

Vägverket Publikation 2004:116

Internationell studie av mobilitetsplaner och förprovning av transportintensiv verksamhet

ISSN: 1401-9612

Datum	2004-05-29
Utförare	Karin Lundgren, Envia, Västra Frölunda
Granskad av	Kjell Avergren, Vägverket Borlänge
STATUS	Godkänd

Förord

Det råder i Sverige en bred politisk enighet om långsiktig hållbarhet (ekonomisk, ekologisk, kulturell och social) som mål övergripande mål för samhällets politik.

Transportpolitiken står inför stora utmaningar för att klara detta mål och att de transportpolitiska delmålen (om tillgänglighet, transportkvalitet, trafiksäkerhet, miljö, regional utveckling och jämställdhet) uppnås på ett balanserat sätt.

”Vägverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela vägtransportsystemet. Vägverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Vägverket skall inom ramen för sitt sektorsansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter”.

Förordning med instruktion för Vägverket 1999:282, § 1

I ett antal länder i Europa används sedan ett antal år olika former av transportplanering för att styra utvecklingen, samtidigt som sådana obligatoriska Transport plans inte alls förekommer i Sverige. Denna rapport redovisar fakta hur olika länder hanterar frågan.

På grundval av faktaredovisningen drar författaren ett antal slutsatser, vilka Vägverket *inte* har tagit ställning till. Vi hoppas dock att såväl faktagenomgången som slutsatserna skall stimulera till en intressant diskussion och bidra till kommande ställningstaganden.

- Är det som tillämpas i andra länder tillämbart även i Sverige?
- Överväger nyttan de eventuella olägenheter och det merarbete som uppstår? Vad talar för respektive emot?
- Vad innebär det i så fall för stat, region, kommun, företag och medborgare?
- Om det finns det som är värt att pröva – i vilken form bör detta i så fall ske? Med stöd av vilken lagstiftning? Med lagstiftning eller genom frivillighet?

Rapporten svarar på en del av dessa frågor – och ger en chans att besvara frågeställningarna – t.ex. genom att ställa bättre frågor.

Kjell Avergren
Projektledare

Vägverket, Ssas, Sektion samhällsprocesser
T. 0243-754 13, 070-77 99 661
kjell.avergren@vv.se

Sammanfattning

Det finns i den nuvarande svenska lagstiftningen vissa möjligheter att reglera olika verksamheters transporter via Miljöbalken, MB. I den svenska Plan- och bygglagen, PBL finns inte motsvarande stöd - till skillnad från vissa andra europeiska länder, där regleringen av transporter oftast återfinns i motsvarigheten till PBL.

När det gäller transportintensiva verksamheter är det således viktigt att vid en internationell jämförelse se helheten av olika länders regler – dvs motsvarande MB och PBL. Enbart en jämförelse av olika länders miljölagstiftning skulle kunna medföra en, möjligen inte avsedd, urholkning av möjligheterna att påverka transporterna i Sverige, eftersom inte PBL eller någon annan lag reglerar detta – på det sätt som sker i andra länder. Detta vidvinkelseende blir extra viktigt i dagsläget då det pågår en översyn av både Plan- och bygglagen och Miljöbalken.

Denna studie beskriver några utvalda länders lagstiftning och ger en inblick i denna fråga. Studien visar bl.a. att:

- Länder som Storbritannien, Nederländerna och Italien har valt att arbeta med krav på transportplaner för att styra upp företagets verksamheter.
- Länder som Nederländerna, Storbritannien, Danmark, Norge och Finland på olika sätt valt att reglera införandet av transportintensiv verksamhet och där ibland köpcentra (främst i Norden) i sin lagstiftning.
- EU-kommissionen har ökat fokus på transporterna och så även kraven inom transportområdet som sannolikt fortsätter att öka, t.ex. via MKB-direktivet och genom förslaget om obligatoriska transportplaner för städer över 100 000 invånare. Transportplaner, av den typ som redan är införda eller håller på att införas i länder som Italien, Frankrike, Storbritannien, Nederländerna och Finland.

Det kan alltså konstatera att länder med mycket trängsel och miljöproblem identifierat problemen som transportintensiv verksamhet alstrar. Därför är just dessa länder mest intresserade av att åtgärda trängsel- och miljöproblemen utifrån motsvarigheten till vår Plan- och bygglag. Störst genomslag har det fått i Storbritannien och Nederländerna där tillgänglighetsproblemen verkligen kommit upp på dagordningen, både för kommunernas invånare och för företagen/verksamheterna och dess anställda.

Det finns alltså stora risker att Sverige går åt ett annat håll än sina Europeiska grannar i transportfrågan om det inte görs en snabb översyn av både MB och PBL utifrån transportfokus. Det blir viktigt att vi i Sverige förändrar den svenska lagstiftningen och underlättar för införandet av hjälpmedlen så att Sverige lättare kan följa de Europeiska kraven och uppfylla landets egna målsättningar inom transportområdet. Det är viktigt att vi främst ser över PBL samt Miljöbalken. Även Inkomstskattelagen är viktig att förändrats och förslag till förändring av denna har tidigare utretts av Vägverket¹.

1 Företagens påverkan på arbetspendlingen – ett internationellt perspektiv på styrmedel för de anställdas resbeteende, Vägverket 2001:23

En nästan oundviklig slutsats blir annars att svensk lagstiftning och möjligheter att införa stödjande åtgärder i dagsläget inte möter Europeiska och inte heller vissa utvalda medlemsländers.

För att underlätta införandet av de krav som kommer från EU och för att tillgodogöra oss de erfarenheter och bra exempel som finns i andra Europeiska länder finns det ett flertal hjälpmedel som det går att inlemma och stödja i Sverige. Ett första steg kan vara att:

- Införa någon typ av ABC-planeringsinstrument (som funnits i Nederländerna och diskuteras i Danmark).
- Införa krav på resplaner (så som till viss del skett i Nederländerna, Italien och England) som ett stöd och en metod för företagen att uppfylla, i enlighet med Länsstyrelsens villkor (MB) att åtgärda transportererna.

Det är mycket positivt att det idag finns så mycket att hämta både när det gäller idéer och konkreta förslag till förändringar i lagstiftning hos våra europeiska grannar där transportererna står mer i fokus. Det ökar våra möjligheter.

Innehåll

1. STIMULERAD FÖRÄNDRING AV RES- OCH TRANSPORTBETEENDE/MÖNSTER.....	6
SYFTE	6
URVAL LÄNDER	6
BAKGRUND.....	6
<i>Tillämpning av lagstiftning</i>	8
2. INTERNATIONELL UTBLICK	10
FINLAND.....	10
NORGE.....	13
DANMARK	15
NEDERLÄNDERNA	17
STORBRITANNIEN	18
ÖSTERRIKE	20
ITALIEN	21
FRANKRIKE	22
3. SVERIGE IDAG.....	23
PLAN- OCH BYGGLAGEN	23
<i>PBLs betydelse för transporternas miljöpåverkan</i>	24
MILJÖBALKEN	25
<i>Exempel på rättsfall - transporter i tillståndsbeslut</i>	26
<i>Miljöbalkskommittén föreslår en förenkling av miljöbalken</i>	30
<i>Synpunkter kring Miljöbalkskommitténs förslag</i>	31
OKLART HUR MKB-DIREKTIVET SKALL INLEMMAS I SVENSK LAGSTIFTNING.....	32
MÖJLIGHETER PÅ LOKAL OCH REGIONAL NIVÅ	34
<i>Viktiga aktörer i det fortsatta arbetet</i>	34
4. SLUTSATS.....	36
<i>Internationell lagstiftning</i>	36
<i>Hjälpmedel som underlättar framtida krav</i>	37
<i>Omarbetningen av Miljöbalken frigör resurser som kan användas för att få grepp om transporterna</i>	38
BILAGOR.....	40

1. Stimulerad förändring av res- och transportbeteende/mönster

Syfte

Syftet med denna studie är att studera några europeiska länders lagstiftning inom transportområdet när det gäller nyetableringar och/eller drift av verksamheter och visa om, och hur planer och annan typ av förprovning används för att åstadkomma mer hållbara resor och transporter. I arbetet ingår att beskriva lagstiftning och regler för transportintensiv verksamhet (såsom köpcentra, sjukhus, större evenemang och arbetsplatser) under etableringen eller vid utbyggnad och förändringar av verksamheten. Syftet är också att belysa om dessa internationella erfarenheter kan transformeras och användas i Sveriges lagstiftning såsom Plan- och bygglagen, PBL eller Miljöbalken, MB.

Rapportens innehåll utgör en fördjupning av Vägverkets tidigare rapport ”Lagstiftning som förändrar pendlingsresande”², där fokus främst låg på en omarbetning av Inkomstskattelagen för att gynna hållbart resande.

Urval länder

De länder som studeras har visat intresse att arbeta med hållbara transporter samtidigt som de försökt att juridiskt säkerställa att trafikens trängsel och miljöproblem minskas. En inventering/utblick har genomförts i följande länder:

- Danmark, Finland och Norge,
- Nederländerna och Storbritannien,
- Österrike, Italien och Frankrike

Bakgrund

I Infrastrukturpropositionen (2001/02:20) har regeringen uttalat målsättningen om ett långsiktigt hållbart transportsystem i Sverige, som en del av arbetet för en ekologiskt, socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbar utveckling. Bl.a. ansåg regeringen att Vägverket borde arbeta med åtgärder som påverkar efterfrågan på transporter i riktning mot ett hållbart resande, dvs. ett resande som är effektivare, mer miljöanpassat och säkrare än det individuella resandet med personbil. För att åstadkomma en medveten och effektiv prioritering ansåg regeringen att ett brett spektrum av styrmedel och åtgärder borde övervägas. Bl.a. nämndes utveckling av samhälls- och bebyggelseplanering. Även den

² *Företagens påverkan på arbetspendlingen – ett internationellt perspektiv på styrmedel för de anställdas resbeteende, Vägverket 2001:23, Lagstiftning för att förändra arbetsresor – sammanfattning och slutsatser, Vägverket 2001:56.*

s.k. fyrstegsprincipen³ som planeringsmodell framhölls som ett gott exempel på arbetssätt i infrastrukturfrågor.

Regeringen gav i mars 2002 direktiv till Vägverket att upprätta en ”Nationell väghållningsplan”, NPVS, för åren 2004-2015. Enligt direktiven skulle, som en del av planen, ingå ett program med åtgärder som påverkar efterfrågan på transporter i riktning mot ett hållbart resande. Vägverket har som svar på regeringens uppdrag i rapporten ”Program för hållbart resande” redovisat inriktning och avsikt för verkets arbete med hållbart resande år 2004-2015 (Vägverket publikation 2003:100).

Regeringen har i flera steg uppdragit åt kommittéer att se över miljöbalken, MB, respektive plan- och bygglagen, PBL, ur ett flertal perspektiv.

Samtidigt har det runt om i landet väckts ett intresse för att lyfta transportfrågor vid tillståndsprovning enligt MB. I ett antal fall har miljödomstolarnas beslut inneburit att transportfrågor ingår i det som skall provas. Krav på åtgärder som berör resor och transporter har även framförts i samband med att MKN, Miljö kvalitetsnormer överskridits, i samband med att förslag till åtgärdsplaner tagits fram. Hur miljölagstiftningen skall tolkas utifrån ett transportperspektiv är fortfarande inte slutligt avgjort genom prejudikat i Miljööverdomstolen.

Beslut på kommunal nivå enligt PBL får inte motverka och/eller skada människors hälsa och miljö. Idag har Länsstyrelsen ett tillsynsansvar, men denna tillsyn för att säkerställa hälso- och miljöaspekter förefaller i vissa fall inte få det genomslag som det borde då kommunernas självbestämmanderätt värderas högt.

EU-kommissionen har, inom den tematiska strategin Sustainable Urban Environment/ Sustainable Urban Transport med stöd av Sjätte Miljöhandlingsprogrammet, tagit initiativ för att stärka planeringsarbetet inom transportområdet. Den 16 februari 2004 sände kommissionen ut förslag för bättre miljö i städer⁴. I detta dokument föreslås att miljö- och transportplaner för städer med fler än 100 000 invånare (de 500 största städerna i EU) utvecklas och implementeras. Följande har föreslagits:

” The Commission calls on member states and regional bodies to adopt strategies for improving the urban environment to provide support to the local authorities when they prepare their own plans ”

³ Vägverkets fyrstegsprincip lyder enligt följande:

1. Först ska sådana åtgärder övervägas och provas som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt.
2. I ett andra steg provas åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät.
3. I ett tredje steg kan begränsade utbyggnadsåtgärder provas.
4. Först i fjärde och sista hand bör nyinvesteringar övervägas.

Steg ett och två motsvarar delar av Vägverkets arbete med Hållbart resande samt arbetet med Aktivtrafikantstöd i Göteborg. Steg ett motsvarar den traditionella Mobility Management definitionen.

⁴ Meddelande från kommissionen till rådet Europa parlamentet, europeiska, ekonomiska och sociala kommittén och region kommittén – formulering av en temainriktad strategi för stadsmiljö.

Kommissionens förslag skall ses mot bakgrund av att ett antal medlemsstater, t.ex. Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna och Storbritannien, redan har goda erfarenheter av denna typ av lagstiftning och att därför motsvarande lagstiftning skulle kunna införas på gemenskapsnivå. Frågan kommer att diskuteras vidare under 2004. Det finns således anledning att i Sverige närmare studera vad de gjorda internationella erfarenheterna och initiativen skulle innebära vid en svensk tillämpning.

Tillämpning av lagstiftning

Det finns i den nuvarande svenska lagstiftningen vissa möjligheter att reglera olika verksamheters transporter (i det enskilda fallet) via Miljöbalken. I den svenska Plan- och bygglagen, PBL finns inte motsvarande stöd - till skillnad från i ett antal andra europeiska länder, där regleringen av transporter återfinns i motsvarigheten till PBL.

T.ex. har i vissa tillståndsprövningar krav på transportplaner eller inventeringar ställts. Det gäller fortfarande endast ett fåtal fall, som ofta blivit/blr överklagade, vilket medför att det i dagsläget råder ett osäkert rättsläge i frågan. Även i samband med att åtgärdsprogram, ÅP, arbetas fram när olika miljö kvalitetsnormer, MKN, för utomhusluft överskrids är det troligt att krav på transporter och transportintensiva verksamheter ställs. F n finns endast ett par förslag till ÅP framtagna och några rättsfall för hur detta kommer att tillämpas finns ännu inte. Teoretiskt skulle även miljömyndigheter kunna ställa tillsynskrav om transportplaner på verksamheter som saknar tillstånd enligt MB, i vart fall om det handlar om en transportintensiv verksamhet.

I Sverige förs en aktuell diskussion om förenklingar av miljöbalken och det görs jämförelser med hur omfattande miljölagstiftningen är i andra länder. Det är naturligtvis lovvärt att effektivisera miljötillsynen, så att inte resurser sätts in där nyttan är tveksam eller måttlig – utan att samhällets insatser sätts in så att de står i paritet med behoven från miljösynpunkt.

När det gäller transportintensiva verksamheter är det således viktigt att vid en internationell jämförelse se helheten av olika länders regler – d v s motsvarande MB *och* PBL. Enbart en jämförelse av olika länders miljölagstiftning skulle kunna medföra en, möjligen inte avsedd, urholkning av möjligheterna att påverka transporterna i Sverige, eftersom inte PBL eller någon annan lag reglerar detta – på det sätt som sker i andra länder.

Denna studie visar att bl. a.:

- Länder som Storbritannien, Nederländerna och Italien har valt att arbeta med transportplaner för att styra upp företagens verksamheter.
- Länder som Nederländerna, Storbritannien, Danmark, Norge och Finland på olika sätt valt att reglera införandet av transportintensiv verksamhet och där ibland köpcentra (främst i Norden).
- EU-kommissionen har ett allt ökande fokus på transporterna och att kraven inom transportområdet har ökat och sannolikt fortsätter att öka, t.ex. genom MKB-direktivet och genom förslaget om obligatoriska transportplaner för städer över

100000 invånare. Transportplaner, av den typ som redan är införda eller håller på att införas i länder som Italien, Frankrike, Storbritannien, Nederländerna och Finland.

En nästan oundviklig slutsats blir att den svenska lagstiftningen inte möter den Europeiska och inte heller vissa utvalda medlemsländers. Det finns anledning att se över lagstiftningen och dess stödjande instrument ur ett transportperspektiv.

Styrningsinstrument som stödjer hållbart resande (om transportintensiva verksamheter) kan delas in i två nivåer. De som påverkar:

- arbetspendling, tjänsteresor samt andra typer av transporter respektive
- etableringens läge.

Styrmedel som berör arbetsgivare och arbetstagare vid arbetspendling och tjänsteresor mm. Här ingår möjliga hjälpmedel/styrmedel som:

- Gröna resplaner/mobilitetsplaner/transportplaner.
- Miljökvalitetsnormerna som aktualiserar krav i form av åtgärdsprogram.
- Tillståndsprövningar enligt Miljöbalken, eller tillsyn när tillstånd saknas.
- Förändringar i inkomstskattelagen⁵ (med nya typer av reseavdrag etc..)

Styrmedel som berör etableringens läge. Här ingår möjliga hjälpmedel/styrmedel som:

- Detaljplansförändringar och bygglov i enlighet med Plan- och bygglagen.
- Tillstånd och tillsyn enligt Miljöbalken.
- Gröna resplaner/mobilitetsplaner/transportplaner.

5 I tidigare internationella studier som gjorts för Vägverket (Företagens påverkan på arbetspendlingen – ett internationellt perspektiv på styrmedel för de anställdas resbeteende, Vägverket 2001:2) och via vidare bearbetning av detta material hos Trafikkontoret i Göteborg har det framkommit förslag på möjlig förändring i lagstiftningen som skulle påverka resandet. Dessa förslag har sänts in av Trafikkontoret Göteborgsstad5 och Västrafik till Miljödepartementet, Näringsdepartementet och Finansdepartementet. De kan sammanfattas enligt nedan:

- *Skattebefrielse för bidrag till anställdas miljöanpassande resande. (Ink. skatt lag)*
- *Arbetsgivares bidrag till cykel blir personalförmån. (Ink. skatt lag)*
- *Ändrade beloppsgränser för avdrag för arbetsresor via kollektivtrafik och cykel. (Ink. skatt lag)*
- *Skattefria bidrag till hemresor vid nödfall. (Ink. skatt lag)*
- *Utvidgade möjligheter att använda bilpoolsbilar utan förmånsbeskattning. (Ink. skatt lag)*
- *Reservering av parkeringsplatser för gatumark och bilpoolsbilar. (Trafikförordningen)*
- *Ingen förmånsskatt på hemarbetsplatsens inredning och arbetsredskap. (Ink. skatt lag)*

2. Internationell utblick

En kartläggning har gjorts av hur lagstiftningen om mobilitetsplaner och liknande styrinstrument fungerar i:

- Danmark, Finland och Norge,
- Nederländerna och Storbritannien,
- Österrike, Italien och Frankrike.

Via e-mail och telefon har representanter från de nämnda länderna kontaktats och intervjuats. Representanterna har svarat på de frågor som framgår av bilaga. Komplexiteten i frågorna är tydlig - och det har i flera fall varit svårt att få klara, entydiga och direkta svar om vilken lagstiftning som styr resor och transporter.

Finland

I Finland utgår alla planer och direktiv som finns för att kontrollera transportintensiv verksamhet i från den nya markanvändning och bygglagen (132/1999)⁶ som trädde i kraft 2000. I denna ingår skärpta regler för externa etableringar.

Närmare föreskrifter om byggande finns stadgade, och kan stadgas i förordningar och i kommunernas byggnadsordningar vilket varje kommun skall ha. Viktiga bestämmelser som ska beaktas vid byggande finns främst i markanvändnings- och byggförordningen.

Idag finns det inget absolut förbud, men särskilda villkor för byggandet av stormarknader. Stormarknader skall etableras i centrum, med undantag för butiker som säljer skrymmande varor. Bygglov för externa etableringar som stormarknader kan bara godkännas om det skrivits in i detaljplanen⁷. Det gäller etableringar utanför områden avsett för centrumfunktioner (vilket bestäms i landskapsplanerna). Landskapsförbundet bildas av kommunerna och landskapsförbundets planer övervakas av Miljöministeriet⁸.

En landskapsplan är en översiktlig plan över områdesanvändningen i landskapet eller ett delområde i landskapet. Målet för områdesplaneringen är att utgående från en interaktiv planering och tillräcklig bedömning av konsekvenserna främja:

- 1) möjligheterna att skapa en trygg, hälsosam, trivsamt och socialt välfungerande livsmiljö och omgivning som tillgodoser behoven hos olika befolkningsgrupper, såsom barn, äldre och handikappade,
- 2) en ekonomisk samhällsstruktur och områdesanvändning,
- 3) den byggda miljöns skönhet och värnandet om kulturvärden,

⁶ <http://www.finlex.fi/svenska/lags/index.html>

⁷ För att reglera och styra områdesanvändningen inom en kommun utarbetas generalplaner och detaljplaner⁷. I generalplanen anges huvuddragen för områdesanvändningen i kommunen. I detaljplanen anges hur ett delområde i kommunen skall användas och bebyggas. Flera kommuner kan utarbeta en gemensam generalplan.

⁸ Miljödepartementen i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige: Planläggning för detaljhandel i Norden.

- 4) möjligheterna att bevara naturens mångfald och andra naturvärden,
- 5) miljövärden och möjligheterna att förhindra miljöolägenheter,
- 6) en sparsam användning av naturresurserna,
- 7) välfungerande samhällen och ett högklassigt byggande,
- 8) ett ekonomiskt samhällsbyggande,
- 9) näringslivets verksamhetsbetingelser,
- 10) tillgången till service, samt
- 11) *ändamålsenliga trafikarrangemang samt i synnerhet betingelserna för kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken.*

Landskapsplan⁹

När en landskapsplan utarbetas skall de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas på det sätt som bestäms ovan. När planen utarbetas skall vikt fästas vid de särskilda behov som förhållandena i landskapet betingar. Planen skall i mån av möjlighet samordnas med landskapsplanläggningen av områden som gränsar till landskapsplanområdet.

Naturskyddsprogram och naturskyddsbeslut som avses i 7 och 77 § naturvårdslagen (1096/1996) samt beslut om att inrätta landskapsvårdsområden som avses i 32 § i nämnda lagstiftning skall tjäna till ledning när planen utarbetas.

När planen utarbetas skall särskild vikt fästas vid

- 1) att landskapets region- och samhällsstruktur blir ändamålsenlig,
- 2) att områdesanvändningen är ekologiskt hållbar,
- 3) *att arrangemangen för trafik och teknisk service är hållbara med tanke på miljö och ekonomi*
- 4) att vatten- och marksubstanstillgångarna används på ett hållbart sätt,
- 5) att verksamhetsbetingelser för näringslivet i landskapet ordnas,
- 6) att landskapet, naturvärdena och kulturarvet värnas, samt
- 7) att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation.

Generalplan¹⁰

När en generalplan utarbetas skall landskapsplanen beaktas på det sätt som bestäms ovan.

När en generalplan utarbetas skall beaktas

- 1) att samhällsstrukturen fungerar, är ekonomisk och ekologiskt hållbar,

⁹ <http://www.finlex.fi/svenska/lags/index.html>

¹⁰ <http://www.finlex.fi/svenska/lags/index.html>

- 2) att den befintliga samhällsstrukturen utnyttjas,
- 3) att behov i anslutning till boendet och tillgången till service beaktas,
- 4) att trafiken, i synnerhet kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken, samt energiförsörjningen, vatten och avlopp samt avfallshanteringen kan ordnas på ett ändamålsenligt och med tanke på miljön, naturtillgångarna och ekonomi, hållbart sätt,
- 5) att det ges möjligheter till en trygg, sund och för olika befolkningsgrupper balanserad livsmiljö,
- 6) att det ordnas verksamhetsbetingelser för kommunens näringsliv,
- 7) att miljöolägenheterna minskas,
- 8) att den byggda miljön, landskapet och naturvärdena värnas, samt
- 9) att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation.

Detaljplan¹¹

För den detaljerade regleringen av områdesanvändningen och för byggande och utvecklande av områden utarbetas en detaljplan, vars syfte är att anvisa behövliga områden för olika ändamål och att styra byggandet och annan markanvändning på det sätt som krävs med tanke på de lokala förhållandena, stads- och landskapsbilden, god byggnadssed, främjandet av användningen av det befintliga byggnadsbeståndet och andra styrmål för planen.

En byggnad får inte uppföras i strid med detaljplanen (*bygginskränkning*). Beträffande andra åtgärder som förändrar miljön skall detaljplanen beaktas på det sätt som bestäms nedan.

På ett detaljplaneområde får inte placeras sådana funktioner som medför olägenheter för den användning av andra områden som anvisats i planen. På ett detaljplaneområde får inte heller funktioner placeras som strider mot detaljplanebestämmelser som avser att förhindra eller begränsa miljökonsekvenser som är skadliga eller förorsakar störningar.

Stora detaljhandelsenheter får inte placeras utanför ett område som i landskaps- eller generalplanen är avsett för centrumfunktioner, om inte området i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål. En stor detaljhandelsenhet definieras i 114 § markanvändning och bygglagen (132/1999)¹²

I detaljplanen kan uppförandet av en ny byggnad förbjudas under högst tre år, om detta är nödvändigt för tidsplaneringen av genomförandet av planen. Kommunen får av särskilda skäl förlänga förbudets giltighetstid med högst tre år åt gången.

¹¹ <http://www.finlex.fi/svenska/lags/index.html>

¹² <http://www.finlex.fi/svenska/lags/index.html>

Norge

I Norge har problemene med etablering av transportintensiv virksomhet (som externa affärscentra) medført ett tillfälligt femårigt etableringsstopp tills frågan är färdigutredd. Detta etableringsstopp har införts tills man på lokal nivå har fått in en arbetsmetod i det lokala planarbetet som löser dessa frågor. Under detta stopp får inte bygglov som strider mot den nya lagen utfärdas.

Etableringsstoppet gäller externhandel (över 3000 kvadratmeter) utanför stads- och tätortscentra. Den är fastställd via den Kongelige resolusjonen 08.01.1999.

Miljøverndepartementet har som stöd givit ut råd och riktlinjer samt publikationer som visar på hur olika planer och bestämmelser kan utformas så att nyetableringar av handel styrs upp på ett bra sätt. Det gäller så väl fylkes (del)-, kommun-, reglerings- och bebyggelsesplaner. När regionerna (fylkeskommunerna) antagit sina nya planer där lokala centrum avgränsats, övrigt omland identifierats samt principer för handelns lokalisering har fastslagits har även stopplagen mot köpcentra upphävts.

RPB § 1 Formål¹³

”Formålet med denne rikspolitiske bestemmelsen er å legge til Rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og Utvidelse av større kjøpesentre. Hensikten er å styrke Eksisterende by- og tettstedssentre, unngå en utvikling som fører Til unødvendig byspredning og hindre økt bilavhengighet og Dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det Langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og Robust by- og tettstedsutvikling”.

”Den rikspolitiske bestemmelsen er et virkemiddel for å nå nasjonale Mål om å revitalisere og styrke sentrum i byer og tettsteder; jf. RPB § 1. Et godt kollektivtilbud må sees på som et viktig Kriterium for lokalisering av detaljhandel og offentlige og private Servicetilbud. Sentrum i byer og tettsteder, bydelssentre og andre lokalsentre Er viktige møtesteder for befolkning, handel og annen Næringsvirksomhet samt kulturelle og andre sosiale aktiviteter. Sentrum Er også det stedet som i utgangspunktet bør ha høyest Tilgjengelighet for kollektivreisende, syklende og gående. Økt Virksomhet i slike sentre vil stimulere til miljøvennlig transport og Legge til rette for at alle befolkningsgrupper får tilgang til vare- og Tjenestetilbudene innenfor rimelig reiseavstand, også uten bruk av Personbil.

Det langsiktige målet med kjøpesenterstoppen er å Oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling. I Bestemmelsen er det derfor gjort unntak for etableringer eller utvidelser i Sentrum av byer og tettsteder og i bydels- og lokalsentre dersom etableringen Er tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland. At et Kjøpesenter skal være tilpasset stedets størrelse, funksjon Og handelsomland skal først og fremst sikre at etableringen eller Utvidelsen ikke får utilsiktede konsekvenser for handel og Tettstedsutvikling i nærliggende kommuner. Dette innebærer f.eks. At det i et kommunesenter bare kan tillates virksomheter som dekker kommunens Egen etterspørsel så lenge kommunesentret ikke er tillagt en Regional funksjon i godkjent fylkesplan. I

¹³ Naturskyddsforeningens hemsida - www.snf.se

bydelssentre/lokalsentre kan det Tillates etableringer og utvidelser av kjøpesentre som betjener det Lokale omlandet.”

Material av interesse:

T-1317 Planer og bestemmelser for kjøpesentre

T-1322 Sentrumsutvikling – Råd og eksempler

T-1365 Planlegging av by- og tettstedsstruktur

Behandling av innsigelsessaker (RPB Kjøpesentre)

Danmark

I Danmark ingår trafik och transporter som väsentliga teman i kommun och regionalplaneringen.

”Den fysiske planlægning beskæftiger sig med bymønster, bosætning, erhvervsudvikling og lokalisering. Det er alt sammen forhold, der har stor betydning for den daglige transport og for hvilket transportmiddel der er mest optimalt”

I LPR-2003 opfordrer regeringen kommuner og amter til at udvikle lokaliseringsprincipper efter princippet ”rette virksomhed på rette” ”for at sikre sammenhæng mellem den fysiske planlægning og en hensigtsmæssig afvikling af trafikken”.

Statlig nivå

Plan lagen kräver att de regionala myndigheterna pekar ut och identifierar områden för företagande som kräver speciell omsorg för att förebygga utsläpp och föroreningar. Detta innefattar idag externa köpcentra.

Projekt som troligen kommer att innebära påverkan på miljön skall miljökonsekvensbeskrivas i enlighet med EU-lag. Miljövärdering i enlighet med VVM, (Värdering av Verkningar på Miljön) och SMV (Strategisk Miljövärdering) riktlinjer.

Regional nivå

Det finns i den nationella planlagen regler som regionplanen i sin tur tar fram och ger rättesnöre för. Regionplanen styr till stor del kommunernas beslut när det gäller etablering av affärscentra. Regionplanen innehåller riktlinjerlinjer som är bindande för kommunens planering.¹⁴ Den utarbetas vart fjärde år för att fastlägga överordnade mål och riktlinjer för stadsutveckling, överordnad trafik- och infrastrukturplanering, användning av arealer, miljö och naturresurser, fritidsanläggningar, turism samt placering av större verksamheter.

Kommunerna är idag mycket styrda av regionplanerna. I den regionala planen finns det en tydlig önskan att man skall stärka stadskärnorna och reducera trafiken. Det finns en klar huvudregel att ytan till butiker skall avsättas i den centrala delen av en stad. Det finns inte någon avsikt att öppna upp för fler butikscentra och för stora köpcentrum i utkanten av städerna. Däremot kan det utanför stadskärnorna planeras för butiker som säljer platskrävande varor som bilar, byggmaterial, växter och trädgårdsvaror, möbler och t.ex. köksinredningar.

Efter en lagändring 2002 skall regionplanmyndigheten tillhandahålla rättningslinjer för den regionala detaljhandelsstrukturen när det gäller lokalisering av butiker och butiksområden där ytan överstiger 3000 m², för dagligvarubutiker eller överstiger 1500 m² samt för ”utvalgvarubutiker”. De ansvarar också för lokaliseringen av byggnader,

¹⁴ www-lpa.dk/topmenuen/om_planlaegning

butiker och avlastningsområden i staden då den sammanlagda etableringsarealen överstiger 3000 m².

Lokal nivå

I Lokalplanen planerar kommunen städer, stadsområden och sommarhusområden. Kommunen visar hur bostäder, arbetsplatser och serviceområden skall placeras i förhållande till varandra. Kommunplanen får inte strida mot regionalplanen den är istället nödvändig för att genomföra de krav som finns i regionplanen. I och med lagändringen 2002 fick kommunerna större möjlighet att påverka och det är i fortsättningen de som avgränsar stadens mitt och det eventuella stadscentrat och lokala centren. I en övergångsfas gäller regionplanernas indelning, d.v.s. tills kommunerna själva fått in samma beställningar och krav i kommunens egna strukturer och ramar för lokalplanering och för den samlade detaljhandeln i kommunen. När det gäller indelning av städerna i olika former av centra, ligger samma krav på kommunerna som det tidigare ställts på regional nivå¹⁵. Man har bara flyttat ned frågan och de som behandlar frågan till kommunal nivå.

Framtid

Idag pågår det en mängd separata projekt med syftet att bättre integrera stadsplanering och transporter. Man har visat ett intresse för de holländska ABC- systemet och man vill gärna utveckla en dansk version av det holländska ABC-systemet. Det innebär att man är intresserad av att ta steget från att reglera köpcentra och externetableringar till att styra etableringar av all transportintensiv verksamhet.

Mer av intresse:

www.lpa.dk/Venstremenuen/planemner/Byen/Trafikogmiljo/index.htm

www.lpa.dk/Venstremenuen/Plantyper/Landsplanlaegning/Transport_og_Planlaegning/index.htm

www.lpa.dk/Venstremenuen/Plantyper/Landsplanlaegning/Transport_og_Planlaegning/informati-onstyper/Publikationer/Publikationer.htm

15 Miljöministeriet, departementet landsplaneafdelningen,, D212-0005, 28 mars 2003. Utviklingen i region-,kommune-og lokalplanlaegningen for detailhandelsstrukturen. www.lpa.dk

Nederländerna

I Nederländerna har det under ett flertal år funnits placeringsregler för transportintensiv verksamhet, ABC-systemet. Det som är det speciella med ABC-systemet är att det syftar till att reglera all besöksintensiv och trafikalkstrande verksamhet, inte bara externhandel. Syftet är att etablera verksamheter på platser till vilka de stora massorna kan nå även utan bil, det handlar om att öka tillgängligheten för alla resenärer och samtidigt minska trängsel och trafikökningen. Redan 1989 infördes reglerna.

ABC-modellen innebär att stadskärnan och dess omgivningar klassificeras efter hur tillgängliga de är. A-lägen ligger nära kollektivtrafiken text centralstationer etc. B-lägen har god tillgänglighet med både bil och kollektivtrafik. C-lägen nås bara med bil och R-lägen är svåra att nå både med bil och med kollektivtrafik. Det handlar alltså om att göra tillgänglighetsprofiler för verksamheterna men även om att göra en rörlighetsprofil för aktiviteterna/företagen/platserna som skall besökas. För att göra rörlighetsprofilen delas t ex företagen in A, B och C verksamhet efter antal anställda, besökare och behovet av godstransporter. Tanken är därefter att passa ihop verksamhet med område - tillgänglighetsprofil och rörlighetsprofil skall överensstämma¹⁶.

ABC-modellen har nyligen plockats bort i Nederländerna. På grund av de olikartade förhållanden som rådde i de olika regionerna. Vissa regioner hade inte lika stora transportproblem som de större städerna. Samtidigt var det i de stora urbana områdena svårt att finna A-lägen för verksamheterna. Dessutom har den Holländska staten gått in för att genomföra en decentralisering vilket betyder att mer och mer ansvar skall läggas ut på regionerna, hur mycket är dock oklart.

Det pågår i dagsläget en diskussion bland dem som är ansvariga för samhällsplaneringen hur de skall väva in de frågor och punkter som tidigare behandlades i ABC-planerna i de nya styrverktygen.

Men det finns dock en annan nationell miljölagstiftning (Wet milieubeheer) som ger provinser och lokala myndigheter möjligheter att kräva av företag/verksamheter att de inför och följer upp transportplaner. Fler och fler städer följer Amsterdams krav som utgör ett gott exempel inom området. Just nu omarbetas även miljölagstiftningar på nationell nivå och omarbetningen drivs bl. a på av EU:s miljö kvalitetskrav.

När det gäller transportintensiva verksamheter pågår det just nu en stor utvärdering och undersökning av vilka transporteffekter de faktiskt genererar. Precis som i Anders Hagsons rapport (Chalmers) framgår det att problemen inte utretts nog mycket för att kunna tas på tillräckligt stort allvar. Det gäller att kvantitativt visa på de verkligt stora effekterna som de faktiskt bidrar med. I Nederländerna finns transportmålen mer beskrivna i "National Transport and Travel Plan, NTTP".

16 The ABC location policy in the Netherlands, TNO Inro Reserarch Report 3-9-99/8

Storbritannien

Det har sedan 1994 införts gemensamma riktlinjer för planering av trafikplaneringar och bebyggelse (Planning Policy Guideline 13) i Storbritannien. 2001 skärptes stadsplaneringsriktlinjerna ytterligare i den engelska delen av Storbritannien. De nya kraven innebär att alla "större etableringar" ska vara tillgängliga med kollektivtrafik, till fots och med cykel. Med större etableringar avses etableringar som attraherar stora mängder människor så som fritidskomplex, större arbetsplatser, kontor och handel d.v.s. inte bara stormarknader. I England har man som i Nederländerna valt att arbeta med begreppet transportintensiv verksamhet.

I Storbritannien finns det regler (inte ren lagstiftning) som reglerar hur man får bygga hus och affärer etc. med avseende på tillgänglighet och utbudet av olika färdmedel. Dessutom finns en maxgräns för tillåtet antal parkeringsplatser som får byggas. "The transport ACT 2000" gav lokala myndigheter makt att införa vägavgifter och parkeringsrestriktioner om de önskade detta.

Det brittiska transportdepartementet arbetar för närvarande med att ta fram nya riktlinjer för utformningen av de länsvisa transportinvesteringsplanerna. Från och med år 2005 ska det bli krav på identifiering av områden med dålig tillgänglighet till dagligvaruservice samt redovisning av hur människors tillgänglighet via gång-, cykel- och kollektivtrafik påverkas av föreslagna infrastrukturinvesteringar.

För närvarande finns ett förslag från Labour regeringens enhet för social integration – Social Exklusion Unit (SEU) – att ytterligare skärpa planeringsriktlinjerna. I en rapport med förord av premiärminister Tony Blair betonas behovet av att stärka lokaliseringsskraven, i synnerhet för livsmedelshandel, så att nya butiker är lättillgängliga med cykel, till fots och med kollektivtrafik.

Även andra typer av åtgärder¹⁷ vidtas för att förbättra tillgängligheten till livsmedel och service, särskilt i stadsdelar med stor andel arbetslösa. Regeringen avser till exempel att vidga ett befintligt lånefinansieringsstöd för nya företagare att även gälla småskalig livsmedelshandel. Regeringen avser också att prioritera livsmedelshandelsföretag i områden med dålig service inom ramen för sitt utvärderingsprogram inom ekonomi rådgivning som är riktat mot småföretag.

När det gäller företag har Storbritannien valt att lyfta fram behovet av de gröna transportplanerna som ett stöd för att lösa transportproblemen. I DTLR 2001 årliga rapport fanns följande uttalande:

"It will encourage their use of travel plans, and will require a transport assessment to be prepared appraising the effect of mayor proposed development of transport. It will encourage those proposing major developments to support access by public transport, walking and cycling"

Regeringen vill uppmuntra till frivilliga åtaganden att genomföra transportplaner. Därför vill man föregå med gott exempel och genomföra dem på all statlig verksamhet. Med

¹⁷ Naturskyddsföreningens hemsida - www.snf.se.

målet att de skulle vara införda i regionerna från 1999 och för nationell verksamhet från år 2000.

Däremot finns det i Planning Guidance PPG13 (advice) råd som säger att de lokala myndigheterna bör se till att "New Development" större än en speciell storlek måste ha en grön transportplan som en del i planeringsarbetet. De liberala demokraterna har till och med framfört att de vill införa ett lagkrav så att större företag tvingas utveckla och använda gröna transportplaner.

Österrike

Idag finns inga rättsverktyg som för en verksamhetsutövare är tvingande när det gäller ett omhändertagande av frågor kopplade till Hållbart resande. I samband med tillståndsfrågor enligt gällande miljölagstiftning diskuteras visserligen också denna typ av frågor, men inga lagkrav finns ifråga om åtgärder eller liknande. Det är således tämligen likartat den svenska lagstiftningen kopplat till bland annat miljöbalkens 16 kap. 7 § ifråga om så kallade följd företag.

I Österrike finns idag system där en byggherre eller annan verksamhetsutövare kan söka bidrag för olika positiva insatser sett ur den fysiska planeringen på olika sätt. Vad som idag diskuteras är att utveckla denna procedur med en s.k. "Mobilitätsberatung", dvs. att även mobilitetsfrågorna skall beaktas på ett aktivt sätt vid en etablering. Detta är emellertid enbart diskussioner i dagsläget. Tankegången är i detta fall också på system med understödjande insatser där berörd etablering skall ha möjlighet till olika bidrag i de fall planerade åtgärder bedöms leda till positiva miljöresultat, och då med i huvudsak klimatfrågorna som utgångspunkt vid en sådan bedömning.

Även i Österrike, såväl som i Sverige, har vissa kontraproduktiva regelverk kunnat konstateras när det gäller en positiv utveckling inom miljöområdet och då exempelvis ifråga om Hållbart resande/Mobility Management. En utredning har genomförts av dessa förhållanden och då bland annat ifråga om beskattning och andra viktiga offentliga styrmedel.

Av de olika projekt som föregick beslutet om ett bidragssystem enligt ovan drog man på central nivå, i ett samprojekt mellan bland annat ministeriet och olika arbetsgivare, bland annat följande slutsatser ifråga om fungerande Mobility management system/hållbart resande:

- Mobility Management inom företag ger såväl möjligheter att uppnå miljöpolitiska mål, som att minska koldioxidutsläppen, som en god bas för transportrationaliseringar.
- Samverkan mellan företagsledning, personal såväl som med företrädare för de kollektiva transportmedlen är en viktig förutsättning för ett gott resultat.
- Finansiella styrmedel för ett ökat nyttjande av kollektiva färdmedel är viktiga att nyttja, såväl som möjligheterna att höja komforten på dessa som för transporter med cykel eller till fots. Andra viktiga styrområden är en ekologisk optimering av företagens samlade transportlogistik samt av vidtagna tjänsteresor.
- System bör skapas för att ge incitament för olika verksamheter inom Mobility Management. Åtgärder som föreslås är bland annat bidrag, olika system för god PR som certifiering eller annat marknadsunderstöd.
- Kontraproduktiva regelverk inom såväl skatteområdet som ifråga om förvaltningsteknisk art och i övrigt inom rättssystemet måste ändras.

Italien

I Italien har man de senaste åren arbetat med en transportplan som i enlighet med Kyotoavtalet visar på nödvändigheten i att förändra bilens marknadsandelar till fördel för andra transporter och färdstätt. Transport/logistik miljöministeriet har tagit fram dokumentet "Sustainable Developments in urban areas" (publicerad i G.U n179 on 3/08/1998). Vilket medförde att städer med mer än 150 000 invånare, företag/verksamheter med mer än 300 anställda eller 800 frilansare måste nominera en person som ansvarar för företagets Mobility management arbetet. Mobilitetsamordnarens (Mobility Managers) ansvar är att samla in och analysera information om det dagliga pendlingsresandet samt de transportmöjligheter som finns.

Det finns alltså ett lagstadgat krav men det innehåller inte några medel för bestraffning om åtgärder och program inte uppfylls. Men tack vare finansiering och bidrag från regeringen har redan 367st Mobility Managers blivit anställda¹⁸ i olika företag runt om i landet. Beslut togs av miljöministeriet, december 2000, och publicerades i G.u. n80 on 5/04/2001 under titeln "Financing of municipalities for the realization of radical politics integrated invention for sustainable mobility in urban areas as well as for the management of transport demand".

Den centrala regeringen är ansvariga för den generella transportpolicyn, regionerna kontrollerar däremot kollektivtrafiken och dess planer. Kommunerna kan genom den urbana transportplanen kontrollera och styra människors färdval genom implementering av olika zoner. Kommunerna är också ansvariga för att genomföra utvecklingen och införandet av miljöbättre transporter samtidigt som ansvaret för markanvändningen ligger på denna nivå.

18 MOST final report, annex IV/ Italy

Frankrike

Urban Mobility Masterplans (på franska förkortat PDU) har introducerats i Frankrike¹⁹. Det kommer främst ur lagen för intern transport organisation (LOTI, loi d'Orientation des transports intérieurs, 1982) ett ramverk för organisation av de urbana transporterna i Frankrike. Lagen slår fast att transportsystemet måste möta behoven hos invånarna genom det bästa ekonomiska tillvägagångssättet för ett område. Alla områden med mer än 100 000 invånare (ca 60st) måste implementera en PBU. Även mindre områden får införa PBU på frivillig basis. Påtryckningar har även kommit från lagen för luftkvalité och rationellt användande av energi (LAURE).

PDU:n slår fast principer för hur hanteringen skall ske av person- och godstransporter, trafikflöden, parkeringspolicy, management av urbana vägar, Mobility management, stödjande av kollektivtrafik, samåkning, cykling, gång och resesäkerhet i urbana områden. PDU:n skall se till att: bilresandet reduceras, kollektivtrafiken utvecklas, gång och cykling stöds, de stora vägarna och transporterna sköts om, parkeringen organiseras och att man uppmuntrar införandet av transportplaner (gröna transportplaner) hos företag/verksamhetsdrivare.

Det är kommunen som har ansvaret för att planen tas fram. Främst gäller det att skapa en plan (PDU) för hela staden och därefter att bryta ned den på olika nivåer med olika aktiviteter i staden. PDU:n medför att det inom de närmsta åren kommer att implementeras ett nätverk med syftet att förbättra transporterna för företag och andra större arrangemang som skapar transporter i alla urbana områden med mer än 100 000 invånare.

Innan PDU:n blir godkänd av transportmyndigheten skall den sändas ut till allmänheten på remiss. Fem år efter godkännande måste den införas och om nödvändigt revideras. PDU:n måste stämma med den regionala luftkvalitetsplanen (PRQA) och med den lokala sammanhållningsplanen (SCOT). När sedan de lokala markanvändningsplanerna dras upp så måste de i sin tur stämma med PDU:n.

Det är ministeriet för territoriell planering och miljö som har ansvaret att övervaka och följa upp implementeringen av PDU-planerna, speciellt när det gäller miljöaspekterna. För att få bidrag till städerna till sina förbättringsåtgärder analyseras PDU:n av "The surface road and rail transport division", DTT där effektiviteten och innehållet i planen avgör om man får bidrag till genomförandet.

¹⁹ MOST final report, annex IV/ France

3. Sverige idag

Plan- och bygglagen

Den grundläggande tanken med PBL är att markanvändningen skall kontrolleras av samhället:

...med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer²⁰

Målformuleringen är dock vag och intetsägande. Den ger inte mycket ledning vid lösandet av konkreta tvister i PBL. ”Generellt kan det konstateras att såväl andra som tredje kapitlet i PBL saknar regler för konfliktlösning mellan två motstående intressen”. Vilket innebär att hänsynen till miljö- och energihushållning inte kan garanteras. Det finns en antydning till styrning då det uttryckligen sägs att beslutsfattaren skall beakta dessa intressen.²¹ Beslutsfattaren vanligtvis kommunen, har dock en stor frihet i avvägningens utförande och vilken avvägning skall tillmätas när beslut skall fattas²².

De instrument som finns och används idag som hjälpmedel är främst översiktsplaner och detaljplaner. (I PBLs kapitel två regleras de allmänna intressena och i kapitel 3 krav på placering och utformning).

Översiktsplaner upprättas för hela kommunen men de är inte rättsligt bindande och kan inte reglera eller annars rättsligt styra utvecklingen av kommunens transportsektor. Det samma gäller regionplan som upprättas för samordning mellan två kommuner.

Genom detaljplanerna finns det dock en större möjlighet att påverka. Då prövas markens lämplighet för bebyggelse och det sker en reglering av bebyggelsemiljöns utformning. Sådan prövning sker för ny samlad bebyggelse och i vissa fall för enstaka byggnader eller anläggningar. Det finns dock inga bestämmelser i detaljplanen som styr eller reglerar innehållet så att de även omfattar transportsektorns miljöpåverkan. Sådana överväganden får inordnas i detaljplanen om kommunen anser det behövligt. Det är alltså upp till kommunen att själv reglera om t. ex,

... ”skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och om det finns särskilda skäl - högsta tillåtna värden för störningar genom luftföroreningar, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap, miljöbalken”.

Kommunen ges en viss rätt att meddela gränsvärden för immissionen. Gränsvärdets högsta tillåtna värde sätts utifrån rådande eller önskad miljö kvalitet. Gränsvärdet kan utgöra ett hinder eller åtminstone en begränsning vid anläggandet av en trafik anläggning eller bostadsområde. Men detta kan bara nyttjas av kommunen om särskilda skäl föreligger.

²⁰ 1 kap PBL

²¹ 2 kap PBL

²² Henrik Sandberg, Hållbarhetsanpassade transporter, VINNOVA Rapport VR 2001:7

Detaljplaner kan alltså utgöra ett hinder mot att en viss transportanläggning uppförs eller transportarbete utförs, men det gäller huvudsakligen vid lokalisering eller utformning av byggnader och anläggningar. Rättsverkan av ett immissionsgränsvärde är beroende av om byggnaden eller anläggningen skall tillståndsprövas eller inte. För trafikanläggningar som inte är tillståndspliktiga enligt MB eller annan särskild författning saknar detaljplan rättspåverkan.

Dagens MKB-regler i PBL uppvisar brister. MKB enligt miljöbalken riktar sig mot specifika projekt emedan en detaljplan (PBL) kan inrymma flera tänkbara ännu ej specificerade projekt på en planlagd yta. Enligt Henrik Sandberg²³ förefaller det som att man inte riktigt har insett de olika förutsättningar som gäller. Projekt-MKB ställer andra krav än en plan-MKB, och/eller en strategisk MKB²⁴, varför formuleringarna i PBL blir otydliga och svårtolkade.

PBLs betydelse för transporternas miljöpåverkan²⁵

PBL saknar direktiv om hur bebyggelse miljön skall utformas för att miljöeffektivisera transportarbetet. Det saknas alltså regler i PBL som t. ex innebär att beviljandet av en ansökan om uppförande av en trafikalstrande verksamhet. T. ex ett köpcenter även skall bedömas med hänsyn till den ökade miljöpåverkan pga. det utökade transportarbetet som det kommer att medföra.

Eftersom bygglov grundar sig på de beslutande planerna bör sådana beaktanden finnas med redan på planeringsstadiet. Ett tillstånd i form av bygglov i detaljplanerat område kan alltså inte vägas med motiveringen att den ökade transportökning som byggnaden kommer att medföra i området inte är godtagbar ur miljösynpunkt. Det saknas också regler som medför att kommunen skall beakta och utreda alternativ när den planlägger mark, såväl som vid de olika formerna av markanvändning som lokalisering.

Däremot är det möjligt att i ett icke detaljplanlagt område, enligt 8 kap 12§ PBL. Förutsättningen är att åtgärden inte överstämmer med vad som stadgas i kap 2 och 3 PBL då marklov lämnas om åtgärden ”I annat fall inte medför störningar för omgivningen” 8 kap 18§ 4p. PBL.

²³ Henrik Sandberg, *Hållbarhetsanpassade transporter, VINNOVA Rapport VR 2001:7*

²⁴ I de fall detaljplanen medger att marken används till byggnader eller anläggningar som kan medföra en betydande miljöpåverkan skall en strategisk MKB upprättas. Vilket betyder att konsekvenserna av markanvändning som tillåter anläggningar som genererar/attraherar transporter skall utredas på strategisk nivå innan beslut om detaljplan tas.

²⁵ Henrik Sandberg, *Hållbarhetsanpassade transporter, VINNOVA Rapport VR 2001:7*

Miljöbalken

I Sverige finns det således inte stöd i plan- och bygglagen, avseende transportintensiv verksamhet, i motsvarighet till det som finns i de Europeiska grannarnas plan- och bygglagstiftningar. Däremot finns det vissa möjligheter i dagens Miljöbalk.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har i ett arbetsmaterial framtagit av Kerstin Harvenberg m. fl., försökt att klargöra hur miljöbalken kan tolkas ur ett transporthänseende. Arbetsmaterialet visar på att det i det i vissa fall finns möjligheter att arbeta med verksamheters externa transporter i samband med MKB och tillståndsprövning. Det krävs dock att just dessa tillståndsprövningar skall genomföras för att transporterna skall kunna påverkas.

Grunden för att ta med transporterna i dessa hänseenden är de lagkrav och motiveringar som fanns inför framarbetningen av miljöbalken (1998:808) och som finns i 1 kapitel 1 § och även i Hänsynsreglerna 2 kapitel 1-5 §. De bygger i sin tur på resonemanget i propositionen där följande framkom:

Propositionen del 1 (97/98:45a) sidan 291: I beslutet om betydande miljöpåverkan får Länsstyrelsen besluta att även jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas. Med andra jämförbara sätt avses t ex att välja en annan typ av kommunikationsmedel (som exempel tas järnväg istället för inrikesflyg).

Propositionen del 1 sidan 346: (Om prövningens omfattning). Regeringen vill understryka att det är viktigt att prövningen av större verksamheter vid bl. a miljödomstolen och andra myndigheter inte bara omfattar utsläppen från verksamheten utan också effekterna från verksamheterna i ett vidare miljöperspektiv.

Propositionen del 2 (97/98:45b) sidan 15 f: (Angående miljöbalkens tillämpningsområde).

”Utöver de skador och olägenheter som orsakas av fastighetsanknuten verksamhet omfattas sådana verkningar från verksamheterna och åtgärderna som inte sker vid användandet av mark, byggnad eller anläggning. Detta innebär att krav med stöd av bestämmelsen kan ställas även på exempelvis transporter”.

Propositionen del 2 sidan 62: (Angående MKB)

”Med konsekvenser i övrigt avses även vad verksamheten eller åtgärden kommer att generera utöver direkt omgivningspåverkan, t ex ytterligare biltrafik i det område där verksamheten skall etableras”.

Propositionen del 2 sidan 208: (Kopplat till 16 kapitel 7 §)

”Vid prövning enligt denna balk skall hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan anses bli behövliga för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ändamålsenligt sätt.”

När en verksamhet tillståndsprövas bör i bedömningen av om verksamheten skall få komma till stånd och vilka villkor detta skall få ske beaktas även följd företag som nödvändiggörs av den ansökta verksamheten. Exempel på sådana följd företag är vägar och kraftledningar. Hänsyn kan även tas till farliga transporter som skall ske till och från

den prövade verksamheten. Vid tillståndsprovningen måste en rimlig avgränsning göras av följdföretagen så att endast följdföretagen som har ett omedelbart samband med den tillståndsprovade verksamheten beaktas.

Propositionen del 2 sidan 279: (kopplat till kapitel 26, tillsyn)

”Ansvaret för miljöbalkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövaren. Det är verksamhetsutövarens skyldigheter att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syfte uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för alla verksamheter av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vitas av någon privat. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, t ex transporter, omfattas”.

Exempel på rättsfall - transporter i tillståndsbeslut

En mängd kommuner och länsstyrelser har försökt att arbeta i enlighet med Miljöbalken och tidigare nämnda tolkning. Några exempel på tagna beslut visas i texten nedan.

Miljööverdomstolen

SSAB Tunnlåt Borlänge kommun. Beslut 2004-02-08

Ur Borlänge Tidning 9/2-04 www.borlangetidning.com/artikel.asp?id=881470

Skärpta krav för SSAB.

Miljööverdomstolen skärper kraven för SSAB Tunnlåts utökade verksamhet.

Bland annat måste bolaget utreda hur deras transporter kan bli mer miljövänliga och vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att minska miljöpåverkan. Särskild vikt ska läggas vid utsläppen av svavel- och kväveoxider samt stoft.

För drygt ett år sedan fick SSAB Tunnlåt tillstånd av miljödomstolen att utöka produktionen från 2,8 till 3,2 miljoner ton årligen. Beslutet överklagades av Naturvårdsverket och föreningen IDUN. I går ändrade miljööverdomstolen miljödomstolens beslut på följande sätt:

Avgörandet skjuts upp beträffande villkoren för interna och externa transporter samt för utsläpp till luft av oljedimma från kallvalsverket.

Bolaget ska i samråd med tillsynsmyndigheten utreda sina transporters påverkan på miljön samt vilka krav som kan ställas på transporterna, samt vad som ytterligare går att göra för att minska påverkan på miljön.

Särskild vikt ska läggas vid utsläppen av svavel- och kväveoxider samt stoft.

Utredningen ska också visa hur den planerade förnyelsen av fordonsparken påverkar energieffektiviseringen och utsläppen.

Bolaget ska också utreda omfattningen av störningar i omgivningen till följd av utsläppet oljedimma från kallvalsverket och redovisa vilka möjligheter som finns för att begränsa störningarna.

Resultatet av utredningarna ska ges in till miljödomstolen senast den 1 februari 2005.

Akzo Nobel Chemicals i Skoghalls kommun. Beslut 2003-05-06

Miljööverdomstolen fastställer miljödomstolens beslut som löd:

“Bolaget skall under prövotiden i samråd med tillsynsmyndigheten och Naturvårdsverket utföra följande utredningar och belysa kostnads- och miljöaspekterna av aktuella åtgärder. I frågan om transporter: Möjligheterna att minska miljöpåverkan av transporterna genom övergång till järnvägstransporter, krav vid upphandling av transporter mm”.

Miljööverdomstolen fastslår att 16 kap 7 § inte är begränsad till att gälla enbart farliga transporter.

Bolaget måste under en prövotid utreda möjligheterna att minska miljöpåverkan av alla transporter till och från verksamheten i Skoghall. En förutsättning för att villkor skall kunna föreskrivas är att den sökande skall ha rådighet över transporterna. Det kan de ha genom att de själva ombesörjer transporterna eller vid upphandling av transporttjänsterna.

Hyltebruk, Hylte kommun. Beslut 2004-05-06

Miljööverdomstolen ändrar Miljödomstolens beslut och föreskriver följande:

”Miljööverdomstolen uppskjuter med stöd av 22 kap 27 § miljöbalken avgörandet av slutliga villkor för transporter och energihushållning.”

Bolaget skall under en prövotid utföra följande utredningar i samråd med tillsynsmyndighet och Naturvårdsverket. Bolaget skall redovisa möjligheterna att minska transporterna till och från bolagets anläggningar. Redovisningen skall innehålla exempel på åtgärder och deras miljö- och kostnadsmässiga konsekvenser samt bolagets förutsättningar att genomföra dem.

Domen är överklagad och Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd (2003-11-03) med ungefär samma motivering som i fallet ovan.

Berg och Falk AB, bergtäkt i Ödeshögs kommun. Beslut 2003-05-15

Kammarrätten och Miljödomstolen ansåg att transporter inte omfattades av en prövning enligt miljöskyddslagen. Miljööverdomstolen beslutar att:

”Med undanröjande av Miljödomstolens dom återförvisar Miljööverdomstolen målet till Miljödomstolen för fortsatt behandling.”

Miljööverdomstolen fastslår att transporterna till och från verksamhet måste beaktas även vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen. Miljööverdomstolen fastslår att

”Vid lokaliseringsbedömning enligt 4 § miljöskyddslagen skall en allsidig bedömning göras av den föreslagna platsens lämplighet, varvid även transporterens inverkan på omgivningen skall beaktas”.

”För att en allsidig prövning i enlighet med 4 § miljöskyddslagen skall göras krävs att utredningen i målet kompletteras.”

Målet återförvisas till Miljödomstolen.

Preem Petroleum AB, Stockholms stad. Dom 2003-04-03

”Miljööverdomstolen upphäver miljödomstolens dom och Länsstyrelsens i Stockholms läns beslut samt avslår Preem Petroleum Aktiebolags ansökan om tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) till hantering av petroleumprodukter vid Loudden”.

I domskälen står bland annat följande:

”Vid lokaliseringssprövningen enligt 4 § miljöskyddslagen (1969:387) skall en allsidig bedömning göras av den föreslagna platsens lämplighet, varvid bl. a transporterens inverkan på omgivningen beaktas.”

Vid en jämförelse med andra platser har det visats att riskerna på grund av transporter är störst vid en placering vid Loudden, både för människor och för skärgårdsmiljön. Mot detta ställdes att företagen skulle kunna utnyttja befintlig anläggning vid Loudden och att transportsträckorna till kunderna skulle förkortas jämfört med övriga alternativ.

Miljödomstol

Gruvöns bruk, Grums kommun. Beslut 2002-10-31

”Bolaget skall under prövotiden utföra följande utredningar och belysa kostnadsaspekter och miljökonsekvenser av aktuella åtgärder”.

”I frågan om miljöpåverkan av transporter: möjligheterna genom val av lämpligt transportslag och genom nyttjandet av bästa teknik eller genom att ställa krav vid upphandling av transporttjänster i samband med inköp av råvaror minimera miljöpåverkan från transporter.”

Naturvårdsverket och Länsstyrelsen ställde krav på att villkor skulle föreskrivas bl a när det gäller transporter till och från verksamheten. Bolaget motsatte sig detta eftersom transportarbetet i stort till och från verksamheten inte är ett sådant följdföretag som avses i kap 16, 7§ Miljöbalken. Bolaget menade att i den mån transporter kan anses som följdföretag är det frågan om transporter i verksamhetens närhet.

Miljödomstolen hänvisade i skälen till förarbetena i miljöbalken (prop.1997/98:45 del 2 s.8 och 15f) och den av Bertil Bengtsson m.fl. skrivna kommentaren till miljöbalken, del I (Norstedts Blå Bibliotek) s 1:5 f). Miljödomstolen fann att det fanns lagstöd för villkorsreglering av transporter men att det inte alltid är möjligt eller lämpligt med villkorsreglering. En förutsättning för att villkoren skall kunna föreskrivas är att en tillståndshavare kan efterleva villkoret genom att på något sätt råda över frågan. När

exempelvis en kund ombesörjer transporten av en produkt kan sökanden inte anses råda över transporterna i sådan grad att villkor kan föreskrivas. I de fall en sökande däremot själv ombesörjer transporterna torde enligt miljödomstolens mening sökanden också kunna påverka de miljömässiga aspekter som skall beaktas vid utförande av transportarbetet. Detsamma gäller i princip när en sökande upphandlar transporttjänster.

Preem, Göteborgs kommun. Beslut 2002-07-03

Utsläppen från transporterna överskred utsläppen från raffinaderiet. ”Miljödomstolen uppskjuter med stöd av 22 kap, 27 § Miljöbalken avgörandet om slutliga villkor för miljöpåverkan av transporter.

”Bolaget skall under prövotiden utföra följande utredningar och belysa kostnadsaspekter och miljökonsekvenser av aktuella åtgärder”.

”I frågan om transporter: möjligheter att minska miljöpåverkan av transporterna”.

SNF Nordic AB, Borås kommun. Beslut 2003-08-15

”Bolaget skall aktivt arbeta för en god energihushållning, för minimerade miljöeffekter från transporter som följer av verksamheten samt för att minimera mängder och farlighet av det i verksamheten uppkomna avfallet.”

I motiveringen står det angående energi att energifrågan inte är så viktig i ett större energihushållningsperspektiv och att det finns tillräckliga skäl för bolaget att även utan särskilda föreskrifter, härom på eget initiativ, vidtar de åtgärder som inom rimliga gränser står till buds. Något särskilt handlingsprogram skall därför inte krävas genom villkor. Det finns emellertid motiv för att genom ett särskilt villkor tydliggöra en verksamhetsutövares skyldighet att aktivt arbeta med energihushållningsfrågorna oavsett hur omfattande verksamheten är. Ett sådant villkor medför skyldighet för bolaget att i den årliga miljörapporten redovisa hur villkoret uppfylls och vilka åtgärder bolaget vidtagit för att uppfylla det. Motsvarande skall gälla i fråga om miljöpåverkan från transporter som följer av verksamheten.

Länsstyrelsebeslut/Miljöprövningsdelegation

Sågverksrörelse, Borås kommun. Beslut 2003-04-25

”En handlingsplan skall finnas för minskad miljöpåverkan från transporter av råvaror, produkter och personal. En sammanfattande utvärdering skall vart tredje år tillställas tillsynsmyndigheten i anslutning till miljörapporten med början senast 2004-03-31”.

I motiveringen står att handlingsplanen bör vara bred och bland annat omfatta:

- Olika produktions- eller avfallshanteringsmetoders påverkan på transporterna.
- Möjligheter att minska vägtransporterna.

- Miljökrav i upphandlingen.
- Möjligheter till samordning/samutnyttjande.
- Miljöanpassning av fordon.
- En transportpolicy samt
- Uppmuntran till/underlättande av cykling och kollektivtrafik samt personaltransporter.

Miljöbalkskommittén föreslår en förenkling av miljöbalken

Som tidigare nämnts pågår det i dagsläget en allmän revidering av både PBL och MB. Hur denna kommer att påverka det framtida arbetet med miljöproblemen som alstras av transporterna är mycket intressant att klarlägga.

Miljöbalkskommittén har redan presenterat ett förslag. Kommitténs förslag är att förenkla miljöprövningen genom att minska de administrativa kraven, källorna till nedanstående text finns i bilagsdelen.

För de allra flesta verksamheter ska det vara möjligt att anpassa kraven på samråd, innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och prövningens omfattning till vad som behövs med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Det är bara för nyetableringar och stora ändringar av de största verksamheterna – de som har en betydande miljöpåverkan – som kraven måste specificeras i lagstiftningen.

Oavsett hur prövningen sker, måste beslutsunderlaget ändå alltid vara tillräckligt för att det ska gå att ställa krav enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Miljöbalkskommitténs viktigaste förslag är²⁶:

Miljökonsekvensbeskrivningar. Slopas i de flesta miljötillståndsprövningarna. Utredningen har kommit fram till att Sverige har haft orimligt många sådana beskrivningar, jämfört med länder som Danmark, Finland och Nederländerna. I framtiden behövs dessa bara för stora anläggningar. Mindre anläggningar behöver bara enklare konsekvensbeskrivningar anpassade till de enskilda fallen.

Samråd. Kravet på två olika samråd slopas också. Utredarna tycker att det räcker med ett obligatoriskt samråd. Dessutom kommer det bara att finnas formella samrådskrav för stora anläggningar, medan övriga samråd kan anpassas till de enskilda fallen.

Påbyggnadstillstånd. Företag som har velat bygga ut verksamheter har ofta varit tvungna att begära nytt tillstånd för hela verksamheten. Det kravet slopas också om utbyggnaden inte innebär betydande konsekvenser. Samtidigt införs dock en ny regel som innebär att företagen vart femte år måste redovisa hur de aktuella miljövillkoren står sig i förhållande till modern teknik.

²⁶ Se källor, bilagsdelen.

”Det får inte bli så att företagen söker det ena påbyggnadstillståndet efter det andra, så att man missar helhetsbilden”, säger Ulf Bjällås (ordf. i kommittén).

Regeringens prövning. **Utredarna vill också avveckla regeringens speciella prövning av större verksamheter, utom när det gäller vägar och järnvägar.**

Synpunkter kring Miljöbalkskommitténs förslag

Kommitténs förslag kommer att innebära ett antal konsekvenser. Efter en genomläsning, i kontext med den internationella studien, önskar författaren föra fram följande:

Miljöprövningen minskas samtidigt som det är det oklart hur miljöbelastningen från punktkällorna skall åtgärdas när tillståndsprövningarna och MKB kraven eventuellt minskas i Miljöbalken. Dessa problem riskeras dessutom att inte fångas upp i dagens omarbetningen av PBL.

Dagens lagstiftning innebär att regeringen alltid prövar om nyetablering av stora verksamheter skall tillåtas. Den prövningen begränsas i framtiden till att bara avse infrastrukturprojekt. För övriga typer av verksamhet räcker det med miljödomstolens tillståndsprövning.

”Vi vill se snabbare handläggningstider för företagen, utan att skyddet för miljön eller allmänhetens möjligheter till insyn för den skall försämrats” (Pagrotsky och Sommestad, enligt bifogat pressmeddelande)

Miljöprövningen för företagen effektiviseras och görs enklare. Bland annat föreslås enklare förfarande för miljökonsekvensbeskrivningar. Det ska bli lättare för företagen att tidigt få fram ett fullständigt beslutsunderlag så att man slipper upprepade kompletteringar som försenar prövningen, utredarna.

Miljökonsekvensbeskrivningar slopas för en mängd ärenden och företagen kan expandera utan att ompröva hela verksamheten. *Detta innebär att näringslivet blir en klar vinnare i utredningen ”En effektivare miljöprövning” som överlämnades till regeringen den 9 januari. (Miljöbalkskommitténs ordförande Ulf Bjällås)*

Förhoppningen både hos företagare och hos utredare är att förenklingarna ska sätta fart på näringslivets investeringar i ny miljövänlig teknik. Förändringarna kommer att öka investeringarna i Sverige, men det är viktigt med ett snabbt genomförande. Annars finns det en risk för att det blir en ”död hand” över alla investeringar medan företagen väntar på de nya reglerna. Det blir främst vid utbyggnader som tillståndsprövningen kommer att gå snabbare. När det gäller stora nyanläggningar har tillstånden i Sverige inte tagit längre tid än i andra länder, anser utredarna.

Dagens omarbetning riskerar att tappa bort transporter och dess effekter på samhället men det finns också stora möjligheter om man väljer att använda de resurser som frigörs vid förenklingen till att närmare studera och reglera transporter. Det gäller att komma ihåg att det är just Miljöbalken som reglerar transporter i Sverige (I PBL – finns inget stöd) emedan de Europeiska länder som tidigare förenklats sin miljöbalk reglerar, kontrollerar och förbättrar sina transporter via Plan- och bygglags lagstiftningar.

Oklart hur MKB-direktivet skall inlemmas i svensk lagstiftning

I omarbetningen av MB och PBL är det oklart hur EU:s MKB-direktiv skall inlemmas i den svenska lagstiftningen (Rådets direktiv (85/337/EEG) den 27 juni 1985, om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrad genom direktiv 97/11/EG²⁷).

Nedan följer en mer ingående redogörelse som lämnades av Regeringen angående direktivet²⁸ (om miljökonsekvensbeskrivningar, i propositionen om miljöbalken - inför införandet av nya skärpta regler om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalkens 6 kapitel).

Direktivet skall enligt artikel 1 tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön. Med projekt avses utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet inklusive mineralutvinning.

Enligt hittillsvarande lydelse av artikel 2 skall medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl. a på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges samt att de projekt som skall omfattas av en sådan bedömning anges i artikel 4. Artikel 2 ändras i direktiv 97/11 så att angivna projekt blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges.

Vidare, enligt en ny punkt 2a, kan en medlemsstat införa ett gemensamt förfarande för att uppfylla kraven enligt detta direktiv och kraven enligt direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det s.k. IPPC-direktivet.

27 EG-rätt

Beroende på vilken vilken normtyp EG-rätten uttrycks i är den direkt eller indirekt tillämplig i Sverige.

- Förordningar är rena EU-lagstiftning som är bindande i alla delar, de gäller omedelbart i alla medlemsländer.*
- Direktiv är endast bindande till vilka mål eller resultat som skall uppnås. Medlemsstaterna är då förpliktade att nå målet, tillvägagångssättet lämnas fritt.*

MKB-direktivet anger olika typer av verksamheter som skall analyseras innan myndigheten lämnar tillstånd. Verksamheterna inlämnas i två kategorier:

- 1) Verksamheter som påverkar miljön väsentligt (större verksamheter som Järnvägslinjer, Motorvägar, Nya vägar, vattenvägar, hamnar etc.)*
- 2) Verksamheter med mindre miljöpåverkan som kräver en MKB om man anser att olägenheter för miljön kan uppkomma. Bedömningen görs av medlemstaten i varje enskilt fall. I vissa fall kan de ansöka om undantag.*

28 Naturskyddsföreningens hemsida - www.snf.se

I artikel 4.1 i direktivet 85/337 anges att projekt inom de grupper som redovisas i direktivets bilaga 1 skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artikel 5–10. I vissa fall kan dock ett visst projekt undantas från föreskrifterna enligt artikel 2.3.

I bilaga 1 anges projekt som till stora delar överensstämmer med de projekt som regeringen för närvarande skall pröva enligt 4 kap. 1 § NRL förutom att bilagan även upptar större kommunikationsanläggningar.

Artikel 4.1 ändras inte i sak i direktiv 97/11 men bilaga 1 utökas med ett flertal projekt. Bl. a fler typer av vägar läggs till, stora avfallsanläggningar för förbränning eller kemisk behandling av även annat avfall än farligt avfall, reningsverk med en viss kapacitet samt dammar och rörledningar av viss storlek, pappersmassaindustrier samt vissa andra anläggningar och verksamheter.

I direktivets artikel 4.2 anges i nuvarande lydelse att projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artikel 5–10 när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär. *I detta syfte kan medlemsstaterna bl. a bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt, hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en bedömning enligt artikel 5–10.*

I bilaga 2 räknas upp ett stort antal projekt inom jordbruk, utvinningsindustri, anläggningar för energiproduktion, bearbetning av metaller, glasframställning, kemisk industri, livsmedelsindustri, textil-, läder-, trä- och pappersindustri, gummiindustri, infrastrukturprojekt samt andra projekt och ändringar i projekt som avses i bilaga 1.

Av artikel 4.2 ändras bestämmelsen i direktiv 97/11 så att frågan huruvida en miljökonsekvensbedömning skall göras för projekt enligt bilaga 2 skall medlemsstaterna bestämma genom a) granskning från fall till fall eller b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten. Oavsett vilken metod ett land väljer skall en bedömning göras med stöd av bl. a kriterier i en ny bilaga 3 huruvida projektens karaktär, lokalisering och effekter kräver en miljökonsekvensbedömning. Medlemsstaterna skall vidare säkerställa att de ansvariga myndigheternas avgöranden beträffande vilka projekt enligt bilaga 2 som skall bli föremål för en bedömning görs tillgängliga för allmänheten

²⁹

Det framgår från EU att ökad översyn är viktig i frågan. Hur detta skall vävas in de tidigare beskrivna Svenska lagtexterna blir svårtolkat och otydligt (författaren).

²⁹ Prop 1997/98:45

Möjligheter på lokal och regional nivå

Myndigheterna på lokal och regional nivå kan ställa krav på att olika transporter redovisas och åtgärdas om tydligare lagstiftning arbetas fram i Sverige. Beteende och resförändringar skulle i framtiden kunna kontrolleras i Miljöbalken och stödjande av infrastruktur och val av lokaliseringsplats kan styras i PBL.

Hos kommunen finns det varierande organisationer som hand har ärendena. I Göteborg ser det idag (våren 2004) ut enligt följande:

- Stadsbyggnadskontoret är ansvarigt för program och detaljplaner samt bygglov enligt PBL.
- Fastighetskontoret hand har genomförandeprocessen skriver exploateringsavtal och lämnar markanvisningar.
- Miljökontoret hand har all miljöprovning på verksamheten utifrån Miljöbalken.
- Trafikkontoret hand har visst ansvar för att uppfylla miljö kvalitetsnormer och andra miljökrav som påverkas av transporterna/trafiken.

När ett nybyggnadsärende/nyetablering bereds är det främst planeraren på stadsbyggnadskontoret som gör detaljplanen och övriga förvaltningar kan påverka denna genom remisser. Stadsbyggnadskontoret kan idag inte ansvara för att kräva verksamheterna på transportåtgärder (trafiken) däremot kan de kräva viss infrastruktur som kan underlätta ett annat resande än bara det som sker med bil. Länsstyrelsen kan gå in och ifrågasätta projektet/etableringsplatsen om det innebär att bl. a hälsa och miljö påverkas för mycket.

När verksamheten väl finns och/eller skall förändras är det andra aktörer som skulle kan påverka och kräva transportåtgärder så som fastighetskontoret, miljökontoret och trafikkontoret. De kan i dag påverka visst mycket via Miljöbalken och tillståndsprövningen, se tidigare kapitel om miljöbalken.

Viktiga aktörer i det fortsatta arbetet

I idag saknas det alltså en lagstiftning som gör det möjligt att klart agera enligt regeringens trafikpolitiska och regionalpolitiska målsättningar och miljömål både nationellt och lokalt men även på Europeisk nivå. För en fortsatt diskussion om en reviderad lagstiftningen som främjar ett långsiktigt hållbart resande är det viktigt att samla representanter från alla berörda organ:

- Deltagare från Miljö- och Näringsdepartementen.
- Deltagare från Miljöbalkkommittén och PBL-kommittéerna.
- Deltagare från förändringsarbetet med EU-kommissionens förslag om ramverk för hållbara städer med mer än 100 000 inv.
- Deltagare från Naturvårdsverket (MB), Boverket (PBL), Vägverket (sektorsansvar), Banverket samt Länsstyrelser (MB och PBL).

- Deltagare från kommunernas Stadsbyggnadskontor (PBL), Miljökontor (MB) och Trafikkontor.

4. Slutsats

Det kan konstateras att det i dagens Plan- och bygglagstiftning inte finns några regler som kan reglera en anläggnings/verksamhets/transporter. Det finns dock en koppling till Länsstyrelsen och dess roll att se till att miljö och hälsa inte skadas i större omfattning.

Det kan däremot konstateras att det (Länsstyrelsen i Västra Götaland) vid tolkning av befintlig Miljöbalk vid tillståndsärenden, dvs etablering eller förändring (t ex expansion av verksamheten) visat på möjlighet att ställa villkor som i sin tur kan avkräva transportredovisning samt åtgärder som slutligen redovisas i företagets årliga miljörapport.

Om däremot den nya revideringen av miljöbalken går igenom kan möjligheten för Länsstyrelsen och kommunerna att se över transporter påverkas. Men då finns det istället frigjorda resurser, i samband med förenklingen, som skulle kunna användas för att styra upp lagstiftningen och åtgärderna inom transportområdet.

Vid författarens jämförelse av andra europeiska länders lagstiftning på transportsidan kan det konstateras att Sverige inte har någon motsvarande styrning i Plan- och bygglagen. Dessutom är det oklart vad som kommer att gälla via Miljöbalken i framtiden. Detta samtidigt som Sverige har fått ett EU-direktiv om MKB att uppfylla. Det finns alltså stora risker att Sverige går åt ett annat håll än sina Europeiska grannar i transportfrågan om det inte görs en snabb översyn på transportområdet.

Internationell lagstiftning

Det land som idag har någon lagstiftning som reglerar transportintensiv verksamhet på bredden är Storbritannien (då främst den engelska delen). Även Nederländerna har haft detta men håller just nu på att omarbota sin lagstiftning. Troligen kommer det att även här växa fram något nytt och intressant. Därefter kommer några av våra nordiska grannländer som framförallt har lagstiftning som reglerar utbyggnaden av stormarknader (Danmark, Finland och Norge). Här diskuterar Danmark sin vilja att anamma de Holländska ABC-planerna för att strukturera all typ av transportintensiv verksamhet.

De studerade länderna visar alla utom Italien att de har haft reglering och styrning via plan- och bygglagstiftning. Det är bara i Italien som det ligger under transport/miljöministeriet. I Nederländerna pågår det en revidering av planeringsinstrumentet och den gamla ABC-metoden vilket har medfört att man i dagsläget flyttat fokus något till Miljölagstiftningen. Detta för att konkretisera vad den innebär för transporter men det innebär inte att planlagstiftningen lämnats som styrinstrument. Det är plan- och bygglagstiftningarna som varit starkast vid reglering av verksamheternas transporter. I Österrike finns det däremot i dagsläget ingen lagstiftning som reglerar denna typ av verksamhet.

Det kan alltså konstatera att man i länder med mycket trängsel och miljöproblem identifierat problem som transportintensiv verksamhet alstrar. Därför är de också mest intresserad av att åtgärda dessa problem och då främst utifrån motsvarigheten till vår Plan- och bygglag. Det är i länder som Storbritannien och Nederländerna som tillgänglighet kommit upp på dagordningen, både för kommunernas invånare och för

företagen/verksamheterna och dess anställda. Det är även i dessa länder samt i Italien som Gröna transportplaner introducerats som ett stöd för företagen i deras arbete med transporter. I och med dessa planer får de en modell med vilken de kan inventera och åtgärda sina transportproblem. I dessa länder arbetas det dessutom med all transportintensiv verksamhet och inte med speciella ”öronmärkta” verksamheter som externetableringar. Transportintensiv verksamhet rymmer en större grupp av olika verksamheter än externetableringar.

Eftersom att denna studie söker exempel på lagstiftning som har med transportintensiv verksamhet att göra fokuseras det mest på de planinriktade lagstiftningarna i Storbritannien och Nederländerna, med krav på ABC-planer och Gröna transportplaner. Men eftersom att Sverige som land gränsar mot Danmark, Finland och Norge är det också viktigt att Sverige kan samordnas med deras modeller och problem - i annat fall kan det skapas mer problem för våra grannar (i enlighet med mellan kommunala angelägenheter i PBL) Det finns mycket att lära av de finska och danska planlagstiftningarna.

Slutligen är även Italien och Frankrike intressanta att studera när det gäller de Europeiska förslaget på transportplaner för städer med mer än 100 000 inv. I dessa länder finns det exempel som visar hur man valt att göra detta införande.

De gjorda erfarenheterna i Europa är bra och mycket intressanta och dumt att avfärda. Istället är det viktigt att Sverige spinner vidare på vunna kunskaper och utifrån detta lättare utvecklar en lagstiftning som gör att svenska så väl som europeiska mål nås. Det finns mycket att vinna i en vidare utredning i lagstiftningsfrågan. I nästa del ges det några förslag på möjliga förändringar och åtgärder.

Hjälpmedel som underlättar framtida krav

För att underlätta de krav som kommer från EU och för att tillgodogöra oss de erfarenheter och bra exempel som finns i andra Europeiska länder finns det ett flertal hjälpmedel som går att inlemma och använda i Sverige. Ett första steg kan vara att:

Införa någon typ av ABC-planeringsinstrument (som funnits i Nederländerna och diskuteras i Danmark) som stöd för Stadsbyggnadskontoren vid handläggningar av detaljplaner för nya/förändrade verksamheter och för bedömning av tillstånd och planering av kollektivtrafik, cykel och gång (utifrån miljö, trängsel och tillgänglighet).

Införa krav på resplaner (så som till viss del skett i Nederländerna, Italien och England) som ett stöd och en metod för företagen att uppfylla, i enlighet med Länsstyrelsens villkor (MB) att åtgärda transporterna. Resultatet kan redovisas i företagens miljörapporter. Transportplaner har t ex internationellt visat sig vara ett gångbart instrument för att systematiskt kunna åtgärda transportfrågorna. I Nederländerna har det visat sig att antalet ensamresor med bil kan minskas med upp till 20 % med hjälp av dessa planer.

Ett andra steg är att utveckla dessa hjälpmedel vidare så att de är instrument för att uppfylla ”hållbarhetsplaner” i enlighet med EU- förslaget för städer med mer än 100 000 inv.(så som skett i Frankrike). I dessa fall stämmer ovan föreslagen förändring i

lagstiftningen som arbetssätt, ABC-plan och Grön transportplan väl in och kan fungera som stöd i det framtida svenska arbetet.

Omarbetningen av Miljöbalken frigör resurser som kan användas för att få grepp om transporterna

Det finns i dagsläget försök att närma sig transportfrågorna utifrån Miljöbalken. Nu kan dock denna möjlighet förändras i samband med att Miljöbalken ses över och att det sker en förenkling av prövningen, från tillståndsprövning till anmälningsplikt. Om detta sker och PBL inte förstärks riskerar Sverige alltså att stå utan lagstiftning på området. Tillståndet kompliceras av att det som tidigare nämnts från europeisk nivå finns krav om att inlemma ett EG- direktiv som idag inte placerats i Svensk lagstiftning.

En förändring av Miljöbalken på detta sätt innebär att möjligheten att se över transporterna reduceras betydligt. Detta är det enda lagliga instrumentet som kan påverkar transporterna i Sverige. I Nederländerna och England har man som tidigare nämnt valt att placera transporterna och kraven på dessa främst under motsvarigheten till plan- och bygglagen vilket gör att den regleringen kvarstår även om dessa länder också valt att genomföra en förenkling av sina miljölagstiftningar.

Detta skulle även kunna ske i Sverige om mer förs över till Plan- och bygglagen. De resurser som i samband med förenklingen av miljöbalken sparas kan användas här. En sådan förändring skulle även kunna underlätta inlemmandet av MKB-direktivet och medföra större fokus på transportproblemen istället för på utvalda enskilda verksamheter (stormarknader).

Ett bredare angreppssätt i Sverige skulle kunna innefatta följande förändringar av lagstiftningen:

- Koppla ihop MB med Plan- och bygglagen, tydliggör prövning i samband med detaljplan- och annan byggnadsteknisk prövning och stärk Länsstyrelsens roll och mandat vid bedömning av hälsa och miljö.
- Styr bort transportintensiv verksamhet från externa lägen främst via PBL med koppling till miljökrav i MB³⁰ så som sker bl a i Finland, Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Italien. Detta blir speciellt viktigt om det sker en förenkling sker av MB i Sverige³¹.
- Ökad även tillståndsplikten enligt MB för placering av transportintensiv verksamhet.
- Öka företagens medverkan via krav på transportplaner (Gröna resplaner) i PBL och i MB (för att möjliggöra uppföljning redovisas resultaten i den årliga miljörapporten)

³⁰ Fler exempel på lagstiftning finns hos SNF www.snf.se/verksamheter/trafik/externhandel.htm.

³¹ Fler exempel på lagstiftning finns hos SNF www.snf.se/verksamheter/trafik/externhandel.htm.

- Inlemma EU-direktivet i MB (så väl som i PBL). Regler om MKB för transportintensiva verksamheter i PBL förstärks så som sker i andra Europeiska länder.

De ovan nämnda förslagen motsätter inte en förenkling av MB där det är motiverat dvs. där arbetsinsatser kan frigöras utan att det går ut över miljöarbetet. Eftersom att transporter är allt viktigare som miljöproblem verkar det rimligt att dessa frigjorda insatser används på detta område istället.

Det kan alltså konstateras att Sverige behöver förändra ett antal lagstiftning och förordningar för att stödja en förändring av resandet i likhet med vad som skett i Europa. Dessa är främst PBL, Plan- och bygglagen samt MB, Miljöbalken. Även Inkomstskattelagen är viktig att förändrats och denna har tidigare utretts separat av Vägverket³². Frågan drivs även vidare av Göteborgsstad.

Det blir viktigt att förändra de svenska lagstiftningarna och hjälpmedlen så att Sverige lättare kan följa de Europeiska kraven och uppfylla landets egna målsättningar inom transportområdet. Det finns mycket att hämta både när det gäller idéer och konkreta förslag hos våra europeiska grannar där transporterna står i fokus.

32 Företagens påverkan på arbetspendlingen – ett internationellt perspektiv på styrmedel för de anställdas resbeteende, Vägverket 2001:23

BILAGOR

Miljödepartementet Pressmeddelande 2002-06-27

<http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/6271>

Plan- och bygglagstiftningen ses över

Regeringen beslutade i dag att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över plan- och bygglagstiftningen (PBL).

Kommittén ska ha tre övergripande mål för sitt arbete:

- * stärka PBL:s roll som ett instrument för hållbar utveckling.
- * utveckla PBL så att den skapar bättre förutsättningar för bland annat god miljö, bostadsbyggande och handel.
- * utveckla PBL så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och demokratiskt inflytande säkerställs och utvecklas.

I utredningen ingår att lämna förslag till en bättre samordning mellan plan- och bygglagen och andra lagar, bland annat miljöbalken. Kommittén ska se över vilka ändringar som krävs i PBL för att de nationella miljömålen ska nås. Kommittén ska också utreda frågor om regional samverkan, översiktsplanering och detaljplaner, hur kvalitet och hållbarhet ska kunna främjas i byggande och förvaltning samt frågor om tillsyn och kontroll.

– De senaste åren har vi sett flera exempel på brister i byggandet i Sverige, med fukt- och mögelskador som följd. Nu måste vi se över kontrollen och se vilka ändringar i lagstiftningen som behövs för att vi ska få en bättre kvalitet i byggandet, säger statsrådet Lena Sommestad.

Dessutom ska kommittén se över beslutsprocessen, instansordningen för överklagande samt analysera hur konkurrensaspekterna ska vägas in i PBL-bedömningar.

– PBL är i sig inget hinder för etablering av nya butiker; det är snarare en tillämpningsfråga för kommunerna. Nya aktörer ska kunna komma in på marknaden. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det inte finns något enkelt samband mellan antalet matbutiker i en kommun och prisnivån, säger Lena Sommestad.

Resultatet av utredningen redovisas till regeringen senast den 31 december 2004. Vissa frågor kommer dock att redovisas tidigare. Bland annat ska förslag till effektivisering av beslutsprocessen och instansordningen för överklagande redovisas senast den 30 juni 2003.

Göran Enander Planeringschef 08-405 47 09, 070-365 05 55, Erik Westman
Departementsråd 08-405 35 95

Miljödepartementet Miljöbalkskommittén M 1999:03 Pressmeddelande 2004-01-09

<http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/11003>

Miljöbalkskommittén föreslår förenklingsåtgärder av miljöprövningen

I dag överlämnar Miljöbalkskommittén sitt fjärde delbetänkande, ”En effektivare miljöprövning” (SOU 2003:124) till miljöminister Lena Sommestad.

Det fordras en miljöprövning före nyetablering och ändring av många slags verksamheter. Den har blivit onödigt krånglig i Sverige. Kommitténs förslag förenklar miljöprövningen genom att minska de administrativa kraven. Förslagen innebär däremot ingen minskning av kraven på att skydda miljön eller att vidta åtgärder för en hållbar utveckling. Med förslagen kan handläggningstiderna i många fall förkortas, utan att skyddet för miljön försämras eller att allmänheten går miste om insyn och möjligheter till påverkan. Reglerna överensstämmer också bättre med vad som gäller i andra EU-länder.

Förslagen i delbetänkandet gäller

- hur en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas och vad den ska innehålla,
- hur beslutsunderlaget ska kunna bli bättre så att sena kompletteringar kan undvikas,
- hur ändringar av befintliga miljöfarliga verksamheter ska tillståndsprövas,
- ett införande av anmälningsskyldighet istället för tillståndsprövning av vissa mindre vattenverksamheter,
- en tydligare tillståndsprövning av täkter samt
- vilka verksamheter som regeringen i fortsättningen ska tillåtlighetspröva

För de allra flesta verksamheter ska det vara möjligt att anpassa kraven på samråd, innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och prövningens omfattning till vad som behövs med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Det är bara för nyetableringar och stora ändringar av de största verksamheterna de som har en betydande miljöpåverkan som kraven måste specificeras i lagstiftningen. Oavsett hur prövningen sker, måste beslutsunderlaget ändå alltid vara tillräckligt för att det ska gå att ställa krav enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

För vissa mindre vattenverksamheter som idag fordrar tillstånd av miljödomstol, skall det i stället räcka med en anmälan till länsstyrelsen. I dag prövas täkter enligt särskilda regler som inneburit olika slag av problem. I fortsättningen skall täkter prövas enligt samma regler som andra miljöfarliga verksamheter. Täkter av torv, berg, grus osv. skall tillståndsprövas hos länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer eller, om miljöpåverkan är liten, anmälas till den kommunala miljönämnden.

Dagens regler innebär att regeringen alltid prövar om nyetablering av flera olika slag av stora verksamheter skall tillåtas. Den prövningen begränsas till att bara avse infrastrukturprojekt. För de övriga verksamhetstyperna räcker det med miljödomstolens tillståndsprövning.

Ordförande Ulf Bjällås 08 – 700 37 55, Huvudsekreterare Anna-Lena Rosengården 08 – 405 12 77.

Naturvårdsverket Pressmeddelande 2004-06-23

<http://www.naturvardsverket.se/index.php3?main=/dokument/press/2004/juni/p040623.htm>

Högsta domstolen inskränker tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet

Det är inte rimligt att kräva att verksamhetsutövaren ansvarar för miljöpåverkan från långväga transporter, konstaterar Högsta domstolen i en principiellt viktig dom. Kravet på utredning om transporternas miljöpåverkan upphävs därför.

Vid Miljödomstolens prövning av massa- och pappersbruket i Hyltebruk uppkom frågan om det är möjligt att ställa krav på transporter till och från verksamheten. Detta hävdade Naturvårdsverket, men bolaget motsatte sig det, i första hand med hänvisning till att transporterna inte omfattades av prövningen. Efter avslag i Miljödomstolen godtog Naturvårdsverkets argumentation av Miljööverdomstolen, men Högsta domstolen har nu bedömt att det inte är rimligt att ställa krav avseende långväga transporter vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken. Miljöpåverkan från sådana transporter får istället motverkas på andra sätt. Enligt Högsta domstolen är det istället rimligt att avgränsa prövningen till transporter i verksamhetens närområde. Dessutom menar Högsta domstolen att det vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet normalt sett inte är påkallat att meddela villkor om t.ex. avgaskrav eller andra krav som omfattar transportsektorn.

- Från miljösynpunkt är det av stor betydelse hur miljöpåverkan från transporter till och från verksamheter kan regleras, säger Joakim Kruse, jurist på Naturvårdsverket. Transporterna står för en stor del av de flesta verksamheters totala miljöpåverkan. Denna påverkan är inte begränsad till transporter inom närområdet. Koldioxidutsläppen från lastbilar har ökat och beräknas i framtiden öka mer än för vägtrafiken i genomsnitt. Domen innebär i praktiken att det inte är möjligt att rikta krav mot den som ger upphov till transporterna, i det här fallet utövaren av den industriella verksamheten. Istället måste andra typer av åtgärder riktas mot dem som utför transporterna, t.ex. aktörerna inom transportsektorn, fortsätter Joakim Kruse.

- Vi kommer nu att överväga om det behövs förslag till ändringar i lagstiftningen till följd av Högsta domstolens utslag. Domen kommer även påverka Naturvårdsverkets arbete med effektivitetsstrategin och däri ingående styrmedel för att minska miljöpåverkan från vägtransporter, avslutar Joakim Kruse.

För ytterligare information vänligen kontakta:

Joakim Kruse, jurist på Miljörättsavdelningen, 08-698 11 34, 0733-58 57 29,
joakim.kruse@naturvardsverket.se

Johan Axell, Informationsdirektör, Naturvårdsverket, 08-698 16 15, 0702- 94 48 48,
johan.axell@naturvardsverket.se

BILAGA

Miljödepartementet Näringsdepartementet Pressmeddelande 2004-01-09

<http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/11009>

Pagrotsky och Sommestad kommenterar förslag om snabbare miljöprövning för företagen

– Vi vill se snabbare handläggningstider för företagen, utan att skyddet för miljön eller allmänhetens möjligheter till insyn för den skull försämras.

Det säger näringsminister Leif Pagrotsky och miljöminister Lena Sommestad i en gemensam kommentar med anledning av det delbetänkande som Miljöbalkkommittén överlämnade till regeringen och miljöminister Lena Sommestad i dag.

Betänkandet innehåller förslag till hur miljöprövningen för företag kan effektiviseras och göras enklare. Bland annat föreslås enklare förfarande för miljökonsekvensbeskrivningar. Det ska bli lättare för företagen att tidigt få fram ett fullständigt beslutsunderlag så att man slipper upprepade kompletteringar som försenar prövningen.

En annan viktig del handlar om att vid ändringar av pågående miljöfarliga verksamheter göra det möjligt att pröva enbart ändringen, utan att behöva pröva hela verksamheten igen.

– Ett företag som redan gått igenom en noggrann miljöprövning och som vill expandera sin verksamhet ska inte behöva samma startsträcka som om man började från ruta ett, konstaterar Leif Pagrotsky.

Svante Hådel International presssekretare hos Leif Pagrotsky 08-405 5714, 070-660 3101

Johan Hasslow Pressekreterare hos Lena Sommestad 08-405 2027, 070-300 2008

Miljöbalkkommittén tillsattes 1999 i syfte att följa upp tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till ändringar som kan behövas. Kommittén fick genom tilläggsdirektiv våren 2003 i uppdrag att lämna förslag till hur miljöprövningen kan förenklas och effektiviseras utan att hälso- och miljöskyddskraven behöver åsidosättas.

Förslagen ska nu ut på remiss och en proposition beräknas kunna lämnas till riksdagen hösten 2004.

BILAGA

Byråkratin städas bort ur miljölagstiftningen. Miljökraven sänks inte, men tillståndsprövningen blir både enklare och snabbare, föreslår Miljöbalkskommittén.

Dagens miljö 2004-01-13 Av Valter Bengtsson

http://dagensmiljo.idg.se/ArticlePages/200401/13/20040113101357_DMI547/20040113101357_DMI547.dbp.asp

- Kritiken mot byråkrati och långa handläggnings-tider har varit berättig. Miljöbalken har motverkat sitt eget syfte. Investeringar har inte blivit av eller skjutits på framtiden. Nu tar vi bort bestämmelser som inte behövs, säger Miljöbalkskommitténs ordförande Ulf Bjällås.

Näringslivet är klar vinnare i utredningen "En effektivare miljöprövning" som överlämnades till regeringen den 9 januari. Miljöprövningen blir betydligt enklare för företagen på en rad områden. Miljökonsekvensbeskrivningar slopas för en mängd ärenden och företagen kan expandera utan att ompröva hela verksamheten.

- Större flexibilitet är nyckelordet, säger Ulf Bjällås.

Ändringarna kan träda i kraft redan vid nästa årsskifte, eftersom den politiska enigheten verkar vara stor om att ändringarna behövs. Nu går förslagen ut på remiss och en proposition från regeringen väntas under hösten.

Förhoppningen både hos företagare och utredare är att förenklingarna ska sätta fart på näringslivets investeringar i ny miljövänlig teknik.

Nu ökar investeringarna

Svenskt Näringsliv har bedömt att investeringarna i Sverige skulle kunna vara cirka 100 miljarder större varje år om reglerna i Sverige vore i nivå med EU-länderna i övrigt. Organisationen hävdar att det har medfört sämre teknik och tiotusentals förlorade jobb.

Ingela Bendrot, miljöchef på Svenskt Näringsliv, tycker att utredningens förslag är bra, även om hon inte är helt nöjd:

- Förändringarna kommer att öka investeringarna i Sverige, men det är viktigt med ett snabbt genomförande. Annars finns det en risk för att det blir en död hand över alla investeringar medan företagen väntar på de nya reglerna.

- Det finns också en hel del saker kvar att förbättra, bland annat när det gäller attitydfrågor. Det är stor skillnad mellan olika länsstyrelser och kommuner hur de hanterar frågorna, säger Ingela Bendrot.

Ingen max-gräns

Någon maximigräns för hur lång tid prövningen av ett miljötillstånd får ta införs inte, trots att exempelvis Nederländerna har en sådan regel.

- Vi har diskuterat regler om maxtider men bedömt att skulle bli för komplicerat, säger Ulf Bjällås.

Det blir främst vid utbyggnader som tillståndsprövningen kommer att gå snabbare. När det gäller stora nyanläggningar har tillstånden i Sverige inte tagit längre tid än i andra länder, anser utredarna.

En kontroversiell fråga återstår för miljöbalkskommittén - nämligen hur brott och straff ska hanteras. I dag kan företag som gör en miss åka på dubbla straff i form av dels en sanktionsavgift, dels ett vanligt åtal. Under våren blir kommittén klar med nya förslag som också väntas innebära lättnader för företagen.

Miljöbalkskommitténs viktigaste förslag:

Miljökonsekvensbeskrivningar. Slopas i de flesta miljötillståndsprövningarna. Utredningen har kommit fram till att Sverige har haft orimligt många sådana beskrivningar, jämfört med länder som Danmark, Finland och Nederländerna. I framtiden behövs dessa bara för stora anläggningar. Mindre anläggningar behöver bara enklare konsekvensbeskrivningar anpassade till de enskilda fallen.

Samråd. Kravet på två olika samråd slopas också. Utredarna tycker att det räcker med ett obligatoriskt samråd. Dessutom kommer det bara att finnas formella samrådskrav för stora anläggningar, medan övriga samråd kan anpassas till de enskilda fallen.

Påbyggnadstillstånd. Företag som har velat bygga ut verksamheter har ofta varit tvungna att begära nytt tillstånd för hela verksamheten. Det kravet slopas också om utbyggnaden inte innebär betydande konsekvenser. Samtidigt införs dock en ny regel som innebär att företagen vart femte år måste redovisa hur de aktuella miljövillkoren står sig i förhållande till modern teknik. "Det får inte bli så att företagen söker det ena påbyggnadstillståndet efter det andra, så att man missar helhetsbilden", säger Ulf Bjällås.

Mindre vattenverksamheter föreslås slippa tillståndsprövningen och behöver bara anmäla verksamheten.

Grustäkter. Specialreglerna för grus- och bergtäkter slopas. Verksamheterna ska nu bedömas som all annan miljöfarlig verksamhet. "Det här minskar krånglet med att få tillstånd att bryta sten och grus. Återvinning av sådant material blir också mycket enklare", kommenterar Lars Hultkvist, vd för Sveriges Bergmaterialindustri.

Regeringens prövning. Utredarna vill också avveckla regeringens speciella prövning av större verksamheter, utom när det gäller vägar och järnvägar.

Naturvårdsverket Pressmeddelande 2004-03-01

<http://www.naturvardsverket.se/index.php3?main=/dokument/press/2004/mars/p040301.htm>

Naturvårdsverket föreslår mindre resurskrävande prövning

Färre verksamheter bör tillståndsprövas och den utvecklingen bör fortsätta i flera steg. Det är en slutsats i Naturvårdsverkets förslag till ändringar i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Naturvårdsverket har lämnat förslag till regeringen om ändringar i bilagan till förordningen (1 998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, den s.k. "FMH-bilagan". Bilagan definierar vilka verksamheter som kräver tillståndsprövning och vilka som är anmälningspliktiga.

Naturvårdsverket har initierat översynen för att lagtillämpningen ska bli mer effektiv och miljömålsstyrd. I takt med att miljöarbetet har ändrat karaktär ställs nya krav också på myndighetsarbetet. Miljöbelastningen från punktkällor har minskat samtidigt som de små och diffusa källorna såsom varor, trafik, konsumtionsmönster och boende, har ökat i betydelse.

– Det är positivt att vi kan bidra till lägre kostnader för företagen och ändå nå miljömålen, säger Lars-Erik Liljelund, generaldirektör.

Reglerna behöver ändras så att de på bästa sätt stämmer med miljöbalkens syfte och gör det lättare att uppfylla de 15 miljö kvalitetsmålen som riksdagen har beslutat. Förslaget bidrar också till att minska den administrativa bördan för företagen.

I dag är omkring 6 000 verksamheter tillståndspliktiga. För ungefär 40 procent av dessa verksamheter regleras tillståndsplikten i EG-direktiv. Det innebär att tillstånd måste sökas både när en verksamhet startar eller när den ändras tillräckligt mycket. Det går åt resurser på både företag och myndigheter för detta som inte kan motiveras av miljönyttan. Nu föreslår Naturvårdsverket att cirka 1 350 tillståndspliktiga verksamheter som Sverige själv bestämmer över i stället blir anmälningspliktiga.

Det medför mindre byråkrati och resursåtgång utan att miljökraven på dem som förorenar ändras. Mellan 15 000 och 20 000 verksamheter är idag enbart anmälningspliktiga. För de allra minsta företagen behövs inte ens anmälan. För vissa av dem anser Naturvårdsverket att det räcker med att informera tillsynsmyndigheten när verksamheten sätter igång.

— Resurserna måste sättas in där de gör mest miljönytta, säger Peter Sörngård, projektledare för översynen.

Sammantaget innebär förslaget att kostnaderna minskar med uppskattningsvis 200 miljoner kronor per år, varav cirka 170 miljoner för företagen.

Arbetet med översynen har skett i dialog med många berörda intressenter, bland annat berörda centrala verk, Miljöbalkskommittén, Svenskt Näringsliv, länsstyrelser och kommuner.

BILAGA

Problembelysning – exemplet externhandel Södertälje.

I Södertälje planerar ICA Maxi en nyetablering och COOP forum en utbyggnad i ett externt läge. Det innebär att Södertälje skulle få totalt 18.000 kvadratmeter ny externhandel. Frågan har debatterats livligt.

Företrädare för Moderaterna i Nykvarn, Länsstyrelsen och Regionplane- och Trafikkontoret har pekat på att Södertälje har ansvar även för effekter på grannkommunerna och ser en uppenbar risk att utbyggnaden i Södertälje skulle förstöra ambitionen att bygga upp ett välfungerande centrum i grannkommunen Nykvarn.

Stockholms Handelskammare, Svenska Handel region Stockholm, Södertälje Socialdemokratiska kvinnoklubb, den lokala villaägareföreningen och Pensionärernas Riksorganisation - Södertälje har alla lämnat remissvar där man påpekar risken för utarmning av handeln i näraliggande lokala centrum, Södertälje centrum samt negativa konsekvenser för Nykvarn kommun. Flera organisationer efterlyser bättre konsekvensanalyser för hur miljön och handeln kommer att påverkas.

Enligt Svensk Handels bedömning kommer den planerade dagligvaruhandeln att ta hela 15 procent av marknadsandelen från övrig handel i Södertälje vilket kan ge allvarliga effekter på servicenivån i centrum och bostadsområden.

1988 slöt Södertälje kommun ett femårigt avtal med en handlare i Järna där kommunen förband sig att upplåta mark till en affärsanläggning. Avtalet har sedan förlängts. Enligt avtalet drabbas kommunen av två miljoner kronor i skadestånd om avtalet inte genomförs.

Den ansvarige planarkitekten har uttalat att han under sina 30 år i arbetet aldrig har varit med om ett projekt som utsatts för så massiv kritik men ändå körts vidare.

Grannar till den planerade anläggningen har nu i sin kraft som sakägare överklagat ärendet till regeringen. Man säger att miljöhänsyn och hänsyn till levande centrum och service i bostadsområden har fått stå tillbaka för att kommunen absolut vill undvika skadestånd. Man menar att en ordentlig prövning av ärendet i en demokratisk process inte genomförts.

Boverket, som är den myndighet som ansvarar för bebyggelseutvecklingen i Sverige, ger i ett yttrande februari 2003 de kringboende rätt.

Boverket uppmärksammar i yttrandet den problematik som generellt finns rörande externhandel med ökat trafikarbete, försämrade service för svaga och icke bilburna grupper genom nedläggning av landsbygdsaffärer och områdesbutiker samt risken för utarmning av befintliga tätortscentrum. Man bedömer att den planerade anläggningen i Södertälje är en externhandel genom sin utformning och trafikorienterade läge.

Boverket efterlyser bättre konsekvensutredningar:

Miljökonsekvenserna är otillräckligt utredda. Bl a saknas beräkningar av det totala trafikarbetet.

Konsekvenserna för omkringliggande handel är otillräckligt utredda.

Etableringen överensstämmer inte med kommunens handelspolicy.

Om affären innebär nedläggning av omkringliggande handel finns risk att man bryter mot kraven i Plan- och bygglagen (2 kap. 2 och 4 § PBL). De grundläggande kraven på den fysiska planeringen är att den skall medverka till en hållbar utveckling av den byggda miljön. Som förutsättning för en sådan utveckling ska enligt 2 kap, PBL hänsyn tas vid fysisk planering till ekologiska, ekonomiska, kulturella och sociala förhållanden.

Kommunen har inte angett några specifika motiv från allmänna utgångspunkter vare sig till att etablera externhandeln eller dess läge. Motiven gäller främst den enskilde näringsidkarens intresse att etablera en affär. Detta skall vägas mot de allmänna intressena som en god miljö och tillgången till handel.

Noteringen i planbeskrivningen att anläggningen kan skärpa konkurrensen och förstärka utbudet är inte underbyggd och därmed otillräcklig som motiv.

Sammanfattningsvis så finner Boverket att utredningen i ärendet inte ger tillräckligt underlag för avvägningar mellan de intressen som talar för och emot anläggningen. Risken för intrång i motstående allmänna och enskilda intressen är uppenbar. Förslaget blir därför att den antagna detaljplanen därför ej bör fastställas.

BILAGA

Naturskyddsföreningens åsikter om MKB-direktivet, revideringen av Miljöbalken samt Plan- och bygglagen

Regeringen (har) ännu inte fullständigt implementerat MKB-direktivet med bilagor i svensk rätt. Infrastrukturprojekt för tätortsbebyggelse, inklusive shoppingcentrum och parkeringsplatser är nämligen en av de verksamhets typer där MKB-direktivet ställer krav som inte har någon motsvarighet i svensk rätt. Sådana infrastrukturprojekt finns på direktivets bilaga II. Därmed ska de MKB-krav som gäller för projekt upptagna på bilaga II också gälla för sådana projekt i Sverige.³³

För det första kan det konstateras att externa köpcentran leder till betydande miljöpåverkan.³⁴ Mot bakgrund av ovan förda resonemang och med konstaterande av att MKB-direktivet har direkt effekt³⁵ samt att en fördragsenlig tolkning av lagstiftningen alltid ska ske, ska miljöbalkens och MKB-direktivets MKB-krav därför tillämpas inför beslut med rättsverkan om projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcenter och parkerings platser³⁶.

Örebro kommuns beslut om detaljplan i det här överklagade ärendet är ett sådant beslut med rättsverkan. Plan- och bygglagens MKB-regel i 5 kap 18 § ska enligt fördragsenlig tolkning³⁷ därför tolkas (idag) så att kravet på MKB enligt miljöbalken och MKB-direktivet måste tillämpas vid miljökonsekvensbeskrivningar av externhandel inför beslut med rättsverkan om sådana projekt.

Plan- och bygglagen måste ändras

Det menar SNF i ny utredning om externa köpcentran 2003-04-03

[...] I dagsläget är det helt upp till kommunerna själva att bestämma var ett köpcentran ska få byggas. Vi kräver nu att plan- och bygglagen ändras så att större köpcentran bara byggs på platser dit de allra flesta kunder kan ta sig utan bil. Länsstyrelserna bör dessutom få större rätt att ingripa när kommunernas planer och bygglov motverkar riksdagens miljömål, säger Mikael Karlsson.

SNF föreslår också att nya bindande rättsprinciper för hållbar planering skrivs in i plan- och bygglagen. Till exempel bör nationella och lokala miljömål få ett reellt inflytande över planeringsärenden på alla nivåer, och ny bebyggelse ska inte få skära av förbindelselänkar mellan skyddade grönområden som är viktiga för friluftslivet och som kan fungera som spridningsvägar för vilda djur och växter.

³³ Det enklaste sättet att rätta till svensk lagstiftning och säkerställa att kraven enligt EG-rätten följs är att sätta upp externa köpcentran av viss storlek på bilaga I i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Se Svenska Naturskyddsföreningens PM, Skisser till reglering av externa köpcentra. av Karolina Ardesjö Lundén <http://skarv.snf.se/pdf/rap-stormarkander-lagregler.pdf>

³⁴ Rapporten Stormarknaderna och miljön Kunskapsöversikt och förslag till åtgärder av Per Elvingsson <http://skarv.snf.se/pdf/rap-stormarknader.pdf>

³⁵ EG-domstolens dom C-72/95

³⁶ Direktiv 85/337/EEG art 4 och bilaga II punkt 10 b

³⁷ Artikel 10 EG-fördraget

– Eftersom att politikerna hittills inte varit intresserade av en konstruktion där miljöbalkens kravregler tillämpas i plan- och byggärenden föreslår vi nu radikala ändringar i plan- och bygglagen. Vi hoppas att den statliga utredning som ser över lagen tar fasta på våra förslag och vässar lagen så att den pågående utbyggnaden av externhandel bromsas, säger Karolina Ardesjö Lundén, miljöjurist hos SNF.[...]

BILAGA

PBL- och MB-kommittéerna

PBL-kommittén/[Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen](#)

Ordförande: Lars Eric Ericsson 08-405 29 19, 070-200 63 91, lars-eric.ericsson@finance.ministry.se

Sekreterare: Susanne Bagge 08-405 27 97, susanne.bagge@environment.ministry.se
www.sou.gov.se/pbl/

Miljöbalkskommittén

Ordförande: Ulf Bjällås, 08-700 37 55, Ulf.bjallas@svea.dom.se

Sekreterare: Anna- Lena Rosengarten, 08-405 12 77, Anna-lena.rosengarten@enviroment.ministry.se
www.sou.gov.se/miljobalken/

BILAGA

Frågor ställda i genomförd internationell utblick (kap 2)

What control measures (plans/guidelines/other pre-test measures) apply in your country to the establishment and operation of transport-intensive businesses? How are these used?

Vilka regleringsinstrument (planer/lagstiftning/andra förprövningsinstrument) finns i ert land vid nyetableringar och drift av transportintensiv verksamhet? Hur används dessa?

1) Do you have any plans or guidelines that take into account sustainability in relation to freight transport and passenger travel in your country? What kinds of plans or laws exist for different zones and residential areas?

Vilka planer/lagstiftning/förprövningsinstrument finns i ditt land - för olika områden/zoner, bostadsområden, företagsetableringar för transportintensiv verksamhet. Prövning som påverkar godstransporterna såväl som personresornas omfattning och utseende ur hållbarhetssynpunkt?

2) *What kinds of control measures are used during the establishment phase and operation phase?*

Vilka regleringsinstrument är framtagna för etableringsfasen respektive driftsfasen?

3) *Which authority has laid down these plans/rules? When/where and by whom where they adopted, and why?*

Vilka auktoriteter har skapat dessa? Av vem/vilka blev de antagna och varför?

4) Are other measures used to support the implementation of these plans and rules? What kind of measures?

Används andra styrmedel (både piskor och morötter) för att stödja genomförandet av dessa, vilka?

5) Who has the responsibility for enforcing these plans and who controls the observance of the regulations?

Vem har ansvaret för att genomdriva och vem har ansvaret för att kontrollera att dessa förprövningsinstrument följs?

6) Are these regulations controlled/followed up, how and by whom? How do you measure the benefits?

Hur mäts vinsterna/fördelarna av förprövningsinstrumenten?

7) How do the various parties involved (businesses, local authorities, government) regard these tools?

Hur uppfattas dessa instrument av olika aktörer (verksamheter, kommuner, staten)?

8) What benefits and inconveniences do these rules/plans have for the various parties?

Vilka nyttor och olägenheter skapar dessa instrument för aktörerna?

9) Are the benefits to the various parties viewed in relation to their inconvenience?

Har nyttorna/vinsterna (se fråga 6) för olika aktörer (samhällen och verksamheter) ansetts stå i proportion till olägenheterna?

10) Which steps or measures have been most cost-effective in relation to the effort and inconvenience?

Vilka delar/ instrument har varit mest verkningsfulla (nyttiga) med hänsyn till insatsen och olägenheterna?

11) *Other general experiences?*

Annan generell erfarenhet