
Tillsyn, besiktning och kontroll med angivna mätmetoder, mätfrekvenser och utvärderingsmetod	22 kap 25§ 3p	IPPC art 9 p5
Den tid inom vilken verksamheten skall vara igångsatt skall anges (högst tio år)	22 kap 25 §	
Rättegångskostnader	22 kap 25§ 14p	
Skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningar skall ske	22 kap 25§ 4p	
Skyldighet att betala avgift	22 kap 25§ 5p	
Ev. tidsbegränsning av tillståndet	16 kap 2§; 22 kap 25§ 1p	

Villkor

Tillståndet kan förenas med villkor (16 kap 2§). Det förekommer i själva verket knappast att ett tillstånd utfärdas utan villkor. Dessa villkor är straffsanktionerade. Det innebär att verksamhetsutövaren kan straffas om denne inte följer tillståndets villkor. Villkoren kan vara av olika slag, se tabell 12.

Tabell 12: Exempel på olika former av villkor i tillstånd enligt miljöbalken (9 kap 6§)

Olika typer av villkor i tillstånd enligt miljöbalken	Bestämmelse i svensk rätt	Bestämmelse i EG-rätt
<i>Åtagandevillkor.</i> Villkor som binder tillståndsinnehavaren till de uppgifter som han själv lämnat i ärendet. Detta villkor är avsett att säkerställa att verksamheten kommer att bedrivas enligt de uppgifter som tillståndsmyndighet använt sig av i sin bedömning.	Praxis	
<i>Utsläppsvillkor.</i> Villkor som anger tillåtna utsläpp i form av halt eller mängd. Ett utsläppsvärde brukar anges antingen som ett gränsvärde eller som ett riktvärde. Uttrycken har utbildats genom praxis. Ett gränsvärde anger en högsta gräns som inte får överskridas. Riktvärdet är åtgärdsinriktat, dvs. åtgärder skall vidtas om det överskrids	22 kap 25§ 6 p	IPPC art 9
<i>Reningsvillkor.</i> Villkor som anger vilken reningseffekt som skall uppnås	22 kap 25§ 6p	IPPC art 9
<i>Haverivillkor.</i> Villkor som beskriver vad som skall iakttas vid haveri	22 kap 25§ 11p	IPPC art 9
<i>Återställningsvillkor.</i> Villkor som anger vad som skall ske efter avslutad drift, t ex vid gruvor och avfallsdeponier	22 kap 25§ 10 p	IPPC art 9
<i>Provisoriska föreskrifter ("utredningsvillkor").</i> Föreskrifter som gäller under prövotid för att möjliggöra för sökanden att utreda de tekniska möjligheterna till vidare åtgärder och de villkor som kan vara rimliga att ställa	22 kap 27§	
<i>Kontrollvillkor.</i> Villkor som anger att kontrollprogram skall upprättas och hur kontrollen skall bedrivas. Villkor som anger vilka myndigheter som skall kontaktas vid viss händelse	22 kap 25§ 3p	

Formen på utsläppsvillkor varierar. Det förekommer både att det formuleras som ett bindande gränsvärde och som ett "mjukare" riktvärde. Båda formerna har sina för- och nackdelar. Båda formerna är möjliga med hänsyn till IPPC-direktivet, där det stadgas att begränsningsvärden för utsläpp skall etableras ("Emission Limit Values, ELV"). Ett bindande gränsvärde behöver utformas med högre marginal till den normala utsläppsnivån med hänsyn till de juridiska konsekvenser som ett överskridande kan få. Ett gränsvärde tillämpas i första hand då det som skall villkorssättas

- Innebär en reell risk för miljöstörning
- Är mätbart med hög grad av tillförlitlighet
- Är reellt påverkbart

Ett riktvärde kan utformas så att det ligger närmare den normala utsläppsnivån. Ett överskridande får juridiska konsekvenser först om företaget inte agerar för att rätta till det problem som uppstått.

I båda fallen gäller att värden etableras med sådan marginal som tar hänsyn till normal spridning av mätresultaten, i synnerhet om det är aktuellt att föreslå gränsvärde. En säkerhetsmarginal behövs med hänsyn till mätosäkerhet, normala variationer, driftstörningar, reparation och underhåll.

I vissa fall kan det vara svårt att förutse verkningarna av en verksamhet och därmed svårt att fastställa t ex utsläppsvillkor. Kanske går det inte att direkt slutligt bestämma vilka villkor som skall gälla, utan det behövs en prövotid för att trimma in en ny eller förändrad anläggning. I sådana fall kan provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas under en s.k. prövotid, t ex två år, i avvaktan på att man får tillräcklig erfarenhet av verksamheten för att fastställa slutliga villkor. Ofta kombineras detta med provisoriska föreskrifter ("utredningsvillkor") för att säkerställa att det finns tillräckligt underlag när slutliga villkor skall fastställas. En uppskjuten fråga skall avgöras så snart som möjligt (22 kap 27§). Fördelen med prövotid och provisoriska föreskrifter är att dessa är betydligt enklare att ändra än villkor, om det skulle uppstå komplikationer. Prövningsmyndigheten får överlåta åt tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse (22 kap 25§). Det kan ställas krav på att verksamhetsutövaren utför eller bekostar en särskild undersökning av berört område, särskilda åtgärder för att bevara berört område eller särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i de allmänna intressen som verksamheten medför (22 kap 12§).

Det finns få begränsningar när det gäller de miljöaspekter av en verksamhet som kan omfattas av regleringen i miljöprövningen. I praktiken styrs dock frågorna till stor del av de nationella miljö kvalitetsmålen i Sverige och den indikativa förteckningen i IPPC-direktivet (Annex III). Det finns en betydande samstämmighet när det gäller de frågor som regleringen inriktas mot i svensk resp. EU:s miljöpolitik, se tabell 13. Från redovisningen av indikatorer enligt IPPC-direktivet kan man dra slutsatsen att direktivet har en tyngdpunkt på de frågor som i svensk miljöpolitik omfattas av miljö kvalitetsmålen "Giftfri miljö", "Bara naturlig försurning", "Frisk luft" och "Ingen övergödning".

Bedömning av villkor

Generellt gäller vid all tillståndsprövning enligt miljöbalken att det åligger sökanden att visa att den tänkta verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till de grundläggande principerna ("allmänna hänsynsreglerna") som berördes inledningsvis i detta avsnitt (2 kap 1§). I samband med ansökan om tillstånd innebär detta att sökanden måste kunna redovisa utredningar, undersökningar eller faktasammanställningar som visar att de allmänna hänsynsreglerna följs.

Bedömningen av vad som innebär BAT i det enskilda fallet avgörs av tillståndsgivande myndigheten. Bedömningen baseras på vad som sökanden har angivit i ansökan och vad de olika parterna har redovisat i samband med remisshanteringen och den öppna förhandlingen (ofta baserat på den tekniska utvecklingen i branschen, andra liknande ärenden, BREF etc.). Ett beslut om ett villkor skall kunna motiveras miljömässigt, åtgärder skall baseras på bästa tillgängliga tekniska lösning och vara ekonomiskt försvarbar.

Tabell 13: Prioriterade utsläppsrelaterade miljöfrågor som kan hänföras till fasta utsläppskällor

Miljömål i svensk miljöpolitik	Indikatorer för vilka det utformats delmål i svensk miljöpolitik	Indikatorer som återges i EG-rätt (nr enligt IPPC-direktivets bilaga III)
Giftfri miljö	Persistenta och bioackumulerande organiska ämnen	A8, A9, W1, W2, W3, W5
	Cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen	A1, A2, A3, A7, A10, A11, A12, A13, W4, W6, W8
	Kvicksilver	A5, W7
	Bly	A5, W7
	Kadmium	A5, W7
		A10, W8 (Arsenik)
		A11, W6 (Cyanider)
		W9 (Biocider)
Bara naturlig försurning	Svaveloxider	A1
	Kväveoxider	A2
Frisk luft	Kvävedioxid	A2
	Flyktiga organiska ämnen (VOC)	A4
	Stoft	A6
	PAH (benso(a)pyrén)	
		A3 (Koloxid)
Ingen övergödning	Fosfor	W11
	Kväve	W11
	Ammoniak	W11
		W12 (Syrebalanspåverkande ämnen, mäts som BOD, COD)
		W10 (susp)

Källor: IPPC-direktivet bilaga III; Miljömålsportalen

Kostnader

Den sökande är skyldig att ersätta tillståndsmyndighet kostnader för kungörelsen, aktförvaringen, sakkunniga som har kallats av domstolen och lokaler för sammanträde (25 kap 8 §).

Överklagan

Ett tillstånd får överklagas av den som beslutet eller domen angår och gått den emot. Det får i vissa fall även överklagas av lokal eller central arbetstagarorganisation, arbetsgivarorganisation och myndighet eller kommunal nämnd eller annan enligt särskilda bestämmelser (16 kap 12§).

En ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- och miljöskyddsintressen får i vissa fall också överklaga en dom eller ett beslut, om föreningen har bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år och har minst 2 000 medlemmar (16 kap 13§).

Överklagan av ett tillstånd görs hos miljööverdomstol/miljödomstol inom tre veckor efter att tillståndsbeslutet tagits. Miljööverdomstolens dom kan i sin tur överklagas till Högsta domstolen (23 kap 9 §). Det gäller inte miljödomstolens domar i mål som prövats hos länsstyrelsen och sedan överklagats till miljödomstolen (23 kap 8 §).

Giltighet, återkallelse, omprövning

Tillståndsmyndighet kan besluta att ett tillstånd kan börja gälla omedelbart även om tiden inom vilket överklagan får ske inte har gått ut (22 kap 28 §). Förutsättningar för att ett sådant skall kunna meddelas är ofta att företaget yrkat det och tillståndsmyndighet finner att det är angeläget för företaget att verksamheten kommer igång och att det är rimligt säkert att tillståndet kommer att stå sig i högre instans.

Ett tillstånd förfaller om verksamheten inte har kommit igång inom den tid som angetts i tillståndet. Tillståndsinnehavaren kan, om han har giltiga skäl, få förlängning av den angivna tiden. Ansökan härom skall göras hos tillståndsmyndigheten innan tiden gått ut (24 kap 2§).

Upphörande, återkallelse, omprövning

Tillståndsmyndighet får helt eller delvis återkalla tillståndet i vissa fall, se tabell 14. Detta har dock veterligen aldrig inträffat hittills i Sverige.

Domstolen kan också välja att ompröva tillståndet. I samband med en sådan omprövning får dock inte domstolen meddela sådan villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras, se tabell 15.

Tabell 14: Skäl för att återkalla tillstånd

Skäl för att återkalla tillstånd	Bestämmelse i svensk rätt	Bestämmelse i EG-rätt
Sökanden har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter av betydelse för prövningen	24 kap 3§1p	
Beslutet eller dess villkor inte har följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse	24 kap 3§2p	
Det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts	24 kap 3§3p	IPPC art 13
Det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden att stoppregeln träder i kraft	24 kap 3§4p	
Verksamheten slutligt har upphört	24 kap 3§5p	
Ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd	24 kap 3§6p	
Det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet	24 kap 3§7p	IPPC art13 p2

Tabell 15: Motiv till omprövning av tillstånd för miljöfarlig verksamhet

Motiv till omprövning	Bestämmelse i svensk rätt	Bestämmelse i EG-rätt
När det gått minst tio år sedan beslutet vunnit laga kraft eller den kortare tid som särskilt föreskrivits på grund av EU-bestämmelse, t ex vart fjärde år när det gäller verksamheter som omfattas av EU:s grundvattendirektiv.	24 kap 5§ p1	
Om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.	16 kap 5§; 24 kap 5§ p2;	IPPC art 13
Om tillståndshavaren vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren.	24 kap 5§ p3	
När tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts.	24 kap 5§ p4	
Om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.	24 kap 5§ p5	IPPC art 13
Om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.	24 kap 5§ p6	
Om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik.	24 kap 5§ p7	IPPC art 13
Om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.	24 kap 5§ p8	
Om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud mot vissa utsläpp eller uppläggning av vissa ämnen råder enligt föreskrift eller beslut med stöd av 9 kap 4 § (förbud inom viss del av landet mot att släppa ut avloppsvatten, fasta ämnen eller gas eller mot	24 kap 5§ p9	

att lägga upp fasta ämnen).		
För att förbättra en anläggnings säkerhet.	24 kap 5§ p10	IPPC art 13
Om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av bl a 11 kap 8 § är mindre ändamålsenliga.	24 kap 5§ p11	

Uppföljning

I Sverige kan man särskilja fyra komponenter som har betydelse för att regelsystemet följs, nämligen verksamhetsutövarens egenkontroll, myndigheternas tillsyn, påföljder för brott mot bestämmelserna och rätten till skadestånd om människor eller miljö skadas. Frågor om risk för skadestånd har i svensk miljöpolitik inte använts aktivt som en metod för att säkerställa att reglerna följs. Skadestånd kan exempelvis utkrävas även om en verksamhetsutövare har följt tillståndens alla villkor till punkt och pricka. I andra länder kan skadeståndsreglerna spela en större roll för uppföljningen. Med ett tillstånd följer vidare en rad uppgifter som att bedriva egenkontroll, fortlöpande rapportera resultaten av egenkontrollen och sammanfatta dessa resultat i en årlig miljörapport. Dessa komponenter ingår inte i uppdraget för denna rapport och behandlas därför inte närmare.

Parternas skyldigheter och rättigheter

Syftet med det administrativa offentlighetsreglerverket på miljöområdet är att uppnå en bättre miljö genom att bl a ålägga verksamhetsutövare att vidta olika åtgärder. Enligt miljöbalken, dess förordningar och till balken anknyttande lagar åläggs en utövare av näringsverksamhet åtskilliga förpliktelser och skyldigheter, såsom att:

- ansöka om tillstånd för att få bedriva viss verksamhet
- anmäla viss verksamhet
- upprätta miljökonsekvensbeskrivning
- samråda med myndigheter, enskilda och organisationer
- årligen inge en miljörapport till tillsynsmyndigheten
- årligen betala prövnings- och tillsynsavgift
- samla in, transportera bort, återvinna, återanvända eller bortskaffa avfall
- betala premie till den obligatoriska miljöskade- och saneringsförsäkringen
- efterbehandla förorenade områden

Miljöbalken och annan lagstiftning tillförsäkrar medborgare och företag ett antal grundläggande rättigheter.

För ett företag innebär den en rättighet att bedriva t ex industriell verksamhet på en viss plats inom ramen för det tillstånd som utfärdats med stöd av miljöbalken. Verksamhet kan bedrivas utan längre gående krav än dem som anges i tillståndet och dess villkor. Detta innebär en väsentlig rättstrygghet.

Förvaltningsmyndigheters skyldigheter

I förvaltningslagen regleras förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Med förvaltningsmyndighet avses statliga och kommunala organ med undantag för regeringen, domstolarna och de beslutande församlingarna (riksdagen och kommunernas fullmäktige).

Tillsynsmyndigheterna i miljöbalken är förvaltningsmyndigheter. Varje förvaltningsmyndighet skall enligt förvaltningslagen lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Några viktiga punkter anges nedan.

- Ett ärende skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts
- En verksamhetsutövare som är part i ett ärende har enligt förvaltningslagen rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av sekretesslagen
- Ett ärende får som huvudregel inte avgöras utan att part har underrättats om och fått möjlighet att yttra sig över en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan
- Ett beslut av en förvaltningsmyndighet skall motiveras och om beslutet visar sig vara uppenbart oriktigt skall förvaltningsmyndigheten ändra beslutet
- För att skydda den enskildes rättstrygghet kan en förvaltningsmyndighet aldrig ändra ett beslut till nackdel för en part i efterhand som, även om det är oriktigt, är till parts förmån
- Tillsynsmyndigheten skall skapa förutsättningar för att balkens ändamål tillgodoses genom rådgivning, information och liknande verksamhet (26 kap 1 §)
- Länsstyrelsen är skyldig att tillhandahålla planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten åt den som skall upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (6 kap 12§)

Domstolarnas skyldigheter

Vid prövning av mål enligt miljöbalken i miljödomstol och Miljööverdomstolen samt vid Högsta domstolen skall rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål i allmän domstol tillämpas om inget annat följer av miljöbalken. Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen skall tillämpas i överklagade mål till miljödomstolarna samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen om inget annat följer av miljöbalken. Förfarandet i förvaltningsprocesslagen är något friare och enklare. De bestämmelser som reglerar processen i en domstol syftar bl a till att tillförsäkra en verksamhetsutövare som är part en objektiv och opartisk handläggning.

Rätt att överklaga domar och beslut

En viktig rättighet är att möjligheten att få en dom eller ett beslut omprövat och eventuellt ändrat eller upphävt av en högre instans. En verksamhetsutövare som inte är nöjd med en dom eller ett beslut kan således överklaga enligt en bestämd instansordning. Till domen eller beslutet skall det finnas bifogat anvisningar om dels huruvida beslutet är möjligt att överklaga, dels inom vilken tid en överklagan skall lämnas in och i så fall till vilken myndighet.

Offentlighetsprincipen

Genom offentlighetsprincipen har enskilda goda möjligheter att ta del av handlingar som ingetts till eller upprättats och expedierats av myndigheten. För vissa uppgifter kan det dock råda sekretess. I sekretesslagen 8 kap finns exempelvis bestämmelser om sekretess med hänsyn till ekonomiska förhållanden. Det förekommer att en verksamhetsutövare undviker att lämna ut känsliga uppgifter för att därigenom inte riskera att uppgifter kommer på villovägar.

Anmälan

Anmälningsärenden handläggs av den operativa tillsynsmyndigheten. Syftet med en anmälan är att myndigheten skall känna till vilken verksamhet som bedrivs och i förväg kunna bedöma om en planerad verksamhet uppfyller t ex miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Utöver de anmälningspliktiga verksamheter som är betecknade med C i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, se ovan, anger miljöbalken och dess förordningar ett stort antal verksamheter för vilka anmälningsplikt föreligger.

Bl a skall anmälan göras till tillsynsmyndigheten om efterbehandlingsåtgärd i förorenade områden, om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och risken bedöms som icke ringa. I vissa fall, där tillståndsplikt inte föreligger, skall anmälan om yrkesmässig transport, insamling, bortskaffande eller återvinning av avfall ske till länsstyrelsen. Vidare skall även mindre ändringar i A- och B-verksamheter, som inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma, anmälas till länsstyrelsen, se tabell 16.

En anmälan som avser miljöfarlig verksamhet skall vara skriftlig och innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens art, omfattning och miljöeffekter. Om myndigheten kräver det skall anmälan också innehålla en redovisning av hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. I den utsträckning som behövs i det enskilda fallet skall en anmälan även innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Sedan anmälan gjorts bör tillsynsmyndigheten kontaktas för att konstatera om någon myndighetsinsats kan förväntas. Myndigheten kan t ex vilja lämna råd eller förelägga om försiktighetsmått. Tillsynsmyndigheten kan också komma att meddela förbud mot verksamheten eller föreläggande om att ansökan om tillstånd måste ske.

Tabell 16: Åtgärder som kräver anmälan

Verksamhet	Myndighet	Bestämmelse i svensk rätt	Bestämmelse i EG-rätt
Mindre ändringar i A- och B-verksamheter	Länsstyrelse	9 kap 6§;	IPPC art 12 (IPPC-anläggningar)
Efterbehandlingsåtgärd om det finns risk för spridning eller exponering av föroreningarna	Länsstyrelse	10 kap 9§;	
Yrkesmässig transport, insamling, bortskaffande eller återvinning av avfall	Länsstyrelse	15 kap 25§	
Miljöfarlig verksamhet, C-anläggningar	Kommunal nämnd för miljöfrågor	9 kap 6§;	
Efterbehandlingsåtgärd om det finns risk för spridning eller exponering av föroreningarna	Kommunal nämnd för miljöfrågor	10 kap 9§;	

Ansvar för efterbehandling

Ansvar för efterbehandling av områden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade, att de kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, åligger i första hand den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som bidragit till föroreningen, dvs. verksamhetsutövaren. Om det finns flera verksamhetsutövare är de solidariskt ansvariga, dvs. kravet på efterbehandling kan riktas mot vem som helst av de ansvariga. Dessa får sedan göra upp sinsemellan.

En kollektiv *saneringsförsäkring* kan utnyttjas för att ersätta kostnader för sanering som utförts med Kronofogdemyndighetens hjälp efter beslut av tillsynsmyndighet. Även när beslut fattats om s.k. rättelse på den felandes bekostnad, kan ersättning för det allmännas kostnader tas ut på försäkringen. Som grundförutsättning gäller att den ansvarige kan identifieras men att denne inte kan betala (33 kap).

Anslutning till kommunalt avloppsreningsverk

Huvudmannen för kommunalt avloppsreningsverk (allmän VA-anläggning), dvs. kommunal nämnd eller kommunalt bolag, kan med stöd av lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (VA-lagen) bestämma gränserna för vilket verksamhetsområde som avloppsverket skall betjäna. Huvudmannen är skyldig enligt VA-lagen att låta ägare av fastighet inom anläggningens verksamhetsområde bruka anläggningen *om* det behövs och *om* behovet inte med större fördel kan tillgodoses på annat sätt. Huvudmannen får ta ut avgift för detta som täcker nödvändiga kostnader. VA-anläggningens huvudman skall bestämma en punkt i fastighetens omedelbara närhet (förbindelsepunkt), där ansvaret tas över. Huvudmannen får med stöd av VA-lagen bestämma villkor för användningen så att det inte uppstår svårigheter för huvudmannen i sin tur att uppfylla sina åligganden enligt lag eller annan författning, t ex tillstånd enligt miljöbalken eller föreskrifter enligt arbetsmiljölagen. Fastighetsägarens möjligheter att utnyttja anläggningen får dock inte oskäligt begränsas eller försvåras genom sådana bestämmelser.

Tabell 17: Den tidigare och nuvarande miljöprövningen i Sverige

Aktiviteter			
Miljöprövning 1999-2005	Miljöprövning 2006	Bestämmelse i svensk rätt	Bestämmelse i EG-rätt

Projektet utformas, ännu har inga kontakter tagits med myndigheter

Sökande: Idé
Sökande: Beslut om investering i ett projekt som kräver tillstånd av tillståndsmyndighet (MD, Ls MPD); Nu har det gått 6-12 mån

Här börjar den formella processen med miljökonsekvensbedömning

Sökande har "tidigt samråd" med Ls, omkringboende, kommunala myndigheter om miljökonsekvensbeskrivning (MKB)	Lika	6 kap MB; Fo MKB	EIA
Sökande skickar MKB till Ls	Lika		
Ls skickar MKB för yttrande till MN	Bort		
MN yttrar sig till Ls	Bort		
Ls fattar beslut om betydande miljöpåverkan	Inte särskilt beslut för verksamheter som upptas i MKB-förordning	6 kap 5-6§§	
Ls beslut: Nej	Ls beslut: Ja		
	Sökanden har "utökat samråd" med Ls, MN, omkringboende etc	Inte nytt samråd för verksamheter som upptas i MKB-förordning	6 kap 5-6§§
Sökande upprättar "liten MKB"	Sökande upprättar "stor MKB"	Sökande upprättar MKB	6 kap 7§

Här börjar den formella processen med tillstånd och miljökonsekvensbedömning

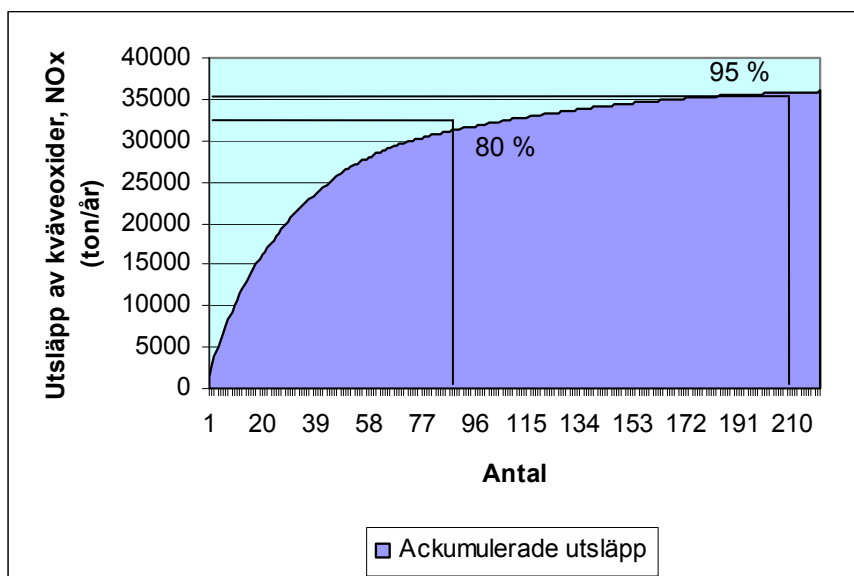
Sökanden upprättar ansökan om tillstånd+MKB	Lika	22 kap 1§	IPPC art 6
Sökanden skickar ansökan+MKB till tillståndsmyndighet	Lika	22 kap 2§	
Tillståndsmyndighet skickar ansökan+MKB till tillsynsmyndigheter (NV, Ls, MN) för komplettering	Lika		
Tillsynsmyndigheter granskar ansökan+MKB och begär kompletteringar	Lika		
Tillsynsmyndigheter begär kompletteringar	Lika		
Tillståndsmyndighet skickar remissmyndigheters yttranden till sökanden för bemötanden	Lika		
Sökanden kompletterar ansökan+MKB och skickar till tillståndsmyndighet	Lika		
Tillståndsmyndighet kungör ansökan i media (i genomsnitt har det gått ca 4 mån till denna punkt)	Lika	6 kap 8§; 22 kap 3-5§§	
Tillståndsmyndighet skickar ansökan till remissinstanser (myndigheter, andra företag, allmänhet m fl) för yttrande	Lika	22 kap 4§	
Remissinstanser skickar yttranden till tillståndsmyndighet	Lika	22 kap 6, 10§§	
Sökanden bemöter yttranden till tillståndsmyndighet	Lika		
Tillståndsmyndighet håller huvudförhandling på plats, projektet redovisas, alla får yttra sig	Lika	22 kap 13, 16, 17, 20§§	
Tillståndsmyndighet utfärdar tillstånd inkl godkännande av MKB	Lika	6 kap 9§	
Tillståndsmyndighet kungör tillståndet (i genomsnitt ca 12 mån för hela processen)	Lika	22 kap 21-25§	
Ev. överklagan	Lika	16 kap 12§; 22 kap 28§; 23 kap 1§	

ANM: Med tillståndsmyndighet avses MD eller Länsstyrelsens Miljöprövningsdelegation. Genom ändring i MB 2005 tas begreppen "tidigt" resp. "utökat samråd" bort och ersätts med en gemensam beteckning "samråd". Även efter ändringen kvarstår emellertid en skillnad i praktiken av karaktären tidigt resp. utökat samråd för den typ av verksamhet som inte särskilt nämns i MKB-förordningen, varför begreppen får stå kvar i tabellen.

Prövningens omfattning

Behovet av prövning kan illustreras med figur 8, där antalet anläggningar i Sverige med utsläpp av kväveoxider (NO_x) redovisas i storleksordning med de största längst till vänster. Det framgår av figuren att 95 % av utsläppen härrör från de ca 200 största anläggningarna. Annorlunda uttryckt: Genom att inrikta den statliga regleringen på de 200 största anläggningarna kommer man åt 95 % av problemet. Utsläppen av kväveoxider är en av de typer av utsläpp som har den största spridningen bland olika former av utsläppskällor. Antalet anläggningar som behöver regleras för att fånga in huvuddelen av problemområdet varierar starkt mellan olika problemområden. Statistiken på detta område är ofullständig, vilket försvårar möjligheterna att teckna en motsvarande bild för andra typer av miljöaspekter. Den följande framställningen baseras på en mer sammanfattande statistik.

Figur 8: Utsläpp av kväveoxider (NO_x) till luft från anläggningar i Sverige 2004



Genomförda miljöframgångar och återstående behov av miljöprövning

Tidigare har framhållits att miljöprövningen har varit framgångsrik i betydelsen att den medverkat till att miljöaspekter från de stora punktkällorna kunnat begränsas kraftigt under ca 30 år med stöd av miljöprövning enligt den tidigare miljöskyddslagen från 1969 och ytterligare åtta år på motsvarande sätt med stöd av miljöbalken från 1999. I det följande ges en snabb översikt över de framgångar som nåtts och vilka behov av ytterligare miljöprövning som kan finnas kvar för kommande år. Genomgången tar sin utgångspunkt i de sexton nationella miljö kvalitetsmålen och de indikatorer som används för att mäta graden av måluppfyllelse. Enbart sådana miljö kvalitetsmål behandlas som har relevans för tillämpningen av IPPC-direktivet. Statistiken på detta område är ofullständig och det kan därför finnas enskilda felbedömningar i den följande översikten. Språkbruket i den följande genomgången är att "övervägande del" innebär miljöaspekten kan nås så när som på några få procent.

Begränsad klimatpåverkan

Klimatpåverkan förorsakas av utsläpp av klimatgaser (GHG), dvs. främst koldioxid från förbränning av fossila bränslen, men även metan, dikväveoxid, klorfluorkarboner och svavelhexafluorid. Utsläppen idag är drygt hälften av toppnoteringen i början av 1970-talet. Den statliga styrningen av klimatgaser sker genom ett system med handel med utsläppsrätter inom EU. Detta system omfattar ca 700 stora punktkällor och berör ca 40 % av den nuvarande samlade utsläppsnivån i Sverige. Utsläppen av klimatgaser är uttryckligen undantagen från miljöprövningen.

Skyddande ozonskikt

Utsläpp av CFC ("freoner") och liknande ämnen har tunnats ut stratosfärens skyddande ozonskikt. Mer skadlig ultraviolett solstrålning än tidigare når därigenom ned till jordytan. Ozonskiktet påverkas av utsläppen av ozonnedbrytande ämnen som klorfluorkarboner. Den statliga styrningen av dessa utsläpp sker genom en produktrelaterad lagstiftning och berörs inte av miljöprövningen. Ny-användningen idag av ozonnedbrytande ämnen är nere i en bråkdel av toppnoteringen i mitten av 1980-talet. Däremot är eftersläpningen stor av den faktiska tillförseln till miljön genom att det fortfarande finns utrustning i drift och äldre material i omlopp med denna typ av

ämnen. Hanteringen av dessa frågor hanteras också utanför miljöprövningen.

Giftfri miljö

Giftfri miljö innebär att miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats eller utvunnits och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. De berörda ämnena är stort till antalet och har i många fall oönskade effekter på människans och miljön. För flertalet av de ämnen som berörs hanteras den statliga styrningen av tillverkning och import genom produktrelaterad lagstiftning och berörs alltså inte av miljöprövningen. Men användningen av en del av dessa ämnen styrs helt eller delvis genom miljöprövningen. Det krävs exempelvis regelmässigt en redovisning i tillståndsansökan och den årliga miljörapporten av användningen av kemiska produkter. Den följande genomgången täcker flera av de mest uppmärksammade av de ämnen som berörs men trots allt en begränsad del. Genomgången kan dock utgöra en hygglig indikation av det aktuella läget för syftet med denna rapport.

Den statliga regleringen omfattar huvudsakligen tre kategorier av ämnen. Den första gruppen är insektsbekämpningsmedel såsom DDT, toxafen, klordan och hexaklorcyklohexan (HCH). Dessa har tidigare avsiktligt spridits över exempelvis jordbruksmark, men i Sverige och andra industriländer har användningen gradvis begränsats eller helt stoppats. Den andra gruppen är industrikemikalier som aldrig varit avsedda för spridning i miljön, t ex PCB (polyklorerade bifenyler), polyklorerade naftalener (PCN), klorparaffiner och bromerade flamskyddsmedel. En tredje grupp uppkommer som biprodukter vid olika tillverknings- eller förbränningsprocesser. Dit hör exempelvis halogenerade organiska ämnen (AOX), hexaklorbensen (HCB), polycykliska aromatiska kolväten (PAH) och dioxiner. Flera av dessa ämnen mäts genom samlingsparametrar av nämnd typ och ett ämne kan uppträda i flera av dessa former. Det är främst dessa s.k. biprodukter som kan styras via miljöprövningen.

AOX

En stor grupp av denna typ är de s.k. halogenerade organiska ämnena. Indikatorn AOX är en samlingsindikator för halogenerade organiska ämnen. Flera av dessa ämnen är svårnedbrytbara och har toxiska effekter. Det största bidraget härrör historiskt från skogsindustrins blekningsprocesser. Idag är dessa bidrag jämförelsevis begränsade jämfört med tidigare och andra källor har kommit att bli ungefär lika stora. Dessa utsläpp styrs huvudsakligen genom miljöprövningen. De

samlade utsläppen i Sverige är idag mindre än 1/20 del av toppnoteringen i mitten av 1970-talet (se figur 3). Den övervägande delen av de återstående utsläppen härrör från ett 100-tal anläggningar inom skogsindustri, kemisk industri, avfall och kommunala avlopp.

Metaller

En annan grupp av toxiska ämnen är s.k. tungmetaller. Numera har industrins metallutsläpp reducerats till enstaka procent av 1970-talets nivåer. Kvarvarande utsläpp härrör väsentligen från något 100-tal processindustrier. Biltrafikens blyutsläpp har helt upphört. Större delen av de metallmängder som släppts ut genom åren finns dock fortfarande kvar i de områden där de släppts ut. Merparten av nedfallet från luften av metaller härrör numera från utsläpp på kontinenten eller från naturliga källor. Större delen av dessa metallmängder finns emellertid fortfarande kvar i marken där de fallit ned. En del av kvarvarande utsläpp kommer troligen in i tillverkningsprocessen genom förorenade råvaror från tidigare utsläpp eller utsläpp från utländska källor, t ex förorenad skogsråvara.

Hg

Kvicksilver (Hg) är i vissa kemiska former ett av de allra farligaste miljögifterna. Kvicksilver är en mycket lättflyktig metall som kan transporteras i atmosfären över långa avstånd. Största delen av kvicksilvernedfallet över Sverige kommer idag från utsläpp i andra länder. Också kvicksilver finns lagrat i betydande mängder i marken. En källa till kvicksilverförorening är tidigare förorenade områden (1960-talet och tidigare) som ännu inte återställts. Den största källan i Sverige till spridning av kvicksilver är idag produkter som, när de tjänat ut i sitt syfte som produkt, kan avge sitt innehåll av kvicksilver, t.ex. strömbrytare, kontakter, lysrör, glödlampor och batterier i klockor, kameror och hörapparater. Kvicksilverutsläppen till luft och vatten uppgår f n till mindre än 1/100 av toppnoteringen i mitten av 1960-talet. Även med s k diffusa utsläpp inräknade är spridningen omkring 1/100 av tidigare. Genom det s.k. RoHS-direktivet tillkommer åtgärder som kan förväntas minska spridningen ytterligare. En stor del av kvarvarande utsläpp återfinns som restutsläpp från kommunal avloppsrening.

Pb

Bly (Pb) anses vara den tungmetall som är minst rörlig i marken. Bly binds mycket effektivt i markens ytskikt och transporteras endast långsamt därifrån. Bly är en mycket toxisk metall för djur och

människor. Historiskt har den största källan till utsläpp av bly från biltrafiken med tusentals ton bly årligen som följd av blytillsatserna i bensinen. En annan stor källa har historiskt varit smältverket Rönnskärsverken i Skelleftehamn. Utsläppen av bly till luft och vatten uppgår f n till mindre än 1/100 av toppnoteringen i mitten av 1960-talet. Däremot är den s.k. diffusa spridningen fortfarande omfattande. Sistnämnda spridning i miljön är dock inte styrbar via miljöprövningen. Genom det s.k. RoHS-direktivet tillkommer åtgärder som kan förväntas minska spridningen ytterligare. Den en stor del av kvarvarande utsläpp återfinns inom energisektorn.

Cd

Kadmium (Cd) är relativt rörlig i marken och blir ännu rörligare om pH-värdet sjunker. En fortsatt markförsurning innebär därför risk för stigande kadmiumhalter i närliggande vatten. Kadmium ingår som förorening i fosforhaltig handelsgödsel (konstgödsel). På senare år har dock handelsgödselns kadmiuminnehåll reducerats markant. Spridningen av kadmium till miljön uppgår f n till 1/50 av toppnoteringen i början på 1970-talet. Genom det s.k. RoHS-direktivet tillkommer åtgärder som kan förväntas minska spridningen ytterligare. Den övervägande delen av kvarvarande spridning av kadmium återfinns inom jordbrukssektorn.

Cr

I marken förekommer krom (Cr) främst med oxidationstalet +III, men också med oxidationstalet +VI, s.k. sexvärt krom. Krom binds lätt till lermineral, järn- och manganoxider samt organiskt material. Föreningar med trevärt krom är mycket stabila i marken. Sexvärt krom är däremot instabil och mobiliseras lätt. Det är främst sexvärt krom som är av intresse från miljösynpunkt. Sexvärt krom är mycket toxiskt för både växter och djur. Spridningen av krom till miljön uppgår f n till mindre än 1/100 av toppnoteringen i början på 1970-talet. Genom det s.k. RoHS-direktivet tillkommer åtgärder som kan förväntas minska spridningen ytterligare. Den övervägande delen av kvarvarande spridning härrör från verkstadsindustrin.

Ni

Nickel (Ni) har hög toxicitet. Nickel förekommer främst bundet till organiskt material, till viss del i lösliga former. Spridningen av nickel till miljön uppgår f n till 1/50 av toppnoteringen i början på 1970-talet. Därutöver tillkommer viss s.k. diffus spridning. Den övervägande delen av kvarvarande utsläpp härrör från energisektorn.

As

Arsenik (As) binds i naturen till lera, hydroxider och organiskt material, vilket gör att transporten i marken är begränsad. Spridningen av arsenik till miljön uppgår f n till mindre än 1/100 av toppnoteringen på 1970-talet. Den övervägande delen av kvarvarande utsläpp återfinns inom metallindustrin.

Cu

Koppar (Cu) förekommer ofta i svårslösliga former. Spridningen av koppar till miljön uppgår f n till 1/50 av toppnoteringen på 1970-talet. Den övervägande delen av kvarvarande utsläpp återfinns inom transportsektorn.

Zn

Zink (Zn) är relativt rörligt i marken, men bildar ofta komplexa föreningar. Zink förekommer i relativt höga halter i marken. Toxiska halter av zink är inte heller särskilt vanliga. Spridningen av zink till miljön uppgår f n till ca 1/25 av toppnoteringen i början på 1970-talet. Den övervägande delen av kvarvarande utsläpp återfinns inom energisektorn.

Frisk luft

VOC

En serie åtgärder har minskat utsläppen av kolväten, som t ex katalysatorer på bilar, övergång till vattenbaserad färg, övergång till fjärrvärme (mindre pannor har generellt större utsläpp av dessa ämnen) och åtgärder vid ytbehandling och oljeindustrins bränsledistribution. Nuvarande utsläpp uppgår till ca 1/2 av den högsta utsläppsnivån. Den övervägande delen av kvarvarande utsläpp återfinns inom från transporter och energianläggningar men även massa- och pappersindustri och kemisk industri. Ungefär 60 % av kvarvarande utsläpp kan styras via miljöprövning.

Koloxid

Historiskt var luften i tätorterna långt mer ohälsosam än den är i dag, bl a som följd av utsläpp av kolmonoxid från mängder av pannor vid varje fastighet. Den katalytiska avgasreningen på bilar har vidare förbättrat luftkvaliteten. Nuvarande utsläpp uppgår till ca 1/2 av den högsta utsläppsnivån under efterkrigstiden. Den övervägande delen av kvarvarande utsläpp återfinns inom transporter och

energianläggningar men även från vissa industribranscher. Ca 20 % av kvarvarande utsläpp kan styras via miljöprövning.

Stoft

De nuvarande utsläppen från industri och andra fasta utsläppskällor, som kan styras med miljöprövningen, uppgår till ca 1/20 av motsvarande utsläpp på 1960-talet, då utsläppen var som störst. I denna bedömning ingår inte stoftutsläpp från transporter och enskilda pannor. Gissningsvis har utvecklingen i sistnämnda avseende varit likartad. Den övervägande delen av kvarvarande utsläpp återfinns inom trafiksektorn. Knappt 30 % av kvarvarande stoftutsläpp nås via miljöprövning.

PAH

Polycykliska aromatiska kolväten (PAH) är en grupp närbesläktade kemiska ämnen, varav flera har kända eller misstänkt cancerframkallande egenskaper. Bens(a)pyrén är den mest kända av dessa. PAH kondenserar ofta på partiklar i omgivningsluften. Den största källan till utsläpp av PAH, är energianläggningar och transporter men även skogsindustri, avfallsanläggningar och stålindustri. Ca 65 % av de samlade utsläppen kan styras via miljöprövning. Uppgifterna om den historiska utvecklingen är ofullständiga. Tillgängliga uppgifter tyder på att utsläppsnivån är ca 1/5 av nivån på 1980-talet.

Bara naturlig försurning

Svaveloxider

Försurningen av mark och vatten förorsakas av utsläpp av sura gaser, varav svaveldioxid är den mest framträdande. Den statliga styrningen av dessa utsläpp sker främst genom produktrelaterad lagstiftning av svavelinnehållet i fossila bränslen. Framgångar med handeln med utsläppsrätter kommer också att påverka utsläppen av svaveloxider i motsvarande grad. Men det finns också industriprocesser som förorsakar utsläpp av svavel. De samlade utsläppen i Sverige uppgår idag till ungefär 1/20 av toppnoteringen i början av 1970-talet. Närmare hälften av utsläpps begränsningarna kan bedömas ha åstadkommit genom bränslebyte från fossila bränslen till biobränslen och andra icke-svavelhaltiga bränslen. Den övervägande delen av de kvarvarande processutsläppen härrör från ett 50-tal anläggningar inom skogsindustri, kemisk industri och stål- och metallindustri. Alla dessa tillhör gruppen IPPC-anläggningar.

Kväveoxider

En annan av berörda sura gaser är kväveoxider. Den största andel härrör från utsläpp av fossila bränslen för uppvärmning och transporter. Transporternas utsläpp hanteras genom produktrelaterad lagstiftning. Katalysatorer på bilarna har minskat utsläppen även om den ökade trafiken har tagit bort en del av miljövinster. För kväveoxider finns också en särskild kväveoxidavgift som träffar drygt 400 produktionsanläggningar i Sverige (2005). Framgångar med handeln med utsläppsrätter kommer också att påverka utsläppen av kväveoxider i motsvarande grad. De samlade utsläppen i Sverige uppgår idag till ungefär 1/3 av toppnoteringen i mitten av 1980-talet. Den övervägande delen av de kvarvarande processutsläppen härrör från ett 50-tal anläggningar inom skogsindustri, kemisk industri och stål- och metallindustri. Alla dessa tillhör gruppen IPPC-anläggningar. Utöver detta tillkommer några hundra energianläggningar, varav de största tillhör gruppen IPPC-anläggningar. Alla dessa omfattas också av handeln med utsläppsrätter.

Ingen övergödning

Fosfor

Övergödningen (eutrofiering med ett vetenskapligt begrepp) förorsakas främst av utsläppen av närsalter, varav fosfater och nitrater är de mest framträdande. Den främsta orsaken till att eutrofieringen har förblivit ett allvarligt problem i många svenska inlands- och kustvatten är den näring som läcker ut från jordbruket. Utsläppen av fosfater uppgår idag till omkring 1/5 av toppnoteringen i början av 1970-talet. Ungefär 70 % av kvarvarande utsläpp kan styras genom miljöprövning av ett 100-tal anläggningar inom processindustrin samt några hundra kommunala avloppsreningsverk. Resterande andel härrör från jordbruket.

Kväve

Nitraterna härrör huvudsakligen från jordbruk och kommunala avloppsreningsverk men även från skogsindustri, kemisk industri och stålverk. Utsläppen av nitrater uppgår idag till omkring hälften av toppnoteringen i början av 1970-talet. Stora mängder kväve når också ut från åkrarna till närliggande vattendrag, som sedan för ämnet vidare till havet. Denna transport är långt mer omfattande idag än den var på 1800-talet, trots att åkrarna själva kan ha läckt lika mycket kväve då som nu. Skillnaden är att det mesta av kvävet på den tiden fångades upp i sjöar och våtmarker på vägen ut mot havet.

Utsläppsnivån är obetydligt lägre idag i förhållande till tidigare. Det helt dominerande bidraget idag härrör från jordbruk och kommunala avloppsverk. Ca 20 % av kvarvarande utsläpp kan styras med stöd av miljöprövningen.

Organiska ämnen

Den stora tranporten av organiska ämnen är den som kommer naturligt från skogsmark. Utsläppen av organiska ämnen (mäts genom indikatorerna BOD, COD eller TOC) har minskat dramatiskt, till ca 1/50 sedan toppnoteringen i mitten av 1960-talet (se figur). Det är främst utsläppen från skogsindustri som åstadkommit stora förbättringar men även kommunala avloppsreningsverk och andra industribranscher som livsmedelsindustri.

Suspenderade ämnen

Utsläppen av suspenderade ämnen har kunnat begränsas i avsevärd grad och uppgår idag till 1/20 av nivån på 1960-talet. Kvarvarande utsläpp härrör från skogsindustri, stålverk och kommunala avloppsverk. Praktiskt taget alla kvarvarande utsläpp kan styras med hjälp av miljöprövningen.

Slutsatser om miljöprövningens omfattning

Från genomgången kan slutsatsen dras att alla de undersökta indikatorerna i princip följer den bild som återges i några exempel (figur 2-6), dock med olika styrka. Huvudtrenden var att mängderna föroreningar under efterkrigstiden ökade parallellt med ökande aktivitet inom industri, trafik etc. Ett trendbrott inträffade regelmässigt vid decennieskiftet 1960/1970, dvs. då den moderna miljölagstiftningen trädde i kraft. Därefter har mängderna föroreningar som släpps ut i miljön minskats till några få procent av den högsta nivån. Det finns några tydliga undantag från huvudtrenden och det gäller väsentligen den typ av föroreningar som har andra huvudsakliga utsläppskällor än dem som omfattas av miljöprövningen.

Från denna genomgång kan vidare slutsatsen dras att det för måluppfyllelsen av de nationella miljö kvalitetsmålen, i den utsträckning berörda miljöaspekter kan hanteras via miljöprövning, är tillfyllest att pröva de anläggningar som uttryckligen nämns IPPC-direktivet. I några fall är denna slutsats inte korrekt, t ex när det gäller kommunala avloppsanläggningar och energianläggningar. Dessa är emellertid relativt ensartade till sin utformning och kan av det skälet prövas i enklare former än idag. De största energianläggningarna styrs

dessutom med stöd av en särskild avgift på utsläpp av kväveoxider samt av handeln med utsläppsrätter. För resterande typer av verksamheter finns det inga tydliga miljömässiga skäl att upprätthålla en så omfattande administrativ process som den nuvarande miljöprövningen innebär. En förändring av de administrativa rutinerna innebär inte i sig att miljöambitionerna behöver sänkas. Däremot skulle såväl miljön som företagen i dessa fall må bättre av en omprioritering av insatserna genom att de små anläggningarna omfattas av en enklare prövningsrutin.

4 Identifierade skillnader i miljöprövning mellan Sverige och andra EU-länder

Den följande katalogen av identifierade skillnader i tillämpningen av miljöprövningen inom EU och som kan leda till förenklingar och förtydliganden har sin utgångspunkt i det internationella regelverket. Sådana komponenter i miljöprövningen lyfts fram i den svenska tillämpningen som saknar motsvarighet i det internationella regelverket. Enbart de direktiv som nämns inledningsvis har granskats. Det är dessa som Europeiska Kommissionen själv nämner som tillämpliga för industriell verksamhet. Inriktningen har varit att bibehålla och förstärka de delar i regelverket som har att göra med åtgärder för att minska miljöpåverkan av de miljöaspekter som regleras samt att minska den administrativa bördan kring miljöprövningen. Utöver de frågor som berörs i denna rapport skulle det vara intressant att diskutera frågor som tvingande styrning resp. frivillighet, ekonomisk styrning (t ex handel med utsläppsrätter) resp. administrativ styrning som miljöprövningen, dubblerande procedurer i uppföljningen som periodisk besiktning resp. revision av miljöledningssystem. Dessa frågor ligger emellertid utanför ramen för detta uppdrag och berörs därför inte i detta sammanhang.

Vidare bör det understrykas att mer ingående juridiska överväganden krävs än vad som varit möjligt att genomföra inom ramen för detta uppdrag innan nya procedurer kan genomföras. Nedanstående redovisning av identifierade skillnader skall därför snarast ses som ”ett smörgåsbord” av förtydliganden och förenklingar som skulle kunna genomföras så att överensstämmelsen med det internationella regelverket ökar, samtidigt som miljöhänsynen förstärks. Särskilt föreslås ändringar som kan påskynda prövningen, eftersom tidsutdräkten i prövningsprocessen har varit och är den integrerade miljöprövningens stora nackdel. En översikt över den svenska prövningen framgår av tabell 18.

Skillnader som gäller lagstiftningstekniken

Publicering av nya regler med kort vs lång framförhållning

Reglering i svensk rätt:

Reglering i EG-rätt:

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras:

Kommentarer:

Förändringar i lagstiftningen publiceras i EU i samlad form och ofta med flera års framförhållning. I Sverige kan ändringar i förordningar och myndighetsföreskrifter publiceras med bara några veckors framförhållning innan bestämmelserna träder i kraft. Hur publiceringen sker i enskilda EU-länder har inte undersökts. Så mycket kan dock sägas att korta ledtider mellan publicering och ikraftträdande åstadkommer stor förvirring på marknaden.

Regler i ett vs flera dokument

Reglering i svensk rätt:

Reglering i EG-rätt: Direktiv

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras: Genomgripande ändring i formerna för regelstyrning

Kommentarer: De krav som riktar sig till medlemsländerna i EU står i regel att finna i de olika direktiven med bilagor. De olika direktiven är påfallande ofta illa koordinerade och krångligt utformade men det är ofta förhållandevis lätt att hitta de regler som gäller. Ofta skär direktivens ansvarsområden över varandra så att det krävs granskning av flera olika direktiv, t.ex.

IPPC-direktivet och EIA-direktivet för miljöprövningen. Motsvarande regler finns i Sverige i lag, förordning och föreskrift. Ofta står den konkreta uttolkningen att finna i myndigheters Allmänna Råd och handböcker eller lokala föreskrifter. Det krävs alltså att ett företag som omfattas av miljöprövningens krav letar efter aktuella krav i minst fem olika regelverk för att få full klarhet. Dessutom är handböcker, där de samlade kraven ofta återges, i regel utformade för värsta tänkbara fall, varför det vanliga företaget ändå har svårt att finna konkret ledning.

Skillnader som gäller utformningen av regelsystemet

Prövning av hela verksamheten vs verksamhetens alla miljöaspekter

Reglering i svensk rätt: 9 kap 6§

Reglering i EG-rätt: IPPC art 1-3

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras: Ändring av 9 kap i miljöbalken

Kommentarer: IPPC-direktivet kräver att en verksamhets miljöaspekter prövas av myndighet. I Sverige är prövningsuppdraget långt vidare och avser hela verksamheten. Det som är av intresse i detta sammanhang är emellertid miljöfrågorna. Det vida uppdraget innebär bl a att miljömyndigheterna sätter gränser för produktionen, vilket innebär att miljömyndigheternas bedömningar får näringspolitiska konsekvenser, en uppgift som de inte med säkerhet kan förväntas ha kompetens för. I miljöprövningens barndom fanns det ofta ett tydligt samband mellan produktions storlek och styrkan i miljöaspekterna. Numera är det sambandet snarast det omvända - med ny miljöanpassad teknik blir styrkan i miljöaspekterna lägre med ökad produktion. En fördel med den svenska prövningsmodellen är att det varit naturligt att lösa miljöfrågorna genom att förändra processerna med ny, mera miljöanpassad teknik. Andra länder med en mer avgränsad prövning har tenderat att kräva ren miljöskyddsteknik utan att den tekniska processen förändras. Detta är dock ingen "naturlag" utan inriktningen av den svenska miljöprövningen kan även efter förändringar ges en miljöeffektiv inriktning.

Tillståndsprövning och miljökonsekvensbedömning efter varandra följande vs integrerade processer

Reglering i svensk rätt: 6 kap 4-6§§; 8-9§§; 9 kap 6§; Förordningen om miljökonsekvensbeskrivning

Reglering i EG-rätt: EIA art 2

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras: Formuleringsfråga, förordning och föreskrifter styr processen åt detta håll men möjligen kan regelverket tolkas så att integrering är möjlig.

Kommentarer: I EIA-direktivet anförts som en möjlighet att integrera processen med miljökonsekvensbedömning med andra liknande processer och bör uppfattas som en uppmaning att integrera processerna. I Sverige har tillståndsprövningen och processen med miljökonsekvensbeskrivning utformats som två efter varandra följande processer, med innebörden att det blir en olycklig dubblering av processer med i huvudsak samma syfte, nämligen att begränsa miljöaspekter från verksamheten. Behovet av en separat remiss av miljökonsekvensbeskrivningen faller då tillståndsprövning och miljökonsekvensbedömning behandlas som integrerade processer.

Tillståndsprövning för A- och B-verksamheter (ca 5500 verksamheter) vs för de typer av verksamheter där det obligatoriskt krävs tillstånd enligt EG-rätten (ca 1000-2000 verksamheter)

Reglering i svensk rätt: 9 kap 6 § miljöbalken, förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Reglering i EG-rätt: IPPC §1, 4-5, Bilaga I; EIA § 4.1;

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regeringen

Hur kan ändring göras: Ändring i nämnda förordning

Kommentarer: Tillståndsprövning krävs enligt IPPC-direktivet och miljökonsekvensbedömning enligt EIA-direktivet för de största anläggningarna. Kravet i IPPC-direktivet är att dessa prövas minst en inledande omgång, från 1999 för nya verksamheter och 2007 för befintliga.

De tillståndspliktiga anläggningarna i Sverige uppgår till ca 5500. IPPC-anläggningarna, dvs. de typer av verksamheter som uttryckligen nämns i IPPC-direktivet uppges i Sverige vara ca 1100. I tidigare avsnitt har det visats att huvuddelen av sådana frågor som kan hanteras med miljöprövningen nås genom prövning av dessa ca 1100 verksamheter som har de kvantitativt största miljöaspekterna. Det finns även andra direktiv som kräver tillståndsprövning eller krav som kan lösas med en tillståndsprövning, varför det tillkommer ett antal verksamheter utöver dem enligt IPPC-direktivet. Det verkliga antalet bör dock ligga i intervallet 1000-2000.

Nyligen har förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ändrats med innebörden att antalet tillståndspliktiga verksamheter minskar. En bedömning av antalet verksamheter före resp. efter ändring har tidigare redovisats (tabell 8). De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2008.

Tillståndsprövning vid varje ändring av verksamheter vs vid ändring av verksamheter då det finns risk för betydande miljöpåverkan

Reglering i svensk rätt: 9 kap 6§;

Reglering i EG-rätt: IPPC art 3, EIA art 1

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regeringen

Hur kan ändring göras: Ändring i 9 kap i miljöbalken

Kommentarer: Praktiskt taget alla befintliga anläggningar i Sverige har redan ett sådant tillstånd som krävs enligt IPPC-direktivet inkl den information om miljökonsekvenserna som krävs enligt EIA-direktivet. Kraven i IPPC-direktivet innebär tillståndsprövning utförs i samband med förändringar som innebär risk för ”betydande miljöpåverkan”. När emellertid dessa minskar sina utsläpp och andra miljöaspekter eller gör en ändring som inte innebär risk för ”betydande miljöpåverkan” räcker det enligt IPPC-direktivets huvudkrav med en anmälan. Anmälan av en ändring i verksamheten i kombination med en myndighetsbekräftelse är alltså tillfyllest enligt EG-rätten vid minskad miljöpåverkan.

I EIA-direktivet slås fast att vissa typer av verksamheter alltid skall anses förorsaka risk för betydande miljöpåverkan och kräva en miljökonsekvensbedömning (EIA, bilaga I).

Det gäller verksamheter som raffinaderier, stora kraftstationer, förvaring av radioaktivt avfall, stålverk, verksamheter som hanterar asbest, stora kemiska verksamheter, avfallsanläggningar för förbränning av avfall och vissa infrastrukturprojekt (motorvägar, järnvägar, hamnar, flygplatser). Den svenska förordningen kräver miljökonsekvensbeskrivning i betydligt fler fall, då det föreskrivs att vissa särskilt utpekade verksamheter alltid skall antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Allmänna hänsynsregler med egen rättskraft vs beslutskriterier

Reglering i svensk rätt: 2 kap miljöbalken

Reglering i EG-rätt: Saknas; IPPC art 3 (d)

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras: Överför hänsynsreglerna till resp. sakkapitel, regeln om lämplig plats till plan- och bygglagen

Kommentarer: Några hänsynsregler av det slag som finns i den svenska miljöbalken finns inte i något av de undersökta direktiven. Däremot finns det inledande klausuler med innehåll som påminner om hänsynsreglerna. Ett typiskt exempel är regeln om att BAT skall ligga till grund för de villkor som utformas för att tillstånden skall gälla. En annan fråga är att BAT uttolkas olika i Sverige och resten av EU.

Frågan om effektiv användning av energi regleras som en av de allmänna principerna i IPPC-direktivet (art 3 (d)), där det stadgas att medlemsstaten skall säkerställa att verksamheter bedrivs så att energi används effektivt. Den svenska motsvarande regeln har ett mer omfattande tillämpningsområde och stadgar att ”alla som bedriver eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara råvaror användas”. Det innebär att den svenska regeln riktas mot såväl råvaror som energi samt att – när det gäller energi - användning av förnybara energikällor har företräde. Regleringen av råvaror samt regleringen till förmån för förnybar energi framför annan energi saknar motsvarighet i det internationella regelverket.

Såväl de svenska reglerna som EU:s regler väcker två principiella frågor. Den första frågan är om det är användningen av råvaror och energi som sådana som bör regleras eller om det egentligen borde vara

de miljöaspekter som denna användning ger upphov till. En sådan inriktning stämmer bättre med syftet med regleringen som avses vara ”att förebygga och styra förorening från verksamheter” (IPPC, art 1). Syftet med den svenska regleringen är mer långtgående och syftar bl a till att ”skydda människors hälsa och miljön” men också att trygga långsiktigt god hushållning av ”mark, vatten och fysisk miljö i övrigt” samt att främja hushållning med ”material, råvaror och energi” (1 kap 1 § miljöbalken). Råvaror och energi har ju ett pris på marknaden och skapar därigenom en automatisk drivkraft att hushålla.

Miljöaspekterna från användningen saknar sådan prissättning och regleringen borde därför inriktas mot detta område. Den andra principiella frågan är i vilken utsträckning en verksamhet faktiskt själv kan påverka användningen av råvaror och energi. De flesta produkter tillverkas med långa leverantörskedjor i ett kund-leverantörsförhållande. I praktiken är det få företag som har faktiska möjligheter att påverka användningen av råvaror och energi i sin produkt, annat än i sin egen verksamhet. Som ovan framhållits har såväl råvaror som energi ett pris på marknaden och skapar därigenom med ekonomiska medel eftersträvd hushållning. Det finns därför stor risk för att denna typ av reglering saknar praktisk innebörd.

Reglering av markanvändning ("lämplig plats") genom dubbelprovning vs enbart planlagstiftning

Reglering i svensk rätt: 2 kap miljöbalken 6§

Reglering i EG-rätt: Saknas

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras: Överför regeln om lämplig plats till plan- och bygglagen

Kommentarer: Något krav på bedömning av "lämplig plats" finns inte i de undersökta direktiven. I realiteten innebär provningen av lämplig plats i Sverige en onödig dubbelreglering. Den tar bort en av grundidéerna med miljöprovningen, dvs. med en samlad provning av samtliga miljöfrågor av en myndighet.

Markanvändningen kan ofta avgöras även om ett projekt inte är känt i sina detaljer.

Denna del kan därför utan olägenhet överföras till bygglovprovningen enligt PBL. För nya verksamheter är det naturligt att överväganden om

”lämplig plats” görs i samband med planeringen av markanvändningen även om det industriella projektet inte är känt i detalj vid denna tidpunkt i planeringen. För befintliga verksamheter är lokaliseringen i de flesta fall självklar och överväganden i denna del överflödiga.

Reglering av miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken vs motsv. enligt EG-rätt

Reglering i svensk rätt: 2 kap miljöbalken 7§, 5 kap 3-8§§, 16 kap 5§; PBL

Reglering i EG-rätt:

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan:

Hur kan ändring göras:

Kommentarer: Den svenska miljö kvalitetsnormen har en mer vidsträckt definition än motsvarigheten i EG-rätten. Flertalet miljö kvalitetsnormer i Sverige överens stämmer med motsvarande enligt EG-rätt. Vissa av de miljö kvalitetsnormer som föreskrivs i Sverige har dock en strängare lydelse än motsvarande i EG-rätten. Men den stora skillnaden är den administrativa hanteringen. I Sverige hanteras miljö kvalitetsnormer i såväl plan- och bygglagen (PBL) som miljöbalken. I den omfattning som miljö kvalitetsnormer åberopas i miljöprövningen i Sverige blir effekten ofta snedvriden på så sätt att trafik, som inte regleras i en verksamhets tillstånd (med undantag för trafik i den omedelbara närheten), står mot en aktuell verksamhet som söker tillstånd. Om en miljö kvalitetsnorm riskerar att överskridas finns det ingen gräns för hur långtgående krav som kan ställas i miljöprövningen medan trafiken inte kan åläggas motsvarande krav. Det finns en uppenbar risk för att den verksamhet som råkar prövas vid en viss given tidpunkt får bära hela bördan av att den aktuella miljö kvalitetsnormen efterlevs.

Skillnader som gäller ansökan

MKB enligt EIA-direktivet för vissa branscher vs för vissa branscher och risk för betydande miljöpåverkan

Reglering i svensk rätt: 6 kap 1§; 9 kap 6§; Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd; Förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar

Reglering i EG-rätt: IPPC art 4-5; EIA art 2

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regeringen

Hur kan ändring göras: Ändring i nämnda förordningar

Kommentarer: EU:s direktiv kräver en miljökonsekvensbedömning i sådana fall då det finns risk för betydande miljöpåverkan. I Sverige är kravet mera generellt med följd att det utförs miljökonsekvensbedömning i Sverige i avsevärt fler fall än i resten av EU. Den svenska prövningsmodellen kräver miljökonsekvensbedömning i 10-100 ggr fler fall än flertalet andra EU-länder.

Särskild redovisning i ansökan av tillämpningen av allmänna hänsynsregler vs ingen särskild redovisning

Reglering i svensk rätt: 22 kap 1§ 3p miljöbalken

Reglering i EG-rätt: Saknas

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras: Ta bort kravet i 22 kap i miljöbalken

Kommentarer: I en ansökan om tillstånd skall den sökande redovisa på vilket sätt hänsynsreglerna uppfylls. Någon sådan regel finns inte i EU:s direktiv. Regeln, som den är utformad idag i det svenska regelverket, är i stort sett verkningslös.

Skillnader som gäller tillståndsprocessen

Ingen tidsbegränsning vs tidsgränser för myndigheternas insatser

Reglering i svensk rätt: Praxis, legal grund saknas

Reglering i EG-rätt: Saknas

Avsnitt i OECD:s riktlinjer: Rekommendation

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras:

Kommentarer: I princip gäller vid all myndighetsutövning att ärendena skall handläggas så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen). Tyvärr är dock verkligheten sådan att tillståndsprövningen tar lång tid i anspråk och mot den bakgrunden är det rimligt att överväga någon slags press som påskyndar handläggningen. I EU-länderna är en vanlig tidsperiod för hela tillståndsprocessen 0,5-1 år, i Sverige dubbelt så lång tid, 1-2 år.

I OECD:s riktlinjer för miljöprövning lämnas en uttrycklig rekommendation att begränsa tiden för myndigheternas arbete med miljöprövningen. Fem månader anges som en övre gräns. I vissa länder i EU, t ex NL, finns det tidsgränser för myndigheternas arbete med miljöprövningen. En fråga som omedelbart inställer sig är vilka konsekvenser en utdragen prövningsprocess skulle få om beslut inte fattas under den angivna tidsperioden. Det rimliga svaret på frågan är att verksamhetens ansökan i så fall bör fastställas som tillstånd. Om ansökan är ofullständig och tillstånd inte kan lämnas av det skälet bör detta framgå i ett tidigt skede av processen. Om inte tillstånd lämnas under perioden fram till dess att tidsfristen gått ut bör verksamheten få påbörjas enligt ansökan och ansökan betraktas som ett giltigt tillstånd. Det finns dock problem med en sådan ordning, bl a hur man skall tillvarata andra intressenters rättigheter.

Okoordinerad vs koordinerad prövningsprocess

Reglering i svensk rätt: Saknas

Reglering i EG-rätt: IPPC art 7

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regeringen

Hur kan ändring göras: Tillägg i arbetsordning för domstolar och länsstyrelser

Kommentarer: I IPPC-direktivet stadgas att tillståndsförfarandet skall vara fullständigt samordnat ("fully coordinated"). Innebörden av detta är inte helt klart. Man kan tolka detta krav som att tillståndsmyndigheten skall processa ansökan om tillstånd på ett mer aktivt sätt, t.ex. genom att det förordnas en projektledare för varje enskild ansökan. I princip genomförs detta genom att ansvaret för varje ansökan fördelas på olika tjänstemän. I praktiken uppfattar dessa i regel inte sin roll på det sättet att de aktivt skall processa ansökan genom de olika stegen i ansökningsförfarandet.

Granskning av tillståndsansökan genom remiss till andra myndigheter ("kompletteringsrunda") vs granskning direkt av tillståndsmyndighet

Reglering i svensk rätt: Praxis, legal grund saknas

Reglering i EG-rätt: Saknas

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regeringen/Naturvårdsverket

Hur kan ändring göras: Förtydligande i Naturvårdsverkets Allmänna råd

Kommentarer: En remissomgång av ansökan fyller säkert syftet, nämligen att förbättra underlaget för prövningen. Men mot det skall ställas den tid det tar att genomföra en remissomgång. Eftersom de tre remissomgångarna i nuvarande prövningsprocess är den mest tidskrävande delen i prövningen bör "remissandet" begränsas så långt möjligt. Det bör räcka att myndigheter och andra intressenter yttrar sig en gång över ett ärende, inte tre.

Allmänhetens inflytande genom samråd före ansökan vs samråd parallellt med att ärendet är på remiss

Reglering i svensk rätt: 6 kap 4-5 §§, 8 §;

Reglering i EG-rätt: IPPC art 15

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regeringen

Hur kan ändring göras: Ändring i 6 kap i miljöbalken

Kommentarer: Den vanliga tillämpningen i andra EU-länder är att allmänheten får samma möjligheter att påverka processen som myndigheter. Det vanliga är att ansökan om tillstånd görs tillgänglig för alla som har intresse av att påverka processen. Vid denna tidpunkt finns alla uppgifter på plats. Erfarenheten från prövningar är att de flesta medborgare har svårt att föreställa sig att prövningsprocessen tar så lång tid i anspråk som den faktiskt gör. En tidsmässigt bättre samlad process ligger mera i linje med allmänna föreställningar om ett rimligt tidsomfång. Det är också lättare för allmänheten att förstå och påverka processen då alla uppgifter finns på plats och om beslutsprocessen är mer samlad än vad som är fallet idag.

Finansieringen av prövningen genom särskilda avgifter vs statsbudget

Reglering i svensk rätt: 27 kap 1-3§§; Förordning om avgifter för myndigheters verksamhet.

Reglering i EG-rätt:

Avsnitt i OECD:s riktlinjer: Rekommendation

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras: Ändring i 27 kap i miljöbalken, ändring i nämnda förordning

Kommentarer: OECD:s riktlinjer lämnar en uttrycklig rekommendation att finansiera statliga insatser inkl miljöprövning via den statliga budgeten. De medel som i Sverige nu tas in via den särskilda avgiften för myndigheters insatser är förhållandevis blygsamma sett i ett statsbudgetsammanhang. I Finland finns det liknande avgifter för prövning som de i Sverige. Däremot är beloppen betydligt lägre än dem i Sverige.

Skillnader som gäller utformningen av tillståndet

Tillståndsvillkor med reglering av verksamhetens tillverkningsnivåer och miljöaspekter vs verksamhetens miljöaspekter

Reglering i svensk rätt: 22 kap 25§

Reglering i EG-rätt: Saknas

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras: Ändring i 22 kap i miljöbalken

Kommentarer: I tillstånden ges som ett av de centrala villkoren en referens till den kvantitet som tillståndet avser, t ex x ton massa per år eller y st produkter per år. Oftast utformas begränsningen av tillverkningsnivåer i mängd eller volym i formuleringen av tillståndet för verksamheten som sådant och inte i uppräknings villkor för att verksamheten skall få utövas. I praktiken får denna typ av begränsning samma innebörd som andra villkor. Prövning av näringsverksamhet som sådan går utöver vad som krävs i IPPC-direktivet för miljöprövningen.

Tillståndsvillkor med referens till ansökan ("s.k. allmänna villkoret") vs enbart preciserade villkor

Reglering i svensk rätt: Praxis, legal grund saknas

Reglering i EG-rätt: Saknas

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Naturvårdsverket

Hur kan ändring göras: Förtydligande i Naturvårdsverkets Allmänna råd

Kommentarer: Nuvarande praxis innebär att det i tillstånden föreskrivs ett generellt villkor att med innebörden att "verksamheten skall beskrivas i huvudsak med vad som anges i ansökan". En sådan praxis tillgodoser knappast grundläggande krav på tydlighet och rättssäkerhet. Någon sådan regel finns heller inte i EU:s regelverk.

Ett ofta framfört argument innebär att det "s.k. allmänna villkoret" ersätter en omfattande detaljreglering. Mot ett sådant argument kan hävdas att miljöpolitiken i såväl Sverige som EU har identifierat de betydande miljöfrågorna, i Sverige genom 16 nationella miljömål och i EU bl a genom preciseringar i IPPC-direktivet (annex III), varför det är oklart på vilket sätt behovet av ytterligare reglering skulle uppkomma.

Tillståndsvillkor med fasta värden för buller vs probleminventering och åtgärdsplaner för buller

Reglering i svensk rätt: Förordningen 2004:675 om omgivningsbuller

Reglering i EG-rätt: Direktiv 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Naturvårdsverket

Hur kan ändring göras: Förtydligande i Naturvårdsverkets Allmänna råd

Kommentarer: Genom förordningen om omgivningsbuller har EG-rätten införlivats i svensk rätt. I direktivet finns det inga fasta värden för vilket buller som kan accepteras utan det ställs krav på en probleminventering och en åtgärdsplan. Den aktuella förordningen vänder sig primärt till olika statliga och kommunala organ men skulle också kunna gälla privata verksamhetsutövare. Det synsätt som kommer till uttryck i förordningen stämmer bättre överens med miljöprövningens grundidé, nämligen att utforma regler utifrån varje verksamhets egna förutsättningar i stället för de schablonartade villkor som vanligtvis f n ställs i tillstånden i Sverige.

Tillståndsvillkor för verksamhetens miljöaspekter inkl transporter och produkter vs verksamhetens miljöaspekter

Reglering i svensk rätt: 2 kap 3§, 16 kap 7§ miljöbalken

Reglering i EG-rätt: Saknas

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Regering och riksdag

Hur kan ändring göras: Förtydligande i reglerna för kommunal markplanering; skärpta regler för fordonsbuller, avgaser från fordon etc.

Kommentarer: I den svenska miljöprövningen har det på senare år funnits en tendens att berörda myndigheter söker att reglera inte bara verksamheten i sig utan också verksamhetens transporter och produkter. En sådan ordning saknar stöd i EU:s regelverk.

Det är otvetydigt så att de transporter som behövs för att driva en verksamhet kan bidra med en stor del av den samlade miljöpåverkan. Men frågan är om miljöprövningen är rätt medel att styra transporterna. Rättspraxis vacklar i denna fråga. HD har i en dom slagit fast att det är möjligt att reglera transporter i den allra närmaste

omgivningen till en verksamhet. Samtidigt underkände HD det fall som drevs av Naturvårdsverket, vilket bör tydas så att det måste finnas tydliga motiv till en reglering. En förutsättning för att villkor i denna del skall kunna meddelas är dock att tillståndshavaren faktiskt och rättsligt har möjligheter att bestämma över det som villkoret avser att reglera. Innebörden av nämnda regler är dock inte glasklar.

Skillnader som gäller allmänhetens medverkan

Öppenhet genom offentlighetsprincipen vs aktiv publicering på Internet

Reglering i svensk rätt: 6 kap 4-6§§; 21 kap 4§; 22 kap 3-9§§

Reglering i EG-rätt:

Avsnitt i OECD:s riktlinjer:

Vem äger frågan: Naturvårdsverket/Domstolsverket/Länsstyrelserna

Hur kan ändring göras: Inrättande av gemensam databas som är allmänt tillgänglig på Internet

Kommentarer: När det gäller kraven på öppenhet har inga tydliga legala skillnader kunnat identifieras. Däremot finns det skillnader i den praktiska tillämpningen mellan EU-länder. På detta område har Sverige varit en föregångare. Historiskt finns det en stor öppenhet i det svenska offentliga administrativa systemet. Det skiljer det svenska systemet från många andra länder inom EU där det inte är lika självklart med denna typ av öppenhet. Ansökningar och tillstånd och utfärdade tillstånd är offentlig handling och kan rekvireras av vem som helst. I dessa dokument finns i allmänhet alla de uppgifter som kan vara av intresse för utomstående att ta del av.

Men idag krävs mer av myndigheterna. Det är idag rimligt att kräva att ansökningar om tillstånd och utfärdade tillstånd finns tillgängliga på Internet. Koncessionsnämnden för miljöskydd upprättade redan i början av 1990-talet ett register med utfärdade tillstånd. Detta register försvann med ändringarna i myndighetsuppgifter och lagstiftning 1999. Vissa länsstyrelser har upprättat register på sin webbplats med

uppgifter om vilka verksamheter som har kungjorts och vilka som erhållit tillstånd men något generellt samlat register av detta slag finns inte.

I Finland finns en föredömligt öppen ordning som tillgodoser de krav öppenhet som kan krävas. Alla ansökningar och tillstånd ligger tillgängliga på Internet. Även protokoll från myndigheternas förhandlingar med resp. verksamheter finns tillgängliga för var och en.

Sammanfattning av identifierade skillnader

I följande tabell sammanfattas de skillnader som identifierats i detta avsnitt när det gäller tillämpningen av reglerna för miljöprovning i Sverige och andra EU-länder, se tabell 18.

Tabell 18: Sammanfattning av identifierade skillnader av tillämpning av reglerna för miljöprovning i Sverige och andra EU-länder

Tillämpning i Sverige	Tillämpning i andra EU-länder/OECD
Lagstiftningstekniken	
Publicering av nya regler med kort framförhållning	Publicering av nya regler med lång framförhållning
Regler i flera dokument	Regler i ett dokument
Utformning av regelsystemet	
Prövning av hela verksamheten	Prövning av verksamhetens alla miljöaspekter
Tillståndsprövning och miljökonsekvensbedömning efter varandra	Tillståndsprövning och miljökonsekvensbedömning som integrerade processer
Tillståndsprövning för A- och B-verksamheter (ca 5500 verksamheter)	Tillståndsprövning för de typer av verksamheter där det obligatoriskt krävs tillstånd enligt EG-rätten (ca 1000-2000 verksamheter)
Tillståndsprövning vid varje ändring av verksamheter	Tillståndsprövning vid ändring av verksamheter då det finns risk för betydande miljöpåverkan
Allmänna hänsynsregler med egen rättskraft	Allmänna hänsynsregler som beslutskriterier
Reglering av markanvändning ("lämplig plats") genom dubbelprovning	Reglering av markanvändning ("lämplig plats") genom planlagstiftning
Reglering av miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken	Reglering av miljö kvalitetsnormer enligt EG-rätt
Ansökan	
Miljökonsekvensbedömning för vissa branscher	Miljökonsekvensbedömning för vissa branscher och risk för betydande miljöpåverkan
Särskild redovisning i ansökan av tillämpningen av allmänna hänsynsregler	Ingen särskild redovisning i ansökan av tillämpningen av allmänna hänsynsregler
Tillståndsprövningsprocessen	
Ingen tidsbegränsning för myndigheternas insatser	Tidsgränser för myndigheternas insatser
Okoordinerad provningsprocess	Koordinerad provningsprocess
Granskning av tillståndsansökan genom remiss till andra myndigheter ("kompletteringsrunda")	Granskning av tillståndsansökan direkt av tillståndsmyndighet (ingen "kompletteringsrunda")
Allmänhetens inflytande genom samråd före ansökan	Allmänhetens inflytande parallellt med att ärendet är på remiss
Finansieringen av provningen genom särskilda avgifter	Finansieringen av provningen genom statsbudget
Utformningen av tillståndet	
Tillståndsvillkor med reglering av verksamhetens tillverkningsnivåer och miljöaspekter	Tillståndsvillkor med reglering av verksamhetens miljöaspekter
Tillståndsvillkor med referens till ansökan ("s k allmänna villkoret")	Tillståndsvillkor med enbart preciserade villkor
Tillståndsvillkor med fasta värden för buller	Tillståndsvillkor med probleminventering och åtgärdsplaner för buller
Tillståndsvillkor för verksamhetens miljöaspekter inkl transporter och produkter	Tillståndsvillkor för verksamhetens miljöaspekter
Allmänhetens medverkan	
Öppenhet genom offentlighetsprincipen	Öppenhet genom aktiv publicering på Internet

5 Olika aktörers attityder till de identifierade skillnaderna

Undersökning

En kartläggning har initierats inom detta projekt för att få fram ett bättre underlag för tillämpningen i praktiken av miljöprövningen från ett företagsperspektiv. Myndigheters och andra aktörers uppfattning har tidigare redovisats (kap 1). Den nu aktuella kartläggningen riktades till ca 450 företag/verksamheter som omfattas av miljöprövning (A, B). Det motsvarar ca 8 % av hela målgruppen. Dessa valdes ut slumpvis från myndigheternas tillsynsregister. Frågeformuläret riktades till den kontaktperson som anges i tillsynsregistret. Undersökningen genomfördes elektroniskt med en särskild mjukvara för detta ändamål (QuestionPro). Mjukvaran tillåter att svaren bearbetas direkt. Ca 57 % av de tillfrågade svarade på undersökningen, vilket är ett mycket gott resultat för denna typ av undersökning. Erfarenhetsmässigt brukar man räkna med 20-30%. De inkomna svaren motsvarar ca 5 % av alla de verksamheter som omfattas av miljöprövning. Det goda svarsresultatet indikerar att dessa frågor är viktiga för företagen. Resultatet av kartläggningen redovisas i bilaga. Från undersökningen kan man utläsa följande.

Målgrupp

Av dem som hittills svarat kommer 18 % från A-verksamhet, 66 % från B-verksamhet och 16 % från annan verksamhet (C-verksamhet, omfattas ej av prövning, vet ej). Den sistnämnda gruppen indikerar att tillsynsmyndigheternas register inte är alldeles uppdaterade eller att den interna kunskapen i företaget är bristfällig. 35 % av de svarande är VD eller har en ledande roll i företaget, 45 % är miljöexperter och 20 % har en annan funktion. Huvuddelen (85 %) tillhör gruppen små- eller medelstora företag (SME). Drygt 60 % är tillverkande företag.

Tillståndsprocessen

En fråga vi ställde handlar om frekvensen på prövningen. 33 % av företagen hade inte haft någon prövningsprocess alls de senaste fem åren, 39 % en prövning och 28 % två eller fler prövningsprocesser.

Det skulle innebära att sammanlagt ca 700 prövningar genomförs varje år vid de 26 tillståndsmyndigheterna eller ca 27 per tillståndsmyndighet i genomsnitt (20 miljöprövningsdelegationer hos länsstyrelserna, 5 miljödomstolar och en miljööverdomstol). Det är något mer än tidigare uppskattningar (400-650).

Ett tydligt resultat av undersökningen är att inga eller endast små ändringar görs under prövningens lopp i de allra flesta ärenden. I påfallande hög utsträckning står sig den ursprungliga ansökan oförändrad eller med endast små ändringar hela vägen genom prövningen från det att ansökan lämnades in till dess att tillstånd utfärdas.

Ett annat tydligt svar är att prövningen inte har ett avgörande inflytande på beslut om åtgärder. Men på frågan om prövningen inte alls påverkade beslut om miljöskyddsåtgärder är svaren inte lika tydliga. Uppenbart finns här en samverkan mellan beslut som grundas på företagets egen bedömning och den som baseras på tillståndsmyndighetens krav.

Ett mycket tydligt svar är också från de utfrågade företagen att de anser att det inte befogat med tillståndsprövning av all ny verksamhet, oavsett miljöpåverkan. Ett lika tydligt svar är att det är befogat med tillståndsprövning för nya företag/verksamheter som särskilt pekats ut i en förordning och där det finns risk för miljöpåverkan eller betydande miljöpåverkan. När det gäller befintlig verksamhet framkommer som en mycket tydlig uppfattning hos de utfrågade företagen att prövning är befogad när det finns risk för miljöpåverkan eller som en ännu tydligare uppfattning när det finns risk för betydande miljöpåverkan.

Källor till information om bästa teknik

När det gäller frågan om den mest betydande informationskällan till bästa teknik är det inget av föreslagna alternativ som sticker ut särskilt mer än det andra (egen teknikutveckling, praxis i beslut i liknande ärenden från andra företag, teknisk konsult, forskningsinstitut - IVL Svenska Miljöinstitutet, IVF, STFI PackForsk e d - informations skrifter med uttolkning av bästa teknik som utarbetats av Europeiska Kommissionen (s.k. BREFs), andra branschsammanställningar - t ex Naturvårdsverkets branschöversikter - annan källa). Alla nämnda informationskällor tycks användas i ungefär lika utsträckning.

Beslutsunderlag

När det gäller kraven på beslutsunderlag är det en klar och samstämmig uppfattning att kraven är för högt ställda. Miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt de utfrågade företagen i påfallande hög utsträckning även för bagatellartade miljöfrågor. Vidare framkommer det som en mycket tydlig uppfattning att processerna med miljökonsekvensbedömning och tillstånd kan integreras.

Tiden för prövning

När det gäller tiden för prövningen är resultatet slående. En överväldigande majoritet anser att tiden för prövningen är för lång. Svaret stärker den bild som framkommer tidigare i denna rapport. Ett annat tydligt svar är också att det för de flesta företag uppstår problem som följd av den långa tiden för prövningen. Ett annat tydligt svar av de utfrågade företagen är att den s.k. prövotiden är en bra metod, som uppskattas.

Rättstrygghet

När det gäller bedömningen av tillståndets betydelse för rättstryggheten är bilden mer splittrad även om bedömningen överväger att den har ett stort värde.

Allmänhetens medverkan

Ett mycket tydligt svar är också att intresset hos allmänheten är lågt när det gäller medverkan i prövningsprocessen. Ett annat tydligt svar är att företagen uppger att tillgången till relevant information varit hög. Vidare svarar företagen mycket tydligt ja på frågan om Internet kan utnyttjas för att förbättra spridningen av information om ansökningar och utfärdade tillstånd.

6 Skiss till förenklad och förstärkt miljöprövning

Styrkor och svagheter

Miljöbalken tillhandahåller genom miljöprövningen en procedur för att avväga olika intressen i samband med förändringar i verksamheter och/eller åtgärder som syftar till att varaktigt förändra pågående markanvändning. Det handlar om att avväga å ena sidan enskilda intressen att bedriva verksamhet med följd att miljön påverkas och å andra sidan allmänna och långsiktiga intressen att bevara naturen så opåverkad som möjligt. Den svenska miljöprövningen har både styrkor och svagheter. Den följande översikten ger några karakteristiska drag. Först några styrkor:

- *Miljöförbättrande.* Den svenska miljöprövningen har varit oerhört framgångsrik som medel för att begränsa miljöaspekter från svenska verksamheter ("fabriker och andra inrättningar" som det uttrycktes i de första prövningsreglerna på 1950-talet). De stora framstegen i detta avseende gjordes på 1970- och 1980-talen. Miljöprövningen var då enklare utformad.
- *Rättstrygg.* Verksamhetsutövaren har ett tillstånd för verksamheten som bara kan ändras om särskilt uttalade kriterier uppfylls, bl a att tio år förflutit. I de flesta fallen gäller tillståndet för all tid framöver och det som kan ändras är villkoren för att verksamheten skall få bedrivas.
- *Öppen.* Genom offentlighetsprincipen har enskilda medborgare goda möjligheter att ta del av handlingar som ingetts till eller upprättats och expedierats av myndigheten.

Svagheter med det nuvarande systemet med miljöprövning kan sammanfattas på följande sätt:

- *Saknar drivkrafter.* Som ovan nämnts har miljöförbättringarna under åren varit odiskutabelt stora. Trots detta finns det egentligen i prövningssystemet inga inneboende drivkrafter till miljöförbättringar med följd att miljöprövningen saknar en "självgående kraft" – för att förbättringarna skall komma till stånd krävs omfattande myndighetsinsatser. Få miljöförbättringar

tillkommer genom prövningsprocessen efter det att ansökan är lagd.

- *Tungrodd.* Prövningssystemet har utvecklats efter hand men också komplicerats med omfattande informationskrav som följd. Det blir tungrodd och ofokuserat i förhållande till de viktiga miljöaspekterna. Den tidigare redogörelsen ger en entydig bild av att varken verksamhetsutövare eller myndigheter på ett rimligt sätt klarar av att hantera den omfattande prövningen som den nu är utformad. Det gör att miljöförbättringar inte kommer till stånd därför att det så administrativt krångligt. Oftast handlar det dessutom om att ändra en verksamhet som redan finns. I korthet: En omfattande administrativ apparat med begränsad miljönytta.
- *Tidskrävande.* En betydelsefull konsekvens av de administrativa kraven är att prövningen tar oacceptabelt lång tid i anspråk. Kraftig kritik har på senare år riktats just mot den långa handläggningstiden hos tillståndsmyndigheten.

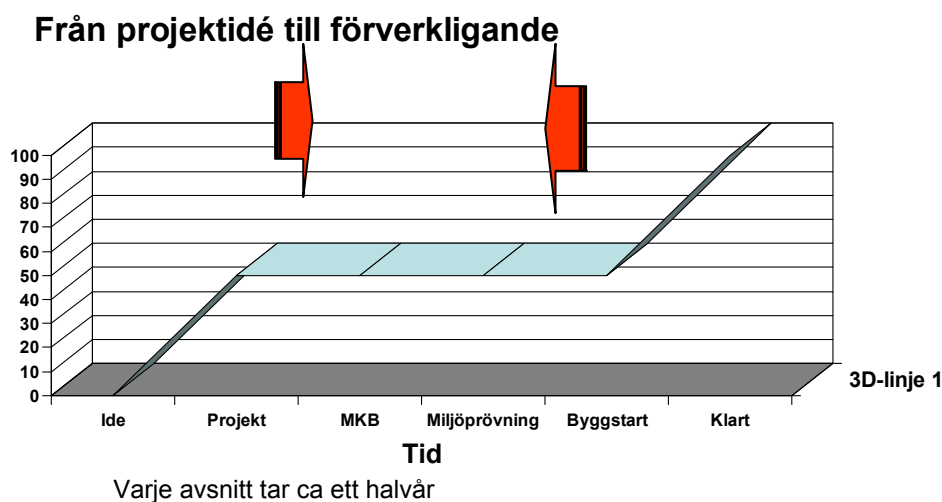
Egenskaper hos ett nytt system med miljöprövning

Ett nytt system för miljöprövning bör ha följande egenskaper:

- Förenligt med EG-rätt och OECD:s riktlinjer för miljöprövning
- Inneboende drivkraft till miljöförbättringar
- Förenligt med proportionalitetsprincipen, dvs. administrativa krav i proportion till miljöfrågans allvar
- Tydliga regler

De följande förslagen har utformats utifrån de skillnader som identifierats mellan miljöprövningen i Sverige och andra EU-länder. Den helt avgörande kritiken mot den svenska miljöprövningen är alltså den långa handläggningstiden. De följande förslagen har utarbetats också med detta förhållande för ögonen. Motiv till förslagen redovisas även i föregående avsnitt. Huvuduppdraget är alltså att söka former för att minska tiden för prövningsprocessen, se figur 9 (tiden mellan pilarna i figuren).

Figur 9: Tiden från projektidé till förverkligande



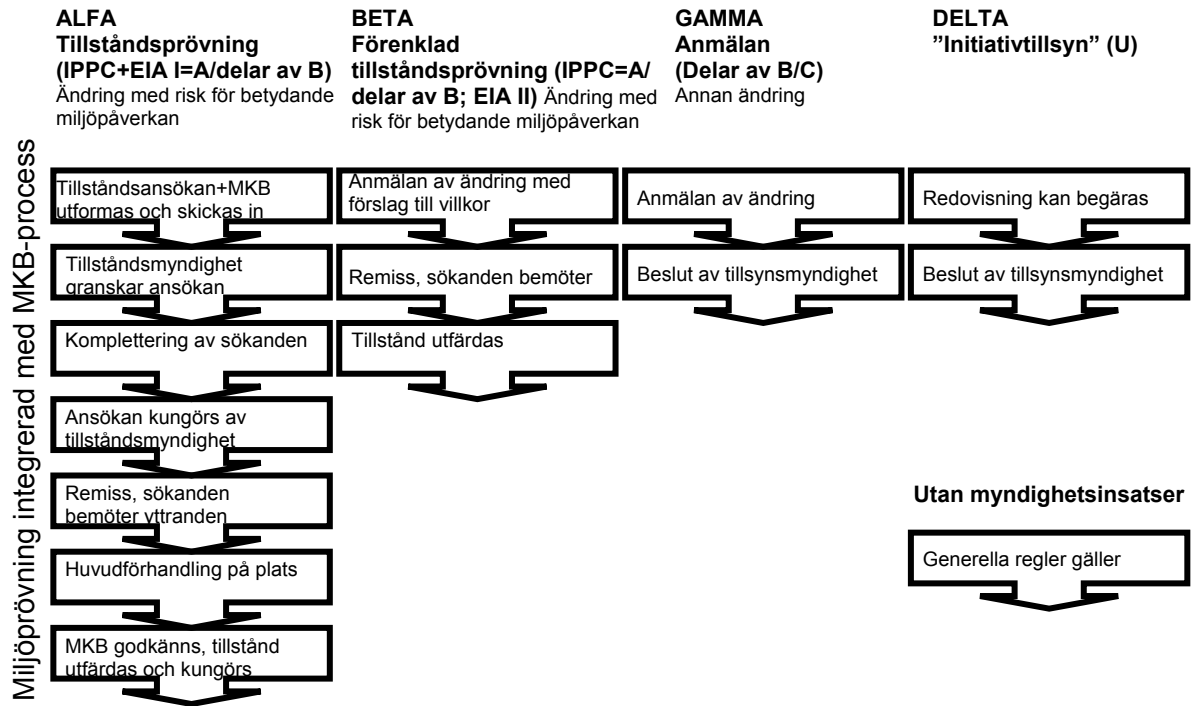
En viktig utgångspunkt för förslagen är behovet av att skapa en dynamik i systemet som främjar fortsatta investeringar i näringslivet, minskar osäkerheten i vilka regler som kommer att gälla, samtidigt som höga krav på miljöskyddet upprätthålls eller helst stärks.

Det bör framhållas att det inte kan uteslutas att en snabbare process innebär att kvaliteten i prövningen i vissa fall kan bli lidande. Detta måste då vägas mot den tid som det tar för att upprätthålla den högre kvalitetsnivån. Det finns också möjligheter att föra över frågor till en prövotid om underlaget för ett beslut i samband med tillståndsprövningen är för svagt. Det innebär att vissa frågor kan slutligt avgöras först efter det att tillståndet utfärdats. Vidare kan noteras att kunskaperna om BAT idag är så mycket högre än då prövningssystemet infördes på 1950-talet, varför det numera i stor utsträckning är förhållandevis klart på ett tidigt stadium vilket slutresultat som prövningen kommer att få i huvuddrag. Prövningen får påfallande ofta karaktären av ett ”spel för gallerierna”.

Flera inslag i den svenska prövningsprocessen saknar stöd i det internationella regelsystemet. Följande förslag har dessa krav för ögonen.

Ett genomgående tema är vidare att infoga alla identifierade skillnader mellan det svenska tillämpningen av EU-direktiven med motsvarande uttolkning i andra EU-länder. Den juridiska preciseringen av förslagen får utformas i annan ordning.

Figur 10: Skiss till framtida miljöprövning i Sverige



Förslag till utformning av miljöprövning

Ett system med miljöprövning som är mera troget EU:s direktiv skulle i korthet kunna utformas på följande sätt. I ett tidigare avsnitt har den aktör pekats ut som kan genomföra en förändring och på vilket sätt det kan ske.

Lagstiftningsteknik

”Marknadsanpassa” lagstiftningsprocessen

Samla ihop ändringar i lagstiftningen till några få tillfällen med lång framförhållning. Det blir oerhört förvirrande för dem som skall följa utfärdade regler om dessa ständigt pytsas ut i småportioner. EU:s regelförändringar kommer i regel i mer samlad form och med lång framförhållning innan de utfärdade reglerna träder i kraft. Ett aktuellt exempel är ändringarna nyligen av de s.k. hänsynsreglerna i 2 kap MB, där ändringarna får betraktas en typ av ”bagatelländring” som mycket väl kunde ha genomförts i samband med annan ändring vid en senare tidpunkt.

Med hänsyn till att konkretiseringen av de legala kraven ofta görs i form av förordningar (utfärdas av regeringen) och föreskrifter (utfärdas av myndigheter) eller allmänna råd (utfärdas av myndigheter) bör en samordning ske så att ”hela paketet” (lag, förordning, föreskrift, allmänt råd; ev. regionala eller lokala regler) publiceras samtidigt.

Regelsystemet

Ändra prövningsgrund

En möjlig lösning för att komma närmare IPPC-direktivets kravnivå kan vara att ändra den svenska prövningen av ”miljöfarlig verksamhet” till att avse prövning av ”miljöaspekter av viss industriell verksamhet” (”utsläppsbaserade tillstånd”). Den sistnämnda ansatsen för prövningen är mera trogen IPPC-direktivets regler.

Integrera processerna med miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning

Genomför miljökonsekvensbedömningen och tillståndsprövningen som en integrerad process. Det innebär att prövning och MKB slås samman till en process.

Det finns inget hinder i EU-direktiven att dessa processer integreras. Tvärtom förutsätts det i direktiven att en integrering sker. Möjligen finns det inte heller i Sverige något legalt hinder mot en högre grad av integrering men regelverket styr åt en ”efter-varandra-process”. Det nuvarande samrådet ändras därmed i tiden och anordnas under remisstiden för ansökan. En sådan ändring ligger i linje med vad som är vanligt i EU:s övriga medlemsländer.

Pröva de miljömässigt betydande anläggningarna

Frågan kan ställas om det är miljömässigt motiverat att ha en så omfattande prövning som den i Sverige. Prövningsproceduren är mycket krävande när det gäller tillgång på personal med hög kompetens. Detta förslag bygger på att begränsa prövningen till den typ av verksamhet som uttryckligen nämns i IPPC- resp. EIA-direktiven (och ev. andra EG-direktiv) som tillståndspliktiga. Genomgången av kvarvarande miljöfrågor indikerar tydligt att det inte finns några bärande miljömotiv att vidmakthålla en mer omfattande miljöprövning än den som krävs enligt EU:s direktiv. Däremot är nackdelarna betydande för verksamhetsutövare men även för myndigheterna. Det synes vara en felanvändning av begränsade resurser att kräva en så omfattande process som miljöprövningen innebär för tusentals verksamheter för att nå den sista procenten begränsning av miljöaspekterna. Denna begränsning kan med stor sannolikhet uppnås med lika stor eller t o m större effektivitet genom att dessa förs över i gruppen för anmälan av verksamheten till myndigheterna eller i andra enklare former. Någon ändring i den möjlighet som idag står till buds att frivilligt ansöka om tillstånd enligt miljöbalken påverkas inte av detta förslag.

För att inte minska på miljökraven bör begreppet anmälan utvecklas så att verksamhetsutövaren får redovisa de åtgärder som behövs för att verksamheten skall kunna drivas på ett miljöriktigt sätt och som baseras på BAT. Sistnämnda fråga utvecklas inte närmare i denna rapport.

Vägledningar för att bedöma bästa teknik (BAT) finns i stor utsträckning redan utarbetade genom de sk BREFs som utarbetats av Europeiska Kommissionen. Andra vägledningar finns sammanställda av Naturvårdverket genom en serie av branschöversikter. I den utsträckning aktuella vägledningar saknas kan en del av de frigjorda personella resurserna utnyttjas för att utarbeta sådana. Kompletterande vägledningar bör tas fram i samarbete mellan myndigheter och verksamhetsutövare.

En lösning som ligger i linje med andan i IPPC-direktivet är att verksamhetsutövaren själv åläggs att föreslå förnyade villkor som baseras på BAT i samband med ändring. Även för att olika verksamheter skall kunna verka konkurrensneutralt bör begreppet anmälan utvecklas så att den kopplas med förslag till villkor. Förslagen till villkor bör reflektera den nivå som är möjlig att nå via BAT. BAT är numera relativt väl preciserad för s.k. IPPC-branscher genom de genomgångar (BREFs) som publicerats av EU-kommissionen för samtliga IPPC-branscher (se tabell 1). Praxis är i övrigt relativt väl utvecklad bl a genom de branschöversikter som publiceras av Naturvårdsverket. I samband med den årliga miljörapporten lämnar verksamhetsutövaren redan idag en aktuell översikt över gällande villkor. Möjlighet till översyn av tillstånd efter tio år mm finns redan.

Förslag till nya villkor, som reflekterar den nya tekniska utrusningen bör ingå i anmälan. Prövning av ändringar och mindre utbyggnader som inte medför ökad miljöpåverkan kan ske i de enklare former en anmälan utgör och det ändå är förenligt med EG-rätten. Genom att myndigheten på detta sätt får förslag till ändrade villkor kan processen göras betydligt enklare.

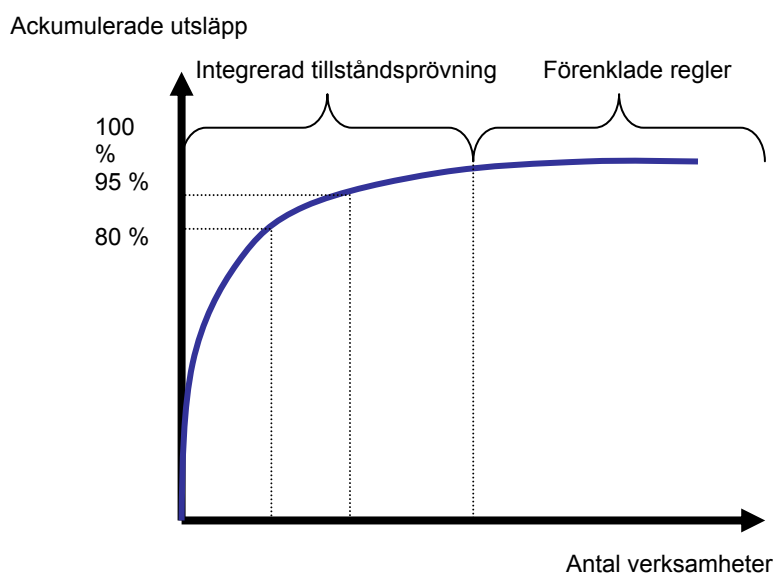
Vissa typer av verksamheter anses alltid medföra risk för betydande miljöpåverkan och därmed erfordra en miljökonsekvensbedömning (EIA art 4, bilaga I). Tillståndsprovning av dessa verksamheter kan antingen hanteras som en fullständig eller förenklad provning, beroende på ändringens art.

Konsekvenserna av en sådan ordning blir att antalet tillståndsärenden rimligen sjunker i betydande grad och övergår till att bli anmälningsärenden. Eftersom stora personella resurser därigenom frigörs från såväl verksamhetsutövare som myndigheter med en sådan ordning kan arbetssättet samtidigt förändras. Anmälan kan företrädesvis kompletteras med utvecklad rådgivning och tillsyn.

Som tidigare framhållits bör innebörden av begreppet anmälan utvecklas närmare. En fråga i sammanhanget att beakta är det faktum att många kommuner är små och har begränsade möjligheter att ta hand om ökade uppgifter på ett rimligt sätt. Det innebär att den organisatoriska hemvisten för en anmälan också bör ses över.

Principerna för förslaget kan beskrivas med ett diagram, se figur10. Den säger oss att tillståndsprovningen lämpligen fokuseras på den grupp av verksamheter som bidrar mest till miljöpåverkan medan andra kan styras på enklare sätt.

Figur 11: Illustration till lämplig tillämpning av integrerad miljöprövning



Pröva sådana fall då det finns motstående intressen att pröva

Utbyggnad av en befintlig verksamhet med innebörden att den byggs ut och samtidigt minskar de miljöaspekter som påverkar miljön innebär att de allmänna intressena får en fördel i förhållande till den avvägning som redan gjorts mellan enskilda och allmänna intressen. Det finns i det läget rimligen inga tunga argument för att göra en ny avvägning. En möjlig lösning för att närma sig kraven i IPPC-direktivet är alltså att begränsa kraven på prövning till sådana fall då det faktiskt finns påtagliga motstående intressen att pröva, vilket kan inträffa om ett företag vill öka sin produktion utan att samtidigt minska miljöpåverkan. Om företaget å andra sidan vill öka sin produktion och samtidigt föreslår åtgärder som innebär minskad påverkan på miljön och på det sättet undviker en tidskrävande tillståndsprövning skapas en drivkraft att öka miljöskyddet, eftersom det sannolikt för de flesta företag innebär mindre kostnader med en snabb myndighetsprocess men kostsam teknisk lösning än en utdragen tillståndsprövning. Det är oftast mindre kostsamt att öka miljöprestanda på den tekniska utrustningen än kostnaderna för en långdragen administrativ process med miljöprövning.

Det innebär att tillståndsprövning begränsas till de fall då det särskilt krävs prövning och då det behövs en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, dvs. då det finns risk för betydande miljöpåverkan. Tillståndsprövning krävs därigenom alltså enbart i situationer då en avvägning behöver utföras av miljöhänsyn mot andra hänsyn.

Att det inte utförs en myndighetsprövning innebär inte att miljökraven sänks, enbart att större ansvar för att minska miljöaspekter åläggs verksamhetsutövaren. Denna lösning kan komma att fungera genom att den föreslagna lösningen kopplas till en stark drivkraft att minska miljöaspekterna. Antalet ärenden förblir desamma som tidigare men av enklare slag. Tillståndsprövning ersätts med anmälan till tillsynsmyndighet i sådana fall då miljöaspekter kan begränsas. Ett sådant ”snabbspår” innebär samtidigt ett starkt incitament för en verksamhet att ständigt begränsa sina miljöaspekter. Det kan naturligtvis finnas fall då miljöaspekterna kan minskas i betydande grad men då det ändå finns inneboende risker med den ändrade verksamheten.

Ett ofta framfört argument från myndighetshåll är att de vill ”flytta fram positionerna”, stärka miljöskyddet ytterligare ”ett snäpp”. Detta argument bygger på en felsyn. Myndighetens uppgift är att korrekt avväga enskilda och allmänna intressen. Det är snarare verksamhetsutövarnas uppgift att ”flytta fram positionerna”. De förtroendevalda ger spelreglerna. Detta förslag innehåller de drivkrafter som kan förverkliga en inriktning med stärkta drivkrafter för miljöförbättringar.

Anpassa de s.k. hänsynsreglerna till sin faktiska roll

I Sverige har de s.k. hänsynsreglerna de facto rollen som beslutskriterier för bestämmelser som regleras i de följande kapitlen. Ett sätt att närma sig IPPC-direktivet och andra direktiv kan vara att döpa om dem till en benämning som tydligare avspeglar deras faktiska funktion, t ex beslutskriterier. Det ger en tydligare anvisning om att dessa regler inte har en självständig roll utan måste förtydligas med kompletterande regler. Begreppet hänsynsregler ger en missvisande bild av deras roll i lagstiftningen. En följd av en sådan ändring är att kravet kan tas bort på särskild redovisning av hur hänsynsreglerna uppfylls.

En konsekvens av att de nämnda principerna får en annan roll är att de bör placeras i anslutning till det avsnitt i miljöbalken där frågorna behandlas. Sålunda bör regeln om bästa teknik (BAT) placeras i anslutning till kapitlet om prövningskrav.

Det stämmer bättre med den internationella regleringsmetodik. Erfarenheten hittills tyder på att produktvalsregeln heller knappast kan användas som fristående regel. I varje fall håller den inte för de krav på regelsystem som gäller i EG-rätten. En rimlighetsavvägning bör återföras till samtliga hänsynsregler ("beslutskriterier") var och en för sig.

Pröva "lämplig plats" genom planlagstiftningen

Bedömningen av platsen för en verksamhet har främst betydelse för nya stora projekt och infrastrukturprojekt. Exempel på det sistnämnda är flygplatser, järnvägsprojekt och grupper av vindkraftverk. I dessa fall granskas miljöfrågan också i planprocessen, vilket innebär en form av dubbelprövning. För befintliga verksamheter, som utgör den helt dominerande andelen av alla prövningar, är platsen i regel given. Mot den bakgrunden är det mer logiskt att överföra prövningen av platsen av verksamheten till PBL. En sådan ändring innebär troligen att PBL också behöver ändras för att kunna ta om hand denna uppgift.

Pröva miljökvaliteten i områdesplaner enligt planlagstiftningen

Om en miljökvalitetsnorm riskerar att överskridas krävs en åtgärdsplan. Ofta är det fråga om ett flertal typer av verksamheter som bidrar till att miljökvalitetsnormen riskerar att överskridas, ofta med betydande bidrag från trafiken. Det bör primärt vara en kommunal uppgift att se till att de åtgärdsplaner upprättas som krävs enligt EG-rätten och att de åtgärder vidtas som behövs. För fasta verksamheter finns redan en omfattande miljöprövning som säkerställer de åtgärder som behövs för denna typ av verksamhet medan det oftast krävs kompletterande åtgärder när det gäller trafik och andra utsläppskällor.

Ansökan om tillstånd

Utför miljökonsekvensbedömning när det behövs

Miljökonsekvenserna av alla projekt bör redovisas i någon form. Det detta förslag handlar om är att avgränsa den formella procedur som direktivet om miljökonsekvensbedömningar anvisar. För flertalet projekt kan beskrivningen av miljökonsekvenserna göras förhållandevis enkelt och utan de formkrav som direktivet ställer upp. För ett begränsat antal projekt krävs det mer utförlig redovisning. Det är dessa sistnämnda projekt som direktivet om miljökonsekvensbedömningar fokuserar på. Det är mot denna bakgrund rimligt att inrikta kraven på miljökonsekvensbedömning i de fall då det särskilt krävs enligt EG-rätten, dvs. för utpekade branscher och då det finns risk för betydande miljöpåverkan.

Infrastrukturprojekt är regelmässigt av det slag att det uppstår risk för betydande miljöpåverkan. Utökningar av befintlig industriell verksamhet görs i regel med ny, mindre miljöstörande teknik med följd att kriteriet ”risk för betydande miljöpåverkan” sällan är giltigt. De formella kraven på miljökonsekvensbedömning begränsas därmed till de verksamheter och de situationer som uttryckligen nämns i EIA-direktivet med innebörden att det gäller projekt som kan förmodas få betydande verkningar i miljön. Viss industriell verksamhet (EIA-direktivet, bilaga I) antas alltid medföra betydande miljöpåverkan, varför ändring i sådan verksamhet alltid föregås av tillståndsprövning med miljökonsekvensbeskrivning.

Självfallet bör konsekvenserna för människans hälsa och för miljön belysas även i fortsättningen i såväl ett kort som långt perspektiv av en förändring i en befintlig verksamhet eller av en helt ny verksamhet. Det frågan gäller är om dokumentet miljökonsekvensbeskrivning så ofta behöver behandlas genom den omständliga procedur som miljökonsekvensbedömningen innebär. Det är alltså primärt den administrativa processen som är tung och omständlig, inte beskrivningen i sig.

Tillståndsprocessen

Inför tidsgränser för prövningen

Inför en femmånadersregel för högsta tillåtna prövningstid.

Förordna en projektledare för varje ansökan

Förordna en projektledare för varje ansökan med uppgift att aktivt processa ansökan om tillstånd genom hela förfarandet. På så sätt finns det större möjligheter att en ansökan om tillstånd inte blir liggande hos någon av de instanser som medverkar i förfarandet med tillståndsprövning. I själva verket är huvuddelen av tiden för tillståndsprocessen en ”liggtid” hos olika instanser och en viktig uppgift är mot den bakgrunden att finna vägar att minska denna liggtid. De handläggare som idag utses för varje prövningsärende tycks inte uppfatta sin roll på detta sätt.

Begränsa antalet remisser

Ta bort den s.k. ”kompletteringsrundan” för att avgöra om en ansökan är komplett. Detta förfarande är en utvecklad praxis som saknar stöd i såväl svenska som internationella regler. Det innebär att det bör åligga tillståndsmyndigheten själv att granska om ansökan är komplett utan att den dessförinnan remitteras till tillsynsmyndigheter.

Ett alternativ kan vara – om förslaget nedan om en databas genomförs – att en tillståndsansökan läggs in på databasen och granskas av alla berörda myndigheter samtidigt under en kortare period innan prövningsprocessen påbörjas.

Allmänhetens medverkan

Stärk allmänhetens medverkan

Underlätta för allmänheten att medverka i beslutsprocessen genom att lägga ut ansökningar och utfärdade tillstånd på Internet.

Informationstekniken har utvecklats så långt att det bör vara ett rimligt krav idag. På sikt bör stora delar av tillståndsprocessen kunna hanteras med medieteknikens hjälp. Ett exempel, där medietekniken kan tas i anspråk för att snabba på processen, är den tidigare berörda s.k. ”kompletteringsrundan”. Som alternativ till att bort den möjligheten till komplettering av ansökan kan medietekniken utnyttjas för att åstadkomma en snabbare hantering.

Tillståndet

Förenkla tillstånden

Ta bort reglering av tillverkningsnivåer.

Ta bort det s.k. ”allmänna villkoret”.

Begränsa miljöprövningen till att avse verksamheten och reglera andra miljöstörande företeelser som t ex användning av produkter och transporter i annan ordning.

Utforma bullervillkor i form av probleminventering och åtgärdsplaner.

Finansiering av prövningen

Finansiera den statliga miljöprövningen via statsbudget

Överför kostnaderna för prövningen till statsbudget enligt OECD:s rekommendation. Denna fråga kan man se från två olika principiella perspektiv. Å ena sidan kan man hävda att statens omsorg om kollektiva nyttigheter, som det är fråga om i dessa fall, bör finansieras med kollektiva medel, dvs. statsbudget. Å andra sidan kan man se finansieringen som en del av principen om förorenarens betalningsansvar (PPP), som är en annan betydelsefull princip i miljöpolitiken. Det finns argument som kan anföras för båda synsätten. En tredje, mer pragmatisk, syn är också möjlig. Från ett statsfinansiellt perspektiv är det fråga om begränsade medel som

behövs för detta ändamål. Däremot är det en omständlig uppbörd av avgifterna, som man kan ifrågasätta rimligheten i. Från ett företagsperspektiv är det generellt sett inga oöverstigligen belopp det handlar om. För en småföretagare kan det dock vara betydande belopp. Det har t ex förekommit att en enmansföretagare med tillverkning av hobbykaraktär klassats som "kemisk fabrik" med årliga avgifter i hundratusenkronorsklassen. För huvuddelen av verksamheter är det dock fråga om begränsade belopp med komplicerad indrivning. I detta fall bör därför den pragmatiska synen ta överhanden.

Tabell 19: Översikt över skiss till framtida miljöprövning

Karakteristika	Prövningsnivå		
	Alfa	Beta	Gamma
Hur	Tillståndsprövning	Förenklad tillståndsprövning	Anmälan
Vad	Miljöaspekter från verksamheten	Miljöaspekter från verksamheten	Miljöaspekter från verksamheten
Underlag	Ansökan om tillstånd med utsläppsvärden baserade på BAT+ miljökonsekvensbeskrivning (mkb)	Mkb med utsläppsvärden baserade på BAT	Anmälan med utsläppsvärden baserade på BAT
<i>Ny verksamhet</i>			
Vilka	IPPC+EIA I	EIA II	Andra
När	Före start	Före start	Före start
Resultat	Tillstånd	Tillstånd	Bekräftelse av anmälan
<i>Befintlig verksamhet</i>			
Vilka	IPPC+EIA I	EIA II	IPPC+EIA II (annan ändring)
När	Före förändring	Före förändring med risk för betydande miljöpåverkan	Före annan förändring
Resultat	Tillstånd	Tillstånd	Bekräftelse av anmälan

ANM: Verksamheter som omfattas av EIA-direktivet Annex I ("EIA I") antas alltid förorsaka betydande miljöpåverkan

Kvalitetssäkring av rapporten

Denna rapport bygger huvudsakligen på underlag som redan är publicerat eller allmänt tillgängligt. För att säkra tillförlitligheten har ett utkast av rapporten granskats under hand av flera personer som är kunniga på detta område. Dessutom har två seminarier med personer som är eller har varit verksamma inom området genomförts i olika etapper av färdigställandet.

Konsekvenser av förslagen

Förslagen får i korthet följande konsekvenser:

- Större ansvar åläggs verksamhetsutövaren att ta fram ett underlag för miljöregler
- Tydligare drivkraft för en verksamhetsutövare att själv föreslå miljöförbättrande villkor genom att en tidsödande prövningsprocess därigenom kan undvikas
- ”Mera morötter och mindre piskor”, dvs. större drivkrafter för verksamhetsutövaren att minska utsläpp och andra miljöaspekter och mindre omfattande myndighetsinsatser
- Förändringar av helt nya stora och komplexa verksamheter, t ex förändringar i infrastruktur som järnvägar och flygplatser eller nya stora industrianläggningar, får liksom nu prövas ingående (stor miljönytta – mer ingående miljöprövning) men med något förenklade procedurer
- Förändringar i befintlig verksamhet med mindre omfattande miljökonsekvenser prövas mindre ingående (liten miljönytta – mindre ingående miljöprövning)
- Lika många ärenden som nu men avsevärt färre omständliga tillståndsprövningar och med sammantaget betydligt lägre administrativa kostnader, dvs. förenklad procedur för flertalet verksamheter
- Fortsatt beskrivning av konsekvenserna för miljön av olika projekt men färre miljökonsekvensbedömningar enligt den komplicerade procedur som styrs av EG-direktiv
- Personella resurser frigörs på myndigheterna från prövning till förmån för t ex tillsyn
- Organisatoriska förändringar i den statliga och kommunala prövnings- och tillsynsorganisationen (vilka dock inte berörs i denna rapport)

Frågor om anmälan, kontroll och tillsyn behöver bearbetas på motsvarande sätt som nu skett för miljöprövning för att förslagen skall få enhetlig utformning

Referenser

EG-direktiv:

IPPC-direktivet (96/61/EC)	Integrated Pollution Prevention and Control
VOC-direktivet (1999/13/EC)	Volatile Organic Compounds
WIC-direktivet (2000/76/EC)	Incineration of Waste
LCP-direktivet (88/609/EEC; 2001/80/EC)	Large Combustion Plants
EIA-direktivet (85/337/EEC)	Environmental Impact Assessment
SEA-direktivet (2001/42/EC)	Environmental Assessment of certain plans and programs
Seveso-direktivet (96/82/EC)	Control of major-accident hazards involving dangerous substances (Seveso II Directive)
Vattendirektivet (2000/60/EC)	The Water Framework Directive
Svaveldirektivet (1999/32/EC)	Sulphur Content of Liquid Fuels
Andra utsläppskällor (1994/63/EC)	Other Sources of Emissions
Allmänhetens medverkan Dir Allmänhetens tillgång till miljöinformation	
Dir Åtgärder för allmänhetens medverkan	
Dir Allmänhetens tillgång till rättslig prövning	
REACH (EC 1907/2006)	Regulation on chemicals and their safe use, REACH

Miljöansvarsdirektivet Environmental liability with regard to the prevention remedying of environmental damage (2004/35/EC)

Aarhuskonventionen direktiv (2003/35/EC)

Mikko Attila (2006). Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2005. Suomen Ympäristökeskus, Raportteja 14

Frida Berg (2003). 50 miljöskyddsinspektörers erfarenheter av miljöbalken. Svenskt Näringsliv

Europeiska Kommissionen (1999). Implementation of Directive 96/61/EC concerning Intergrated Pollution Prevention and Control (IPPC)

Europeiska Kommissionen (2xxx). Beyond regulatory compliance - Incentives to improve the environmental performance of IPPC installations

Europeiska Kommissionen (2000). The Application of General Binding Rules in the Implementation of the IPPC Directive. IMPEL Network

Europeiska Kommissionen (2004). Analysis of Member States' first Impelementation reports on the IPPC Directive (EU15). LDK-ECO

Europeiska Kommissionen (2005). Report of the Commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control.

Europeiska Kommissionen (2006). Assessment of the Implementation by the Member States of the IPPC Directive. Entec, UK

Hitchens, Farrel, Lindblom, Triebswetter (2001). The Impact of BAT on the Competitiveness of European Industry. European Joint Research Centre

Industriförbundet (1999). Miljöskyddshandbok. Industrilitteratur

International Comparative Legal Guide Series, ICGL

Karin Kindbom, Curt-Åke Boström, Anna Palm, Tina Skårman, Tomas Gustafsson, Marja Talonpoika (2004). Estimated emissions of NMVOC in Sweden 1988-2001. SMED nr 6, 2004

Karin Kindbom, Curt-Åke Boström, Anna Palm, Tina Skårman, John Sternbeck, Jörgen Fagerlund, Tomas Gustafsson, Irene Linder (2004). Emissions of particles, metals, dioxins and PAH in Sweden. SMED nr 7, 2004

Miljöbalkskommittén (2002). Miljöbalken under utveckling – ett principbetänkande. SOU 2002:50

Miljöbalkskommittén (2002). Bestämmelser om miljö kvalitet – Ramdirektiv för vatten.. SOU 2002:107

Miljöbalkskommittén (2003). En effektivare miljöprövning. SOU 2003:124

Miljöbalkskommittén (2004). Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. SOU 2004:37

Miljöbalkskommittén (2004). Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. SOU 2004:38

Miljöbalkskommittén (2005). Miljöbalken – miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i prövningsprocessen och avgifter. SOU 2005:59

Miljöbalksutbildningen (1998). Miljöbalken och dess förordningar.

Naturskyddsföreningen (2004). Yttrande över miljöbalkskommitténs betänkande En effektivare miljöprövning

Naturskyddsföreningen (2006). Yttrande över miljöbalkskommitténs slutbetänkande Miljöbalken miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i beslutsprocessen och avgifter

Naturvårdsverket (2003). Frisk luft. Rapport 5318

Naturvårdsverket (2004). Pröva eller inte pröva? Rapport 5353

Nutek 2006). Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet. R 2006:01.

OECD (2005). Integrated Environmental Permitting Guidelines for countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA).

Nicklas Skår (2005). Fem års erfarenheter av miljöbalken. Svenskt Näringsliv

Staffan Westerlund (1981). Kommentarer till miljöskyddslagen. Publika

Förkortningar och begrepp

Begrepp

A-anläggning	Verksamheter som skall söka tillstånd hos miljödomstol enligt 9 kap 6§ miljöbalken
B-anläggning	Verksamheter som skall söka tillstånd hos Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation
C-anläggning	Verksamheter som skall göra anmälan hos kommunal nämnd (5§, förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd)
U-anläggning	Verksamheter som inte omfattas av reglerna om tillstånd eller anmälan (praxis hos operativ tillsynsmyndighet)
BAT	Best Available Techniques, viktigt beslutskriterium för att bestämma begränsningsvärden för utsläpp (IPPC-direktivet , artikel 10)
BREF	BAT Reference Document, uttolkning inom EU av innebörden av BAT för olika branscher. Ett sådant BREF finns utarbetat för drygt 30 branscher (www.europa.eu.int/environment)
GBR	General Binding Rules (IPPC artikel 9 (8))
ELV	Emission Limit Value
Lst	Länsstyrelsen

Länsstyrelsens Miljöprövningsdelegation

Till Länsstyrelsen knuten myndighet som prövar ansökan om tillstånd enligt 9 kap 6§ miljöbalken ("miljöprövning") för s k B-anläggningar. Det finns en sådan myndighet i varje län

Miljöaspekt	Utsläpp till luft, vatten mark, fast avfall från befintliga och nya verksamheter ("installations", se IPPC-direktivet, inledande förklaring 8 och 13) och andra företeelser som är orsak till miljöpåverkan
Miljödomstol	Domstol som prövar ansökan om tillstånd enligt 9 kap 6§ miljöbalken ("miljöprövning") för s k A-anläggningar. Det finns 5 miljödomstolar i Sverige
Miljöfarlig verksamhet	Utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar; Användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp (9 kap 1 § miljöbalken). De flesta av de verksamheter som berörs är identifierade som A-, B- eller C-verksamhet även om det inte råder något formellt samband
Miljönämnd	Kommunal nämnd med myndighetsansvar som tar emot anmälan enligt 9 kap 6 § miljöbalken för s k C-anläggning (anmälan om ändring i A- eller B-anläggning görs hos länsstyrelsen). Nämnden utövar också initiativtillsyn för s.k. U-anläggningar
Miljöprövning	I Sverige tillståndsprövning enligt 9 kap 6§ miljöbalken; I EU:s regelsystem "environmental licensing" enligt IPPC-direktivet
Miljöpåverkan	Verkan i miljön av en miljöaspekt
MB	Miljöbalken
MN	Kommunal miljönämnd
NV	Naturvårdsverket
OECD	Organisation för ekonomiskt samarbete med säte i Paris
PBL	Plan- och bygglagen

PPP	Polluter Pays Principle, principen om förorenarens betalningsansvar (princip utarbetad av OECD)
REACH	Kemikalielagstiftning, en förordning i EU:s regelverk, som träder ikraft 2007
SME	Små- och medelstora företag (Small and Mediumsized Enterprises, med EU:s definition företag med färre än 250 anställda)
VA	Vatten och Avlopp
Verksamhetsutövare	Utövare av miljöfarlig verksamhet

Förkortningar

Förkortningar på länder inom EU27/EES:

AT	Österrike
BE	Belgien
BG	Bulgarien
CH	Schweiz
CY	Cypern
CZ	Tjeckien
DE	Tyskland
DK	Danmark
EE	Estland
ES	Spanien
FI	Finland
FR	Frankrike
GB	Storbritannien
GR	Grekland
HU	Ungern

IE	Irland
IS	Island
IT	Italien
LV	Lettland
LU	Luxemburg
LT	Litauen
MT	Malta
NL	Nederländerna
NO	Norge
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumänien
SE	Sverige
SK	Slovakien
SI	Slovenien

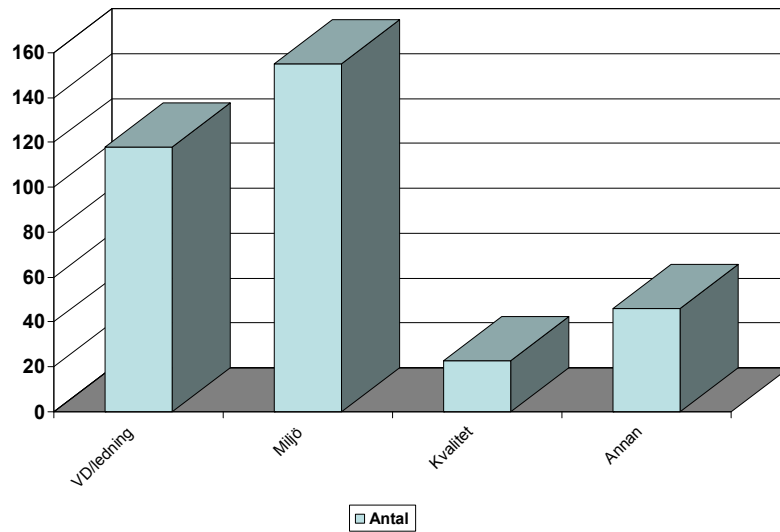
Bilaga

Kartläggning av företags syn på miljöprövning

Undersökningen är utarbetad och utförd av Richard Almgren, Green Business AB med stöd av Nutek
Tillämpningen av den använda mjukvaran för denna undersökning har utförts av Jacob Sheik

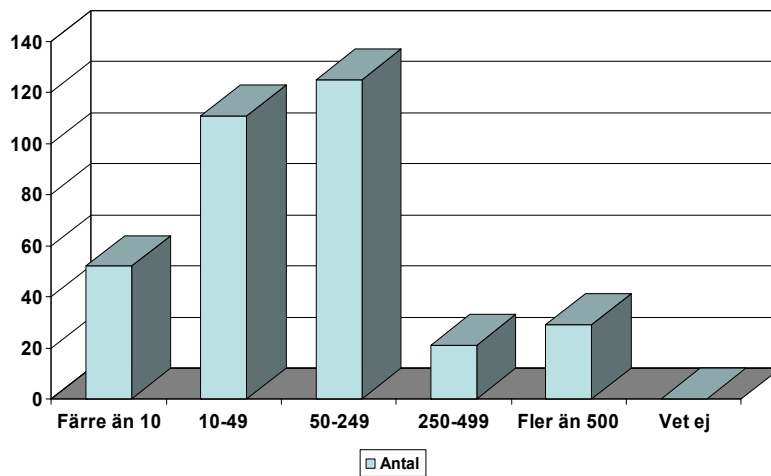
Den utfrågade gruppen – den svarandes funktion

Fråga: Vilken är din funktion inom företaget (ange ett alternativ)?



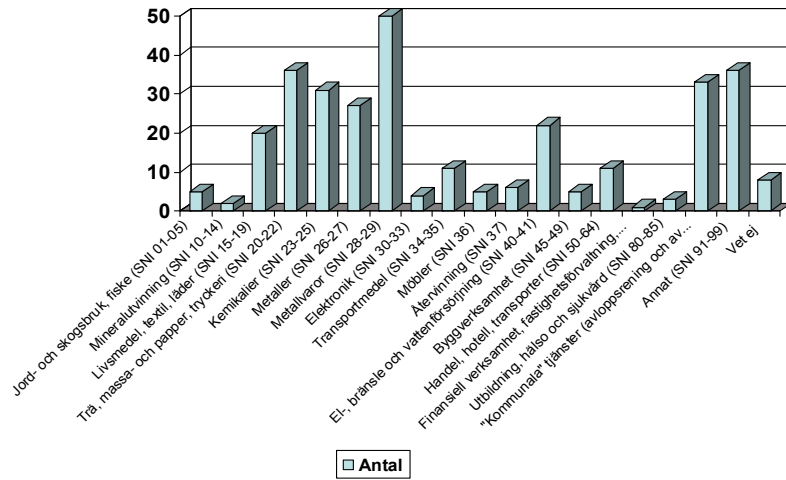
Den utfrågade gruppen – antal anställda

Fråga: Ange antalet anställda för det företag (eller aktuell verksamhet inom företaget) som avses med svaren på de följande frågorna (ange ett alternativ)



Den utfrågade gruppen – typ av verksamhet

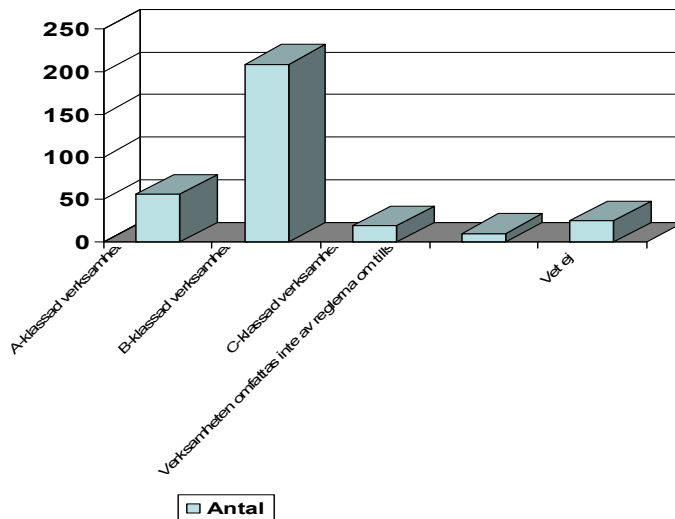
Fråga: Ange huvudsakligt verksamhetsområde för aktuell verksamhet (ange ett alternativ)



ANM: SNI-koden är den kod som i statistiska sammanhang brukar användas för att karakterisera en verksamhet

Den utfrågade gruppen – tillstånd enligt miljöbalken

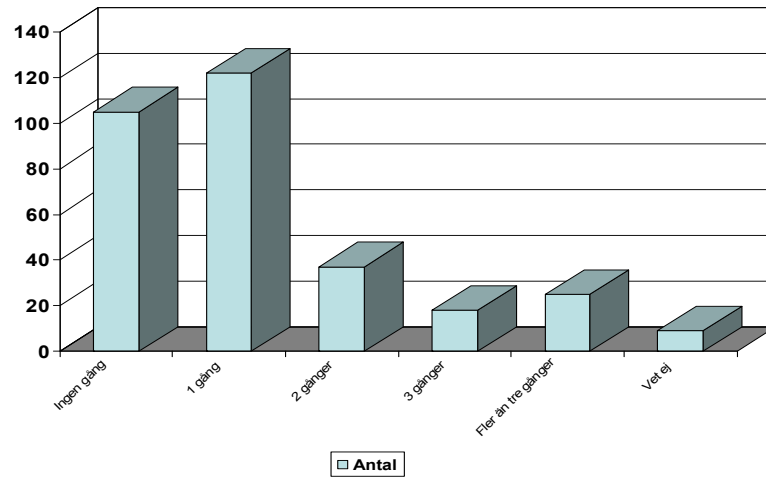
Fråga: Vilken typ av tillstånd eller anmälan gäller för aktuell verksamhet (ange ett alternativ)?



ANM Med tillstånd eller anmälan avses sådant tillstånd som utfärdas eller anmälan som utförs enligt 9 kap 6 § miljöbalken

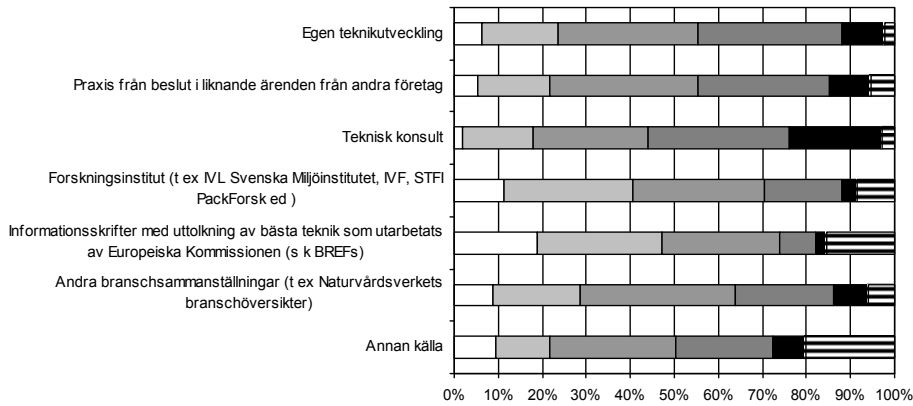
Antal prövningar

Fråga: Ungefär hur många gånger har aktuell verksamhet ansökt om tillstånd enligt miljöbalken de senaste fem åren (ange ett alternativ)?



Informationskälla till bästa teknik

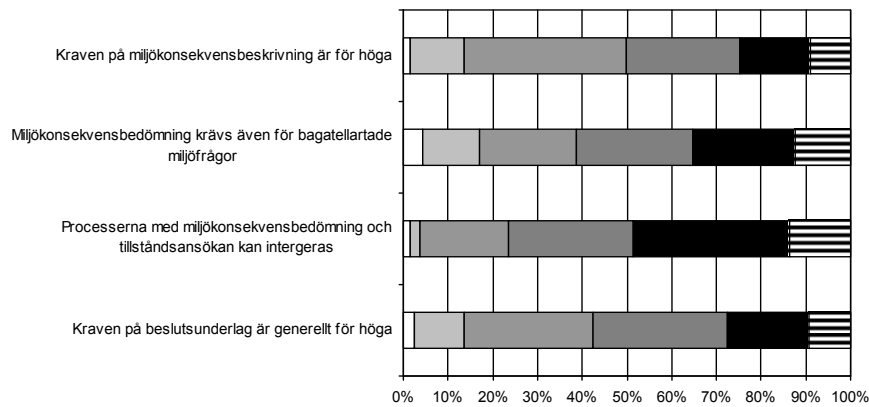
Fråga: Vilken är den mest betydande informationskällan till tekniska åtgärder för miljöskydd (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder helt oviktigt och 5 betyder mycket viktigt)



□ Helt oviktigt □ Ganska oviktigt □ Varken eller □ Ganska viktigt ■ Mycket viktigt □ Vet ej

Beslutsunderlag

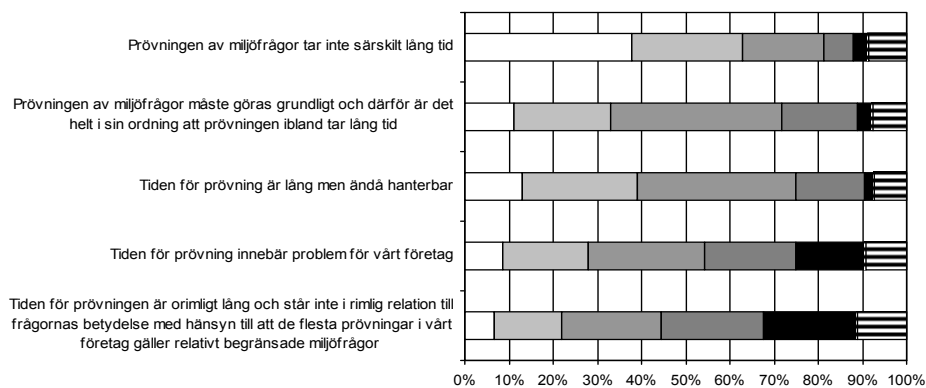
Fråga: Vilken är din bedömning om kraven på beslutsunderlag i ansökan om tillstånd inkl miljökonsekvensbedömning (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)



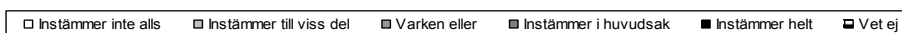
□ Instämmer inte alls □ Instämmer till viss del □ Varken eller □ Instämmer i huvudsak ■ Instämmer helt □ Vet ej

Tid för hela beslutsprocessen

Fråga: I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om den samlade tiden för miljöprövning (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)

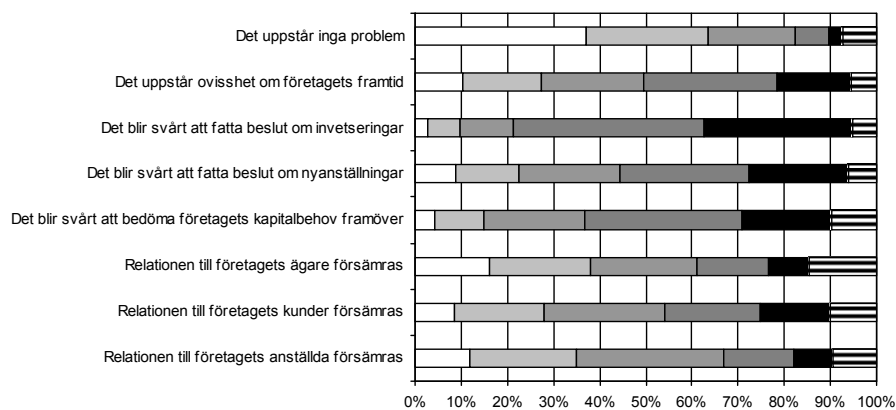


ANM Med hela tillståndsprocessen avses ansökan om tillstånd enligt 9 kap 6§ miljöbalken inkl ev miljökonsekvensbedömning

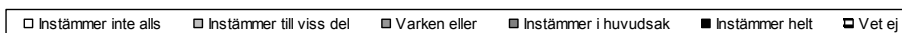


Konsekvenser av prövningen

Fråga: Vilken typ av problem uppfattar du kan drabba ert företag om tiden för miljöprövning blir alltför lång (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)

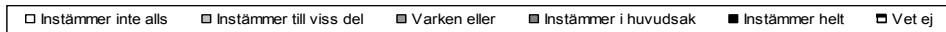
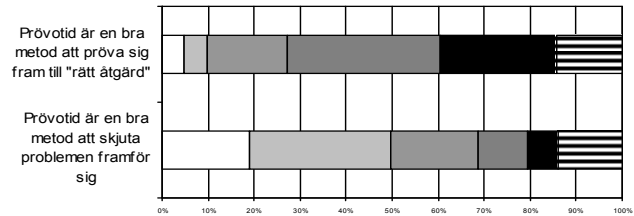


ANM Med hela tillståndsprocessen avses ansökan om tillstånd enligt 9 kap 6§ miljöbalken inkl ev miljökonsekvensbedömning



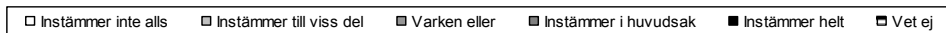
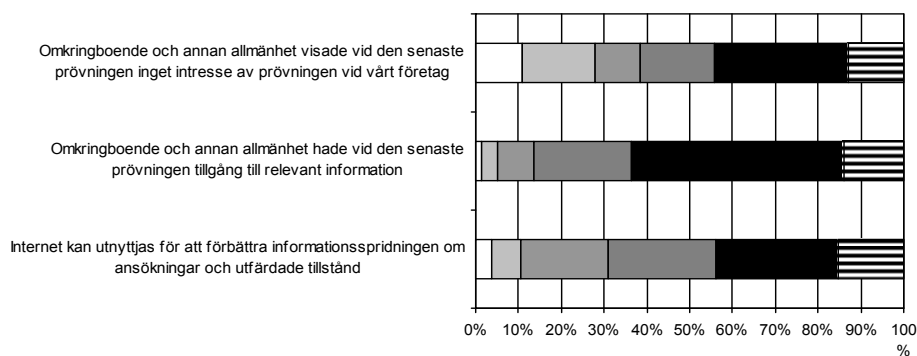
Prövotid

Fråga: Vilken är din bedömning av möjligheten för miljödomstol/länsstyrelse att tillämpa provotid för frågor, där kunskaperna inte är tillräckliga för slutligt beslut (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)



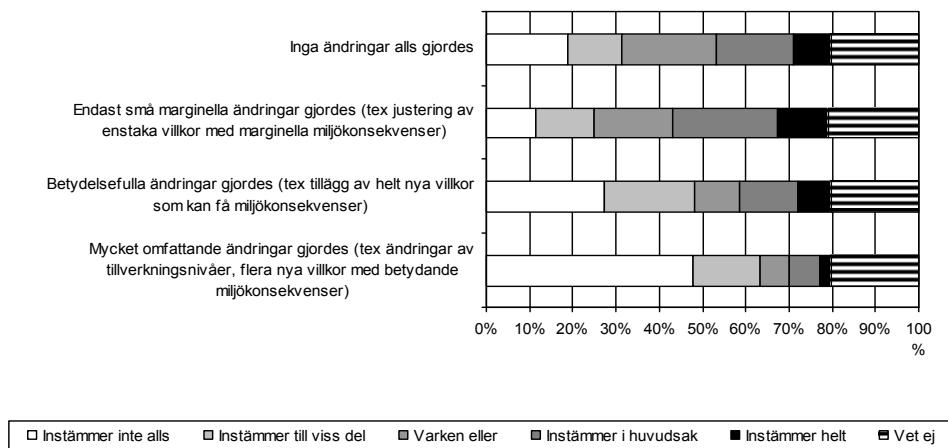
Allmänhetens medverkan

Fråga: Hur stort intresse visade närboende eller annan allmänhet under tillståndsprovningen inkl miljökonsekvensbedömning (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)



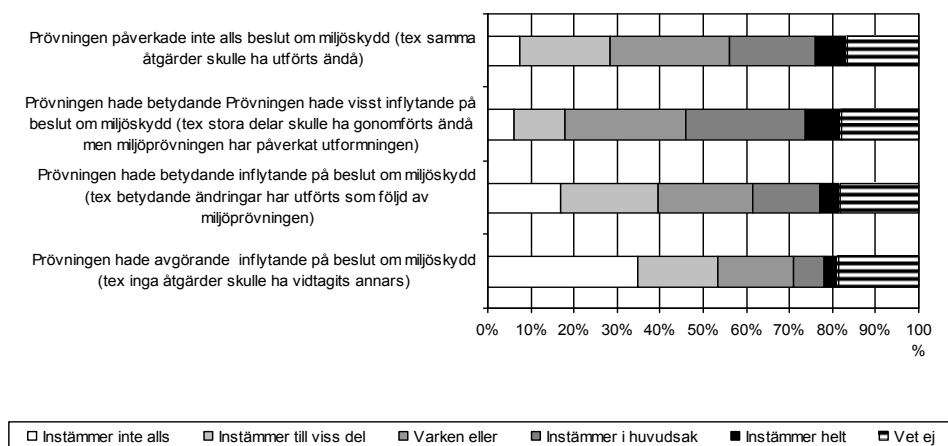
Miljöprövningens roll för miljöskyddet

Fråga: Hur stor andel av de villkor som företaget föreslog i den ursprungliga ansökan stod sig fram till slutligt beslut (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)



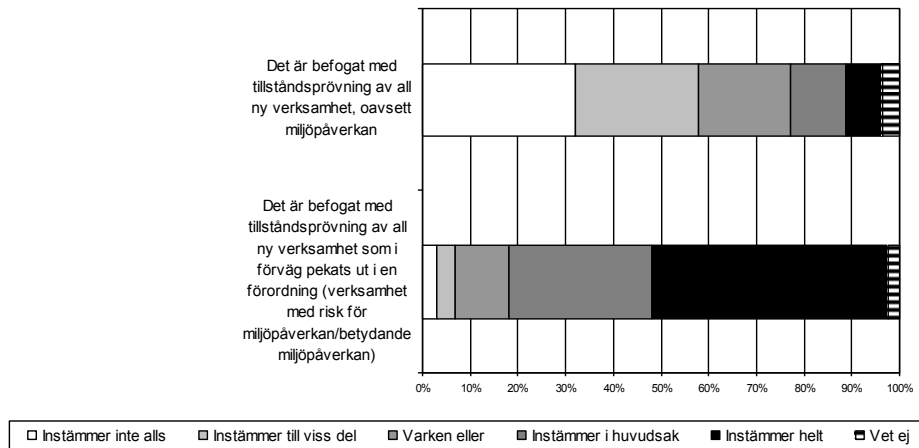
Miljöprövningens roll för beslut

Fråga: Hur stort inflytande på besluten om miljöskyddsåtgärder bedömer du att tillståndsprocessen har (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)



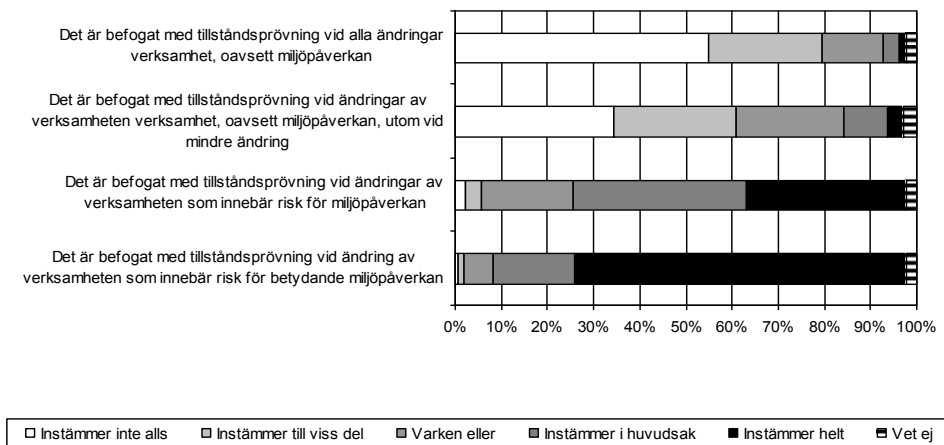
Behov av statlig styrning av ny verksamhet

Fråga: I vilken situation anser du att det är befogat med tillståndsprövning (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)



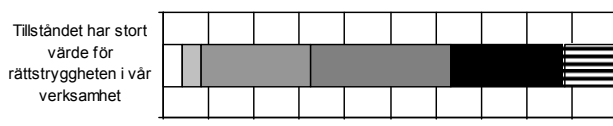
Behov av statlig styrning av befintlig verksamhet

Fråga: I vilken situation anser du att det är befogat med tillståndsprövning (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)



Rättstrygghet

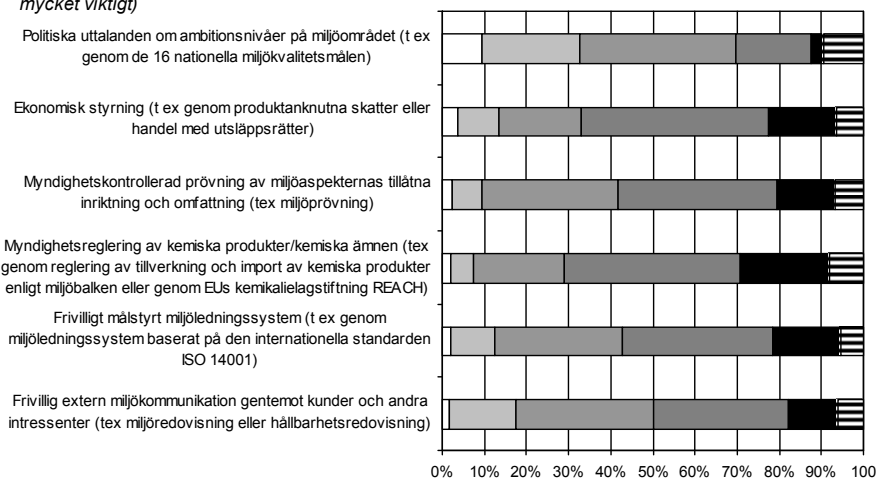
Fråga: Vilken är din bedömning av värdet av den rättstrygghet som ett tillstånd ger i form av rätt att bedriva industriell verksamhet (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)



Instämmer inte alls
 Instämmer till viss del
 Varken eller
 Instämmer i huvudsak
 Instämmer helt
 Vet ej

Olika former av påverkan för att ändra ett företags beteende från miljösynpunkt

Fråga: Hur stor nytta bedömer du att följande former för påverkan gör när det gäller att ändra ett företags beteende från miljösynpunkt (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder helt oviktigt och 5 betyder mycket viktigt)

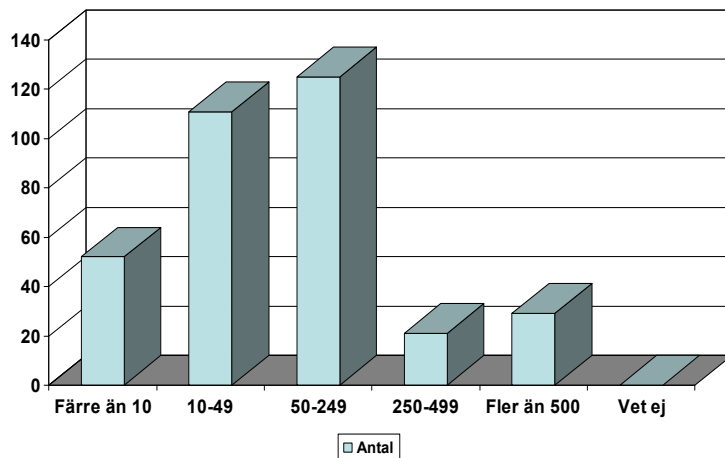


Instämmer inte alls
 Instämmer till viss del
 Varken eller
 Instämmer i huvudsak
 Instämmer helt
 Vet ej

ANM Med hela tillståndprocessen avses ansökan om tillstånd enligt 9 kap 6§ miljöbalken inkl ev miljökonsekvensbedömning

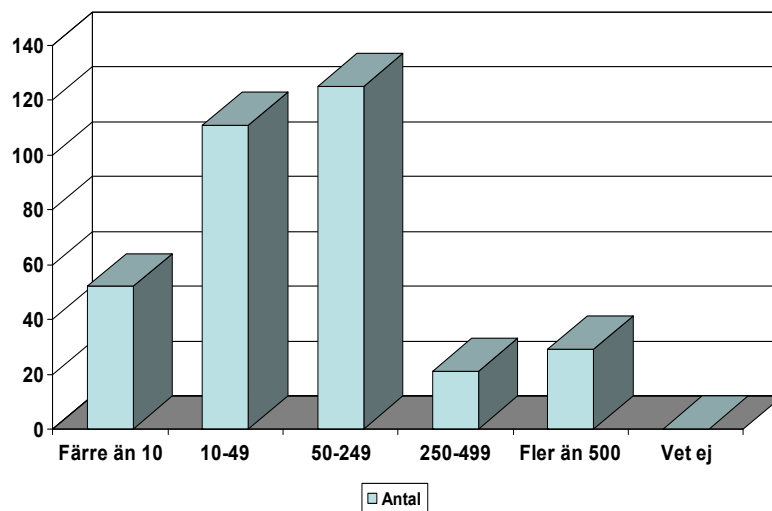
Den utfrågade gruppen – antal anställda

Fråga: Ange antalet anställda för det företag (eller aktuell verksamhet inom företaget) som avses med svaren på de följande frågorna (ange ett alternativ)



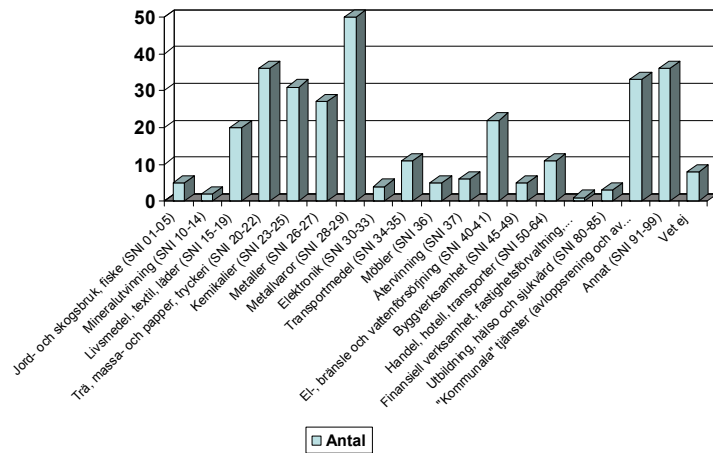
Den utfrågade gruppen – antal anställda

Fråga: Ange antalet anställda för det företag (eller aktuell verksamhet inom företaget) som avses med svaren på de följande frågorna (ange ett alternativ)



Den utfrågade gruppen – typ av verksamhet

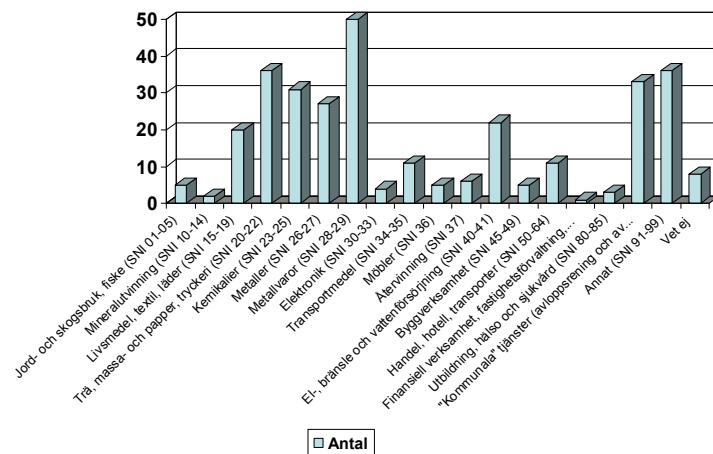
Fråga: Ange huvudsakligt verksamhetsområde för aktuell verksamhet (ange ett alternativ)



ANM: SNI-koden är den kod som i statistiska sammanhang brukar användas för att karakterisera en verksamhet

Den utfrågade gruppen – typ av verksamhet

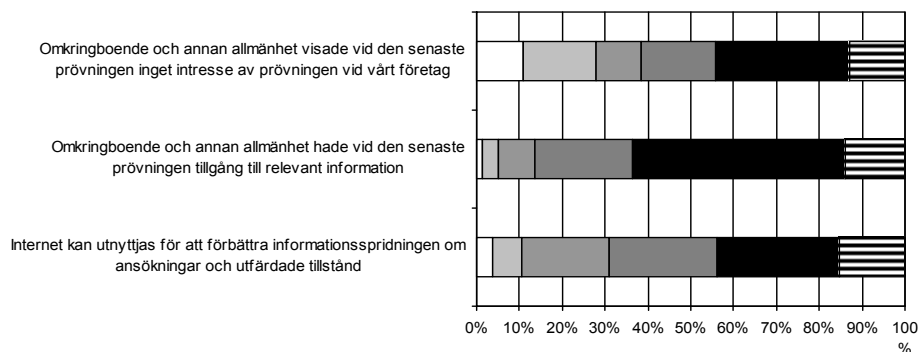
Fråga: Ange huvudsakligt verksamhetsområde för aktuell verksamhet (ange ett alternativ)



ANM: SNI-koden är den kod som i statistiska sammanhang brukar användas för att karakterisera en verksamhet

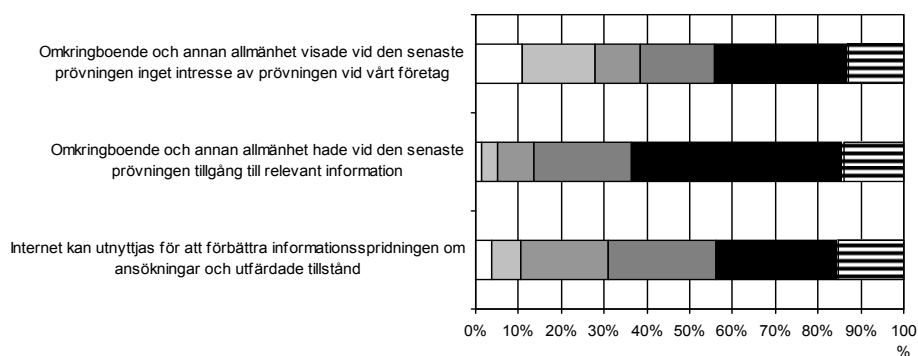
Allmänhetens medverkan

Fråga: Hur stort intresse visade närboende eller annan allmänhet under tillståndsprövningen inkl miljökonsekvensbedömning (svara på varje delfråga i en skala 1-5, där 1 betyder instämmer inte alls och 5 betyder instämmer helt)



Instämmer inte alls
 Instämmer till viss del
 Varken eller
 Instämmer i huvudsak
 Instämmer helt
 Vet ej

betyder instämmer helt)



Instämmer inte alls
 Instämmer till viss del
 Varken eller
 Instämmer i huvudsak
 Instämmer helt
 Vet ej