

Bilaga 1b, Vägledande domar

Innehållsförteckning

Bilaga 1b, Vägledande domar	1
Innehållsförteckning.....	1
Befintlig verksamhet eller nyetablering.....	2
Avvägning vatten – grus.....	2
Allmänna hänsynsregler och avvägningar mellan kostnader och miljönytta	3
Allmänt om skälighetsavvägning enligt 2 kap 7 §	3
Relevanta domar	3
MMD Mål nr M2998-11	6
Sammanfattande översikt över betydelsefulla faktorer och slutsatser gällande skälighetsbedömning	7
Tillämpning av skälighetsavvägning för verksamhetsutövare	8
Behovsprövning	8
Riksintresse står mot riksintresse	11
Begränsningsvärden.....	12
Medför skutknackning impulsjud?.....	13
Kompensationsåtgärder, art- och områdesskydd, skyddsåtgärder m.m.	14
Vilka krav kan ställas på lokaliseringsutredningen och vad krävs enligt lokaliseringsprincipen?	15
Transporternas betydelse vid tillståndsprövningen.....	17
Samrådsprocessen.....	18
Talerätt	19
Efterbehandling.....	20
Vattenverksamhet kopplad till täktverksamhet	20
Förberedande arbeten till täktverksamhet	21
Ekonomisk säkerhet.....	21

Befintlig verksamhet eller nyetablering

I två rättsfall från Miljööverdomstolen den 9 juni 2006 (M 4832-05 och M 7060-05) har miljödomstolen bl.a. prövat om intresset av att hålla grustäkt kan stå upp mot intresset av att behålla berörda områden för dricksvattenförsörjning. I båda domarna gör Miljööverdomstolen också vissa uttalanden om en tillståndsansökan skall prövas som en ny verksamhet när det tidigare tillståndet löpt ut eller om det är att betrakta som en pågående verksamhet.

I det senare rättsfallet anfördes bl.a. följande. ”I tillstånd till täktverksamhet skall bland annat anges verksamhetens läge och omfattning samt den tid som tillståndet skall gälla (22 kap. 25 § miljöbalken). När den tid som tillståndet gäller löpt ut kan verksamhetsutövaren på nytt ansöka om tillstånd att få bryta material inom samma, eller ett utvidgat, område. Oavsett om den nya tillståndsansökan avser tidigare tillståndsgiven men inte utbrutet material, fördjupning eller utvidgning av tidigare täktområde eller brytning i helt nytt område är verksamheten, vid tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser, att anse som en ny verksamhet för vilken miljöbalkens regler gäller fullt ut och inte som pågående verksamhet. Det saknas härvid betydelse om verksamheten är avsedd att fortgå under en sammanhängande period eller återupptas efter en period utan tillstånd. Vid varje tillståndsprövning måste verksamhetsutövaren visa att den ansökta täktverksamheten inte strider mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och att verksamheten är förenlig med 1 kap. 1 § och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. Vid prövningen skall dessutom behovet av det material som kan utvinnas vägas mot de skador på växt- och djurlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka (9 kap. 6a § miljöbalken). Om det område som täktansökan avser är beläget inom skyddsområde för en kommunal vattentäkt får verksamheten inte heller strida mot vattenskyddsområdesföreskrifterna för denna vattentäkt.”

Avvägning vatten – grus

I Miljööverdomstolens domar den 9 juni 2006 (M 4832-05 och M 7060-05) gjorde Miljööverdomstolen bedömningen att det var viktigare att säkerställa de aktuella områdena för dricksvattenutvinningen än behovet av naturgrus. Miljööverdomstolen uttalade i den sistnämnda domen följande.

”Värdet av rent dricksvatten och behovet att skydda grundvattenförande geologiska formationer har under senare år kommit till uttryck inom såväl EG-rätten som i nationella sammanhang, bland annat genom EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60IEG) och det svenska miljömålet Grundvatten av god kvalitet. Vid en avvägning mellan behovet av naturgrus för de ändamål, som bolaget angett och behovet av att i framtiden säkerställa det aktuella området för dricksvattenutvinning har, enligt Miljööverdomstolens mening, det senare intresset betydligt större tyngd och skall därför ges företräde.”

Ovanstående innebär att intresset av att skydda områden där dricksvattenutvinning kan bli aktuell i princip alltid har företräde framför intresset av att utvinna naturgrus.

Allmänna hänsynsregler och avvägningar mellan kostnader och miljönytta

I de allmänna hänsynsreglerna finns en avvägningsprincip, den s.k. skälighetsregeln där miljönytta, ekonomi och teknik ska vägas samman. Här redovisas hur denna avvägning har gått till i några olika rättsfall. På sikt bör även exempel från täktbranschen samlas in för att komplettera dessa övergripande överväganden och rättsfall.

Utifrån de redovisade domarna har vi sammanställt vilka faktorer som Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har ansett vara betydelsefulla vid en skälighetsbedömning enligt 2 kap miljöbalken. Listan är inte uttömmande men kan ge en inblick i vad som *kan* vara av intresse vid den avvägningen. De exempel vi har tagit med är endast sådana ställningstaganden som MÖD har gjort med hänsyn till deras prejudicerande verkan (dvs bidrag till praxis i tillämpningen) för andra fall, även om nedanstående domar inte handlar just om täktverksamhet.

Allmänt om skälighetsavvägning enligt 2 kap 7 §

Verksamhetsutövare och enskilda är skyldiga att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken i den utsträckning det inte kan anses vara orimligt att uppfylla dem. I 2 kap 7 § anges vad som ingår i en skälighetsavvägning. Vid avvägningen ska nyttan av försiktighetsmått beaktas i jämförelse med kostnader för åtgärder. Vid bedömningen ska man utgå från att miljö kvalitetsnormerna alltid är en miniminivå vid tillämpningen av hänsynsreglerna och skälighetsavvägningen får inte medföra att miljö kvalitetsnormerna åsidosätts. Ansvar för att bevisa vad som är rimligt för en viss verksamhet eller åtgärd ligger på verksamhetsutövaren.¹

Relevanta domar

MÖD 2002:32

Detta fall handlar om ansökan om tillstånd att leda bort grundvatten från ett nedlagt berg-rumslager för olja. Miljödomstolen hade gett verksamhetsutövaren tillstånd förenat med villkor angående tillåtna halter av petroleumkolväten i utsläppsvattnet. Länsstyrelsen hade yrkat att berggrummet först skulle saneras från oljerester av stelnat flytslam.

Miljödomstolen ansåg att det inte var skäligt att kräva en sådan sanering med hänsyn till villkoren som skulle gälla för oljehalterna i utsläppen samt att en sanering, manuell eller med robot, var synnerligen kostsam (3 Mkr). Saneringen innebar dessutom vissa arbetsmiljörisker. Domen överklagades till MÖD som vid en samlad bedömning ansåg att det enligt skälighetsprincipen inte var rimligt att kräva sanering. MÖD ansåg att den ringa miljöeffekt som kunde uppnås med saneringen inte vägde upp de andra faktorerna, d.v.s. arbetsmiljörisken, kostnaden samt fastställda villkor – bolaget behövde därför inte genomföra åtgärderna på grund av att det var oskäligt.

¹ Prop. 1997/98 del 2 sid. 24-25

MÖD 2002:18

I detta fall tillämpas skälighetsprincipen vid krav på MKB för miljöfarlig verksamhet. Nyckelfrågan var hur mycket länsstyrelsen kan kräva av en verksamhetsutövare för att MKBn ska kunna användas som ett underlag för beslut om tillstånd. MÖD fastställer i detta mål att vid bedömningen av vilka krav som kan ställas på en MKB, är utgångspunkten att MKBn ska vara ett komplett beslutsunderlag i det aktuella målet. Även om de uppgifter som länsstyrelsen efterfrågat skulle medföra att miljökonsekvenserna (av i detta fall användning av tallbecksolja) blir något ytterligare utredda, är de enligt MÖDs mening inte av det slaget att de kan ha någon avgörande betydelse för den prövning som ska göras i detta mål. Det var därför inte skäligt att ålägga bolaget att bekosta den ytterligare utredning som länsstyrelsen efterfrågat. Det betyder att en MKB kan anses vara ett tillräckligt underlagsmaterial för beslut om tillstånd om tillståndsmyndigheten godkänner den och om inte andra parter krav på ytterligare åtgärder kan anses ha en avgörande betydelse för beslut om tillståndet. Det är alltså inte skäligt att kräva verksamheten på ytterligare utredning av miljökonsekvenser som inte är av avgörande vikt för tillståndet.

MÖD 2005:39

I detta fall yrkar länsstyrelsen att ett befintligt bolag ska avvecklas med hänsyn till att den miljöfarliga verksamheten som bedrivs innebär en risk för vattenförsörjning eftersom verksamheten befinner sig inom ett vattenskyddsområde. Bolaget anför däremot att det med hänsyn till den samhällsnytta som bolagets anläggning innebär och de kostnader som bolaget skulle åsamkas vid en avveckling, inte är skäligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken att kräva att bolagets verksamhet avvecklas. Bolaget menar också att det torde vara uteslutet att vid prövningen enligt 2 kap. miljöbalken ställa mer långtgående krav på skyddsåtgärder än vad som följer av den särskilda skyddsregleringen i 7 kap. miljöbalken.

MÖD anger i sina domskäl att kommunen har tillstyrkt bolagets ansökan med motiveringen att verksamheten kan bedrivas, trots dess lokalisering inom ett vattenskyddsområde, i förening med villkor om sanering, lämplig hårdgörning av markytor, avledning och behandling av nederbördsvatten etc. SGU och Naturvårdsverket anser dock att vattentäkten måste prioriteras vid en intresseavvägning. I målet redovisas även en riskbedömning som talar för att det finns en risk för förorening av vattentäkten vid stora eller långvariga uttag i specifika brunnar eller om infiltrationen skulle behöva stängas av, t.ex. vid ett föroreningsutsläpp i Lule älv. Då kan eventuellt kontaminerat vatten från bolagets fastigheter nå brunnarna. MÖD bedömer dock att föroreningsrisken är förhållandevis liten eftersom det samtidigt krävs någon form av förorenande olycka vid metallåtervinningsanläggningen, extrema uttag i specifika brunnar och/eller avstängd infiltration.

MÖD anser vidare att bolagets slutliga åtagande att belägga hela markytan inom verksamhetsområdet med asfalt eller betong, att regelbundet kontrollera ytorna och att åtgärda eventuella sprickor omgående är skyddsåtgärder av tillräcklig omfattning för att förebygga skada på grundvattnet. MÖD anger slutligen att även om det vore önskvärt att ingen miljöfarlig verksamhet bedrevs inom skyddsområdet får det inte ställas orimliga krav på en verksamhetsutövare som redan är etablerad på platsen. En omlokalisering av verksamheten skulle medföra betydande kostnader för bolaget. Enligt bolaget är kostnaderna svåra att beräkna

men skulle uppgå till åtminstone drygt 13 mkr. Samhällsnyttan med företaget tas ej med i skälighetsbedömningen.

I detta fall är det kommunens tillstyrkande av den miljöfarliga verksamheten samt långtgående skyddsåtgärder, tillsammans med de kostnader som bolaget skulle åläggas vid en omlokalisering som väger över vid en skälighetsbedömning.

I detta fall handlade det om en verksamhet som redan var etablerad. Vid en nyetablering av miljöfarlig verksamhet i ett vattenskyddsområde är det troligt att rättsfallet hade fått ett annat utfall, d.v.s. en annan lokalisering mycket väl hade kunnat bli aktuell trots höga kostnader. Denna tolkning görs med stöd i att skälighetsavvägningen i det långsiktiga perspektivet ska bidra till förverkligande av miljöbalkens mål om hållbar utveckling. Med tanke på detta mål torde ett skydd av grundvatten anses överväga höga företagskostnader vid en skälighetsavvägning.

MÖD 2008:23

Naturvårdsverket överklagar ett tillstånd och framför att en anläggning för produktion av papper bl.a. ska installera en barktork för att uppnå en god resurshållning vilket bolaget motsätter sig med hänvisning till att det inte är ekonomiskt rimligt att kräva en sådan åtgärd.

Naturvårdsverket menar dock att avvägningen av kostnader och nytta enligt 2 kap 7 § miljöbalken ska utgå från ett samhällsperspektiv med syftet att allt ska göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål ska uppnås. Vidare anför Naturvårdsverket att många åtgärder som införs med stöd av miljöbalken inte har någon företagsekonomisk nytta.

Bolaget anser att Naturvårdsverkets s.k. samhällsekonomiska värdering har uppenbara brister eftersom verket helt bortser från en mängd samhällsekonomiska aspekter som bör vägas in i frågor om energihushållning i stort t ex betydelsen av näringsverksamhet, sysselsättning, landets exportinkomster. Till ytterligare stöd för sitt ställningstagande anför bolaget stöd i BREF-dokument(BREF-dokumentet handlar om kunskapsutbyte inom Europeiska unionen om BAT, bästa möjliga teknik och ska tillämpas vid vissa provningar). Bolaget pekar på den vedertagna uppfattningen att industrin måste ha förutsättningar som överensstämmer med konkurrerande företags vilket det gemensamma europasamarbetet utgår från. Mot bakgrund av detta anser bolaget att det är konkurrenshämmande att kräva ytterligare åtgärder av bolaget eftersom det redan mycket väl uppfyller det aktuella BREF-dokumentets angivna nivåer för energihushållning.

Ifråga om BREF- dokumenten anför MÖD att det i vissa fall kan finnas behov av reglering utöver den reglering som uppnås med de generella styrmedlen (ex. BREF-dokument). Detta är en förväntad inställning av MÖD då BREF-dokumentet inte är juridiskt bindande.

När det gäller företagets samhällsnytta tar MÖD ingen uttrycklig inställning men det framkommer tydligt att dessa aspekter inte beaktas då MÖD direkt går in på en specifik matematisk beräkning avseende vad som är ekonomiskt rimligt i det aktuella fallet. Förklaringen till att de samhällsekonomiska aspekterna inte beaktas är sannolikt att samhällsnyttan med en verksamhet inte spelar roll vid skälighetsavvägningen enligt 2 kap 7§. En Orts sysselsättningsproblematik eller kommunalpolitiska önsknings för att sänka kraven vid

nyanläggning är två typexempel på vad som inte kan vägas in i en skälighetsavvägning enligt 2 kap 7 § miljöbalken.²

Det avgörande för skälighetsavvägningen i detta fall är nyttan av skyddsåtgärder jämfört med de konkreta kostnaderna för sådana åtgärder i aktuellt fall. I de allmänna hänsynsreglerna finns en avvägningsprincip där miljönytta, ekonomi och teknik ska vägas samman.

MÖD 2009:5

Detta fall handlar främst om villkor för kemikaliehantering men tar även upp vissa aspekter som är relevanta för skälighetsavvägningen. Fallet handlar om ett företag som bedrivit verksamhet på samma plats sedan år 1959. Verksamheten innebär bl.a. viss tillverkning som omfattar kemiska reaktioner. Koncessionsnämnden för miljöskydd prövade verksamheten senast år 1998. Bolaget ansöker i detta mål om tillstånd för befintlig och utökad verksamhet vid anläggningen. Länsstyrelsen och Malmö kommun vänder sig mot att bolaget inte har redovisat alternativa lokaliseringar för den sökta produktionsökningen. Länsstyrelsen och Malmö kommun har hänvisat till att bolaget vid ansökan om nytt tillstånd till verksamhet i Trelleborg redovisat att lokalisering i Trelleborg var den bästa i jämförelse med Malmö. Bolaget har för sin del redogjort för att kostnaden för en anläggning i Trelleborg med plats för enbart den nu planerade utökningen kan beräknas uppgå till 300 Mkr. I Malmö är investeringen för utökningen 10 Mkr. Bolaget understryker att analyser har gjorts som visar att utökningen inte ger märkbar riskförändring.

MÖD anser vid den sammanvägda skälighetsbedömningen att vidare utredning av lokalisering inte är skäligt. MÖD baserar sitt domslut på att bolaget har genomfört åtgärder för att minska risker med verksamheten och anser att den kvarvarande risken inte motiverar den kostnad det skulle innebära att välja en annan plats för den utökade produktionen. Detta gör, tillsammans med de villkor miljödomstolen föreskrivit om skyddsåtgärder att verksamheten är tillätlig och det finns inte skäl att neka tillstånd till utökningen.

I detta rättsfall blir vikten av konkreta ekonomiska jämförelser vid olika alternativ än mer belyst. Vidare framkommer att vid utökning av befintlig verksamhet bör skälighetsavvägning göras med hänsyn till hur stor riskökning som sker vid utökningen sammantaget med de skyddsåtgärder som gäller för verksamheten. Om den utökade verksamheten är liten i förhållande till den redan befintliga verksamheten bör ej för långtgående ytterligare åtgärder krävas av verksamhetsutövaren, som i detta fall, ex. ifråga om lokalisering.

MMD Mål nr M2998-11

I detta avgörande ändrar Mark- och miljödomstolen ett villkor avseende bergtäktverksamhet. Bolaget yrkade i detta mål att miljöprövningsdelegationens beslut skulle upphävas i den del det avser tidsbegränsning av tillståndet. Vidare ville bolaget ha en ändring av vissa villkor. Miljöprövningsdelegationen ställde krav på att de cisterner som ska förvara petroleumprodukter ska vara dubbelmantlade. Utöver dubbelmantling krävs enligt villkoret också invallade täta ytor, något som bolaget menar är dubbla skyddsåtgärder utan egentlig miljönytta. Domstolen slår fast att bolaget inte redovisat tillräckliga skäl för att frångå tidsbegränsat tillstånd. Domstolen slår

² Westerlund Staffan "Miljörättslig tidskrift" en delkommentar till miljöbalken 1999 s 369ff och s 423

vidare fast att bolaget inte visat att kraven avseende förvaring och hantering av kemikalier och drivmedel medför en miljönytta som inte är rimlig i förhållande till de konsekvenser som det medför för bolaget. Domstolen ändrar lydelsen på villkoret avseende kemikalier och drivmedel men går på Länsstyrelsens linje.

Sammanfattande översikt över betydelsefulla faktorer och slutsatser gällande skälighetsbedömning

De domar som har valts ut och redovisats i detta kapitel utgör ett fåtal domar som omfattar tillämpning av 2 kap 7 § miljöbalken och behandlar dessutom olika typer av verksamheter och situationer. En viktig slutsats som dock kan dras är att de ekonomiska faktorerna tillmäts den största betydelsen och skälighetsavvägningen i 2 kap får således anses vara självskriven "... Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder..."

Här följer en kort sammanfattning av de faktorer som tagits upp av MÖD och som påverkat skälighetsavvägningen:

Fastställda villkor och skyddsåtgärder i ett tillstånd (anges konkret i 2 kap 7§ MB) Om det vid en verksamhet vidtagits tillräckliga skyddsåtgärder eller finns villkor fastställda i ett tillstånd i den utsträckning som anses skydda miljön och människors hälsa tillräckligt med hänsyn till aktuella omständigheter bör ytterligare kostsamma åtgärder inte kunna åläggas en verksamhetsutövare vid en avvägning enligt skälighetsprincipen.

Konkurrensaspekter En verksamhetsutövare kan påtala att det med hänsyn till konkurrensskäl inte är rimligt att vidta vissa kostsamma åtgärder. Framgången med denna argumentation är dock oviss med hänsyn till att detta kan anses vara en samhällsekonomisk aspekt som inte är relevant enligt 2 kap 7§ miljöbalken.

Arbetsmiljöriskaspekter Enligt skälighetsprincipen bör det inte anses rimligt att en verksamhetsutövare åläggs att vidta åtgärder som innebär arbetsmiljörisker. Detta är dock inte heller en säker faktor som kan spela roll vid just skälighetsavvägningen. Troligen ska dessa aspekter sammankopplas med en kostnadsaspekt för att få mer tyngd enligt 2 kap 7 § miljöbalken.

Särskild skyddsreglering Skälighetsavvägningen bör inte leda till att det ställs högre kostsamma krav på en *befintlig* verksamhet än vad som följer av de särskilda skyddsbestämmelserna i 7 kap miljöbalken. (*Observera att högre krav mycket väl kan komma att ställas vid nyetablering av företag.*)

Risikförändring Vid förändring av en verksamhet bör krav på nya kostsamma skyddsåtgärder motiveras utifrån den riskförändring som sker, annars bör det bedömas vara oskäligt att kräva ytterligare skyddsåtgärder om det sker en minimal riskförändring i verksamheten.

BAT-och BREF-referensdokument samt andra EU-regler. Frågor om bästa möjliga teknik (Best Available Technics, BAT) enligt EU-referensdokument kan tas med i avvägning enligt 2 kap 7 § miljöbalken. MÖD kan dock i specifika fall bedöma att det krävs mer detaljerad avvägning än det som anges i de övergripande dokumenten som ju inte är juridiskt bindande. Dessa dokument får olika stor betydelse beroende på vilken verksamhet som är aktuell samt vilka förutsättningar som gäller.

Observera att detta inte är en uttömmande lista på relevanta faktorer vid tillämpning av skälighetsprincipen eftersom en avvägning ska ske i varje enskilt fall. Dessutom ska skälighetsavvägningen göras mot bakgrund av målet om hållbar utveckling och enligt propositionen till miljöbalken ska de nationella miljömålen tillmätas särskild betydelse.³

Skälighetsbedömningen ska göras med hänsyn till vad som är ekonomiskt rimligt för förhållanden inom branschen och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga. Det är viktigt att kunna visa vad olika åtgärder kostar om man finner dem oskäliga.

Tillämpning av skälighetsavvägning för verksamhetsutövare

- Fundera över de krav som ställs i olika skeden av en prövning eller vid tillsyn, dvs. allt från de utredningar som ska in i samband med prövningen till villkoren i tillståndet och de krav som ställs i kontrollprogrammet. Det kan vara bra att ta upp sina frågor med myndigheterna för att få en förklaring till varför olika krav ställs så att syftet med en utredning eller utformning av ett villkor m m blir tydligt. Om man tycker att kraven är för höga bör man kunna motivera detta utifrån miljöaspekter men även i viss mån kostnadsaspekter i förhållande till vad som är rimligt för branschen som helhet.
- Undvik slentrian. Gör inte som man alltid gjort tidigare! Fundera alltid på om det verkligen är befogat med tanke på de kunskaper som finns idag! Vad är åtgärderna ”värda” ur miljösynpunkt? Här måste man också fundera på typen av störning, t ex hur allvarlig den är, hur omfattande den är de samt hur känsligt det påverkade området är, t ex är bullerbegränsningar viktigare i ett bostadsområde än i ett industriområde.
- Redovisa i MKBn vilka skyddsåtgärder man kan vidta och kostnaderna för dessa och ange förväntad miljönytta, t ex om man i MKBn pga. buller anger att man avser anlägga en bullervall bör man också ha utrett vilken miljönytta vallen ger, dvs vilken reduktion av bullernivåerna som uppnås.
- Om man tycker att villkor i beslut eller förslag till beslut är för långt gående bör man beräkna den faktiska kostnaden och redovisa den. Kostnaden kan sedan ställas i relation till miljönyttan. Vad kostar det till ex att hårdgöra ett stort område, att kapsla in en kross eller anordna bullerdämpning på en borrhög? Och vad medför sådana åtgärder för miljönytta i minskad risk, påverkan eller störning?
- I ansökan kan man sedan argumentera varför man valt en åtgärd ex. pga. att den i förhållande till kostnaderna gav den största miljönyttan. Det är viktigt att ange sina egna slutsatser och motiveringar för att myndigheterna ska kunna ha hjälp av detta i sin prövning.
- Bra ansökningshandlingar underlättar prövningen och tydliga yrkanden kan också bidra till att blir besluten tydligare och förhoppningsvis bättre motiverade.

Behovsprövning

I Miljööverdomstolens dom den 9 juni 2006 (M 7060-05) tas även upp frågan om behovsprövning av täkter. Bestämmelsen som tidigare fanns i 12 kap. 2 § miljöbalken finns numera i 9 kap. 6a § miljöbalken. Av förarbetena till sistnämnda bestämmelse (se prop. 2004/05:129) framgår varför man valde att behålla bestämmelsen. Det material som skall utvinnas ur täkter är ofta ändligt och i vissa delar av landet finns det mycket begränsad tillgång till vissa material t.ex. naturgrus. I förarbetena betonades också att bestämmelsen har likheter

³ Proposition 1997/98 del 2 s 24

med stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken men att behovsprövningen, till skillnad från stoppregeln, som är avsedd att tillämpas i sista hand för att hindra verksamheter som har oacceptabla följder, är en ren avvägningsregel där behovet av material i varje enskilt fall måste vara större än den skada som täkten kan befaras orsaka (s.76). Miljööverdomstolen anförde att vid tillståndsprövning av täkter skall således göras en mer djupgående värdering av behovet av den produkt som verksamhetsutövaren tillhandahåller än vad som görs vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i övrigt. Det enskilda och allmänna behovet av detta material skall därefter vägas mot de skador på miljön som materialutvinningen kan orsaka. Vid denna bedömning skall hänsyn inte bara tas till skador som har direkt samband med täktverksamheten utan också värdet av att bevara täktmaterialet för annat utnyttjande än det som täktansökan syftar till.

I ett tidigare rättsfall MÖD 2003:18 som bl.a. gällde tillämpning av 12 kap. 2 § miljöbalken fann Miljööverdomstolen att utredningen i målet visade att täkten kommer att orsaka endast begränsade skador på miljön och att den inte kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart. Av utredningen i målet framgick att stenmaterialet i den sökta täkten hade hög hårdhet och därför kunde användas till vägbeläggningar i högtrafikerade områden där kraven på slitstyrka är höga. Sökandens uppgifter hade inte ifrågasatts och det förelåg inte heller någon utredning i målet som visade att befintliga täkter i regionen kunde tillgodose behovet av stenmaterial av samma hårdhet. Med beaktande härav och med hänsyn till nyttan av konkurrens när det gäller utbud av ballastmaterial för såväl större infrastrukturprojekt som i övrigt, fann Miljööverdomstolen att det fanns behov av den sökta täkten.

I ett senare rättsfall MÖD 2006:71 som gällde en matjordstäkt fann Miljööverdomstolen i och för sig att skadorna på växt- och djurlivet inte, enligt vad som framkommit, syntes bli av den omfattningen att de i sig borde utgöra hinder mot täkttillstånd. Av betydelse var i stället främst behov av brukningsbar jordbruksmark ställd mot efterfrågan på matjord. Sökanden hade hävdade att behovet av matjord var mycket stort i avsättningsområdet men inte företett någon utredning till stöd för sitt påstående. Miljööverdomstolen ansåg att det inte var visat att det ingrepp i miljön som den ansökta täkten skulle orsaka stod i rimlig proportion till nyttan.

I MÖD 2010:22 behandlas frågan kring om ett täktbolag ska få fortsätta bedriva naturgrustäktverksamhet inom ett vattenskyddsområdes sekundära skyddszon. Miljööverdomstolen ändrar i detta avgörande Miljödomstolens dom och ger bolaget tillstånd till fortsatt täktverksamhet, begränsad till mängd och i tid. Två motstående intressen – skydd av grundvatten och bedrivande av täktverksamhet är en huvudfråga i målet. Ytterligare en huvudfråga är om det är möjligt för bolaget att ersätta det material som finns i grustäkten med annat material eller med specialsand från andra täkter i Sverige. I domen framgår att 2 kap 6 §, lokaliseringsprincipen, miljöbalken kan ha viss påverkan vad avser behovsbedömningen men att bestämmelsen inte kan användas som en generell lämplighetsprövning. Miljööverdomstolen kommer slutligen fram till att bolaget inte kan använda sig av annat material och att bolaget, med hänsyn till de försiktighetsmått som föreskrivits, kan fortsätta bedriva täktverksamhet utan risk för påverkan på grundvattenförsörjningen.

Även i Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål M 5176-11 ändrar Mark- och miljööverdomstolen tidigare dom. Bolaget får tillstånd att bedriva bergtäkts- och återvinningsverksamhet. Huvudfrågan i Mark- och miljööverdomstolens prövning är om lokaliseringen av den aktuella bergtäkten kan godtas med hänsyn till befintlig och planerad

bostadsbebyggelse i området. I domen påpekas att det vid nyetablering av täkt hänsyn ska tas till både 2 kap 3 § och 2 kap 6 § miljöbalken. Såsom i MÖD 2010:22 framkommer att lokaliseringsregeln i 2 kap 6 § ska tas i hänsyn vid behovsprövningen men att den dock inte är en generell lämplighetsbedömning. Domstolen anger vidare att lokaliseringen inte strider mot någon detaljplan och inte heller områdesbestämmelser. Vidare fastställer domstolen ytterligare en gång att en översiktsplan fyller en viktig funktion som underlag vid lokaliseringsprövningen men att den inte är bindande och att tillåtlighetsprövningen görs mot miljöbalkens regler.

Behovsprövningar har varit uppe hos MÖD i flera omgångar den senaste tiden. Den 8 december 2017 meddelade MÖD dom i mål M 7369-17 och M 2330-17.

Frågan i båda målen var om bolaget hade visat att det fanns ett behov av att bryta ytterligare bergmaterial och i sådana fall om behovet bäst kunde tillgodoses genom den aktuella bergtäkten. MÖD uttalade att om utvinningen kan ersättas av andra täkter eller om utvinningen kan ske på ett bättre sätt på en annan plats i närområdet, kan täkten bedömas vara olämplig ur lokaliseringssynpunkt enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

I fråga om behovet konstaterade MÖD i mål M 7369-17 att några definitiva slutsatser inte kan göras utifrån de sammanlagda summorna av tillgängliga och efterfrågade volymer eftersom dessa kan fördela sig efter olika kvaliteter och användningsområden. Bedömningen måste även ta hänsyn till behovet av en fungerande konkurrensutsatt marknad. En enskild verksamhetsutövars intresse av att kunna konkurrera ska dock inte tillmätas någon betydelse. Vid en samlad bedömning fann domstolen att det i ett något längre tidsperspektiv fanns ett behov av ytterligare en täkt för att kunna tillgodose avsättningsområdets behov av bergmaterial av olika kvaliteter.

I fråga om den sökta täktens lämplighet visade utredningen att bergmaterialet från den aktuella täkten var av hög kvalitet och att endast en täkt inom avsättningsområdet kunde leverera material av samma kvalitet. Denna omständighet tillsammans med faktumet att ett tillstånd skulle innebära att ingreppen i naturmiljön koncentrerades till en större täkt i ett redan påverkat område, gjorde att domstolen fann att kraven på god hushållning och lämplig lokalisering var uppfyllda.

I mål M 2330-17 kom MÖD fram till motsatt slutsats, dvs att bergtäkten inte uppfyllde lokaliseringskravet eftersom bergmaterialet var av för dålig kvalitet och dessutom kunde tillgodoses genom andra täkter i området. MÖD konstaterade att tillgången på bergmaterial i området översteg efterfrågan. MÖD konstaterade dock, liksom i mål 7369-17, att några definitiva slutsatser inte kan dras från denna information samt att hänsyn även måste tas till det samhälleliga intresset av fungerande konkurrens.

I fråga om den sökta täktens lämplighet hade bolaget i huvudsak anfört att det hade ett eget behov av bergkross som uppgick till ca 2/3 av täktens årliga kapacitet och att täkten innebär konkurrensfördelar i form av lägre transportkostnader för bergkross från egen täkt och minskat beroende av andra bergkrossleverantörer.

Dessa omständigheter skulle dock inte tillmätas någon betydelse för bedömningen enligt MÖD. Domstolen konstaterade vidare att bergmaterialet från den sökta täkten – som hade klassificerats som mindre god till dålig enligt ett yttrande från SGU – kunde tillgodoses genom andra täkter i området. MÖD fann härmed att bolaget inte hade visat att den sökta bergtäkten kunde tillgodose ett behov av bergmaterial i sådan tillräcklig omfattning att ett ingrepp i naturmiljön kunde motiveras. Lokaliseringen ansågs därför olämplig och ansökan avslogs.

I dom 2017-10-04 i mål M 9287-16 avslog MÖD bolagets ansökan om tillstånd till täktverksamhet avseende naturgrus eftersom bolaget inte hade visat att det förelåg ett

objektivt behov av materialet. Målet rörde en ansökan om ett totalt uttag om 2,55 miljoner ton naturgrus, varav ca 85 % av materialet bestod av sand i fraktionen 0-2 mm. Användningsområdet skulle vara 75 % till betongframställning och 25 % som dressand till golfbanor.

MÖD angav att en allmän utgångspunkt är att en dominerande del av uttaget, vad gäller naturgrus, ska gå till användningsområden där naturgrus inte kan ersättas. MÖD konstaterade att det numera är tekniskt möjligt att ersätta naturgrus med krossat berg vid betongframställning och att SGU anfört att det finns förutsättningar att hitta berg av lämplig kvalitet i Skåne.

MÖD:s bedömning var att det inte framgick tydligt av bolagets ingivna utredningar vilket behov samhället har av naturgrus och hur behovet förhöll sig till befintligt utbud. Vidare framgick inte tillräckligt tydligt vilka bergalternativ som fanns eller varför befintliga naturgrustäkter inte kan tillgodose samhällets behov. Sammantaget fann MÖD att bolaget inte visat att det föreligger ett objektivt behov av materialet. MMD:s dom upphävdes och MÖD avslog bolagets ansökan.

Riksintresse står mot riksintresse

I rättsfallet MÖD 2006:48 (Nordkalk) planerades täktverksamheten till ett område som både var av riksintresse för naturvården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och för landets materialförsörjning enligt 3 kap. 7 § miljöbalken. Ett område av riksintresse för naturvården skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdets naturmiljö. I ett område av riksintresse för materialförsörjningen skall riksintresset så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinning. Hur en avvägning mellan olika riksintressen skall företas regleras i 3 kap. 10 § miljöbalken. Det bör framhållas att en avvägning enligt 3 kap. 10 § endast skall göras om en åtgärd befaras medföra påtaglig skada på riksintresset. Det är först när inverkan av en åtgärd når upp till denna nivå som åtgärden kan sägas vara oförenlig med riksintresset. I det aktuella fallet fann dock inte Miljööverdomstolen att omständigheterna var sådana att områdets naturmiljö som helhet äventyrades eller bedömdes påtagligt skadas. Vid denna bedömning blev det därmed inte aktuellt att göra en avvägning mellan riksintressena enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

I deldom, Mark- och miljööverdomstolen Mål nr M 5077-11, rörde saken, till SMA Mineral AB meddelat, tillstånd till utökad kalkstensbrytning och bortledning av grundvatten. Naturvårdsverket samt flera föreningar yrkade i detta mål i första hand att mark- och miljödomstolens dom ska upphävas och målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen. I andra hand yrkade Naturvårdsverket att ansökan ska avslås. En förening yrkade att Mark- och miljööverdomstolen ska inhämta förhandsbesked från EU-domstolen för att se om den ansökta täktverksamheten med tillhörande vattenverksamhet är förenlig med kraven i EU:s art- och habitatdirektiv och ramdirektiv för vatten. Domstolen fann inte skäl att inhämta yttrande från EU-domstolen. Domstolen fann vidare att miljökonsekvensbeskrivningen, med de kompletteringar och förtydliganden som gjorts under målets handläggning, kan läggas till grund för prövningen. Domstolen gör även en bedömning av valet av platsen och konstaterar att riksintresse för naturvården och riksintresse för landets materialförsörjning står mot varandra. När oförenliga intressen på detta sätt står mot varandra ska, enligt 3 kap 10 §, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Domstolen konstaterar i denna fråga inledningsvis att det är bekräftat att någon realistisk alternativ plats för brytning av kalk med den kvalitet som bolagets kunder efterfrågar inte finns. Mot detta ställs de obestridliga naturvärdena i området. I sin bedömning anger domstolen att täktområdet utgör en relativt begränsad del av det totala området som omfattas av riksintresse för naturvården. Vidare anger domstolen att trots att täktområdet inte kommer att kunna återställas till ursprungligt skick kommer närområdena, med de skyddsåtgärder som vidtas, att bevara sin karaktär. En stor del av riksintresset för naturmiljön kommer alltså att kunna bibehållas. Ett avslag på ansökan innebär dock att riksintresset för materialutvinning kommer helt att gå förlorat. Mark- och miljödomstolen instämmer således i mark- och miljödomstolens bedömning att intresset av materialutvinning från hushållnings- och samhällsekonomisk synpunkt väger tyngre än naturvårdsintressena. Domstolens samlade bedömning blir att verksamheten är tillåtlig enligt de allmänna lokaliserings- och hushållningsbestämmelserna i miljöbalken samt att den nödvändiga vattenverksamheten är tillåtlig. Domstolen gör även en bedömning av om verksamheten påverkar Natura2000 på ett sådant sätt att verksamheten inte bör tillåtas. I denna del beslutar domstolen att återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt behandling.

Begränsningsvärden

Domarna MÖD 2009:2 och MÖD 2009:9 var de första domarna som uppmärksammade problematiken med användningen av rikt- och gränsvärden i villkorskrivning. Dessa domar ändrade den då rådande praxisen avseende villkorsskrivning. Dåvarande Miljööverdomstolen fann att användningen av rikt- och gränsvärden ledde till missuppfattning och rättsosäkerhet. Följaktligen skulle dessa värden utmönstras och fortsättningsvis skulle begreppet begränsningsvärde användas. Begränsningsvärden ska vara mer rättssäkra och förutsebara villkor för både tillståndsmyndigheten, verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. Det ska gå att objektivt fastställa när ett villkor har överskridits. Domstolen fastställde vidare att dessa begränsningsvärden bör preciseras genom att kontrollen av dem fastställs så att åtminstone kraven i 22 kap. 25 § miljöbalken uppfylls. Hur noggrant kontrollen i övrigt ska anges är en avvägningsfråga. Domstolen angav att det av praktiska skäl kan vara lämpligt att överlämna detaljerna i kontrollen samt uppföljningen av den till kontrollprogrammet.

I MÖD dom, M8364-10, 28 februari 2012 gällde huvudfrågan i målet utformningen av de begränsningsvärden som reglerar halten suspenderade ämnen i vatten efter bolagets reningsanläggning, respektive utsläppen till luft av kväveoxider från bolagets glödgningsugnar. I domen anges att även om Mark- och miljööverdomstolen inte kan godta en användning av riktvärden enligt miljödomstolens dom eller bolagets förslag, har domstolen förståelse för att begränsningsvärden i vissa fall kan behöva formuleras så att de ger verksamhetsutövaren ett visst handlingsutrymme innan de blir straffsanktionerade. Med miljöbalkens hänsynsregler som grund, och sett i perspektiv av hur verksamheten i övrigt är reglerad, måste villkoren formuleras och begränsningsvärdena utformas på ett lämpligt sätt efter överväganden i varje enskilt fall. Domstolen godtog ett tillägg så att villkoret ska vara uppfyllt om tio av årets tolv månadsmedelvärden klarar begränsningsvärdet.

I MMD dom, M3412-10, i december 2012, har domstolen accepterat riktvärdesliknande formuleringar med avseende på utsläpp till luft, vibrationer och luftstötstång till följd av

sprängningar. Naturvårdsverket yttrade sig angående att de föreslagna villkoren enligt bolagets förstahandsyrkande har en s.k. riktvärdesliknande utformning. Domstolen anger i skäl för beslut att sökandebolaget i denna del har framställt andrahandsyrkanden som tillgodoser Naturvårdsverkets synpunkter. Villkoret angående vibrationer formulerades enligt följande. Vibrationer till följd av sprängning i gruvan får inte medföra en högre svängningshastighet i vertikalled i sockel än 5 mm/s vid mer än 5 % av sprängningarna per kalenderår. Mätning ska ske kontinuerligt i enlighet med Svensk Standard (SS) 460 48 66.

Liknande formulering har getts av MMD, M 3724-10, för en bergtäkt. Vibrationer till följd av sprängningar får vid närmaste bostäder inte överstiga 4 mm/s, uttryckt som högsta svängningshastighet i vertikalled och som topp-värde mätt i sockel på bottenvåning. Kontroll ska ske genom mätning vid minst ett näraliggande bostadshus i samband med varje sprängtillfälle (referenspunkt). Villkoret är uppfyllt om begränsningsvärdet 4 mm/s klaras vid minst 95 procent av sprängtillfällena under ett kalenderår.

I Mark- och miljööverdomstolens dom Mål nr M 3894-11 upphäver Mark- och miljööverdomstolen miljödomstolens dom och avslår bolagets ansökan om villkorsändring. Länsstyrelsen yrkade i detta fall om att miljödomstolens dom skulle upphävas och att av länsstyrelsens beslutade villkor om buller och vibrationer skulle fastställas. Swerock AB (bolaget) bestred ändring. Mark- och miljööverdomstolen prövade frågan om det finns förutsättningar enligt 24 kap 8 § miljöbalken att mildra villkoren avseende buller och vibrationer på den grunden att det antingen är uppenbart att villkoren är strängare än nödvändigt eller att ändring påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Domstolen konstaterar inledningsvis att det inte föreligger omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Att länsstyrelsen i täktillståndet utformade om villkoren som begränsningsvärde istället för som riktvärde, vilket bolaget yrkat, är enligt Mark- och miljööverdomstolen inte en sådan omständighet som gör att villkoren blivit uppenbart strängare än nödvändigt. Inte heller det faktum att miljödomstolen funnit annan villkorsutformning mer hanterbar i det praktiska arbetet gör att villkoret blivit uppenbart strängare än nödvändigt. Domstolen finner sammantaget att det inte föreligger förutsättningar enligt 24 kap 8 § miljöbalken att mildra villkoren. Miljödomstolens dom upphävs därmed och bolagets ansökan om villkorsändring avslås.

I Mark- och miljööverdomstolens dom Mål nr M 6204-11 prövas bland annat frågan kring villkor för bergtäktverksamhet. Länsstyrelsen ansåg att flera av villkoren i meddelat tillstånd skulle ändras. En delfråga var om det är rimligt att i ett villkor även uppställa skyddsåtgärder avseende skogsavverkning. Domstolen bedömer att det i detta fall är rimligt att ställa ett sådant villkor. Vidare prövar domstolen utformningen av begränsningsvärden rörande buller. Enligt domstolens bedömning är bolagets förslag riktvärdesliknande, och kan accepteras i vissa fall. I detta fall kan bolagets förslag till villkor dock inte accepteras då det inte anges en bortre tidsgräns för ett överskridande och att villkoret således har samma nackdelar som det utmönstrade riktvärdesbegreppet.

Medför skutknackning impuls ljud?

I MÖD:s dom 2018-04-16 i mål M 6236-17 var det fråga om skutknackning skulle anses vara impuls ljud, vilket enligt Naturvårdsverkets vägledning bör leda till en sänkning av ljudnivån

med 5 dB(A) när skutknackning sker. Mark- och miljödomstolen hade sänkt ljudnivån vid skutknackning. Villkoret överklagades av sökanden.

MÖD inledde med att konstatera att frågan om impuls ljud förekommer och om detta ska medföra en sänkning av bullernivån beror på flera faktorer så som avståndet till bostäder, omgivningens utformning och topografi, var skutknackningen placeras i förhållande till bostäder, vilka eventuella ytterligare av skärmmningar som anordnas, buller i övrigt från verksamheten samt bakgrundbuller från annan verksamhet. Särskilt avseende skutknackning kan ljudemissionen påverkas av hydraulhammarens storlek och om denna är innesluten i en ljuddämpande konstruktion. Mot bakgrund av det ovanstående konstaterade MÖD att det kan vara svårt att göra generella uttalanden om vilka typer av verksamheter som kan ge upphov till ljud av impulskaraktär, hörbara komponenter eller annars särskilt störningsframkallande ljudkaraktärer. I varje enskilt fall måste en individuell bedömning göras.

SBMI kommentar: Man ska mäta med Nordtest Method ACOU 112 vid berörd fastighet.

MÖD konstaterade att det kommit upprepade bullerklagomål från de närmaste bostäderna. Vidare hade det inom ramen för tidigare tillsyn konstaterats att bullret upplevts som påtagligt störande och att impuls ljud bedömdes förekomma från skutknackningen. Även framlagda bullerutredningar visade att impulsartat ljud från skutknackningen hade förekommit. Bedömningen skulle enligt MÖD ske dels utifrån de utredningar som bolaget gjort, dels utifrån de tidigare klagomålen och de utredningar som miljönämnden utfört på den gamla tåkten.

MÖD menade att vid bedömningen framkommer en bild av att skutknackningen genom åren haft en impulsliknande ljudkaraktär som varit särskilt störande vid bostäder. I dessa fall är det enligt 2 kap. 1 § MB bolaget som har att visa att verksamheten kan ske utan att impuls ljud uppkommer vid bostäder. Vidare konstaterade även MÖD att avståndet på 343 meter till närmaste bostad var ganska kort. Härmed ansåg MÖD att det finns ett tydligt behov av att sänka ljudnivåerna från skutknackningen med tillämpning av 2 kap. 3 § miljöbalken. MÖD avslög således bolagets yrkande om höjning av bullernivån.

Kompensationsåtgärder, art- och områdesskydd, skyddsåtgärder m.m.

I rättsfallet MÖD 2006:49 (Romeleåsen) stod riksintressena för naturvården respektive materialförsörjningen mot varandra. Dessutom skulle även turismens och friluftslivets intressen enligt 4 kap. 2 § miljöbalken särskilt beaktas. Miljööverdomstolen konstaterade bl.a. att när det gällde påverkan på aktuell fäladsmark var det oundvikligt så att denna mark skulle försvinna om brytning tilläts. Sökanden hade dock åtagit sig att bevara och restaurera andra näraliggande områden så att deras karaktär av fäladsmark skulle bibehållas och sådan tillskapas. Genom att arealen fäladsmark således skulle komma att öka vid ett bifall till ansökan ansåg Miljööverdomstolen att brytning inte skulle komma att medföra påtaglig skada på detta intresse och därigenom inte heller naturvårds- och friluftslivets intressena. 4 kap. 1 § miljöbalken utgjorde således inte hinder mot en utvidgning av täktområdet och genom att skadan på naturvårds- och friluftslivets intressena inte var att anse som påtaglig vid prövning enligt 3 kap. 6 § miljöbalken blev det inte aktuellt att göra en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Då förlusten av fäladsmark skall kompenseras genom att andra områden i anslutning till tåkten röjs och hävdas gjorde Miljööverdomstolen bedömningen att det inte heller fanns något hinder mot bifall till ansökan enligt 9 kap. 6a § miljöbalken.

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-01-25 (mål nr M 11317-14) var Nordkalks ansökan om tillstånd till befintlig och utökad täktverksamhet i Klinthagentäkten på Gotland föremål för prövning. Mark- och miljödomstolen hade lämnat bolaget tillstånd till täktverksamhet enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (Natura 2000-tillstånd) till att bryta ut två kvarvarande pallar i det befintliga täktområdet samt dispens enligt artskyddsförordningen för vissa uppräknade djur- och växtarter. Tillståndsdomen överklagades av Naturvårdsverket och Gotlands Botaniska förening. De frågor som MÖD hade att pröva rörde i huvudsak frågan vilken påverkan täktverksamheten kan ha på Natura 2000-området Hoburgsmyr samt på skyddade växt- och fjärilsarter. MÖD fann, i likhet med MMD, att täkten inte kommer att skada Natura 2000-området Hoburgsmyr och att det Natura 2000-tillstånd som MMD lämnat ska stå kvar. När det gäller verksamhetens påverkan på två fridlysta fjärilsarter föreskrev MÖD ett villkor om skyddsåtgärder som innebär att särskilda skötsel- och restaureringsåtgärder ska vidtas inom ett område i närheten av täkten. I och med detta nya villkor strider inte verksamheten mot artskyddsförordningen och någon särskild dispens krävs därmed inte, menade MÖD. Domstolen fann också att verksamheten inte innebär någon sådan risk för påverkan på fridlysta växter att verksamheten behöver dispens från artskyddsförordningen. MÖD upphävde därför den av MMD lämnade dispensen. Det av MMD lämnade tillståndet kvarstår således.

Vilka krav kan ställas på lokaliseringsutredningen och vad krävs enligt lokaliseringsprincipen?

I Miljööverdomstolens dom den 30 juni 2006 (M 5701-30) (Dala Berg AB) prövades också frågan om vilka krav som kan ställas på en lokaliseringsutredning. Länsstyrelsen hade i sitt beslut funnit att lokaliseringen av den ansökta verksamheten inte uppfyllde de krav som följer av 2 kap. 4 §, med hänsyn till kulturmiljövärdena inom området, risk för bullerstörningar och förekomsten av miljömässigt mera fördelaktigt belägna befintliga täkter.

Miljödomstolen bedömde att störningarna från den planerade verksamheten för närboende och för kulturmiljön inte var så ingripande att de utan vidare skulle medföra att lokaliseringen var olämplig. En lokaliseringsutredning skulle alltså kunna visa att verksamheten är tillåten enligt 2 kap. 4 § miljöbalken. De förväntade störningarna var dock sådana att det måste krävas en tämligen kvalificerad utredning för att tillståndsmyndigheten skall kunna finna att så är fallet. Länsstyrelsen hade tidigare förelagt sökanden att komplettera redovisningen av alternativa lokaliseringar med ytterligare alternativ inom avsättningsområdet som är realistiska avseende transportavstånd, materialkvalitet och förutsedd omgivningsstörning samt därvid sammanställa miljökonsekvenserna av de olika alternativen. Sökanden kom då in med en reviderad tillståndsansökan som bl.a. innehöll en inventering av kvalitativa bergsförekomster i aktuell kommun och i en grannkommun. Miljödomstolen ansåg dock inte att lokaliseringsutredningen innehöll någon samlad redovisning av de undersökta alternativa täktlägena eller av de miljömässiga bedömningar som styrts urvalsprocessen och valet av den ansökta placeringen av verksamheten. Utan en sådan redovisning har prövningsmyndigheten inget tillfredsställande underlag för att bedöma om bolaget valt en plats som uppfyller kravet i 2 kap. 4 § miljöbalken. Miljödomstolen ansåg därför, även med beaktande av skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken,

att bolaget inte i rimlig omfattning kunde anses ha uppfyllt sin utredningsskyldighet i lokaliseringsfrågan.

Miljööverdomstolen delade miljödomstolens uppfattning att det fordras en noggrann lokaliseringsutredning för prövningen av en ny bergtäkt. Miljööverdomstolen anförde dock följande. ”Ju större risken är för att motstående intressen skall påverkas, desto större är kraven på utredningens omfattning och kvalitet. Bolagets lokaliseringsutredning framstår enligt Miljööverdomstolen som seriös och väl genomförd. Under urvalsprocessen har ett stort antal lokaliseringar valts bort som olämpliga med hänsyn till bergets kvalitet, påverkan på natur- och kulturmiljö, avstånd till bostäder och förekomst av lämpliga transportvägar. Bolaget har vidare redovisat att det finns ett behov av ballastmaterial i regionen och att täkten fyller ett behov genom att det inte finns några andra täkter i närheten av den sökta.” Miljööverdomstolen ansåg att lokaliseringsutredningen, liksom miljökonsekvensbeskrivningen i övrigt uppfyllde kraven enligt 6 kap. 7 § miljöbalken.

I ett tidigare rättsfall MÖD 2000:24 (Oskarshamn) som gällde tillämpning av den tidigare gällande 4 § i miljöskyddslagen hade sökanden inför sin ansökan låtit utföra en utredning om lokaliseringsalternativ i regionen för en täkt med bergkvalitet av motsvarande slag som nu var aktuell. Utredningen gav stöd för att den aktuella fyndigheten av porfyrberg var den lämpligaste inom rimligt avstånd från avsedd utskeppningshamn. Vid prövningen av vilka krav som bör ställas på en lokaliseringsutredning, som skall ge underlag för tillståndsprövningen i ett visst fall, måste väga in förekomsten av alternativa exploateringsintressen som riktas mot platsen och som kan behöva skydd även som andra intressen på platsen och i dess omgivning som är i behov av skydd mot skilda typer av verksamheter. Det ligger i sakens natur att lokaliseringsprövningen enligt 4 § miljöskyddslagen normalt inte medför krav på landsomfattande undersökning för att finna den optimala platsen eller, som blir aktuellt när det är frågan om naturfyndigheter av skilda slag, i vilken turordning fyndigheter skall få tas i anspråk när berättigade krav från allmän synpunkt ställs på utvinning av det ifrågavarande materialet. Utredningen visade att det finns ett behov av bergmaterial av aktuellt slag till vägbeläggningar i det högttrafikerade området och att materialet är efterfrågat. Miljööverdomstolen konstaterade att det under utredningen inte hade redovisats några motstående exploateringsintressen mot täktområdet eller områden i anslutning till täktområdet vare sig från myndigheternas eller enskildas sida.

Även i MÖD 2010:22 och Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål 5176-11 är lokaliseringen en av huvudfrågorna. I MÖD 2010:22 behandlas frågan kring om ett täktbolag ska få fortsätta bedriva naturgrustäktverksamhet inom ett vattenskyddsområdes sekundära skyddszon, se kap 4 i denna bilaga. Miljööverdomstolen kommer slutligen fram till att bolaget inte kan använda sig av annat material och att bolaget, med hänsyn till de försiktighetsmått som föreskrivits, kan fortsätta bedriva täktverksamhet utan risk för påverkan på grundvattenförsörjningen. Lokaliseringsprincipen bedöms vara uppfylld.

Även i Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål M 5176-11 ändrar Mark- och miljööverdomstolen tidigare dom. Bolaget får tillstånd att bedriva bergtäkts- och återvinningsverksamhet. Huvudfrågan i Mark- och miljööverdomstolens prövning är om lokaliseringen av den aktuella bergtäkten kan godtas med hänsyn till befintlig och planerad bostadsbebyggelse i området. I domen påpekas att det vid nyetablering av täkt hänsyn ska tas

till både 2 kap 3 § och 2 kap 6 § miljöbalken. Såsom i MÖD 2010:22 framkommer att lokaliseringsregeln i 2 kap 6 § ska tas i hänsyn vid behovsprövningen men att den dock inte är en generell lämplighetsbedömning. Domstolen anger vidare att lokaliseringen inte strider mot någon detaljplan och inte heller områdesbestämmelser. Vidare fastställer domstolen ytterligare en gång att en översiktsplan fyller en viktig funktion som underlag vid lokaliseringsprövningen men att den inte är bindande och att tillåtighetsprövningen görs mot miljöbalkens regler.

Transporternas betydelse vid tillståndsprövningen

I rättsfallet MÖD 2007:30 (Fristads Express AB) hade klagandena anfört att transporterna till och från den aktuella bergtåkten medför olägenheter från miljö- och hälsosynpunkt och att transportfrågorna var dåligt belysta i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Miljööverdomstolen anförde att vid den lokaliseringsprövning som gjordes enligt 5 § miljöskyddslagen gjordes en allsidig bedömning av den ansökta platsens lämplighet, varvid även transporternas inverkan på omgivningen beaktades. Miljööverdomstolen uttalade att tillämpningen av motsvarande bestämmelse i miljöbalken inte innebär någon ändring av denna praxis. Vidare anfördes följande.

”Med hänsyn till omfattningen av den lovgivna täktverksamheten och beroende på vilka vägar som används kan transporterna till och från tåkten komma att medföra betydande störningar för de boende inom närområdet i form av främst buller och avgaser. Enligt Miljööverdomstolen går det inte att på den utredning som finns i målet avgöra om täktverksamheten på grund av störningarna från transporterna är tillåtlig med hänsyn till bestämmelsen om val av plats i 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Om lokaliseringen skulle godtas är verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 3 § miljöbalken skyldig att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar av och vidta de försiktighetsåtgärder i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka störningarna från transporterna.”

Miljödomstolen ansåg med beaktande av ovanstående att prövningen avseende transporterna måste utvidgas och fördjupas.

”Den prövningen bör ta sikte på frågor om lokaliseringen kan godtas med hänsyn till transporternas inverkan på omgivningarna och om begränsningar av transporterna såvitt t.ex. gäller vägar, veckodagar och tid på dygnet behövs. Även andra transportfrågor kan behöva regleras i villkor.”

Högsta Domstolen har i ett tidigare rättsfall NJA 2004 s. 421 (Hyltebruk) gjort vissa uttalanden vad gäller transporter till följd av miljöfarlig verksamhet.

”Vid tillståndsprövning och fastställande av villkor för en miljöfarlig verksamhet kan en rimlig avgränsning vara att kräva att den som sökt tillstånd att denne redovisar miljökonsekvenser av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde. Det kan t.ex. gälla marktransporter från en anläggning till en deponi, båttrafik till och från en hamnanläggning eller flygplansrörelser till och från en flygplats. Visar sig olägenheterna i sådana fall alltför allvarliga kan det ytterst innebära att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan komma att avslås.”

”Det är däremot inte rimligt att kräva att den som har ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i tillståndsärendet skall redovisa och ansvara för miljökonsekvenserna för långväga

transporter när dessa rör sig på stort avstånd från anläggningarna i fråga där endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.”

I dom 2018-04-19 i mål M 10855-15 var det fråga om trafiksäkerheten längs med delar av den väg som transportererna från tåkten skulle gå på. I målet konstaterade MÖD att den tunga trafiken som den ansökta verksamheten kommer att ge upphov till kommer att försämra trafiksäkerheten längs med Söderbyvägen. Vägen i fråga är smal med skarpa skymda kurvor samt saknade trottoar, gång- och cykelväg, vägren, och belysning. Trafikverket hade i ett yttrande gjort bedömningen avseende vägsträckan norrut att trafiksäkerheten oundvikligen kommer att försämrats på grund av att vägens utformning och läge i närheten till fastigheter. Däremot söderut skulle trafiksäkerheten förbättras jämfört med dagens situation ifall de av Trafikverket förslagna åtgärderna genomförs.

Sökanden hade åtagit sig utföra de trafiksäkerhetshöjande åtgärderna som föreslagits av Trafikverket samt att utforma utfarten till Söderbyvägen så att vänstersväng för tung trafik omöjliggörs. MÖD fann mot bakgrund av att Trafikverket angett att trafiksäkerheten kommer att förbättras om vidtagna åtgärder genomförs att de transporter som den ansökta verksamheten kommer att ge upphov till inte innebär hinder för verksamhetens tillåtlighet. Detta gäller endast under förutsättning att de trafiksäkerhetshöjande åtgärder som Trafikverket föreslagit genomförs och att den tunga trafiken från den ansökta verksamheten inte kör norrut. MÖD föreskrev ett villkor avseende utformning av anslutning från den enskilda vägen från tåktverksamheten.

Samrådsprocessen

I rättsfallet MÖD 2002:15 ansåg Miljööverdomstolen att ansökan om tillstånd för uppförande av vindkraftverk var ofullständig då utökat samråd inte hållits. Det var inte heller möjligt att i efterhand avhjälpa bristen genom att genomföra samrådet i efterhand eftersom samrådsförfarandet skall vara en integrerad del av arbetet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Miljööverdomstolen ansåg därför att miljödomstolens beslut att avvisa ansökan var riktigt. Miljööverdomstolen framhöll dock att en ansökan endast i undantagsfall skall avvisas utan att sökanden först har förelagts att avhjälpa eventuella brister.

I ett senare rättsfall, som gällde tillstånd till grus- och bergtäkt, MÖD 2003:88, hade sökanden inte genomfört tidigt samråd på det sätt som miljöbalken föreskrev. Innan ansökan gavs in hade inte sökanden kontaktat alla som kunde antas vara särskilt berörda av verksamheten. Sökanden kunde inte heller redogöra för innehållet i den information som hade lämnats till de närboende som kontaktades. Dessa hade inte heller fått tillfälle att inom viss tid lämna synpunkter på den planerade verksamheten och dess verkningar. Någon dokumentation av vad som hade framkommit under samrådet redovisades inte heller. Att långt efter att ansökan lämnats in kontakta enskilda som kunde antas bli särskilt berörda av verksamheten eller kalla till möte kunde inte medföra att kravet på tidigt samråd ansågs uppfyllt. Frågan var därför om det var möjligt att i efterhand avhjälpa bristerna på ett sådant sätt att ansökningen ändå kunde prövas. Enligt Miljööverdomstolen får den frågan avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen skall då göras med hänsyn till framför allt verksamhetens art och omfattning samt de allmänna och enskilda intressen som berörs. Den aktuella verksamheten var visserligen av begränsad omfattning. Tåktverksamhet är emellertid typiskt sett av ingripande natur. Mot bakgrund av vad som hade anförts om de förhållandevis allvarliga bristerna i samrådsförfarande kunde kompletteringar i efterhand därför inte anses tillräckliga.

I ett avgörande från miljödomstolen i Umeå den 14 november 2006 (mål nr M 1332-05) avvisades en ansökan om naturgrus och morän. Sökanden hade inte kontaktat alla som kunde antas bli särskilt berörda av verksamheten och hade inte heller visat att några uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan hade lämnats till de berörda som hade kontaktats. Ett möte hade hållits en söndag. Det framgick dock inte att de vid mötet hade fått veta att mötet avsåg ett samråd enligt miljöbalken rörande den tilltänka täktverksamheten utan de syntes ha fått uppfattningen att det rörde sig om ett bygglovsärende. De närboende som deltog vid mötet fick endast möjlighet att lämna synpunkter på verksamheten senast dagen efter mötet. Det framgick inte heller att det hade överlämnats någon information om den planerade täktverksamheten till de närboende före mötet eller ens vid detta. En närboende kontaktades tre månader efter att ansökan hade lämnats in.

Talerätt

I rättsfallet MÖD 2003:3 prövades frågan om en kommun och ett kommunalförbund har rätt att överklaga ett täkttillstånd. Enligt 16 kap. 12 § 1 st. 1 p. miljöbalken får ett överklagbart beslut överklagas av den som beslutet angår om avgörandet gått denne emot. Enligt förarbetena till miljöbalken (se prop. 1997/98:45 del 1 s 483) fordras för att någon skall anses som sakägare i miljöbalkens mening att denne på ett mer konkret sätt är berörd av beslutet. Miljööverdomstolen ansåg att det överklagade beslutet på ett tillräckligt konkret sätt angick ett intresse som kommunen företräder då kommunen planerat en infiltrationsanläggning i området för att tillgodose kommunens invånares behov av dricksvatten. Den tilltänkta infiltrationsanläggningen var även en sådan angelägenhet som ett kommunalförbund kan få till uppgift att ombesörja. Även kommunalförbundet tillerkändes därför talerätt i det aktuella målet.

I rättsfallet MÖD 2015-06-16, mål nr M 2161-15 (SCA Skog), hade ett av miljöprövningsdelegationen meddelat tillstånd till bergtäktverksamhet överklagats av bl.a. tre privatpersoner till mark- och miljödomstolen. MMD avvisade de tre privatpersonernas talan med hänvisning till att de inte bodde i så nära anslutning till det planerade verksamhetsområdet att de riskerade att utsättas för olägenheter på ett sådant sätt att det medför klagorätt enligt 16 kap. 12 § miljöbalken, och att det inte heller framkommit någon annan omständighet som utgör grund för klagorätt. Privatpersonerna överklagade MMD:s beslut till Mark- och miljööverdomstolen.

MÖD konstaterade att avståndet mellan den planerade bergtäkten och de klagandes bostäder är ca tre kilometer. Det är dock, anförde MÖD, inte enbart avståndet som påverkar risken för störningar i omgivningen – täktverksamhetens omfattning är givetvis också av betydelse. MÖD menade att i det aktuella fallet påverkas risken för störningar av att verksamheten ska ske i ett öppet landskap på en höjd som syns från delar av Omsjö där de klagande har sina bostäder. Vad gäller bullerförhållandena vid klagandenas bostäder konstaterade domstolen att det inte fanns någon utredning avseende beräknade bullernivåer i omgivningen, men att det föreskrivits villkor för buller, vibrationer och luftstöt vågor till skydd för bebyggelsen vid Omsjö, samt att bolaget hade åtagit sig en skyddsåtgärd för att begränsa bullret i Omsjö. Risken för att de klagande utsätts för olägenheter i form av buller till följd av den ansökta täktverksamheten kan därmed enligt MÖD inte anses endast teoretisk eller helt obetydlig, och de klagande hade därför

haft rätt att överklaga MPD:s beslut. MÖD undanröjde MMD:s avvisningsbeslut och återförvisade målet dit för fortsatt handläggning.

Utdrag ur Pia Pehrsons (Foyen Advokatfirma) analys kring några aktuella avgöranden om klagorätt enligt miljöbalken och plan- och bygglagen för JP Miljönet 2015-08-26:

”Det finns även en utveckling i Mark- och miljööverdomstolen som går i riktningen att tillämpa bestämmelserna om klagorätt alltmer generöst. Som ett exempel på denna utveckling kan nämnas Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 15 april 2015 i mål M 8662-14, MÖD 2015:17, där en ornitologisk förening tillerkändes klagorätt trots att den endast hade 37 ordinarie medlemmar. Det är långt under det antal medlemmar som föreskrivs i 16 kap. 13 § MB, som bland annat anger att en miljöorganisation för att få klagorätt ska ha antingen ha minst 100 medlemmar eller ett brett stöd hos allmänheten. En förening kan alltså ha ett mycket litet antal medlemmar och ändå anses ha ett brett stöd hos allmänheten.

När det gäller vindkraftverk kan vindkraftverken på grund av sin höjd ibland påverka landskapsbilden även på längre avstånd. Det är utifrån hittills meddelad domstolspraxis inte uteslutet att en boende på ett så stort avstånd som 10 km kan tillerkännas klagorätt. En bergtäkt däremot påverkar typiskt sett inte omgivningen på så stora avstånd. Tre kilometer är ett relativt långt avstånd för en bergtäkt. I mål M 2161-15 lyfte dock Mark- och miljööverdomstolen fram omständigheter i tillståndsprocessen som talade för att de boende trots avståndet kunde anses berörda. Det fanns en osäkerhet i huruvida de boende skulle komma att drabbas av bullerstörningar eller inte. Troligen hade klagorätten för de boende kunnat uteslutas, om verksamhetsutövaren utrett emissioner vad gäller buller, vibrationer och luftstötningar och därigenom visat att de klagande inte skulle komma att påverkas.

Sammanfattningsvis är avstånd i antal meter/kilometer en första utgångspunkt för bedömning av klagorätten – avstånd i förhållande till den typiska påverkan en verksamhet som är föremål för bygglov eller miljötillstånd har. Därefter ser domstolarna till den faktiska påverkan; landskapets utformning, bullersituationen o.s.v. En tendens till mer generös syn på klagorätten kan skönjas både avseende bygglov och miljötillstånd.”

Efterbehandling

Miljööverdomstolen konstaterade i rättsfallet MÖD 2006:5 att de i rättsfallet aktuella åtgärderna att frakta bort upplag av tidigare uttaget material från fastigheten där täktverksamheten bedrivits inte är att anse som en ny verksamhet, utan som en del av de efterbehandlingsåtgärder som ingått i tidigare tillstånd.

Vattenverksamhet kopplad till täktverksamhet

I Mark- och miljödomstolens dom Mål nr M 1304-11 avvisas ett bolags ansökan om tillstånd till täktverksamhet. I anförandet anges huvudsakligen att täktverksamheten inte står i enlighet med översiktsplan då verksamheten föreslås ligga inom ett område utpekat som värdefullt för friluftslivet. Ansökan avslås dock på helt andra grunder – domstolen anser att miljökonsekvensbeskrivningen är så pass bristfällig att den utgör processhinder. Domstolen anser vidare att ansökan är för snävt avgränsad och att den, vid sidan av miljöfarlig verksamhet,

även borde ha innefattat vattenverksamhet. Domstolen anger slutligen att eftersom en reviderad ansökan med kompletterad miljökonsekvensbeskrivning kan komma att prövas i mark- och miljödomstolen som första instans bör målet inte återförvisas till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning. Ansökan avvisas istället och meddelat tillstånd undanröjs.

Förberedande arbeten till täktverksamhet

I Mark- och miljööverdomstolens deldom, Mål nr 9480-11, avser ett bolags ansökan om tillstånd att utföra förberedande arbeten till täktverksamhet. Naturvårdsverket ansåg i detta mål att frågan om förberedande arbeten ska avgöras i samband med huvudförhandlingen och prövningen av själva täktverksamheten. Det finns ännu inget tillstånd. Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att när tillstånd till verksamheter söks enligt miljöbalken är huvudregeln att verksamhet inte får påbörjas innan tillstånd med tillhörande villkor meddelats och vunnit laga kraft. För det fall verksamheten har bedömts vara tillåtlig kan dock undantagsvis tillstånd till förberedande arbeten meddelas enligt 22 kap 26 § andra stycket miljöbalken. I detta fall anger dock domstolen att huvudförhandling avseende täktverksamheten som sådan planeras att hållas inom kort och domstolens sammantagna bedömning är att det inte föreligger tillräckliga skäl att föregripa den prövning av täktverksamheten som är planerad att ske. Frågan om förberedande arbeten får således avgöras i den huvudförhandlingen och inte i detta mål.

Ekonomisk säkerhet

I Miljööverdomstolens dom i mål nr M 7108-09 (Svevia) fastslogs att den ekonomiska säkerheten bör gälla även efter tillståndstidens utgång, men att det inte är rimligt att kräva en ekonomisk säkerhet som gäller utan tidsbegränsning. En begränsning av säkerheten till ett år kan dock i vissa fall vara för kort, menade MÖD. Enligt MÖD:s bedömning får en ekonomisk säkerhet för den aktuella täktverksamheten som är gällande i två efter tillståndstidens utgång anses vara betryggande.