

Lagrådsremiss

Ett utvidgat miljöansvar

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 8 mars 2007

Andreas Carlgren

Egon Abresparr
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås lagändringar för att genomföra det s.k. miljöansvarsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador). Förslagen innebär att bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken om ansvar för miljöskador i form av föroreningsskador kompletteras med bestämmelser om ansvar för sådana allvarliga miljöskador som omfattas av direktivet. Det ansvaret gäller inte bara allvarliga miljöskador orsakade av föroreningar utan även skador orsakade av andra störningar. Med förslagen preciseras vad som avses med en allvarlig skada på den biologiska mångfalden av skyddade arter och naturliga livsmiljöer och vilka krav som ställs på avhjälpandet av en sådan skada.

I fråga om fastighetsägares subsidiära ansvar för föroreningsskador föreslås en avgränsning av de fastighetsförvärv som kan medföra ansvar.

Miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken föreslås få rätt att överklaga beslut om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap.

I miljöbalkens bestämmelser om säkerheter föreslås att alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden skall kunna godtas som åtgärder för säkerställande av ansvaret för kostnaderna för avhjälpande av en miljöskada och andra återställningsåtgärder. Säkerheten skall vara tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål. Det är verksamhetsutövaren som skall visa att en erbjuden säkerhet uppfyller dessa krav. När förhållandena medger det, kan en säkerhet ställas successivt och justeras.

Slutligen föreslås straffbestämmelser om överträdelse av vissa regler i EG:s förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2007.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken	26
3	Ärendet och dess beredning.....	27
4	Gällande rätt	28
4.1	Miljöansvaret i miljöbalken	28
4.2	Tillsyn över förorenade områden.....	28
4.3	Miljöorganisationers talerätt	29
4.4	Säkerheter	29
5	Allmänt om miljöansvarsdirektivet	31
6	Genomförandet av miljöansvarsdirektivet i svensk rätt	36
6.1	Miljöansvarsdirektivet och 10 kap. miljöbalken.....	36
6.2	Föroreningsskador och allvarliga miljöskador.....	39
6.3	Kretsen av ansvariga för allvarliga miljöskador	50
6.4	Termen avhjälpande.....	54
6.5	Definitionen av verksamhetsutövare.....	55
6.6	Försiktighetsmått vid överhängande fara för en allvarlig miljöskada.....	58
6.7	Ansaret för avhjälpande av allvarliga miljöskador	61
6.8	Skyldighet att redogöra för avhjälpandeåtgärder	65
6.9	Tillsynsmyndighetens prövning och beslut	65
6.10	Avhjälpandeåtgärdernas innehåll.....	68
6.11	Behörig myndighet.....	71
6.12	Skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten.....	74
6.13	Undantag från ansvaret	76
6.14	Begränsning av ansvaret	85
6.15	Fördelning mellan flera ansvariga	88
6.16	Preskription	89
6.17	Avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken	90
6.18	Sanktioner	91
6.19	Miljöorganisationers talerätt	93
6.20	Följändringar om tillträde för avhjälpande, m.m.	97
7	Beslut om miljöriskområden	98
8	Ansvarsgenombrott.....	99
9	Fastighetsägares subsidiära ansvar	101
10	Säkerheter i miljöbalken.....	103
10.1	Statens och kommuners skyldighet att ställa säkerhet....	103
10.2	Godtagbara former av säkerhet.....	106
10.3	Betryggande säkerhet.....	109

10.4	Successiva system och möjlighet att justera säkerheten	111
10.5	Följdändring i lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken	114
11	Straffbestämmelser till följd av Reach	114
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	117
13	Konsekvenser	119
14	Författningskommentar	124
14.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	124
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken	136
Bilaga 1	Miljöansvarsdirektivet	137
Bilaga 2	Sammanfattning av Miljöansvarsutredningens betänkande Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39).....	157
Bilaga 3	Miljöansvarsutredningens lagförslag	160
Bilaga 4	Remissinstanserna.....	180
Bilaga 5	Kemikalieinspektionens lagförslag.....	181

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken²

dels att rubriken närmast före 10 kap. 9 § skall utgå,

dels att i 22 kap. 25 § ordet ”efterbehandling” skall bytas ut mot ”avhjälpande av miljöskada”,

dels att nuvarande 10 kap. 5 och 8–14 §§ skall betecknas 10 kap. 9–11, 15–18 och 21 §§,

dels att de nya 10 kap. 9, 10, 15–18 och 21 §§ skall ha följande lydelse,

dels att 9 kap. 6 a §, 10 kap. 1–4, 6 och 7 §§, 15 kap. 34 §, 16 kap. 3, 9 och 13 §§, 24 kap. 1 och 5 §§, 27 kap. 2 §, 28 kap. 5 §, 29 kap. 5, 6, 8 och 9 §§ och 32 kap. 11 §, rubriken till 10 kap. samt rubrikerna närmast före 10 kap. 1 § och 28 kap. 5 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 10 kap. 10 § skall sättas närmast före den nya 10 kap. 15 §,

dels att det i balken skall införas sju nya paragrafer, 10 kap. 5, 8, 12–14, 19 och 20 §§ samt närmast före 10 kap. 2–4, 6, 8, 9, 14, 19 och 21 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i balken närmast före den nya 10 kap. 11 § skall införas en ny rubrik av lydelsen ”Skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 a §³

Vid prövningen av en ansökan om tillstånd till täkt skall behovet av det material som kan utvinnas vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd till täkt av matjord skall behovet av bruksbar jordbruksmark beaktas.

Tillstånd till täkt får lämnas endast om det ställs säkerhet för de villkor som skall gälla för tillståndet. *Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria den sökande från kravet på säkerhet.*

Tillstånd till täkt får lämnas endast om det för *uppfyllandet* av de villkor som skall gälla för tillståndet ställs säkerhet *enligt 16 kap. 3 §. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.*

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 30.4.2004, s. 56, Celex 32004L0035), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG (EUT L 102, 11.4.2006, s. 15, Celex 32006L0021).

² Senaste lydelse av 22 kap. 25 § 2002:175.

³ Senaste lydelse 2005:571.

10 kap. Förorenade områden

10 kap. Verksamheter som orsakar miljöskador

Ansvaret för utredning och efterbehandling

Definitioner

1 §

Detta kapitel skall tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med föroreningsskada avses i detta kapitel en miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, ett grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med allvarlig miljöskada avses i detta kapitel en miljöskada som är så allvarlig att den

1. genom förorening av mark utgör en betydande risk för människors hälsa,

2. genom påverkan på ett vattenområde eller ett grundvatten har en betydande negativ effekt på kvaliteten på vattenmiljön, eller

3. i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art, om skadan avser

a) ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2,

b) ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 §, eller

c) en art som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §.

Med avhjälpan avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada.

**Verksamhetsutövars ansvar för
avhjälpande**

2 §

Ansvarig för efterbehandling av sådana områden, byggnader eller anläggningar som anges i 1 § är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föreningen (verksamhetsutövare).

Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för det avhjälpande som följer av bestämmelserna i detta kapitel.

**Fastighetsägares ansvar för
avhjälpande**3 §⁴

Kan inte någon verksamhetsutövare utföra eller bekosta *efterbehandling av en föreнад fastighet* är var och en *efterbehandlingsansvarig* som förvärvat fastigheten och vid förvärvet *känt till föreningarna* eller då borde ha upptäckt *dem*. Avser förvärvet en privatbostadsfastighet enligt 2 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) ansvarar endast *en* förvärvare som *känt till föreningen*. I fråga om föreнад byggnad eller anläggning gäller detsamma den som förvärvat den fastighet där byggnaden eller anläggningen är belägen. Med förvärv av fastighet likställs förvärv av tomträtt.

Om det för en föreningsskada inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta det avhjälpande som följer av bestämmelserna i detta kapitel, är var och en som förvärvat den förenade fastigheten ansvarig, om förvärvaren vid förvärvet kände till föreningen eller då borde ha upptäckt den. I fråga om en föreнад byggnad eller anläggning gäller detsamma den som förvärvat den fastighet där byggnaden eller anläggningen är belägen. Med förvärv av fastighet likställs förvärv av tomträtt.

Om förvärvet avsåg en privatbostadsfastighet enligt 2 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) ansvarar endast den förvärvare som vid förvärvet kände till föreningen.

Första stycket tillämpas inte när en bank eller ett kreditmarknadsföretag har förvärvat en fastighet för att skydda fordran enligt 7 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Första och andra styckena gäller inte förvärv som en bank eller ett kreditmarknadsföretag gör för att skydda en fordran enligt 7 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

⁴ Senaste lydelse 2004:441.

Vid tillämpningen av denna paragraf skall med förvärv avses

- 1. köp, byte eller gåva,*
- 2. tillskott till ett bolag eller en förening, eller*
- 3. utdelning eller skifte från ett bolag eller en förening.*

Avhjälpandeansvarets innebörd

4 §

Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på efterbehandlingsansvar.

Den som ansvarar för att en föroreningsskada avhjälps skall i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.

När ansvarets omfattning bestäms skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att verksamhetsutövaren bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Om föroreningsskadan är en allvarlig miljöskada, får första och andra styckena inte tillämpas på ett sätt som gör att ansvarets omfattning blir mindre än vad som följer av 5 §.

5 §

Den som ansvarar för att en allvarlig miljöskada avhjälpas skall utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att

1. omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa,

2. om skadan är en sådan skada som avses i 1 § andra stycket 1, den förorenade marken inte längre utgör någon betydande risk för människors hälsa, och

3. om skadan är en sådan skada som avses i 1 § andra stycket 2 eller 3,

a) återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått,

b) kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande, och

c) om återställandet inte är möjligt, kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt.

När omfattningen av ansvaret enligt första stycket bestäms skall det beaktas om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som, när de ägde rum, var uttryckligen tillåtna enligt föreskrifter i lag eller annan författning eller enligt en myndighets beslut, eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då.

Ansvarsfördelning när flera är ansvariga

6 §

Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 § *första stycket*. En verk-

Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 *eller* 5 §. En verksamhets-

Nuvarande lydelse

samhetsutövare som visar att *hans eller hennes* bidrag till *föreningen* är så obetydligt att det inte ensamt motiverar *efterbehandling* skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till *föreningen* och till omständigheterna i övrigt.

Föreslagen lydelse

utövare som visar att *verksamhetsutövarens* bidrag till *miljöskadan* är så obetydligt att det inte ensamt motiverar *något avhjälpande* skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till *miljöskadan* och till omständigheterna i övrigt.

7 §

Om flera fastighetsägare eller tomt-rättshavare är ansvariga enligt 3 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning *annat inte* följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 § *första stycket*.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till vad de insett vid förvärvet och omständigheterna i övrigt.

Om flera fastighetsägare eller tomt-rättshavare är ansvariga enligt 3 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning *inte annat* följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 *eller* 5 §.

Preskription

8 §

Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på ansvar enligt 2–7 §§.

Kostnadsansvar när åtgärder medför värdeökning eller annan nytta

5 §

Den som äger en fastighet *som efterbehandling* kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att i skälig utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som *efterbehandlingen* medför.

9 §

Den som äger en fastighet *där avhjälpande åtgärder vidtas* kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att i skälig utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som *åtgärderna* medför.

8 §

I frågor om ansvar för kostnader att utreda föroreningar inom ett sådant mark- eller vattenområde eller en sådan byggnad eller anläggning som avses i 1 § tillämpas 2–4 samt 6 och 7 §§.

Ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning som avses i första stycket kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att svara för utredningskostnader som rör fastigheten i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan antas få av utredningen, de personliga ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt.

10 §

Ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att svara för utredningskostnader som rör fastigheten, byggnaden eller anläggningen i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan antas få av utredningen, de personliga ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt.

12 §

Om det upptäcks en överhängande fara för att en verksamhet eller åtgärd medför en allvarlig miljöskada skall verksamhetsutövaren genast underrätta tillsynsmyndigheten om detta.

Om de åtgärder som verksamhetsutövaren vidtar med anledning av den upptäckta faran inte innebär att faran avvärjs, skall verksamhetsutövaren så snart som möjligt underrätta tillsynsmyndigheten om detta och redogöra för de åtgärder som har vidtagits, kommer att vidtas eller behöver vidtas för att avvärja faran.

13 §

Om en allvarlig miljöskada har uppstått, skall verksamhetsutövaren genast underrätta tillsynsmyndigheten om detta och redogöra för de åtgärder som har vidtagits, kommer att vidtas eller behöver vidtas för avhjälpande.

Föreläggande om avhjälpande vid allvarliga miljöskador

14 §

Tillsynsmyndigheten skall pröva om de åtgärder som verksamhetsutövaren har redogjort för enligt 12 eller 13 § är lämpliga och tillräckliga. Tillsynsmyndigheten skall sedan förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder för avhjälpande som behövs enligt 5 §.

10 §

Länsstyrelsen skall *genom beslut* förklara ett mark- eller vattenområde *för* miljöriskområde om *det* är så allvarligt förorenat att det med hänsyn till riskerna för människors hälsa och miljön är nödvändigt att *föreskriva* om begränsningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått. Vid förklaringen skall *beaktas* föroreningarnas hälso- och miljöfarlighet, föroreningsgraden, förutsättningarna för spridning och den omgivande miljöns känslighet.

15 §

Om ett mark- eller vattenområde är så allvarligt förorenat att det med hänsyn till riskerna för människors hälsa och miljön är nödvändigt att *besluta* om begränsningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått, skall länsstyrelsen förklara *området som* miljöriskområde. Vid förklaringen skall föroreningarnas hälso- och miljöfarlighet, föroreningsgraden, förutsättningarna för spridning och den omgivande miljöns känslighet *beaktas*.

11 §

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som *är ansvarig* enligt 8 § att ge in den utredning som behövs för prövningen. I föreläggandet får länsstyrelsen *föreskriva* om tillträde för *efterbehandling* enligt 28 kap. 5 §. Länsstyrelsen *kan även* låta utföra nödvändig utredning på den ansvariges bekostnad.

16 §

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som enligt 2 eller 3 § *eller med stöd av 10 § är skyldig att svara för utredningskostnader* att ge in den utredning som behövs för prövningen. I föreläggandet får länsstyrelsen *besluta* om tillträde för *avhjälpande* enligt 28 kap. 5 §. Länsstyrelsen *får också* låta utföra nödvändig utredning på den ansvariges bekostnad.

12 §

När ett område förklaras som miljöriskområde skall länsstyrelsen *besluta* om inskränkningar i markanvändningen eller om att vissa åtgär-

17 §

När ett område förklaras som miljöriskområde skall länsstyrelsen *besluta* om inskränkningar i markanvändningen eller om att vissa åtgär-

Nuvarande lydelse

der som fastighetsägare *eller någon annan* vill vidta skall vara förenade med villkor eller skall föregås av en anmälan till tillsynsmyndigheten.

Sådana inskränkningar och sådan anmälningsplikt *som anges i första stycket* får avse grävning, schaktning och markarbeten, bebyggelseåtgärder, ändrad markanvändning samt andra åtgärder som kan innebära

– att belastningen av föroreningar i och omkring området kan komma att öka,

– att den miljömässiga situationen annars försämras, eller

– att framtida *efterbehandlingsåtgärder* försvåras.

Länsstyrelsen får även besluta att sådana åtgärder inte får vidtas eller att fastighet inte får överlätas förrän nödvändiga markundersökningar har utförts.

13 §

Länsstyrelsen skall ändra eller meddela nya villkor eller upphäva beslutet om miljöriskområde *när ett miljöriskområde har efterbehandlats* eller när föroreningarna *där av någon annan orsak* minskat så att *meddelade villkor om* inskränkningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått inte längre är nödvändiga.

Föreslagen lydelse

der som *den eller de* fastighetsägare eller *andra som omfattas av förklaringen* vill vidta skall vara förenade med villkor eller skall föregås av en anmälan till tillsynsmyndigheten.

Sådana inskränkningar och sådan anmälningsplikt får avse grävning, schaktning och *andra* markarbeten, bebyggelseåtgärder, ändrad markanvändning samt andra åtgärder som kan innebära

1. att belastningen av föroreningar i och omkring området kan komma att öka,

2. att den miljömässiga situationen annars försämras, eller

3. att framtida *avhjälpandeåtgärder* försvåras.

Länsstyrelsen får även besluta att sådana åtgärder inte får vidtas eller att *en* fastighet inte får överlätas förrän nödvändiga markundersökningar har utförts.

18 §

Länsstyrelsen skall ändra eller meddela nya villkor eller upphäva beslutet om miljöriskområde när föroreningarna *är avhjälpna* eller *har minskat* så att *beslutade* inskränkningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått inte längre är nödvändiga.

Undantag och ansvarsbegränsningar

19 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte miljöskador som

1. *omfattas av 10 kap. sjölagen (1994:1009),*

2. *omfattas av lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna,*

Nuvarande lydelse

14 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om miljöriskområden.

Föreslagen lydelse

3. orsakats av en väpnad konflikt, en fientlighet, ett inbördeskrig, ett uppror eller ett exceptionellt och oundvikligt naturfenomen som det inte varit möjligt att skydda sig mot, eller

4. orsakats av en verksamhet eller åtgärd vars enda syfte varit att skydda mot en naturkatastrof.

20 §

Om en miljöskada omfattas av en ansvarsbegränsning enligt 9 kap. sjölagen (1994:1009) skall bestämmelserna i detta kapitel inte tillämpas i strid med den ansvarsbegränsningen.

Bemyndiganden

21 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada och vilka åtgärder som behöver vidtas för avhjälpande av en sådan skada,

2. att vissa åtgärder för avhjälpande skall vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada,

3. undantag från bestämmelserna om allvarliga miljöskador i 5 och 12–14 §§, och

4. utredningen i ärenden om miljöriskområden samt tillfälliga inskränkningar och andra villkor enligt 17 § i samband med prövning av sådana ärenden.

Föreskrifter om undantag enligt första stycket 3 får meddelas endast

1. i fråga om verksamheter eller åtgärder som med hänsyn till sin art eller omfattning typiskt sett

a) inte anses kunna orsaka en allvarlig miljöskada, eller

b) syftar till en godtagbar påverkan på miljön, om undantaget inte

omfattar skador som orsakas av fel eller försummelse, eller

2. i den mån som behövs för att kunna göra avvägningar mellan olika väsentliga allmänintressen.

15 kap.

34 §⁵

Tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer *en ekonomisk* säkerhet för att de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten *fullgörs eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande.*

Tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren *för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 §.*

16 kap.

3 §

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för *efterbehandling* och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting *och* kommunalförbund behöver *inte ställa säkerhet.*

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd, godkännande eller dispens besluta om ytterligare säkerhet.

I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utskönningsbalken. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för *det avhjälpande av en miljöskada* och *de* andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. *I fråga om verksamheter som bedrivs av staten, kommuner, landsting eller kommunalförbund behöver dock säkerhet ställas endast om säkerheten krävs enligt föreskrifter i denna balk.*

En säkerhet skall godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten får ställas efterhand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten.

⁵ Senaste lydelse 2002:175.

9 §

Tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får för-
enas med skyldighet att utföra eller bekosta

1. särskild undersökning av berört område,
2. särskilda åtgärder för att bevara berört område, och
3. särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen

som verksamheten medför.

Denna paragraf innebär inte någon inskränkning av en *efterbehandlingsansvarigs* skyldigheter enligt 10 kap. Denna paragraf innebär inte någon inskränkning av en *avhjälpandeansvarigs* skyldigheter enligt 10 kap.

13 §⁶

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk. Detta gäller

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk *samt i frågor om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap.* Detta gäller

1. även i de fall överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet, och
2. även i de fall domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

För att få överklaga skall föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. Föreningen får dock inte överklaga beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

En miljöorganisation som vill överklaga en dom eller ett beslut som avses i första stycket skall göra det innan tiden för överklagande gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

⁶ Senaste lydelse 2006:1014.

24 kap.**1 §**

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 12 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom *bråds-kande* förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av *en* länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

5 §⁷

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, från det tillståndsbeslutet vann laga kraft, förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt föreskrift eller beslut med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet, *eller*

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga.

1. när, från det tillståndsbeslutet vann laga kraft, *det* förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt föreskrift eller beslut med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, *eller*

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

⁷ Senaste lydelse 2005:571.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får trots bestämmelserna i första stycket omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

27 kap.

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en myndighets kostnader.

Bestämmelser om skyldighet att ersätta en myndighets kostnader finns också i 10 kap. 11 §, 25 kap. 8 § och 26 kap. 22 § andra stycket.	Bestämmelser om skyldighet att ersätta en myndighets kostnader finns också i 10 kap. 16 §, 25 kap. 8 § och 26 kap. 22 § andra stycket.
--	--

28 kap.

Tillträde för *efterbehandling*

Tillträde för *avhjälpande*

5 §

Länsstyrelsen får besluta om tillträde under viss tid till en fastighet, en byggnad eller en anläggning om någon annan än den som äger eller innehar den är skyldig att där *efterbehandla förorenade områden eller göra undersökningar för sådan efterbehandling.*

Den som utför *åtgärderna* skall betala ersättning för skada och intrång om inte fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt själv har kostnadsansvar för *åtgärderna*. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol.

Länsstyrelsen får besluta om tillträde under viss tid till en fastighet, en byggnad eller en anläggning, om någon annan än den som äger eller innehar den är skyldig *enligt 10 kap. att där vidta en åtgärd för att avhjälp en miljöskada.*

Den som utför *åtgärden* skall betala ersättning för skada och intrång om inte fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt själv har kostnadsansvar för *åtgärden*. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol.

29 kap.5 §⁸

För *försvårande av miljökontroll* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. lämnar en oriktig uppgift i en ansökan, anmälan eller annan handling som skall ges in till en myndighet enligt en bestämmelse i denna balk, enligt en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av balken eller enligt en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av balken eller regeringens föreskrifter, om uppgiften från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn,

2. i fråga om en verksamhet eller åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna i 9, 11, 13 eller 14 kap. eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftsstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön,

3. bryter mot *bestämmelsen* i 10 kap. 9 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en upptäckt förorening,

3. bryter mot *en bestämmelse* i 10 kap. 11 §, 12 § första stycket eller 13 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en upptäckt förorening, *allvarlig miljöskada eller överhängande fara för en allvarlig miljöskada*,

4. i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av *genetisk* modifierade organismer bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. om skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden,

4. i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av *genetisk* modifierade organismer bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. om skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden,

5. i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat enligt 14 kap. 10 § om skyldighet att anmäla produkterna för registrering i ett produktregister, eller

6. i fråga om tillverkning eller utsläppande på marknaden av kemiska produkter eller biotekniska organismer bryter mot bestämmelserna i 14 kap. 23 § om skyldighet att underrätta om skadliga verkningar.

⁸ Senaste lydelse 2006:1014.

6 §⁹

För *bristfällig miljöinformation* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i fråga om kemiska produkter eller biotekniska organismer bryter mot bestämmelserna om produktinformation i 14 kap. genom att

a) felaktigt klassificera eller låta bli att klassificera en produkt med avseende på hälso- och miljöfarlighet när det gäller farliga ämnen eller beredningar enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bestämmelserna i 14 kap.,

b) låta bli att märka en produkt eller att lämna annan produktinformation enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bestämmelserna i 14 kap.,

c) låta bli att med en lämplig symbol eller beteckning för fara eller risk eller med annan tydlig varningstext märka en produkt eller på annat sätt lämna produktinformation, om märkningen eller informationen behövs till skydd för människors hälsa eller miljön, eller

d) lämna oriktig eller bristfällig produktinformation,

2. i fråga om kemiska produkter bryter mot en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier¹⁰ genom att

a) låta bli att märka en produkt med en farosymbol, en farobeteckning, en riskfras eller ett varningsmärke enligt vad som krävs i förordningens artikel 16.1,

b) låta bli att lämna säkerhetsdatablad enligt vad som krävs i förordningens artikel 16.3, eller

c) lämna oriktig uppgift i märkningen eller säkerhetsdatabladet, *eller*

3. i fråga om tvätt- eller rengöringsmedel bryter mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel genom att låta bli att märka förpackningar enligt vad som krävs i förordningens artikel 11.

c) lämna oriktig uppgift i märkningen eller säkerhetsdatabladet,

3. i fråga om tvätt- eller rengöringsmedel bryter mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel¹¹ genom att låta bli att märka förpackningar enligt vad som krävs i förordningens artikel 11, *eller*

4. i fråga om kemiska produkter bryter mot en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (*Reach*), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG

⁹ Senaste lydelse 2006:1014.

¹⁰ EUT L 63, 6.3.2003, s.1 (Celex 32003R0304).

¹¹ EUT L 104, 8.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0648).

och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG¹² genom att

a) låta bli att lämna säkerhetsdatablad enligt vad som krävs i förordningens artikel 31, eller

b) lämna oriktig eller bristfällig uppgift i säkerhetsdatabladet.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den inte kunnat försvåra bedömningen av risken för skada på människors hälsa eller i miljön. Ansvar skall inte heller dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 9 § första stycket 9.

8 §¹³

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift för totalförsvaret som har meddelats med stöd av 1 kap. 5 §, om en överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelserna har föreskrivits är straffbelagd,

2. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått inom ett miljöskyddsområde, som regeringen har meddelat med stöd av 7 kap. 20 §,

3. bryter mot en föreskrift eller ett beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 4 §,

4. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 §,

5. i ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 12 § vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring området, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar *efterbehandlingsåtgärder*,

5. i ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 17 § vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring området, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar *avhjälpanåtgärder*,

6. bryter mot den skyldighet att underhålla en vattenanläggning som följer av 11 kap. 17 § första stycket, 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

7. bryter mot ett förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,

8. bryter mot bestämmelsen i 13 kap. 8 § om utredning innan en geneteknisk verksamhet påbörjas eller mot en föreskrift om utredningen som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 9 §,

¹² EUT L 396, 30.12.2006, s. 1 (Celex 32006R1907).

¹³ Senaste lydelse 2006:1014.

9. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

10. bryter mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §,

11. bryter mot en bestämmelse om transport och därigenom transporterar avfall i strid med artikel 3, 5, 6, 8–10, 14–17 eller 19–24 rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen¹⁴, eller

12. bryter mot ett förbud mot fiske som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av 28 kap. 13 §.

För försök till brott mot första stycket 10 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller 9 § första stycket 5.

9 §¹⁵

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem¹⁶ om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG¹⁷,

¹⁴ EGT L 30, 6.2.93, s.1 (Celex 393R259)

¹⁵ Senaste lydelse 2006:1014.

¹⁶ EGT L 61, 3.3.1997, s. 1 (Celex 31997R0338).

¹⁷ EUT L 268, 18.10.2003, s. 24 (Celex 32003R1830).

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer¹⁸,

9. bryter mot en föreskrift om innehållsförteckning eller märkning av kosmetiska och hygieniska produkter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 24 §,

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel¹⁹,

11. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 21 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 21 § andra stycket om förbud att ta befattning med en avfallstransport, genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall, *eller*

12. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2 genom att för borttransport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport.

11. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 21 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 21 § andra stycket om förbud att ta befattning med en avfallstransport, genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

12. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2 genom att för borttransport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport, *eller*

13. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

¹⁸ EUT L 287, 5.11.2003, s. 1 (Celex 32003R1946).

¹⁹ EUT L 104, 8.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0648).

32 kap.

11 §

Medför en verksamhet som avses i detta kapitel att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att det uppstår synnerligt men vid användningen, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

Första stycket tillämpas också, om någon som är ansvarig för *efterbehandling* enligt 10 kap. vidtar en åtgärd som medför att fastigheten blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen. Vad som nu har sagts gäller dock inte om ansvaret för *efterbehandling* vilar även på ägaren.

Första stycket tillämpas också, om någon som är ansvarig för *avhjälpande* enligt 10 kap. vidtar en åtgärd som medför att fastigheten blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen. Vad som nu har sagts gäller dock inte om ansvaret för *avhjälpande* vilar även på ägaren.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2007.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om miljöskador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 1 augusti 2007, eller som ägt rum senare men härrör från verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 3 § miljöbalken i stället för dess lydelse enligt lagen (2006:649) om ändring i nämnda balk skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagen (2006:649) Föreslagen lydelse

16 kap.

3 §

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för *efterbehandling* och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver *inte* ställa säkerhet. Den som är skyldig att betala avgift eller ställa säkerhet enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet behöver inte ställa säkerhet för åtgärder som omfattas av sådana avgifter och säkerheter.

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd, godkännande eller dispens besluta om ytterligare säkerhet.

I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för *det avhjälpande av en miljöskada* och *de* andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. *I fråga om verksamheter som bedrivs av staten, kommuner, landsting eller kommunalförbund behöver dock säkerhet ställas endast om säkerheten krävs enligt föreskrifter i denna balk.* Den som är skyldig att betala avgift eller ställa säkerhet enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet behöver inte ställa säkerhet för åtgärder som omfattas av sådana avgifter och säkerheter.

En säkerhet skall godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten kan ställas efterhand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av den.

Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten.

3 Ärendet och dess beredning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 november 2004 tillkallade chefen för Miljödepartementet en särskild utredare (dir. 2004:159) med uppdrag att bl.a. lämna förslag till hur det s.k. miljöansvarsdirektivet skall genomföras i svensk rätt (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, EUT L 143, 30.4.2004, s. 56, Celex 32004L0035, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG, EUT L 102, 11.4.2006, s. 15, Celex 32006L0021). Miljöansvarsdirektivet återges i *bilaga 1*.

Utredaren valde namnet Miljöansvarsutredningen. I april 2006 redovisade Miljöansvarsutredningen delbetänkandet Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39) med flera förslag som behandlas i denna lagrådsremiss. Förslagen rör genomförandet av miljöansvarsdirektivet, bestämmelser om säkerheter och frågan om ansvarsflykt. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. Utredningens lagförslag återges i *bilaga 3*.

Förslaget har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2006/1831/R). Efter remisstidens utgång har Svenskt Näringsliv gett in ett yttrande som bilagts remissammanställningen. Svenskt Näringsliv har uppgett att även Svensk Energi, Lantmännens riksförbund, Skogsindustrierna samt Sveriges Kommuner och Landsting ställt sig bakom yttrandet.

Kemikalieinspektionen har tagit fram en promemoria (Regeringskansliets dnr M2007/197/R) med förslag till straffbestämmelser som rör Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 30.12.2006, s. 1, Celex 32006R1907). Promemorians lagförslag återges i *bilaga 5*.

Förslagen till ändring i straffbestämmelserna i 29 kap. 5, 6 och 9 §§ miljöbalken har beretts med Miljööverdomstolen och Riksåklagaren. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2007/197/Kk och M2006/1831/R).

4 Gällande rätt

4.1 Miljöansvaret i miljöbalken

De svenska reglerna om ansvar för förorenade områden finns i 10 kap. miljöbalken. Den grundläggande regeln om att en förorenare har ett ansvar finns i 2 kap. 8 § miljöbalken som slår fast principen att förorenaren skall betala, dvs. att den som har orsakat en skada eller olägenhet för miljön skall avhjälpa denna. Reglerna i 10 kap. avser det mer specifika offentlighetsrättsliga ansvar som förorenaren har mot det allmänna eller, med andra ord, ansvaret mot miljön, medan det i 32 kap. finns regler om det civilrättsliga ansvaret när en miljöskada också innebär en personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada. Reglerna i 32 kap. behandlas inte i det här lagstiftningsärendet.

Reglerna i 10 kap. miljöbalken är tillämpliga på mark- och vattenområden, byggnader och anläggningar som är så förorenade att det finns en risk för skador eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. En tillämpning av 10 kap. förutsätter att en förorening har ägt rum.

I första hand är det den som bedrivit den verksamhet eller vidtagit den åtgärd som orsakat skadan (verksamhetsutövaren) som skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs. Ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken gäller oberoende av vållande. Om den eller de ansvariga verksamhetsutövarna inte kan utföra eller bekosta efterbehandlingen, gäller ett subsidiärt ansvar för den som äger eller har ägt den förorenade fastigheten och som vid sitt förvärv av fastigheten kände till eller borde ha upptäckt att den var förorenad.

Omfattningen av ansvaret skall avgöras efter en skälighetsavvägning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. När ansvarets omfattning bestäms skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att verksamhetsutövaren bidragit till skadan endast i begränsad mån, skall även detta beaktas.

Efterbehandlingsansvaret preskriberas inte. Om det finns flera ansvariga verksamhetsutövare eller fastighetsägare, svarar de solidariskt mot det allmänna medan ansvaret dem sinsemellan skall fördelas efter vad som är skäligt.

4.2 Tillsyn över förorenade områden

Utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret när det gäller ett förorenat område är den verksamhet som en gång orsakade föroreningen, inte de åtgärder som vidtas där i dag. Enligt punkterna B5 och B6 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har länsstyrelsen tillsynen över de områden som förorenats av miljöfarliga verksamheter som har beteckningen A eller B i bilagan till förordningen

(1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och som pågår eller har upphört efter den 30 juni 1969. För övriga förorenade områden ansvarar den kommunala nämnden. Nämnden ansvarar även för tillsynen över de områden som förorenats av en A- eller B-verksamhet, om tillsynen när verksamheten upphörde var överlåten till kommunen enligt 44 a § miljöskyddslagen (1969:387).

4.3 Miljöorganisationers talerätt

En ideell förening har enligt 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, om föreningen enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen. För talerätt krävs att föreningen bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 2 000 medlemmar. Föreningen måste därutöver uppfylla kraven för parts- och processbehörighet, för vilket bl.a. krävs att det finns en behörig ställföreträdare som kan föra organisationens talan. Andra associationsformer än ideella föreningar (t.ex. stiftelser) har inte motsvarande talerätt.

Det finns ingen särskild rätt för en sådan förening att överklaga beslut fattade inom ramen för tillsyn enligt miljöbalken.

4.4 Säkerheter

Den allmänna möjligheten att kräva säkerhet

Enligt 16 kap. 3 § miljöbalken får tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för den efterbehandling som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet. Den verksamhet som beslutet avser får inte påbörjas förrän villkoret är uppfyllt. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen.

Bestämmelsen är inte begränsad till någon särskild verksamhet, men bör tillämpas när den aktuella verksamheten kan förutses bli avslutad inom viss tid och efterbehandling kan behövas, liksom då man kan kräva av en verksamhet att den fortlöpande låter frakta bort avfall (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 205).

Det finns även möjlighet att kräva ytterligare säkerhet, om det kan antas att den ställda säkerheten inte längre är tillräcklig. I fråga om beskaffenheten av säkerheten hänvisas till 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Enligt den bestämmelsen skall säkerheten bestå av pant, borgen eller företagsinteckning. Borgen skall ingås såsom för egen skuld och om flera ingår borgen skall ansvaret vara solidariskt.

Säkerhet för täktverksamhet

Enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken får ett tillstånd till täkt lämnas endast om säkerhet ställs för de villkor som skall gälla för tillståndet. Framför allt blir det fråga om återställningsskyldighet efter avslutad täkt. Länsstyrelsen får befria sökanden från kravet på säkerhet, om det finns särskilda skäl.

Täkter reglerades tidigare i 12 kap. miljöbalken och en motsvarighet till den nuvarande 9 kap. 6 a § fanns då i 12 kap. 3 §. I motiven till den bestämmelsen (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 148) angavs bl.a. att säkerheten kan bestå i att medel sätts in på ett spärrat bankkonto eller att en bankgaranti ställs samt att säkerhetens storlek skall motsvara de kostnader som uppkommer om föreskrivna åtgärder måste utföras genom det allmännas försorg. I motiven angavs vidare att prövningsmyndigheten måste se till att det klart framgår att säkerheten ställs för sökandens förpliktelser samt, i fråga om uppskattningen av säkerhetens värde, att borgensåtaganden i koncernförhållanden bör godtas bara undantagsvis och efter omsorgsfull granskning.

Säkerhet eller annat säkerställande för deponeringsverksamhet

I 15 kap. 34 § miljöbalken finns en specialregel om krav på säkerhet vid deponering av avfall. Regeln infördes för genomförandet av deponeringsdirektivet (rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, EGT L 182, 16.7.1999, s. 1, Celex 31999L0031, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003, EUT L 284, 31.10.2003, s. 1, Celex 32003R1882). Tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer en ekonomisk säkerhet eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för att säkerställa att de skyldigheter som gäller för verksamheten fullgörs. Säkerheten knyts inte till vissa villkor, utan gäller generellt för alla de skyldigheter som gäller för verksamheten. Det rör sig därför om skyldigheter som följer av såväl tillståndet som olika författningar, däribland förordningen (2001:512) om deponering av avfall och Naturvårdsverkets föreskrifter.

Vilka krav som kan ställas på säkerheten specificeras inte närmare och någon hänvisning till de närmare förutsättningarna för säkerheter i 16 kap. 3 § miljöbalken görs inte heller. Detta innebär bl.a. att det inte görs något undantag för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund. Om t.ex. en kommun bedriver en deponeringsverksamhet och inte ställer någon sådan säkerhet som avses i 16 kap. 3 §, måste kommunen alltså vidta någon annan lämplig åtgärd för säkerställande. Inte heller regleras vem som skall pröva den åtgärd som vidtas för säkerställande eller vem som skall förvara en ställd säkerhet. Till skillnad från vad som gäller för täktverksamhet finns det ingen möjlighet att medge undantag från kravet på säkerställande enligt 15 kap. 34 §.

I artikel 14 i det s.k. utvinningsavfallsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG, EUT L 102, 11.4.2006, s. 15, Celex 32006L0021), som ännu inte medfört några regeländringar i svensk rätt, ställs krav på att det skall finnas en finansiell säkerhet (t.ex. i form av en garantisumma, inbegripet industristödda gemensamma garantifonder) eller motsvarande innan en verksamhet som omfattar uppsamling eller deponering av utvinningsavfall i en avfallsanläggning påbörjas. Syftet är att säkerställa att alla skyldigheter enligt tillståndet uppfylls, inbegripet villkor om åtgärder efter stängning. Syftet är också att det alltid skall finnas tillräckliga medel tillgängliga för att återställa platsen för verksamheten. Säkerheten skall beräknas

på grundval av avfallsanläggningens sannolika miljöpåverkan, med särskilt beaktande av bl.a. avfallsanläggningens kategori, avfallets egenskaper och den framtida användningen av det efterbehandlade området. Säkerheten skall på ett lämpligt sätt anpassas till den efterbehandling som behöver genomföras vid avfallsanläggningen. Vidare gäller enligt artikel 14 att säkerhetens storlek regelbundet skall anpassas till den efterbehandling som behöver genomföras.

5 Allmänt om miljöansvarsdirektivet

Med miljöansvarsdirektivet har det skapats ett regelverk på gemenskapsnivå för avhjälpande av miljöskador. Miljöansvarsdirektivet är ett minimidirektiv, vilket gör det möjligt för medlemsstaterna att behålla eller införa strängare regler till förmån för miljön.

Skadetyper

Miljöansvarsdirektivet omfattar tre olika typer av miljöskador; skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, skador på vatten samt markskador (artiklarna 2 och 3).

Med skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer avses alla skador som har betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för utpekade livsmiljöer eller arter. Betydelsen av dessa effekter skall bedömas i förhållande till det ursprungliga tillståndet och med beaktande av ett antal kriterier som räknas upp i direktivets bilaga 1.

De arter och livsmiljöer som skyddas enligt miljöansvarsdirektivet är knutna till dels det s.k. fågeldirektivet (rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, EGT L 103, 25.4.1979, s. 1, Celex 31979L0409, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG, EUT L 363, 20.12.2006, s. 368, Celex 32006L0105), dels det s.k. art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, EGT L 206, 22.7.1992, s. 7, Celex 31992L0043, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG, EUT L 363, 20.12.2006, s. 368, Celex 32006L0105).

Medlemsstaten får inkludera ytterligare områden och arter.

Skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer omfattar inte tidigare fastställda negativa effekter som är en följd av åtgärder som en verksamhetsutövare har vidtagit med de behöriga myndigheternas uttryckliga godkännande enligt fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet.

Med skador på vatten avses i miljöansvarsdirektivet skador som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential, enligt definitionerna i ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060, ändrat genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 2455/2001/EG, EGT L 331, 15.12.2001, s. 1, Celex 32001D2455). Sådana negativa effekter som anges i artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten anses

inte vara en miljöskada enligt miljöansvarsdirektivet (artikel 2.1 b). Med vatten avses alla typer av vatten som omfattas av ramdirektivet för vatten (artikel 2.5).

Med markskador avses i miljöansvarsdirektivet varje markförorening som utgör en betydande risk för att människors hälsa skall påverkas negativt som följd av direkt eller indirekt införande i, på eller under mark av ämnen beredningar, organismer eller mikroorganismer (artikel 2.1 c).

Kretsen av ansvariga

Enligt miljöansvarsdirektivet är det i första hand verksamhetsutövaren som skall vidta nödvändiga åtgärder. Termen verksamhetsutövare definieras i direktivet som varje fysisk eller juridisk person, privat eller offentlig, som driver eller kontrollerar en yrkesverksamhet eller, om detta följer av nationell lagstiftning, den person till vilken avgörande ekonomiska befogenheter när det gäller en sådan verksamhets tekniska funktion har delegerats, inbegripet den person som innehar tillstånd eller godkännande för denna verksamhet eller den person som registrerar eller anmäler en sådan verksamhet (artikel 2.6).

Miljöansvarsdirektivet begränsar ansvaret till utövare av sådana yrkesverksamheter som anges i direktivets bilaga 3. Det innebär ingen exakt uppräkningslista av verksamheter utan snarare ett angivande av att sådana verksamheter och åtgärder som omfattas av de i bilaga 3 angivna EG-rättsakterna också skall omfattas av miljöansvarsdirektivets strikta miljöansvar. Det rör sig om sådana miljöfarliga verksamheter som i svensk praxis kallas IPPC-verksamheter (punkten 1 i bilaga 3), avfallshantering inklusive gränsöverskridande avfallstransporter (punkterna 2 och 12), verksamheter eller åtgärder som kan medföra att ett farligt ämne släpps ut i vatten eller grundvatten (punkterna 3–5), vissa uttag och uppdämningar av vatten (punkten 6), verksamheter och åtgärder som innebär hantering av ett farligt ämne, ett växtskyddsmedel eller en biocidprodukt (punkten 7), transport av farligt gods (punkten 8), utsläpp av föroreningar från industrianläggningar till luft (punkten 9), innesluten användning av genetiskt modifierade organismer (punkten 10) och avsiktlig utsättning, transport eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer (punkten 11).

Om en skyddad art eller en skyddad naturlig livsmiljö skadas till följd av ett fel eller en försummelse, gäller ett ansvar enligt miljöansvarsdirektivet även om verksamheten eller åtgärden inte är en sådan som anges i direktivets bilaga 3 (artikel 3).

Undantag från direktivets tillämpningsområde

Miljöansvarsdirektivet skiljer sig från miljöbalken på så sätt att ansvaret för de skador som omfattas av direktivet i princip gäller fullt ut, till skillnad från efterbehandlingsansvaret i miljöbalken som gäller i skälig omfattning. Miljöansvarsdirektivet innehåller dock ett antal undantag från direktivets tillämpningsområde (artikel 4).

Miljöansvarsdirektivet omfattar inte skador eller överhängande hot om sådana skador som orsakas av väpnade konflikter, fientligheter, inbördeskrig eller uppror. Utanför tillämpningsområdet faller också verksamheter som regleras i tio internationella konventioner och överenskommelser

samt skador orsakade av verksamheter som omfattas av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (artiklarna 4.2 och 4.4 tillsammans med bilagorna IV och V). Direktivet skall inte heller påverka verksamhetsutövarens rätt att begränsa sitt ansvar i enlighet med nationell rätt som genomför bl.a. 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar (artikel 4.3).

I fråga om föroreningar av diffus karaktär skall miljöansvarsdirektivet tillämpas på miljöskador eller överhängande hot om sådana skador endast om det är möjligt att fastställa orsakssambandet mellan den diffusa skadan och en viss verksamhetsutövares verksamhet.

Slutligen omfattar direktivet inte verksamheter vars främsta syfte är att tillhandahålla tjänster åt det nationella försvaret eller tjäna internationell säkerhet eller vilkas enda syfte är att skydda mot en naturkatastrof.

Förebyggande och avhjälpande åtgärder

Vid ett överhängande hot om miljöskada skall verksamhetsutövaren vidta nödvändiga åtgärder utan dröjsmål, dvs. omedelbart (artikel 5). Åtgärder-na skall vidtas på eget initiativ. Om det överhängande hotet inte avvärjts trots att verksamhetsutövaren vidtagit förebyggande åtgärder, skall verksamhetsutövaren underrätta den behöriga myndigheten om situationen.

Oavsett om åtgärder har vidtagits eller inte är verksamhetsutövaren, på den behöriga myndighetens begäran, alltid skyldig att lämna information om alla överhängande hot om miljöskador eller misstänkta fall av sådana hot och att vidta åtgärder enligt de instruktioner som myndigheten ger. Det innebär att myndigheten alltid kan besluta att åtgärder skall vidtas, trots att verksamhetsutövaren inte bedömt det som nödvändigt.

Myndigheten får när som helst själv vidta förebyggande åtgärder, men myndigheten är också skyldig att i första hand genom föreläggande försöka få den ansvarige verksamhetsutövaren att vidta de nödvändiga förebyggande åtgärder-na (artiklarna 5.3 d och 5.4).

När en miljöskada har uppkommit är verksamhetsutövaren skyldig att underrätta den behöriga myndigheten och vidta akuta åtgärder för att begränsa eller förhindra ytterligare miljöskada och negativa effekter på människors hälsa eller ytterligare försämring av miljöns funktioner (artikel 6). Därutöver skall verksamhetsutövaren för myndigheten föreslå nödvändiga hjälpåtgärder. När myndigheten begär det, är verksamhetsutövaren skyldig att lämna kompletterande information om uppkomna skador och vidta såväl de akuta som de nödvändiga hjälpåtgärder som myndigheten kräver. Här gäller också att myndigheten när som helst själv får vidta hjälpåtgärder, men att myndigheten också har en skyldighet att i första hand genom föreläggande försöka få den ansvarige verksamhetsutövaren att vidta de nödvändiga hjälpåtgärder-na.

Myndigheten skall besluta vilka åtgärder som skall vidtas (artikel 7). Vid behov skall myndigheten göra sin bedömning i samråd med verksamhetsutövaren. Om flera miljöskador har uppstått och det inte är möjligt att avhjälpa dem samtidigt, skall myndigheten besluta vilken skada som skall prioriteras. Vid denna bedömning skall myndigheten bl.a. beakta skadornas art, omfattning och hur allvarliga de är samt möjligheten till naturlig återhämtning och riskerna för människors hälsa.

Vidare skall myndigheten, innan den fastställer vilka hjälpåtgärder som skall vidtas, uppmana de personer som avses i artikel 12.1 – dvs. de som rapporterat och begärt att åtgärder vidtas – att lämna synpunkter. Även ägaren till den fastighet där hjälpåtgärderna skall vidtas skall uppmanas att lämna synpunkter (artikel 7.4).

I direktivets bilaga 2 anges de närmare kriterier och omständigheter som måste beaktas när man bedömer vilka hjälpåtgärder som behöver vidtas när en miljöskada har uppstått.

Kostnadsansvaret

Huvudregeln är att verksamhetsutövaren skall bära kostnaderna för de förebyggande och avhjälpande åtgärder som behöver vidtas (artikel 8.1).

Myndigheten kan genom de förebyggande och avhjälpande åtgärder som den väljer att vidta med stöd av artikel 5 och 6 ådra sig kostnader. Myndigheten skall få ersättning för sådana kostnader bl.a. genom att egendom ställs som säkerhet eller genom andra lämpliga garantier, vilket får förstås som att betalningen, åtminstone delvis, skall kunna ske genom att säkerheter eller andra garantier tas i anspråk (artikel 8.2). Det finns inget uttryckligt krav på att säkerhet eller garanti alltid skall finnas.

För att få ersättning för sina kostnader skall myndigheten ha rätt att inleda förfaranden inom fem år räknat från det att avhjälpandeåtgärderna slutförts eller den som orsakat skadan identifierats (artikel 10).

Under vissa förutsättningar behöver verksamhetsutövaren inte bära kostnaderna för vidtagna åtgärder (artikel 8.3). En befrielsegrund är om skadan eller det överhängande hotet om skada har orsakats av tredje part trots att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtagits. Vad som avses med ”nödvändiga” framgår inte. Verksamhetsutövaren befrias vidare från kostnadsansvar om skadan eller det överhängande hotet om skada är ett resultat av efterlevnaden av tvingande beslut eller anvisningar från en offentlig myndighet, under förutsättning att beslutet eller anvisningarna inte är en följd av ett utsläpp eller ett tillbud som orsakats av verksamhetsutövarens egen verksamhet. Verksamhetsutövaren har bevisbördan för att någon av de angivna befrielsegrunderna finns.

Medlemsstaterna får även befria verksamhetsutövaren från sitt kostnadsansvar i vissa angivna situationer under förutsättning att verksamhetsutövaren inte begått något fel eller någon försummelse (artikel 8.4). Den möjligheten finns om miljöskadan har orsakats av ett utsläpp eller en händelse som är uttryckligen tillåten och fullt ut överensstämmer med villkoren i ett godkännande som getts i eller enligt tillämpliga nationella lagar och andra författningar, varigenom de av gemenskapen antagna lagstiftningsåtgärderna enligt direktivets bilaga 3 genomförs, så som de tillämpades vid tidpunkten för utsläppet eller händelsen. Verksamhetsutövaren får också befrias från ansvar om miljöskadan har orsakats av ett utsläpp eller en verksamhet eller ett särskilt sätt att använda en produkt inom ramen för en verksamhet som – enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns tillgänglig vid tidpunkten för utsläppet eller verksamheten – inte ansågs kunna orsaka miljöskador. Verksamhetsutövaren har bevisbördan för detta.

Miljöansvarsdirektivet innehåller ingen bestämmelse om vad som skall gälla när skadan orsakats av flera parter. I stället anges att direktivet inte

påverkar nationella bestämmelser om kostnadsfördelning i sådana fall, särskilt angående ansvarsfördelningen mellan tillverkaren och användaren av en produkt (artikel 9).

Rätt att begära att myndigheten agerar

Den som berörs eller kan antas bli berörd av en miljöskada, eller som har ett tillräckligt intresse i miljöbeslut som rör skadan, eller som hävdar att en rättighet kränkts, skall ha rätt att rapportera iakttagelser om miljöskador eller överhängande hot om sådana skador och begära att myndigheten vidtar åtgärder i enlighet med miljöansvarsdirektivet. Även icke-statliga miljöorganisationer omfattas av denna rätt (artikel 12).

Myndigheten skall – efter att verksamhetsutövaren getts tillfälle att yttra sig – besluta att tillmötesgå eller avslå en sådan begäran om åtgärder och ange skälen för detta. De personer som omfattas av rätten att rapportera och begära myndighetens åtgärder har rätt att få myndighetens beslut, handlingar eller underlåtenhet att handla enligt miljöansvarsdirektivet prövade i domstol eller annat oberoende organ.

Utveckling av finansiella garantier

Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att främja att lämpliga ekonomiska och finansiella aktörer utvecklar instrument och marknader för ekonomisk säkerhet, inklusive finansiella mekanismer vid insolvens, i syfte att verksamhetsutövare skall kunna utnyttja finansiella garantier för att fullgöra sitt ansvar enligt direktivet (artikel 14).

Kommissionen skall före den 30 april 2010 lägga fram en rapport som bl.a. skall beröra försäkringsvillkor och annan slags ekonomisk säkerhet. Om det är lämpligt skall kommissionen föreslå ett system för harmoniserad obligatorisk ekonomisk säkerhet.

Samarbete över gränser

Miljöansvarsdirektivet innehåller bestämmelser om samarbete mellan medlemsstaterna vid gränsöverskridande skador (artikel 15). Medlemsstaterna har vissa skyldigheter i situationer där effekterna av en miljöskada är gränsöverskridande, t.ex. när en verksamhet i det egna landet orsakat en skada som påverkar en annan medlemsstat. Om en medlemsstat inom sina gränser konstaterar en skada som orsakats utanför landets gränser kan den rapportera detta till kommissionen och rekommendera hjälpåtgärder. Medlemsstaten får även i en sådan situation söka täckning för kostnader som åsamkats i samband med att förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder vidtagits.

Tidsmässig tillämpning

Miljöansvarsdirektivet gäller inte i fråga om skador som uppstått eller orsakats av händelser som inträffat före den 30 april 2007. Direktivet gäller inte heller när 30 år har förflutit från den dag då skadan uppstod eller den händelse som orsakat skadan inträffade (artikel 17).

6 Genomförandet av miljöansvarsdirektivet i svensk rätt

6.1 Miljöansvarsdirektivet och 10 kap. miljöbalken

Regeringens förslag: De lagregler som behövs för att genomföra miljöansvarsdirektivet tas huvudsakligen in i 10 kap. miljöbalken. Kapitlet får rubriken ”Verksamheter som orsakar miljöskador” och en ny struktur med flera nya underrubriker.

Miljöansvarsutredningens förslag innebär också att de huvudsakliga lagändringarna tas in i 10 kap. miljöbalken men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser har avstyrkt att miljöansvarsdirektivet genomförs med ändringar i 10 kap. miljöbalken. *Svenskt Näringsliv*, *Skogsindustrierna*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* samt *Göteborgs och Östersunds kommuner* har framfört att direktivet bör genomföras med särskilda bestämmelser i en förordning och inte i 10 kap. miljöbalken. *Mannheimer Swartling Advokatbyrå* har anfört att bestämmelserna bör placeras i en förordning som kopplas till 2 kap. 8 § miljöbalken varigenom direktivets skyddsin-tressen, som närmast hör hemma i 7 och 8 kap. miljöbalken, tillvaratas.

Naturvårdsverket och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har påpekat att ett alternativt sätt är att placera direktivets bestämmelser avskilt från reglerna i 10 kap. miljöbalken, eventuellt under ett eget avsnitt i 10 kap. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har framfört att det bör införas ett nytt kapitel i miljöbalken som reglerar de skador som omfattas av direktivet. *Stockholms kommun* har anfört att direktivet bör genomföras med ändringar i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Som skäl för att miljöansvarsdirektivet inte bör genomföras med ändringar i 10 kap. miljöbalken har framförts följande. *Mannheimer Swartling Advokatbyrå* har påpekat att ändringarna blir svåröverskådliga och att de inte kommer att kunna tillämpas utan juridisk expertis. Enligt *Malmö kommun* kommer utredningens förslag att leda till inte avsedda effekter utanför det område som omfattas av direktivet. Kommunen har, i likhet med *Göteborgs kommun* och *Svensk Energi*, anfört att det faktum att direktivet rör ovanliga skadehändelser gör att det inte bör genomföras med 10 kap. miljöbalken. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har anfört att direktivets begränsning av verksamheter som kan bli ansvariga bör genomföras i svensk rätt och att de bestämmelser som genomför direktivet därför inte bör placeras i 10 kap. miljöbalken. Enligt *Falu kommun* finns det en risk för att reglerna om allvarliga miljöskador och andra miljöskador blandas ihop om de finns i samma kapitel. *Lantbrukarnas riksförbund* har anfört att om direktivet genomförs med en förordning undviks gränsdragningsproblem mellan de nya skadorna och den nuvarande regleringen i 10 kap. miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: Den grundläggande ansvarsregeln för miljöskador finns i 2 kap. 8 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen svarar alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. Där, i 10 kap., finns särskilda regler om ansvar för avhjälpande av miljöskador i form av föreningar som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Om en sådan förening är så allvarlig att den utgör en betydande risk för människors hälsa, omfattas föreningen av såväl de nuvarande reglerna i 2 och 10 kap. miljöbalken som det miljöansvarsdirektiv vars krav nu skall komma till uttryck i det svenska regelverket. Det svenska regelverket måste säkerställa att direktivets krav efterlevs när en sådan allvarlig förening inträffar. Eftersom 2 kap. 8 § miljöbalken hänvisar till att en miljöskada – även en sådan allvarlig skada som avses i direktivet – skall avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap., vore det olämpligt att enbart i en svensk förordning kräva det ansvarstagande som följer av direktivet. De nuvarande reglerna i 10 kap. miljöbalken kan nämligen tillämpas på ett sätt som inte uppfyller direktivets krav. Den överordnade lagtexten skulle därför kunna medföra ett bristande ansvarstagande. Att låta direktivets krav enbart komma till uttryck i en förordning skulle alltså leda till en oklarhet i regelverket om vad som gäller när en miljöskada som regleras i 10 kap. miljöbalken innebär en betydande risk för människors hälsa. Miljöansvarsdirektivets krav bör därför i de huvudsakliga momenten komma till uttryck i lagen och i sammanhang med 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken.

Miljöansvarsdirektivets systematik skiljer sig på många punkter från den systematik som gäller för föreningsskador i 10 kap. miljöbalken. Det ansvar som enligt direktivet skall krävas av den som orsakat skadan är huvudsakligen oinskränkt (man skall ta det fulla ansvaret för att avhjälpa skadan) med några angivna undantag (i vissa situationer behöver man inte ta något ansvar) medan ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken gäller i skälig omfattning. Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken gäller endast skador orsakade av föreningar medan direktivet inte innehåller någon sådan begränsning. Därutöver gäller olika mål för avhjälpandeåtgärderna. Enligt miljöbalken skall de åtgärder vidtas som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att en skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön medan det enligt direktivet – för skador på vatten och skador på skyddade arter och naturliga livsmiljöer – skall krävas att avhjälpandeåtgärderna syftar till att återställa miljön till det skick som den befann sig i innan skadan uppstod. Enligt direktivet är det bara vissa verksamheter som måste omfattas av det mer oinskränkta ansvaret (det är dock inte enkelt att fastställa vilka verksamheter det är). Tröskeln för att en skada skall anses ha uppstått är även betydligt högre i direktivet än i miljöbalken.

Skillnaderna i systematik medför svårigheter när direktivet skall genomföras i svensk rätt. Miljöansvarsutredningen har föreslagit att direktivets krav på ansvar för avhjälpande av miljöskador regleras i 10 kap. miljöbalken och då i princip på samma sätt som i dag gäller för föreningsskador men utan generell möjlighet till jämkning av skälighetshänsyn.

Den av Miljöansvarsutredningen föreslagna lagtexten har av remissinstanserna upplevts som svårtillgänglig och svåröverskådlig. Det finns också en oro för att direktivets krav – som tar sikte på de allvarliga miljöskadorna – skall få en önskad effekt på hur ansvaret för andra föroreningsskador bestäms.

Som framgått bör dock de krav som följer av direktivet komma till uttryck i det sammanhang som i dag utgörs av 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken. Det är lämpligt att de regler som gäller ansvaret mot det allmänna i händelse av en miljöskada samlas i 10 kap. miljöbalken. Att genomföra direktivet huvudsakligen på förordningsnivå skulle inte lösa de gränsdragningsproblem som kan uppkomma mellan sådana skador som regleras i direktivet och sådana skador som i dag regleras i 10 kap. miljöbalken. Det är möjligt att med en tydlig struktur och tydliga definitioner i kapitlet göra de önskvärda eller nödvändiga skillnaderna i regleringen mellan vad som redan gäller enligt 10 kap. för föroreningsskador och vad som därutöver behöver gälla för allvarliga föroreningsskador och de andra allvarliga skadetyper som omfattas av direktivet.

Kapitlet är i dag rubricerat ”Förorenade områden”. Kapitlet är placerat i miljöbalkens tredje avdelning som rör särskilda bestämmelser om vissa verksamheter. För att kapitlets rubrik skall passa bättre till tredje avdelningens rubrik och för att inkludera de nya skadetyper som införs bör kapitlet få rubriken ”Verksamheter som orsakar miljöskador”.

Innehållet i 10 kap. blir överskådligt och tydligt om kapitlet ges en ny disposition enligt följande underrubriker och i följande ordning.

Under rubriken ”Definitioner” bör innebörden av centrala termer och uttryck definieras, t.ex. vad som menas med en sådan allvarlig miljöskada som miljöansvarsdirektivet omfattar.

Under rubriken ”Verksamhetsutövares ansvar för avhjälpande” bör anges vilka som är primärt ansvariga för att avhjälpa en miljöskada.

Under rubriken ”Fastighetsägares ansvar för avhjälpande” bör anges under vilka förutsättningar en fastighetsägare kan bli ansvarig för att avhjälpa en miljöskada.

Under rubriken ”Avhjälpandeansvarets innebörd” bör anges vad som omfattas av avhjälpandeansvaret, hur ansvarets omfattning bestäms och de eventuella skillnader i ansvaret som följer av att miljöskadan är en sådan föroreningsskada som redan i dag regleras i 10 kap. eller en sådan allvarlig miljöskada som omfattas av miljöansvarsdirektivet.

Under rubriken ”Ansvarsfördelning när flera är ansvariga” bör de bestämmelser tas in som rör solidariskt ansvar och fördelning av ansvaret mellan de ansvariga.

Under rubriken ”Preskription” bör frågan om preskription av ansvaret för miljöskador regleras.

Under rubriken ”Kostnadsansvar när åtgärder medför värdeökning eller annan nytta” bör de bestämmelser tas in som rör skyldighet att bära kostnader för sådant som t.ex. medför att egendom ökar i värde.

Under rubriken ”Skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten” bör såväl den nuvarande bestämmelsen om underrättelseskyldighet och de nya bestämmelser om underrättelseskyldighet som behövs för att genomföra miljöansvarsdirektivet tas in.

Under rubriken "Föreläggande om avhjälpande vid allvarliga miljöskador" bör de bestämmelser om myndighetsprövning och beslut som behövs för att genomföra miljöansvarsdirektivet tas in.

Under rubriken "Miljöriskområden" bör de bestämmelser som i dag gäller i fråga om miljöriskområden tas in.

Under rubriken "Undantag och ansvarsbegränsningar" bör de bestämmelser om undantag från ansvar m.m. som behöver finnas i lagen tas in.

Under rubriken "Bemyndiganden" bör de normgivningsbemyndiganden tas in som behövs för att t.ex. närmare specificera eller avgränsa ansvarsreglernas omfattning.

6.2 Föroreningsskador och allvarliga miljöskador

Regeringens förslag: I lagtexten definieras de miljöskador som omfattas av ansvarsreglerna enligt följande.

Med *föroreningsskada* avses den typ av miljöskada som i dag regleras i 10 kap. miljöbalken, dvs. en miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, ett grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med *allvarlig miljöskada* avses en sådan miljöskada som omfattas av miljöansvarsdirektivet, dvs. en miljöskada som är så allvarlig att den (1) genom förorening av mark utgör en betydande risk för människors hälsa, (2) genom påverkan på ett vattenområde eller ett grundvatten har betydande negativa effekter på kvaliteten på vattenmiljön, eller (3) i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art, om skadan avser (a) ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, (b) ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken, eller (c) en art som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § miljöbalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada.

Miljöansvarsutredningens förslag har en annan lagteknisk och språklig utformning och definierar som en allvarlig miljöskada även skada på den biologiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer som inte skyddas enligt EG-direktiv utan enbart enligt nationella bestämmelser.

Remissinstanserna: *Vägverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Stockholms kommun* har påtalat att det i utredningens förslag är svårt att se var gränsen går mellan allvarliga miljöskador och andra miljöskador. *Banverket* samt *Länsstyrelserna i Uppsala, Västra Götalands och Östergötlands län* har efterfrågat en exemplifiering och framfört att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utarbeta föreskrifter eller anvisningar om hur bedömningen skall göras av om en miljöskada skall anses allvarlig eller ej. Enligt Länsstyrelsen i Västra Götalands län är det inte lämpligt att överlåta åt praxis att närmare definiera allvarliga miljöskador. *Luleå tekniska universitet* har påtalat att möjligheten att låta de nya reglerna om

allvarliga miljöskador gälla som utgångspunkt för alla miljöskador bör övervägas. *Lunds universitet* har framfört att det med utredningens förslag blir nödvändigt att behandla flera olika nivåer av miljöpåverkan; normal miljöpåverkan eller miljöskada, allvarlig miljöskada, påverkan eller skada som är så allvarlig att den utgör olägenhet av väsentlig betydelse eller som är så allvarlig att verksamheten enligt huvudregeln inte får bedrivas och påverkan när miljö kvalitetsnormer överträds. Enligt universitetet behöver frågan om hur dessa olika begrepp skall tolkas utredas ytterligare.

Flera remissinstanser, bl.a. *Justitieombudsmannen*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Falu* och *Borås kommuner* samt *Sveriges Kommuner och Landsting*, har framfört att utredningens definitioner av skada på vatten och skada på skyddade arter och livsmiljöer är svårförståeliga. *Justitieombudsmannen* har förordat att det i lagtexten görs en referens till miljöansvarsdirektivets bilaga 1 som innehåller detaljerade kriterier för bedömningen av om skador på arter och livsmiljöer skall betraktas som allvarliga miljöskador. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har framfört att det faktum att direktivet även omfattar Natura 2000-livsmiljöer belägna utanför utpekade Natura 2000-områden inte verkar ha kommit till uttryck i författningstexten och att det är oklart om förslaget tillgodoser miljöansvarsdirektivets krav beträffande sådana fågelarter som avses i fågeldirektivets artikel 4.2. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har framfört att det behövs ett förtydligande gällande nationellt skyddade arter och livsmiljöer, att det bör framgå att reglerna även omfattar andra ratificerade konventioner av internationell betydelse såsom 1971 års konvention om våtmarker, i synnerhet som livsmiljö för våtmarksfåglar, samt att även nationellt utpekade särskilt värdefulla vatten bör omfattas. *Svenska Naturskyddsföreningen* har framfört att definitionen av miljöskada bör omfatta varje påverkan som kan hota upprätthållandet och den långsiktiga livskraften hos sådana arter och livsmiljöer som skyddas enligt miljöbalken, inklusive påverkan på genetisk nivå, landskapsnivå samt fundamentala ekologiska processer. *Fiskeriverket* har framfört att med hänsyn till fiskelagstiftningens särskilda ställning som aktivt komplement till miljölagstiftningen kan det ifrågasättas om det förstärkta miljöansvaret i någon utsträckning bör gälla även sådant art- och områdesskydd som är föreskrivet med stöd av fiskelagstiftningen. *Skogsstyrelsen* har anfört att risken för skador på skyddade arter och naturliga livsmiljöer orsakade av skogsbruk är störst då arter och livsmiljöer som utgör urvalsgrund för Natura 2000-områden förekommer utanför dessa områden. För att då kunna ställas till ansvar bör det, enligt Skogsstyrelsen, krävas att verksamhetsutövaren har begått ett fel eller en försummelse. *Lantbrukarnas riksförbund* har anfört att definitionen av skada på skyddade arter och naturliga livsmiljöer inte bör avvika från direktivet. Skada på biologisk mångfald är inte definierad vilket, enligt förbundet, riskerar leda till att en förändring av den biologiska mångfalden definieras som en skada. Enligt förbundet kan utredningens förslag underminera äganderätten av mark eftersom det är tveksamt om t.ex. en skogsägare kan avverka en skog där det finns kända naturvärden men där naturvärdena inte har sådana kvaliteter att myndigheterna velat skydda skogen. Ett annat problem är, enligt förbundet, att artlistorna i art- och habitatdirektivet omfattar arter som är vanliga i Sverige. Förbundet har också anfört att strand-

skyddet inte bör omfattas. *Sveriges Energiföreningars riksorganisation, Småkraftverkens Riksförening* och *Svensk Vindkraftförening* har framfört att en sträng tillämpning av definitionen av skada på skyddade arter och naturliga livsmiljöer kan få vittgående konsekvenser för både befintliga och planerade vind- och vattenkraftverk.

Statens geologiska undersökningar har tillstyrkt att det klargörs att skada på grundvatten omfattas av 10 kap. miljöbalken och anført att även skador på den geologiska miljön borde behandlas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har föreslagit att även sediment inkluderas i definitionen av vattenområden. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Sveriges Kommuner och Landsting* och *Svensk Energi* har förordat en definition av skador på vatten som bättre överensstämmer med miljöansvarsdirektivet. *Länsstyrelsen i Värmlands län* har anført att det är svårt att skilja en ny miljöskada på vatten från en gammal skada, eftersom effekterna ofta är svårbedömda. Enligt länsstyrelsen finns det en risk att miljöskador inte går att knyta till en bestämd verksamhetsutövare då orsakssambanden ofta är komplexa och det ofta finns flera källor till påverkan på ett vatten. Även kemisk status (som ingår i vattendirektivets statusklassning) bör, enligt länsstyrelsen, vägas in i bedömningen av miljöskada på ytvatten. *Stockholms hamnar* har invänt att det är ohållbart att hamnar skall vara ansvariga för all utredning och sanering inom ett vattenområde där andra aktörer verkar och påverkar vattnets kvalitet och status.

Vägverket har framfört att utformningen bättre bör beakta en sådan kontinuerlig verksamhet som väghållning.

Svenskt Näringsliv har framfört att när det gäller det geografiska skadeperspektivet bör beaktas att en möjlig tolkning är att en skada i ett land inte är att betrakta som allvarlig om den ses i hela det europeiska perspektivet.

Skälen för regeringens förslag

För att genomföra miljöansvarsdirektivet är det nödvändigt att komplettera de regler om ansvar för miljöskador som nu finns i 10 kap. miljöbalken. Direktivet omfattar tre olika skadetyper, nämligen skador på den biologiska mångfalden av skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, skador på vatten och markskador. Förutom den nya skadetypen (skador på biologisk mångfald) innebär direktivet ett ansvar som i viss mån är strängare än det ansvar som i dag följer av 10 kap. miljöbalken. Utredningen i ärendet har visat att det är viktigt att både skapa tydlighet i regelverket och att inte införa mer långtgående krav än vad som behövs för att genomföra direktivet eller som utifrån lika angelägna svenska förhållanden behövs för att uppnå ett motsvarande miljöskydd.

Skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer

Miljöansvarsdirektivet innehåller bestämmelser om ansvar för skador på den biologiska mångfalden. För att en skada skall anses föreligga i direktivets mening krävs enligt artikel 2.1 a) en betydande negativ effekt när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana livsmiljöer eller arter som direktivet omfattar. Skadans allvar skall bedömas utifrån bevarandestatusen vid tidpunkten för skadan och med hänsyn till arternas eller livsmiljöernas rekreativsvärde och förmåga till

återbildning. Bedömningen av om en skada är så allvarlig att den omfattas av direktivets krav skall ske enligt kriterierna i direktivets bilaga 1.

Det är inte all biologisk mångfald som omfattas av direktivets krav, utan endast sådana arter och livsmiljöer som skyddas genom fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet.

De arter som omfattas av miljöansvarsdirektivet är *dels* de fågelarter som anges i bilaga 1 till fågeldirektivet, *dels* regelbundet förekommande flyttfåglar (skyddas enligt artikel 4.2 i fågeldirektivet) och *dels* de djur- och växtarter som anges i bilagorna 2 och 4 till art- och habitatdirektivet.

De naturliga livsmiljöer som omfattas av miljöansvarsdirektivet är *dels* livsmiljöer för de regelbundet förekommande flyttfåglar som avses i artikel 4.2 i fågeldirektivet, *dels* livsmiljöer för de arter som förtecknas i bilaga 1 till fågeldirektivet eller i bilaga 2 till art- och habitatdirektivet, *dels* naturliga livsmiljötyper som förtecknas i bilaga 1 till art- och habitatdirektivet och *dels* parnings- eller rastplatser för de arter som förtecknas i bilaga 4 till art- och habitatdirektivet.

Medlemsstaterna får inkludera arter och livsmiljöer som inte omfattas av fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet men som i nationell rätt skyddas med hänsyn till värdet för den biologiska mångfalden.

Närmare om skyddade arter

De svenska regler som genomför fågeldirektivets och art- och habitatdirektivets artskydds krav grundas på bestämmelserna i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Mer detaljerade bestämmelser finns i artskyddsförordningen (1998:179). Artskyddsförordningen omfattar dock vissa arter som inte omfattas av vare sig fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet. Miljöansvarsutredningen har föreslagit att alla arter som omfattas av artskyddsförordningen också skall omfattas av bestämmelserna om allvarlig miljöskada. Motivet för detta är att i ett svenskt perspektiv är de arter som vi valt att skydda utöver vad EG-direktiven kräver lika skyddsvärda – och ibland mer hotade i Sverige – än vad de är i ett EU-perspektiv. Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet förhandlades fram långt före Sveriges inträde i EU och gemenskapslagstiftarens val av arter som skall skyddas är därför inte optimalt för de svenska behoven av ett fungerande artskydd. Vidare skulle en strikt avgränsning till enbart de arter som omfattas av EG-direktiven medföra att de svenska artskyddsreglerna blir krångligare att tillämpa. Som utredningen har funnit omfattar artskyddsförordningen arter som har minst samma skyddsvärde från naturvårdssynpunkt som de arter som omfattas av EG-direktiven. Avgränsningen av vilka arter som skall omfattas av reglerna om ansvar för allvarliga miljöskador bör därför i lagtexten göras till arter som skyddas med föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § miljöbalken.

De utpekade arterna kommer att omfattas av ansvarsreglerna oavsett om de vid skadetidpunkten befinner sig i ett naturområde som skyddats i någon form. Det avgörande för ansvar är dock inte om det är ett eller flera exemplar av arten som skadas, utan om skadan innebär en så stor inverkan på arten att kriterierna för vad som skall anses som en allvarlig miljöskada är uppfyllda.

I bilagan till artskyddsförordningen finns en förteckning över vissa djur- och växtarter. Framför varje art finns bokstavsmarkeringar som bl.a. indi-

kerar vilket skydd som gäller för arten. Miljöansvarsdirektivet omfattar de arter som i förteckningen har markerats med bokstaven B eller bokstaven N. Bokstaven B betyder att arten är upptagen i bilaga 1 till fågeldirektivet eller i bilaga 2 till art- och habitatdirektivet (särskilda bevarandeområden eller skyddsområden behöver utses). Bokstaven N betyder att arten är upptagen i bilaga 4 till art- och habitatdirektivet (arten kräver ett noggrant skydd). De arter som förekommer i Sverige har markerats med bokstaven S. När det gäller de skyddsintressen som föranlett beteckningarna B och N framgår det av förteckningen att det bara är två arter som enligt svensk bedömning har minst ett lika stort skyddsbehov, nämligen arterna järv och myskoxe. De arterna har i förteckningen markerats med bokstaven n (litet n), som indikerar att järv och myskoxe också kräver ett noggrant skydd, men att detta inte följer av gemenskapslagstiftningen utan grundas enbart på en nationell bedömning. Som framgått motiverar det lika stora skyddsintresset att järv och myskoxe omfattas av samma skydd som de andra B- och N-arterna i bilagan till artskyddsförordningen. Lagtekniskt bör en avgränsning till artskyddsförordningens B-, N- och n-arter inte göras i 10 kap. miljöbalken utan på samma normgivningsnivå som artskyddsförordningen, dvs. i en förordning som meddelas av regeringen med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om bedömningen av vad som skall anses vara en allvarlig miljöskada eller som gör undantag från bestämmelserna om allvarliga miljöskador.

För att inte göra miljöansvarsreglerna onödigt svåröverskådliga bör arter för vilka det finns skyddsbestämmelser i andra författningar, t.ex. fiskerilagstiftningen, omfattas av de nya miljöansvarsreglerna endast om uttryckliga bestämmelser om det tas in i artskyddsförordningen eller annan författning som meddelas med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § miljöbalken.

Enligt artikel 4.2 i fågeldirektivet skall medlemsstaterna för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i fågeldirektivets bilaga 1 vidta åtgärder för att bevara deras livsmiljöer med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Detta skydd enligt fågeldirektivet avser alltså inte fåglarna direkt utan är inriktat på livsmiljöerna. Miljöansvarsdirektivet har dock en annan utgångspunkt – man kan bli ansvarig om man skadar sådana regelbundet förekommande flyttfåglar som avses i fågeldirektivets artikel 4.2, alltså även själva fåglarna. Några sådana regelbundet förekommande flyttfågellarter har dock inte pekats ut som skyddade i svensk rätt utan artikel 4.2 i fågeldirektivet har, enligt vad utredningen funnit, genomförts med områdesskydd. I den mån de regelbundet förekommande flyttfåglarna inte omfattas av artskyddsförordningen kommer den föreslagna svenska begränsningen av vilka arter som omfattas av ansvarsreglerna att innebära ett otillräckligt genomförande av direktivet. Om det behövs kommer regeringen att komplettera artskyddsförordningen i den här delen.

Närmare om skyddade livsmiljöer

Med stöd av art- och habitatdirektivet bidrar EU:s medlemsstater till bildandet av ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät, Natura 2000, som består av *dels* områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och livsmiljöer för de arter som finns förtecknade i bilaga 2 till art- och habitatdirektivet, *dels* sådana särskilda skyddsområden som ut-

setts till skydd av de fågelarter som anges i artikel 4.2 i fågeldirektivet och dess bilaga 1. Däremot utgör inte parningsplatser eller rastplatser för de arter som förtecknas i art- och habitatdirektivets bilaga 4 urvalsgrund för Natura 2000, såvida dessa inte samtidigt är uppräknade i någon annan av art- och habitatdirektivets bilagor och därigenom inkluderade i Natura 2000.

Områden som ingår i Natura 2000-nätet har ett särskilt skydd genom dels krav på förebyggande åtgärder, såsom skydd och skötsel av olika slag, dels krav på tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området.

Varje medlemsstat är skyldig att bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till förekomsten i det landet av livsmiljötyper och livsmiljöer för skyddade arter. Enligt ett reglerat förfarande skall varje medlemsstat på grundval av listade livsmiljötyper och arter föreslå en lista över lämplig omfattning av Natura 2000. Redan den listan innebär att skyddsåtgärder skall vidtas motsvarande vad som gäller för Natura 2000. Med utgångspunkt i medlemsstaternas listor antar kommissionen en lista över utvalda områden. Den berörda medlemsstaten måste sedan förklara områdena i fråga som särskilda bevarandehavens eller särskilda skyddsområden.

Denna process innebär att långt ifrån alla områden som hyser de uppräknade skyddsvärda livsmiljöer, livsmiljötyper och arter som utgör urvalsgrund för Natura 2000 också slutligen ingår i Natura 2000-nätet. Miljöansvarsdirektivet är inte utformat så att det bara omfattar skyddsvärda livsmiljöer och livsmiljötyper i den mån de geografiskt ingår i ett utpekade Natura 2000-område. Miljöansvarsdirektivet avser livsmiljöerna och livsmiljötyperna som sådana, vare sig de skyddas i ett Natura 2000-område eller inte. I Sverige finns cirka 4 000 geografiskt avgränsade Natura 2000-områden. Områden utanför Natura 2000, som hyser de nämnda livsmiljötyperna eller livsmiljöerna är inte identifierade. Kunskapen om var de finns eller hur de skall avgränsas är för närvarande begränsad.

Också här är det angeläget att regelverket inte blir onödigt svårtillämpat. Processen med att utse områden som skall ingå i Natura 2000-nätet syftar till att med det samlade nätet uppnå den skyddsnivå som behövs för att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för de olika livsmiljöerna och livsmiljötyperna. Natura 2000-nätet skall vara så stort att det utgör ett tillräckligt skydd för den ifrågavarande biologiska mångfalden. Arbetet är snart avslutat i den meningen att det finns ett heltäckande nät av Natura 2000-områden. Om det visar sig att en viss livsmiljö genom de utpekade Natura 2000-områdena inte är tillräckligt skyddad, behöver ytterligare områden utses. De utpekade Natura 2000-områdena hänger alltså intimt ihop med frågan om var en skada på en viss livsmiljö kan komma att äventyra den biologiska mångfalden. För att en skada på en livsmiljö eller en livsmiljötyp skall kunna kvalificeras som en allvarlig miljöskada i miljöansvarsdirektivets mening kan det därför antas att skadan behöver äga rum i ett utpekade Natura 2000-område. Ett sådant antagande bygger på att de utpekade Natura 2000-områdena är tillräckliga för att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för den ifrågavarande livsmiljön eller livsmiljötypen och att en skada utanför Natura 2000-områdena därför knappast kan innebära ett hot mot den gynnsamma bevarandestatusen. Att trots detta låta de nya ansvarsreglerna omfatta livsmiljöer och

livsmiljötyper utanför Natura 2000-nätet skulle medföra ett mycket svår-tillämpat regelverk. I stor utsträckning är det i dag okänt var livsmiljöer och livsmiljötyper som omfattas av art- och habitatdirektivet men inte utsetts till Natura 2000-områden finns. En bättre metod att nå det mål som miljöansvarsdirektivet syftar till och samtidigt skapa förutsebarhet i rättstillämpningen är att – när ett område identifieras som nödvändigt för att upprätthålla bevarandet av en livsmiljö eller livsmiljötyp – vidta de åtgärder som behövs för att infoga området i Natura 2000-nätet.

De miljöskyddsintressen som i Sverige ligger bakom utpekandet av andra skyddade områden än Natura 2000-områden har inte alltid sin utgångspunkt i biologisk mångfald och upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. Det är därför oklart hur en bedömning av en miljöskadas betydelse i ett sådant annat skyddat område skall göras. Utredningen har inte heller visat att några andra livsmiljöer eller livsmiljötyper än de som omfattas av Natura 2000-nätet behöver skyddas på samma sätt. Det finns alltså inte ett tillräckligt underlag för att föreslå att de stränga ansvarsregler som följer av miljöansvarsdirektivet skall inkludera naturområden som skyddats med stöd av t.ex. fiskerilagstiftningen eller enligt internationella konventioner.

För att ansvaret skall vara tydligt och förutsebart bör därför de nya reglerna om ansvar för allvarliga skador på den biologiska mångfalden i fråga om livsmiljöer och livsmiljötyper knytas till Natura 2000-nätverket, dvs. till sådana naturområden som förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.

Särskilt om fortplantningsområden och viloplats

Miljöansvarsdirektivet omfattar även sådana livsmiljöer som utgörs av parningsplatser och rastplatser för de arter i bilaga 4 till art- och habitatdirektivet som inte samtidigt är upptagna i bilaga 2 till samma direktiv. De platserna omfattas inte av Natura 2000-nätverket.

Med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om förbud att skada eller förstöra vilt levande djurs fortplantningsområden och viloplats. Bemyndigandet har använts på så sätt att fortplantningsområden och viloplats getts ett generellt skydd i artskyddsförordningen. För genomförandet av direktivet kan dessa områden lagtekniskt utpekade genom att föreskriva att bestämmelserna om allvarliga miljöskador även skall tillämpas på de fortplantningsområden och viloplats som skyddats med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken. Med den metoden omfattar miljöansvarsreglerna även fortplantningsområden och viloplats för arter som kräver skydd enbart enligt nationell svensk bedömning.

För en verksamhetsutövare kan det naturligtvis vara svårt att veta var djurs fortplantningsområden och rastplatser finns. Denna problematik är dock inte ny. Ett generellt skydd gäller redan enligt artskyddsförordningen och den som med uppsåt eller oaktsamhet skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med bestämmelsen i artskyddsförordningen kan enligt 29 kap. 2 b § första stycket 1 miljöbalken dömas för artskyddsbrott till böter eller fängelse i högst två år.

Det pågår ett arbete både nationellt och på EU-nivå med att klargöra vad som menas med fortplantningsområde och viloplats och hur de termerna skall tolkas. Europeiska kommissionen har tillsatt en arbetsgrupp

som under två års tid arbetat främst med definitionerna i artikel 12 i art- och habitatdirektivet, bl.a. definitionerna av djurs fortplantningsområde och viloplats. Gruppens arbete kommer att resultera i riktlinjer. Naturvårdsverket har uppdragit åt Artdatabanken att ta fram data om de djurarter i art- och habitatdirektivets bilaga 4 som inte är med i bilaga 2. Uppdraget avser data om vad som för respektive art bör betraktas som parningsplatser och rastplatser och skada eller förstörelse av sådana platser. Dessutom skall Artdatabanken ta fram data om samtliga i Sverige förekommande fågelarter avseende vad som skall betraktas som avsiktlig förstörelse av bon och ägg och avsiktlig störning, särskilt under häcknings- och uppfödningstider, samt när dessa perioder ungefärligen infaller för de olika arterna i de tre biogeografiska regionerna.

Preciseringar av vad som är en allvarlig skada på biologisk mångfald

Den geografiska dimensionen har enligt miljöansvarsdirektivet betydelse för bedömningen av skadan på en arts eller livsmiljös bevarandestatus. För att en allvarlig miljöskada skall anses föreligga krävs, som nämnts inledningsvis, en betydande negativ effekt när det gäller möjligheterna att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för en livsmiljö eller art som miljöansvarsdirektivet omfattar. Vad som avses med gynnsam bevarandestatus för en livsmiljö respektive en art definieras i detalj i artikel 2.4 a) och b) i miljöansvarsdirektivet. Definitionerna förekommer i nästan identisk form i art- och habitatdirektivet. Bortsett från några små skillnader, som saknar betydelse i detta sammanhang, skiljer sig definitionerna åt enbart när det gäller den geografiska bedömningsgrunden. Enligt miljöansvarsdirektivet kan livsmiljöers och arters utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt bedömas med olika geografiska utgångspunkter. En utgångspunkt är medlemsstaternas samlade europeiska territorium. Syftet med en sådan utgångspunkt är möjligen att täcka in en skada som rör flera medlemsstater men som inte är tillräckligt stor i någon stat för att kunna klassas som en allvarlig miljöskada enbart i ett nationellt perspektiv, men väl i det geografiskt vidgade europeiska perspektivet. En annan utgångspunkt är att bedömningen sker utifrån en medlemsstats territorium. Betydelsen av en arts minskning i utbredning eller antal bedöms då i förhållande till utbredningen eller antalet i den statens territorium. En tredje utgångspunkt är artens eller livsmiljöns naturliga utbredningsområde. Direktivets kriterier för att bedöma en skada i detta avseende bör komma till uttryck i författningstext.

Vid bedömningen av om en allvarlig skada på en skyddad art eller livsmiljö uppstått skall också kriterierna i bilaga 1 till miljöansvarsdirektivet beaktas. Där anges att betydande negativa förändringar av det ursprungliga tillståndet skall bedömas med hjälp av mätbara uppgifter som t.ex. antalet individer, deras täthet och utbredningsområde och de enskilda individernas eller det skadade områdets roll i förhållande till arterna eller till bevarandet av livsmiljöer eller arternas eller livsmiljöns sällsynthet. Där anges också ett antal omständigheter som gör att en skada inte behöver klassas som betydande och således inte är en allvarlig miljöskada i direktivets mening. Även dessa kriterier bör komma till uttryck i författningstext.

Enligt artikel 2.1 a) andra stycket miljöansvarsdirektivet avses med skada på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer inte sådana tidigare fastställda negativa effekter som är en följd av åtgärder som en verksamhetsutövare har vidtagit med de berörda myndigheternas uttryckliga godkännande i enlighet med bestämmelser i fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Om tillstånd lämnats enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område, kan således inte verksamhetsutövaren därefter bli skyldig att – utöver vad som följer av de villkor som tillståndet har förenats med – avhjälpa en allvarlig miljöskada som orsakats av den verksamheten eller de åtgärder som uttryckligen har tillåtits i tillståndet. Denna begränsning av ansvaret bör komma till uttryck i författningstext.

Skador på vatten

Definitionen av vattenskada i miljöansvarsdirektivet är kopplad till ramdirektivet för vatten. Skador på vatten är enligt miljöansvarsdirektivets artikel 2.1 b) skador som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential, enligt definitionerna i ramdirektivet för vatten.

Enligt ramdirektivet för vatten klassificeras ett vattens kvalitet olika beroende på om det är ett ytvatten (en flod, en sjö, ett vatten i övergångszon, ett kustvatten eller en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst) eller grundvatten. Ett ytvattens ekologiska status bedöms enligt en femgradig skala med klasserna ”hög”, ”god”, ”måttlig”, ”otillfredsställande” och ”dålig” ekologisk status. Konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster klassificeras dock inte enligt vattnets ekologiska status utan enligt dess ekologiska potential i den fyrgradiga skalan ”god och däröver”, ”måttlig”, ”otillfredsställande” eller ”dålig”. Ett grundvatten skall bedömas utifrån dess kvantitativa eller kemiska status, som antingen är ”god” eller ”otillfredsställande”.

Definitionerna i ramdirektivet för vatten återfinns i 4 och 5 §§ förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. För närvarande arbetar Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) med att ta fram föreskrifter och vägledning för tillämpningen av dessa kvalitetskrav på svenskt vatten.

Sådana negativa effekter som anges i artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten anses inte vara en skada på vatten enligt miljöansvarsdirektivet. Utanför faller sålunda försämringar som är en följd av, såsom det uttrycks i ramdirektivet för vatten, nya modifieringar i ett ytvattens fysiska karakteristika eller förändringar i nivå hos en grundvattenförekomst och följer av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter. Undantagen gäller dock endast under vissa i ramdirektivet för vatten angivna förutsättningar, bl.a. krävs att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna, att skälen anges särskilt, att det rör ett allmänintresse av större vikt och att detta inte kan uppnås på något annat sätt. Även artikel 4.7 genomförs i svensk rätt med förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Enligt ramdirektivet för vatten skall man vid bedömningen av en vattenförekomsts ekologiska status ta hänsyn till bl.a. biologiska kvalitetsfakto-

rer såsom sammansättningen och förekomsten av vattenväxter och fiskfauna (ramdirektivet för vatten, bilaga 5, punkten 1.2). Eftersom bedömningen av vad som är en vattenskada i miljöansvarsdirektivets mening skall göras med hänsyn till kvalitetsnormerna i ramdirektivet för vatten, kan t.ex. förekomsten av vissa arter komma att ligga till grund för bedömningen av en vattenskada. Bedömningar av detta slag skall även göras i fråga om skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer enligt artikel 2.1 a) i miljöansvarsdirektivet. Försämrade förhållanden i en livsmiljö som består av vatten kan alltså vara såväl en vattenskada som en skada på en skyddad livsmiljö. Kriterierna för god ekologisk status enligt ramdirektivet för vatten är inte desamma som kriterierna för gynnsam bevarandestatus enligt miljöansvarsdirektivet. Att en vattenförekomst har god ekologisk status behöver alltså inte betyda att kraven på gynnsam bevarandestatus är uppfyllda.

De vatten som omfattas av miljöansvarsdirektivet är enligt artikel 2.5 alla typer av vatten som omfattas av ramdirektivet för vatten. Syftet med ramdirektivet för vatten är att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten. Rimligtvis är det dessa vatten (enligt definitionerna i ramdirektivet för vatten) som är utgångspunkten för skadebedömningar enligt miljöansvarsdirektivet.

Av 10 kap. 1 § miljöbalken framgår att 10 kap. är tillämpligt på vattenområden. Termen vattenområde förekommer också i 11 kap. med definitionen "område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd". Balkens term "vattenområde" är tillräcklig för att omfatta de olika typer av ytvattenförekomster som definieras i ramdirektivet för vatten (inlandsytvatten, vatten i övergångszon och kustvatten). I syfte att undvika oklarheter bör också termen grundvatten anges i paragrafen.

Miljöansvarsutredningen har föreslagit att bestämmelserna i 10 kap. när det gäller sådana föroreningsskador som i dag regleras i kapitlet skall vara tillämpliga på "vattenområden" och "grundvatten" medan de bestämmelser som bara gäller allvarliga miljöskador skall vara tillämpliga på "ytvatten" och "grundvatten". Det framgår dock inte i vilken mån en användning av termen "ytvatten" enligt utredningens förslag skiljer sig från användningen av termen "vattenområde". Den betydelse som olika typer av vattenområden kan ha för bedömningen av miljöskador kan inte komma till uttryck genom att skilja på "ytvatten" och "vattenområden" utan är beroende av de mer tekniskt utformade kriterierna och definitionerna i miljöansvarsdirektivet och ramdirektivet för vatten. Miljöansvarsutredningen har också föreslagit en bestämmelse som definierar allvarliga miljöskador på vatten som skador på ytvatten eller grundvatten som ekologiskt, kemiskt eller kvantitativt har en betydande påverkan på vattnet. Utredningen har dock inte föreslagit någon definition av vad ekologiskt, kemiskt eller kvantitativt innebär eller någon koppling till de definitioner som redan finns på förordningsnivå. Med hänsyn till att det är de huvudsakliga momenten i miljöansvaret som bör komma till uttryck i lagtexten medan de mer tekniskt detaljerade avgränsningarna bör kunna göras på förordningsnivå med stöd av ett normgivningsbemyndigande, bör lagtexten inte kompliceras på det sätt som utredningen har föreslagit.

Markskador

I miljöansvarsdirektivet definieras markskador i artikel 2.1 c) som varje markförorening som utgör en betydande risk för att människors hälsa skall påverkas negativt som följd av direkt eller indirekt införande i, på, eller under mark av ämnen, beredningar, organismer eller mikroorganismer. Tröskeln för när en sådan allvarlig miljöskada skall anses föreligga skiljer sig från skador på vatten och skador på arter och livsmiljöer på så sätt att utgångspunkten är riskerna för människors hälsa och inte effekterna på miljön.

De nuvarande reglerna om efterbehandling i 10 kap. miljöbalken skall tillämpas – förutom på vattenområden, byggnader och anläggningar – på markområden som är så förorenade att det ”kan medföra skada eller olägenhet” för människors hälsa eller miljön. Tröskeln för när en markskada skall anses föreligga är betydligt högre i miljöansvarsdirektivet, där det krävs en ”betydande risk” för människors hälsa. Skillnaden mellan de föroreningsskador som i dag omfattas av 10 kap. miljöbalken och de mer allvarliga markskador som omfattas av direktivet behöver komma till uttryck i lagtexten. Detta på grund av att särskilda krav behöver ställas när en sådan allvarlig skada har uppstått, t.ex. i fråga om tillsynsmyndighetens roll.

Definitioner av ”föroreningsskada” och ”allvarlig miljöskada”

Som framgått i avsnitt 6.1 bör de krav som följer av miljöansvarsdirektivet genomföras i svensk rätt i det sammanhang som 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken utgör. De skillnader i miljöansvaret som följer av nuvarande 10 kap. miljöbalken jämfört med direktivets krav bör göras tydliga och därför bör det införas en definition av de miljöskador som i dag omfattas av reglerna i 10 kap. (dvs. skador på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön). En sådan skada bör kallas ”föroreningsskada”.

En föroreningsskada kan mycket väl vara så allvarlig att inte bara de nuvarande kraven i 10 kap. miljöbalken måste uppfyllas utan också de krav som följer av miljöansvarsdirektivet.

Sådana allvarliga miljöskador som miljöansvarsdirektivet omfattar bör också definieras. En sådan skada bör kallas ”allvarlig miljöskada”. När det gäller mark bör allvarlig miljöskada definieras som en miljöskada som är så allvarlig att den genom förorening av mark utgör en betydande risk för människors hälsa. En allvarlig miljöskada på vatten bör definieras som en miljöskada som genom påverkan på ett vattenområde eller ett grundvatten har betydande negativa effekter kvaliteten på vattenmiljön. En allvarlig miljöskada på biologisk mångfald bör definieras som en miljöskada som i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art. Den biologiska mångfald som omfattas av definitionen bör begränsas till naturområden som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2, ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 § och arter som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §.

Med anledning av att några remissinstanser har framfört att det kan bli svårt att dra gränsen mellan en föroreningsskada och en allvarlig skada, utvecklas i avsnitt 6.9 hur en tillsynsmyndighet kan gå till väga för att lösa sådana gränsdragningsfrågor.

Flera remissinstanser har framfört att definitionen av miljöskada bör utvidgas eller förtydligas till att omfatta fler komponenter i miljön, exempelvis den geologiska miljön och påverkan på genetisk nivå och på landskapsnivå. Några sådana ändringar behövs inte för att genomföra miljöansvarsdirektivet och beredningen av detta lagstiftningsärende ger inte tillräckligt underlag för att föreslå en sådan utvidgning.

Föreskrifter om bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada

Vid bedömningen av om det har uppstått en allvarlig miljöskada enligt de nya definitionerna i 10 kap. miljöbalken måste, beroende på skadetyper, olika slags omständigheter beaktas. För skador på djur, växtarter och livsmiljöer för sådana arter måste man beakta definitionerna av bevarandestatus, bestämmelserna i bilaga 1 och undantaget i artikel 2.1 a) andra stycket i miljöansvarsdirektivet. När det gäller skador på vattenområden och grundvatten måste man beakta bl.a. de definitioner av ekologisk, kemisk och kvantitativ status som finns i ramdirektivet för vatten. Denna mer tekniska och detaljerade precisering bör ske i en förordning eller i myndighetsföreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada.

De föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet kommer att handla om omständigheter som skall anses tala för att den föreslagna definitionen av en allvarlig miljöskada är uppfylld eller inte. Det är alltså inte fråga om att utvidga definitionen eller att göra någon uttömmande reglering av vad som skall anses vara en allvarlig miljöskada.

6.3 Kretsen av ansvariga för allvarliga miljöskador

Regeringens förslag: I händelse av en allvarlig miljöskada skall den verksamhetsutövare som orsakat skadan ta det ansvar som – utöver det som i förekommande fall gäller vid en föroreningsskada – följer av bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken. Kretsen av ansvariga verksamhetsutövare får begränsas genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Miljöansvarsutredningens förslag innehåller ingen möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som begränsar kretsen av ansvariga.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. *Länsstyrelsen i Skåne län, Uppsala och Lunds universitet* samt *Banverket* har tillstyrkt utredningens förslag. *Lunds universitet* har konstaterat att flertalet allvarliga miljöskador i praktiken kommer att orsakas av verksamheter som omfattas av miljöansvarsdirektivet och att allvarliga miljöskador behöver åtgärdas även om de orsakas av mindre verksamheter.

Bland andra *Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har

avstyrkt utredningens förslag. Lantbrukarnas riksförbund har anfört att skärpningen i förhållande till miljöansvarsdirektivet inte är motiverad. *Skogsindustrierna* har framfört att det skulle kunna uppstå allvarliga problem för de areella näringarna, och då framför allt skogsbruket, om ansvaret enligt miljöansvarsdirektivet kom att gälla strikt för alla verksamheter. *Svensk Energi* har påpekat att Miljöansvarsutredningen inte utrett konsekvenserna av sitt förslag i denna del.

Skälen för regeringens förslag: I 10 kap. 2 § miljöbalken anges att ansvarig för efterbehandling är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen. När det gäller vilka verksamheter som omfattas av ansvarsregler kan skiljelinjen mellan miljöansvarsdirektivet och miljöbalken tyckas tydlig. Balkens regler gäller samtliga verksamheter och åtgärder medan direktivets enbart omfattar de yrkesverksamheter som listas i bilaga 3 till direktivet.

Den krets av ansvariga som miljöansvarsdirektivet pekar ut går inte att bestämma på ett enkelt sätt. I fråga om den personkrets som medlemsstaterna skall kunna hålla ansvariga har gemenskapslagstiftaren nämligen valt en metod för avgränsningen som innebär att man via en uppräkningslista av ett antal EG-rättsakter i bilaga 3 till direktivet fångar in alla de verksamheter och åtgärder som på grund av att de skulle kunna orsaka skador i miljön måste vara föremål för en nationell myndighetskontroll i form av förhandsprövning (tillstånd eller godkännande), anmälan eller registrering. Så t.ex. innebär uppräkningslistan i bilaga 3 att ansvaret omfattar varje yrkesmässig verksamhet som kan innebära utsläpp till vatten av en organisk halogenförening eller ett ämne som kan bilda en sådan förening i vattenmiljön, en organisk fosforförening, en organisk tennförening, ett ämne som i eller genom vatten har cancerframkallande egenskaper eller egenskaper som kan förändra en organisms genetiska information eller orsaka fosterskador, en mineralolja eller ett kolväte, ett ämne som negativt påverkar smak eller lukt hos varor som är avsedda att förtäras av människor och som härrör från vattenmiljön eller en förening som kan orsaka att ett sådant ämne bildas i vatten, ett ämne som negativt påverkar grundvattnets smak eller lukt eller en förening som kan orsaka att ett sådant ämne bildas i grundvattnet och göra vattnet olämpligt som dricksvatten, ett svårnedbrytbart syntetiskt ämne som kan flyta, bli kvar i suspension eller sjunka (om ämnet kan försvåra vattenanvändningen), zink, koppar, nickel, krom, bly, selen, arsenik, antimon, molybden, titan, tenn, barium, beryllium, bor, uran, vanadin, kobolt, tallium, tellur, silver eller någon av dessa ämnens föreningar, en biocid eller ett derivat av en biocid, en giftig eller svårnedbrytbar organisk förening av kisel eller ett ämne som kan orsaka att en sådan förening bildas i vatten (om föreningen inte är biologiskt ofarlig eller i vatten snabbt omvandlas till ett ofarligt ämne), en oorganisk fosforförening eller ett elementärt fosfor, en cyanid eller en fluorid, ammoniak, nitrit eller ett annat ämne som har en skadlig inverkan på syrebalansen. Vidare innebär uppräkningslistan t.ex. att utsläpp av nitrater från en jordbruksverksamhet omfattas och att varje verksamhet eller åtgärd omfattas som enligt någon relevant EG-rättsakt skall vara föremål för förhandsgranskning, godkännande, anmälan eller registrering. Den sistnämnda allmänna hänvisningen till alla relevanta EG-rättsakter, som finns i ramdirektivet för vatten (dit bilaga 3 till miljöansvarsdirektivet hänvisar), kan tolkas strikt till att bara avse de rättsakter

som är relevanta för skyddet av vatten. Vidare innebär uppräknningen att varje yrkesmässig verksamhet omfattas som innebär hantering av någon kemisk produkt som är föremål för restriktioner enligt EG-rättsakterna på kemikalieområdet eller som innebär hantering av genetiskt modifierade organismer enligt EG-reglerna om innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av sådana produkter. Också transport av farligt gods, avfallstransporter, avfallshantering och utsläpp av förorenande ämnen från industrianläggningar till luften omfattas. Med yrkesverksamhet avses i miljöansvarsdirektivet all ekonomisk verksamhet, såväl privat som offentlig, och oavsett om den drivs med eller utan vinstintresse.

En precisering av ansvarsreglerna till exakt de verksamheter som omfattas av miljöansvarsdirektivets bilaga 3 skulle skapa ett svårtillämpat regelverk. Det är svårt att identifiera de enskilda verksamheter som omfattas av de direktiv och förordningar som räknas upp i bilaga 3 till direktivet. Att i svensk författningstext hänvisa till de relevanta EG-rättsakterna skulle skapa oklarheter om vilka verksamheter som har ansvar för vad. Med hänsyn till att de relevanta EG-rättsakterna i stor utsträckning är EG-direktiv som i sin tur hänvisar till andra EG-direktiv och de krav som följer av direktiven återspeglas på olika ställen i de svenska regler som genomför dem, vore det olyckligt att hänvisa till EG-direktiven. Ett bättre alternativ är att identifiera samtliga relevanta svenska krav på tillstånd, godkännande, anmälan eller registrering som följer av EG-direktiven och räkna upp dem i en lång lista över verksamheter och åtgärder. Även en sådan lösning skulle innebära ett krångligt regelverk. Frågan är om det verkligen finns ett behov av ett sådant regelverk.

Om man bortser från de generella undantag som i miljöansvarsdirektivet görs för skador som omfattas av andra ansvarsordningar, t.ex. skador som orsakas av verksamheter som omfattas av Euratom-fördraget, är det svårt att se att det i praktiken finns någon verksamhet som skulle kunna orsaka en allvarlig miljöskada utan att omfattas av någon av de relevanta EG-krav som direktivets bilaga 3 hänvisar till. Från praktisk synpunkt kan det därför anses onödigt att via en lång lista över olika verksamheter och åtgärder komma fram till ett resultat som innebär att det inte finns någon verksamhet eller åtgärd utanför listan som i praktiken kan orsaka en allvarlig miljöolycka. Enkelhet i regelverket talar alltså för att avstå från den långa listan.

Till denna bild måste dock läggas några andra preciseringar som görs i direktivet. Det rör sig om dels ansvaret för skador på biologisk mångfald, dels den generella avgränsningen till yrkesverksamheter och möjligheten att generellt undanta vissa verksamheter.

Slutsatsen att miljöansvarsdirektivets bilaga 3 fångar in alla yrkesmässiga verksamheter som i praktiken kan medföra en allvarlig miljöolycka gäller inte i fråga om skador på den biologiska mångfalden. Detta hantearas i direktivet på så sätt att en verksamhet som inte räknas upp i bilaga 3 skall kunna göras ansvarig för en allvarlig skada på den biologiska mångfalden, om skadan har orsakats av fel eller försummelse. Inskränkningen av ansvaret till allvarliga skador som beror på fel eller försummelse är förståelig med hänsyn till att en verksamhet eller åtgärd som inte räknas upp i bilaga 3 normalt inte innehåller några sådana miljöfarliga moment som föranleder krav på förhandsgranskning, tillstånd, godkännande, an-

mälan eller registrering. Så kan t.ex. en i allt väsentligt ofarlig åtgärd inom ramen för ett skogsbruk påverka den biologiska mångfalden. Det är också rimligt att en verksamhet som i sig syftar till att påverka miljön (t.ex. skogsavverkning) hålls ansvarig för en allvarlig skada på den biologiska mångfalden endast om skadan beror på ett fel eller en försummelse hos verksamhetsutövaren.

Med de areella näringarna avses de näringsgrenar som använder land eller vatten för produktion eller fångst av biologiskt relaterade varor och tjänster, dvs. jord- och skogsbruk, fiske och rennäringen. Som *Skogsindustrierna* har påpekat, kan det bli problem för de areella näringarna om ansvaret enligt miljöansvarsdirektivet tillämpas strikt för alla verksamheter. Till skillnad från verksamheter inom exempelvis tillverknings- och processindustri innebär de areella näringarna ett bruk av naturen i den dagliga verksamheten och de kan därför i sin normala drift komma att orsaka allvarliga miljöskador på den biologiska mångfalden. Det finns därför skäl att låta direktivets avgränsning till skador som orsakas av fel eller försummelse komma till uttryck också i det svenska regelverket. En sådan avgränsning skulle i så fall göras i fråga om allvarliga skador på den biologiska mångfalden. Det är dock inte möjligt att utforma avgränsningen till att gälla till förmån för de areella näringarna i sin helhet, eftersom det inom ramen för en areell näring naturligtvis kan komma att vidtas verksamheter och åtgärder som omfattas av något av de EG-krav som bilaga 3 till direktivet hänvisar till. Regeringen avser att utforma ett undantag för de areella näringarna på förordningsnivå.

Miljöansvarsdirektivet avgränsar ansvaret för allvarliga miljöskador till yrkesverksamheter. I miljöbalken finns ingen sådan begränsning utan alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd kan enligt 10 kap. 2 § miljöbalken bli ansvariga för efterbehandling. Miljöbalkens struktur bör följas och ansvaret bör därför som huvudregel inte knytas till att skadan orsakats av en yrkesverksamhet.

De preciseringar av kretsen av ansvariga för allvarliga miljöskador som bör göras kommer med nödvändighet att innebära en i vissa delar hög detaljeringsgrad med hänvisningar till bestämmelser som i stor utsträckning finns i förordningar som regeringen har meddelat. Därför är det lämpligt att preciseringarna kommer till uttryck i föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av ett bemyndigande i 10 kap. miljöbalken. Sådana föreskrifter bör kunna meddelas inom ramen för ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från lagens bestämmelser om ansvar för allvarliga miljöskador.

I beredningen av ärendet har även uppkommit frågan om vilka konsekvenserna blir för staten av en huvudregel som innebär ett oinskränkt ansvar för samtliga verksamhetsutövare, om staten på grund av sitt ansvar för väghållning är att anse som verksamhetsutövare. Regeringen avser att behandla den här problematiken i arbetet med de förordningar som också behövs för genomförandet av miljöansvarsdirektivet.

6.4 Termen avhjälpande

Regeringens förslag: Avhjälpande definieras i 10 kap. miljöbalken som utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada. I de bestämmelser där termen efterbehandling förekommer byts den ut mot termen avhjälpande.

Miljöansvarsutredningens förslag: Ordet avhjälpande ersätter ordet efterbehandling i 10 kap. miljöbalken utom i bestämmelserna om miljöriskområden. I övrigt behålls termen efterbehandling i miljöbalken.

Remissinstanserna har inte uttalat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: I dag används ordet efterbehandling i 10 kap. miljöbalken för att beskriva de åtgärder som verksamhetsutövaren ansvarar för enligt kapitlet. Miljöansvarsutredningen har föreslagit att termen ”avhjälpande” används i stället för ”efterbehandling”. Enligt utredningen anpassas terminologin därigenom till miljöansvarsdirektivet på så sätt att ”avhjälpande” bättre beskriver de reparativa och kompenserande åtgärder som kan komma i fråga för andra miljöskador än markföroreningar. Utredningens förslag innebär dock att termen efterbehandling ersätter avhjälpande endast på vissa ställen i miljöbalken, dvs. i de bestämmelser i 10 kap. miljöbalken som inte rör miljöriskområden.

Termen efterbehandling används även i 16 kap. 3 § (om möjlighet att kräva säkerhet för kostnaderna för efterbehandling) och i 16 kap. 9 § (om att krav på att bl.a. vidta undersökningar inte innebär någon inskränkning av efterbehandlingsansvaret). En dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet skall i förekommande fall enligt 22 kap. 25 § innehålla de villkor som behövs med avseende på efterbehandling. Enligt 28 kap. 5 § får länsstyrelsen besluta om tillträde under viss tid till en fastighet, en byggnad eller en anläggning om någon annan än den som äger eller innehar den är skyldig att där efterbehandla förorenade områden eller göra undersökningar för sådan efterbehandling. Enligt 29 kap. 8 § döms den till böter eller fängelse som med uppsåt eller oaktsamhet i ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 12 § vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring området, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar efterbehandlingsåtgärder. Även i 32 kap. finns en bestämmelse som rör efterbehandling. Där sägs i 11 § att om någon som är ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap. vidtar en åtgärd som medför att fastigheten helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten. Detta gäller dock inte om ansvaret för efterbehandling vilar på ägaren. Därutöver förekommer termen efterbehandling i ett antal förordningar som meddelats med stöd av miljöbalken.

Som Miljöansvarsutredningen har funnit är termen ”avhjälpande” rent språkligt att föredra framför ”efterbehandling” när det gäller att beskriva de åtgärder som kan behöva vidtas med anledning av en allvarlig miljöskada. Avhjälpande bör definieras som utredning, efterbehandling och andra åtgärder som behövs för att avhjälpa en föroreningsskada eller en

allvarlig miljöskada. För att undvika oklarheter bör termen ”avhjälpande” användas på alla relevanta ställen i 10 kap. miljöbalken.

En fråga är om termen efterbehandling bör behållas i de lagrum där den förekommer utanför 10 kap. miljöbalken. Om ”efterbehandling” byts ut mot ”avhjälpande” i 16 kap. 3 §, kommer tillämpningsområdet för den paragrafen att vidgas genom att det blir möjligt att kräva säkerhet även för utredningskostnader. Sådana kostnader behandlas på samma sätt som efterbehandlingskostnader och det är därför rimligt att låta också utredningskostnaderna omfattas av möjligheten att kräva säkerhet. Att i 16 kap. 9 § ändra ”efterbehandling” till ”avhjälpande” förändrar inte tillämpningsområdet för bestämmelsen utan klargör endast att paragrafen inte innebär någon inskränkning av skyldigheterna enligt 10 kap., dvs. även 10 kap. i dess föreslagna nya lydelse. Att villkor i en dom skall kunna omfatta allt det som nu föreslås täckas in i termen ”avhjälpande” är också rimligt. Termen ”avhjälpande” kan därför ersätta termen ”efterbehandling” även i 22 kap. 25 §. Vidare bör det – på samma sätt som i dag gäller för den som måste vidta efterbehandlingsåtgärder – finnas en möjlighet för den som är skyldig att avhjälpa en allvarlig miljöskada att få tillträde till en fastighet, byggnad eller anläggning även om den ansvarige inte är ägare eller innehavare av den. Annars kan den ansvarige i vissa situationer sakna rättslig möjlighet att efterleva bestämmelserna i 10 kap. Att byta ut ”efterbehandling” mot ”avhjälpande” i 28 kap. 5 § är därför en nödvändig utvidgning. Om ordet ”efterbehandling” i nuvarande 10 kap. 12 § ersätts med ”avhjälpande” i den nya 10 kap. 17 §, bör 29 kap. 8 § ändras i konsekvens med det. Slutligen bör det även finnas möjlighet för en fastighetsägare att begära att fastigheten löses in, om avhjälpandeåtgärder i samband med en allvarlig miljöskada medfört att fastigheten helt eller delvis blivit onyttig. Ordet ”avhjälpande” bör därför ersätta ”efterbehandling” även i 32 kap. 11 §.

6.5 Definitionen av verksamhetsutövare

Regeringens bedömning: För att genomföra miljöansvarsdirektivet behövs det ingen särskild definition i lagtexten av vad som menas med en verksamhetsutövare.

Miljöansvarsutredningens förslag: I lagtexten definieras som verksamhetsutövare även den som kontrollerar eller har kontrollerat en verksamhet som orsakar en allvarlig miljöskada.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har avstyrkt eller haft synpunkter på Miljöansvarsutredningens förslag.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Svenska Naturskyddsföreningen* och *Länsstyrelsen i Östergötlands län* har framfört att det, i stället för en särskild definition av verksamhetsutövare för att genomföra miljöansvarsdirektivet, bör övervägas att införa en mer generell definition av vem som är att anse som verksamhetsutövare eftersom det annars finns risk att man i andra fall, i avsaknad av uttrycklig reglering, inte anser sig kunna tolka in ett kontrollansvar. *Lunds universitet* har gjort bedömningen att det vore stötande om kontrollansvaret inte omfattade alla typer av förebyggande och avhjälpande åtgärder. *Uppsala*

universitet och Luleå tekniska högskola har framfört att om kontrollbegreppet begränsas till sådana skador som regleras i miljöansvarsdirektivet blir det än klarare att de svenska reglerna inte överensstämmer med IPPC-direktivet. Flera remissinstanser har anfört att det är olämpligt att i lagtexten ha två olika verksamhetsutövarbegrepp beroende på hur allvarlig miljöskadan är. Uppsala universitet har framfört att det skulle skapa en skevhet i lagstiftningen om kontrollantens ansvar endast täcker en miljöskada om den är allvarlig. Även *Naturvårdsverket* har anfört att det vore inkonsekvent att ha olika verksamhetsutövarbegrepp beroende på om miljöskadan är allvarlig eller inte. Andra remissinstanser, bl.a. *Luleå tekniska universitet*, har påpekat att problem kan uppkomma med två olika nivåer för ansvar. *Statens jordbruksverk* har anfört att i t.ex. entreprenadförhållanden där entreprenören är helt bunden av uppdragsgivarens instruktioner skulle två ansvarsnivåer kunna leda till att det är uppdragsgivaren som blir ansvarig för det fall miljöskadan är allvarlig och entreprenören i övriga fall. Flera remissinstanser har pekat på att det inte är tillräckligt utrett hur tillsynsmyndigheterna skall hantera att fler än en kan anses vara verksamhetsutövare. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har påtalat att det är oklart mot vem tillsynsmyndigheten skall rikta sina förelägganden. *Banverket*, *Justitiekanslern*, *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Kemikalieinspektionen* och *Statens energimyndighet* m.fl. har framfört att kontrollbegreppet bör preciseras närmare och att det vore olyckligt att överlåta den preciseringen till rättstillämpningen.

Advokatsamfundet har anfört att ansvaret för den som utövar eller har utövat kontroll över en verksamhet bör vara subsidiärt i förhållande till den som driver verksamheten. Samfundet har också påpekat, i likhet med *Svenskt Näringsliv*, att förslaget trots allt kan leda till ett ansvarsgenombrott för enskilda aktieägare. *Svensk Bensinhandel* har framfört att det bör framgå av lagtexten att en franchisegivare som genom sin dominerande ställning styr och kontrollerar ett antal mindre företag, antingen kan anses vara verksamhetsutövare eller kan innefattas i kontrollbegreppet.

Ett antal remissinstanser har framfört att förslaget behöver förtydligas så att det framgår att en tillsynsmyndighet aldrig kan anses kontrollera en verksamhet. Enligt *Finansinspektionen* är det viktigt att gränsdragningen mot ansvarsområdet för kreditgivare klargörs ytterligare och att en tydlig vägledning ges för under vilka förutsättningar en kreditgivare kan komma att omfattas av verksamhetsutövarbegreppet. *Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige* har anfört att en frågeställning som inte behandlats är när kriterierna för kontroll skall anses föreligga i förhållande till tidpunkten för skada. Enligt *Svensk Energi* kräver den föreslagna utvidgningen av verksamhetsutövarbegreppet ytterligare analys.

Naturvårdsverket, *Mannheimer Swartling Advokatbyrå*, *Luleå tekniska högskola* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* m.fl. har ifrågasatt om det finns något behov av att utvidga verksamhetsutövarbegreppet med anledning av miljöansvarsdirektivet.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt miljöansvarsdirektivet är det i första hand verksamhetsutövaren som skall ansvara för de åtgärder som behöver vidtas i händelse av en allvarlig miljöolycka. Verksamhetsutövare definieras i direktivets artikel 2 som varje fysisk eller juridisk person, privat eller offentlig, som driver eller kontrollerar en yrkesverksamhet eller, om detta följer av nationell lagstiftning, den person till

vilken avgörande ekonomiska befogenheter när det gäller en sådan verksamhets tekniska funktion har delegerats, inbegripet den person som innehar tillstånd eller godkännande för denna verksamhet eller den person som registrerar eller anmäler en sådan verksamhet. Den utvidgade verksamhetsutövardefinitionen – som är fakultativ beroende på hur nationell rätt är utformad – omfattas inte av den svenska lagstiftningen och behöver därför inte beaktas vid direktivets genomförande i svensk rätt.

Miljöbalken innehåller ingen särskild definition av vad som i balken avses med termen verksamhetsutövare. När det gäller förorenade områden finns dock en definition i 10 kap. 2 §. Verksamhetsutövare definieras där som den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen. Frågan är om denna innebörd av ”verksamhetsutövare” är tillräcklig för genomförandet av miljöansvarsdirektivet.

Den som är verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. är utövaren av den åtgärd eller verksamhet som har orsakat föroreningen. En förorening kan t.ex. ha orsakats av att ett giftigt ämne kommit ut i miljön från det kärl som ämnet varit förvarat i. Om ämnet har kommit ut i miljön genom att någon sprutat, hållt eller spillt ut ämnet, är den som vidtagit eller låtit vidta åtgärden (sprutandet, hållandet eller spillandet) ”verksamhetsutövare”. Om ämnet har kommit ut i miljön utan någon sådan aktiv åtgärd, t.ex. genom ett läckage, är den som utövat förvaringsverksamheten ”verksamhetsutövare”. Om sprutandet, hållandet, spillandet eller förvaringen har vidtagits eller bedrivits inom ramen för t.ex. en tillverkningsindustri eller ett jordbruk är ”verksamhetsutövaren” sannolikt identisk med den som bedrivit tillverkningsverksamheten eller jordbruksverksamheten.

Vem som skall betraktas som verksamhetsutövare har diskuterats i rättstillämpningen, inte bara inom ramen för 10 kap. miljöbalken utan även i fall som rör ansökan om tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet. Generellt kan sägas att avgörande för verksamhetsutövaransvaret har varit vem som faktiskt och rättsligt har möjlighet att ingripa (Miljööverdomstolens dom den 3 november 2005 i mål M 2812-05).

Även IPPC-direktivet (rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, EGT L 257, 10.10.1996, s. 26, Celex 31996L0061) innehåller en definition av verksamhetsutövare som innebär ett ansvar för den som kontrollerar verksamheten. I den svenska versionen har dock engelskans ”operates or controls” översatts med ”driver eller innehar”. Genomförandet av IPPC-direktivet har inte medfört någon ändring i det svenska regelverket.

Frågan är då vad IPPC-direktivets och miljöansvarsdirektivets kontrollbegrepp innebär – betyder det något annat eller mer preciserat än att man haft en faktisk och rättslig möjlighet att ingripa? Direktiven ger ingen ledning i frågan. Det finns inte heller några belysande avgöranden från EG-domstolen. Kommissionens ursprungliga förslag till miljöansvarsdirektiv innehöll inget kontrollbegrepp vilket gör att bakgrundsmaterialet till direktivet ger liten ledning.

Enligt Miljöansvarsutredningen bör utgångspunkten för uttolkningen vara att den ifrågavarande fysiska eller juridiska personen såväl rättsligt som faktiskt utövar en avgörande kontroll över verksamheten. En sam-

lokalisering av flera verksamheter med en gemensam ägare kan vara en god indikation på en sådan kontrollmakt. Men kontrollmakten kan även, enligt utredningens bedömning, uppstå genom att verksamhetens drift i ett dotterbolag är helt beroende av resurser för detta ändamål i moderföretaget. En annan viktig utgångspunkt är att en juridisk persons ansvar inte skall placeras hos dennes anställda. Enligt utredningen är ett ägarinflytande inte i sig tillräckligt för ansvar. Den relevanta kontrollen skall avse den faktiska verksamheten, inte verksamhetsutövaren. Ett aktiebolags inflytande över sitt helägda dotterbolag är alltså, enligt utredningen, inte redan i sig tillräckligt. Kontrollmakten måste heller inte grundas på ett ägarinflytande utan den kan ha vilken grund som helst som ger möjlighet att faktiskt utöva den kontroll över verksamheten som krävs.

Miljöansvarsutredningen har dragit slutsatsen att det inte i vare sig förarbeten eller rättspraxis finns något starkt stöd för att verksamhetsutövarbegreppet i miljöbalken har en så vid tillämpning att det även omfattar miljöansvarsdirektivets kontrollansvar. Enligt utredningen är det tveksamt om ordalydelsen i 10 kap. 2 § miljöbalken medger en sådan tillämpning. Utredningen har därför föreslagit att miljöbalkens verksamhetsutövarbegrepp kompletteras med direktivets kontrollbegrepp för sådana skador som omfattas av direktivet. Enligt förslaget skulle således gälla ett verksamhetsutövarbegrepp för sådana miljöskador som i dag regleras i miljöbalken och ett annat verksamhetsutövarbegrepp – som uttryckligen inkluderar den som kontrollerar eller har kontrollerat verksamheten – för allvarliga miljöskador.

Att införa en definition av verksamhetsutövare som omfattar endast allvarliga miljöskador kan påverka tillämpningen av de övriga bestämmelser i miljöbalken som är knutna till termen verksamhetsutövare. En särskild definition av vem som är verksamhetsutövare i fråga om den specifika verksamhet eller åtgärd som har orsakat en allvarlig miljöskada kan nämligen med en motsatsvis tolkning leda till en tillämpning av de övriga bestämmelserna som är snävare än vad lagstiftaren avsett och snävare än vad som hittills har kommit till uttryck i praxis. Därför skulle en generell verksamhetsutövardefinition i miljöbalken skapa det tydligaste regelverket. En sådan ändring kräver dock ytterligare utredning.

Av den sparsamma praxis som hittills finns i frågan om hur termen verksamhetsutövare i 10 kap. skall tolkas kan man inte dra slutsatsen att det som i miljöbalken avses med en verksamhetsutövare är oförenligt med eller omfattar en snävare personkrets än miljöansvarsdirektivet. Lagtexten hindrar inte en direktivsenlig tillämpning. Därför behöver lagtexten om verksamhetsutövare inte ändras nu.

6.6 Försiktighetsmått vid överhängande fara för en allvarlig miljöskada

Regeringens bedömning: Bestämmelsen i 2 kap. 3 § miljöbalken om skyldighet att vidta försiktighetsmått motsvarar miljöansvarsdirektivets krav när det gäller skyldighet att vidta åtgärder vid överhängande fara för en allvarlig miljöskada.

Miljöansvarsutredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning på så sätt att enligt utredningen kan 2 kap. 3 § miljöbalken utgöra utgångspunkten för genomförandet av miljöansvarsdirektivets bestämmelser om förebyggande åtgärder. Enligt utredningens förslag skall det dock uttryckligen anges i 2 kap. 3 § att vid överhängande hot om allvarlig miljöskada gäller skyldigheten att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder även den som kontrollerar verksamheten. Därutöver har utredningen föreslagit ett tillägg i 2 kap. 7 § om att rimlighetsavvägningen enligt den paragrafen inte får medföra en inskränkning av skyldigheten enligt 2 kap. 3 § att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder vid ett överhängande hot om allvarlig miljöskada.

Remissinstanserna: *Statens räddningsverk* har förespråkat att uttrycket ”överhängande fara”, som används i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, också används i miljöbalken. Enligt verket är det missvisande att i en situation där det finns eller kan finnas ett överhängande ”hot” om miljöskada hänvisa till att ”förebyggande” åtgärder skall vidtas. Om det finns en överhängande fara för allvarlig miljöskada, kan det bli fråga om en räddningstjänstinsats enligt 1 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor och då är det, enligt verket, mindre lämpligt att tala om förebyggande åtgärder. *Uppsala universitet* har framfört att om en allvarlig miljöskada inträffar kommer det allmänna att stå för de inledande åtgärderna på grund av lagen om skydd mot olyckor och att denna ordning är svår att förena med kravet i artikel 8.1 i miljöansvarsdirektivet om att det är verksamhetsutövaren som skall stå för dessa kostnader.

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), *Helsingborgs kommun*, *Skogsindustrierna* och *Advokatsamfundet* har avstyrkt ett nytt stycke i 2 kap. 7 § miljöbalken. Hovrätten har framfört att den nuvarande bestämmelsen inte innebär en inskränkning av skyldigheterna i dessa allvarliga situationer och att ett tillägg enligt förslaget i stället skulle skapa osäkerhet kring tolkningen av 2 kap. 7 § första stycket. *Lunds universitet* har instämt i Miljöansvarsutredningens bedömning att ansvaret för förebyggande åtgärder är absolut men samtidigt ansett att 2 kap. 7 § miljöbalken inte strider mot miljöansvarsdirektivet. Enligt universitetet förefaller dock bestämmelserna om bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § innebära en tveksam begränsning av verksamhetsutövarens ansvar i förhållande till miljöansvarsdirektivet.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 5 i miljöansvarsdirektivet skall verksamhetsutövaren, om det finns ett överhängande hot om att en allvarlig miljöskada kan uppstå, vidta nödvändiga förebyggande åtgärder. Om det överhängande hotet inte avväjts trots att verksamhetsutövaren vidtagit förebyggande åtgärder skall verksamhetsutövaren underätta den behöriga myndigheten om situationen. Oavsett om åtgärder har vidtagits eller inte är verksamhetsutövaren, på den behöriga myndighetens begäran, alltid skyldig att lämna information om alla överhängande hot om miljöskada eller misstänkta fall av sådana hot och att vidta åtgärder enligt de instruktioner som myndigheten lämnar. Enligt direktivet skall alltså myndigheten alltid ha möjlighet att besluta att åtgärder skall vidtas, trots att verksamhetsutövaren inte bedömt det som nödvändigt.

I 2 kap. 3 § miljöbalken kommer den så kallade försiktighetsprincipen till uttryck. Bestämmelsen innebär en skyldighet för alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd att på eget initiativ utföra de skyddsåtgärder och vidta de försiktighetsmått i övrigt som

behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Denna skyldighet inträder så snart det finns skäl att anta att verksamheten eller åtgärden kan medföra skada eller olägenhet.

Miljöansvarsutredningen har konstaterat att tanken med 2 kap. 3 § miljöbalken varit att redan från början sörja för att de allmänna försiktighetsmått som en verksamhets risker motiverar skall komma till stånd och inte att senare under resans gång möta akut uppkomna faresituationer. Men som bestämmelsen är utformad måste skyldigheten för alla som bedriver en verksamhet också anses omfatta de krav på ett omedelbart ingripande med sådana förebyggande åtgärder när en allvarlig miljöskada hotar. Bestämmelsen är inte heller begränsad till att endast avse verksamheter som pågår en längre tid. I likhet med de övriga bestämmelserna i 2 kap. omfattar den också helt tillfälliga verksamheter och enstaka åtgärder. Miljöansvarsdirektivets krav på att verksamhetsutövaren skall vara skyldig att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder när det finns en överhängande fara för en allvarlig miljöskada återspeglas alltså redan i 2 kap. 3 § miljöbalken.

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken gäller skyldigheten i 3 § bara i den utsträckning det inte kan anses orimligt att kräva sådana åtgärder. Miljöansvarsutredningen har kommit fram till att möjligheten till rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § inte är förenlig med miljöansvarsdirektivets ovillkorliga krav på förebyggande åtgärder. Enligt utredningen måste därför 2 kap. kompletteras med en bestämmelse om att rimlighetsavvägningen enligt 7 § inte får medföra en inskränkning av skyldigheten enligt 3 § att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder vid överhängande fara för en allvarlig miljöskada. Men risken för att 7 § skulle medföra en icke direktivsenlig begränsning är nog, som utredningen själv har påpekat, endast skenbar. Direktivets krav på förebyggande åtgärder gäller bara vid överhängande fara för en allvarlig miljöskada medan skyldigheten enligt miljöbalken att vidta förebyggande åtgärder gäller redan vid risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det lär knappast anses orimligt enligt 7 § att de krav på åtgärder som kan grundas på miljöansvarsdirektivet skall uppfyllas, om det rör sig om en överhängande fara för en allvarlig miljöskada. Det tillägg till 7 § som utredningen har föreslagit behövs därför inte.

Det finns ingen grund för antagandet att kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken skulle strida mot miljöansvarsdirektivets krav på att åtgärder måste vidtas. Vad som är bästa möjliga teknik måste naturligtvis bedömas utifrån vad som är bästa sättet att förebygga den allvarliga miljöskadan och effekterna av den.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ansvarar staten och kommunerna för räddningsinsatser vid olyckor och överhängande fara för olyckor. Räddningsinsatserna handlar om att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Syftet med räddningstjänstlagstiftningen är inte att befria den enskilde från ansvar och kostnader för ingripanden vid olyckshändelser. Lagstiftningens syfte är att det allmänna skall hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan klarar av att bemästra en olyckssituation. Den enskilde har det primära ansvaret (jfr prop. 2002/03:119 s. 50). Lagen om skydd mot olyckor kommer alltså inte i konflikt med miljöan-

svarsdirektivet. Tvärtom innehåller direktivet bestämmelser om hur sådana samhällets kostnader skall kunna vältras över på den ansvarige verksamhetsutövaren. Det finns ingen bestämmelse som fritar en verksamhetsutövare från ansvar enligt 10 kap. miljöbalken om åtgärder vidtas enligt lagen om skydd mot olyckor. Det behövs inte heller någon bestämmelse som klargör detta.

6.7 Ansvaret för avhjälpande av allvarliga miljöskador

Regeringens förslag: Vid en allvarlig miljöskada innebär ansvaret för avhjälpande att den ansvarige skall utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa. Om skadan innebär en betydande risk för människors hälsa på grund av en förorening av mark, skall den ansvarige vidta åtgärder så att den förorenade marken inte längre utgör någon betydande risk för människors hälsa. Om skadan har betydande negativa effekter på kvaliteten på vattenmiljön eller om skadan innebär att en djur- eller växtart eller en livsmiljö för en sådan art i en betydande omfattning har skadats eller försvårats, skall den ansvarige återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått, kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande och, om återställandet inte är möjligt, kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt.

Miljöansvarsutredningens förslag har en annan lagteknisk utformning och innehåller ingen referens till målet med avhjälpandet.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har anfört att det vore ett steg tillbaka om skador på markområden endast skulle avhjälpas så att det inte längre föreligger någon betydande risk för människors hälsa, eftersom tillsynsmyndigheten kan begära ytterligare efterbehandling i skälig omfattning med stöd av äldre bestämmelser. *Konjunkturinstitutet* har ifrågasatt miljöansvarsdirektivets olika krav på riskreduktion när det gäller avhjälpandeåtgärder på vatten och biologisk mångfald jämfört med avhjälpandeåtgärder på markområden. Enligt institutet kan en sådan tillämpning leda till kostnadsskillnader mellan riskreduktion på ett område jämfört med ett annat, vilket skulle kunna generera kostnadsineffektiviteter. *Vägverket* har framfört att det klart bör framgå av lagstiftningen att kraven på verksamhetsutövaren enbart kan ställas för återställande till ett tillstånd som förelåg precis före skadetillfället samt att det även är viktigt att det framgår hur det ursprungliga tillståndet skall bedömas. *Borås kommun* har pekat på svårigheterna med att bedöma vad det ursprungliga tillståndet var, t.ex. med hänsyn till att många områden är förorenade redan i dag och att den tidigare föroreningsgraden ofta är okänd. *Länsstyrelsen i Värmlands län* har anfört att när det gäller skada på skyddade arter och livsmiljöer är det mycket svårt att veta vad det ursprungliga tillståndet var.

Lunds universitet har anfört att om miljöansvarsdirektivets bestämmelse om avhjälpandeåtgärder inte skall bli föremål för en skälighetsbedömning måste detta framgå uttryckligen i lag.

Skälen för regeringens förslag

Akuta och andra avhjälpandeåtgärder

Om en allvarlig miljöskada har uppstått är verksamhetsutövaren enligt artikel 6.1 a) i miljöansvarsdirektivet skyldig att vidta akuta åtgärder för att begränsa eller förhindra ytterligare miljöskada och negativa effekter på människors hälsa. Därutöver skall verksamhetsutövaren enligt artikel 7.1 för myndigheten föreslå nödvändiga hjälpåtgärder enligt bilaga 2 och sedan enligt artikel 6.1 b) vidta de hjälpåtgärder som myndigheten enligt artikel 7.2 beslutar om.

Verksamhetsutövarens skyldighet att vidta åtgärder vid en allvarlig miljöskada innebär alltså en skyldighet att dels på egen hand vidta akuta åtgärder i syfte att förhindra ytterligare skada, dels vidta de hjälpåtgärder som myndigheten beslutar om. I miljöbalken görs ingen sådan skillnad mellan akuta och av myndighet beslutade åtgärder. Enligt 10 kap. 4 § miljöbalken skall den ansvarige – oavsett om åtgärden är att betrakta som akut eller inte – utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.

Direktivets minimikrav om akuta åtgärder gör att det i miljöbalken behövs en särskild bestämmelse om att ansvaret vid en allvarlig miljöskada innebär att den ansvarige skall utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa.

När det gäller avhjälpandeansvaret i övrigt skiljer miljöansvarsdirektivet mellan å ena sidan skador på mark (sådana allvarliga miljöskador som avses i den föreslagna 10 kap. 1 § andra stycket 1 miljöbalken) och å andra sidan skador på dels vatten, dels skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer (sådana allvarliga miljöskador som avses i den föreslagna 10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 miljöbalken).

Åtgärder vid en allvarlig miljöskada genom förorening av mark

Målet för avhjälpandet vid en allvarlig miljöskada genom förorening av mark beskrivs i bilaga 2 till miljöansvarsdirektivet på så sätt att man åtminstone skall se till att de förorenande ämnena avlägsnas, kontrolleras, innesluts eller minskas, så att den förorenade marken, med hänsyn till dess nuvarande användning eller den vid tidpunkten för skadan godkända framtida användningen, inte längre utgör någon betydande risk för att människors hälsa påverkas negativt. Målet för efterbehandlingsansvaret i miljöbalken uttrycks i 10 kap. 4 § på så sätt att man skall vidta de åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Kraven är betydligt lägre i direktivet eftersom målet där är att undvika en ”betydande risk” för ”människors hälsa”, medan miljöbalkens krav vid en förorenings-skada går så långt som till att ”hindra” att en ”olägenhet” uppstår för ”människors hälsa eller miljön”. Trots att alltså längre gående krav kan ställas enligt miljöbalkens nuvarande regler, behövs det en särskild regel för avhjälpandeansvaret vid allvarliga miljöskador genom förorening av mark. Ansvaret enligt 10 kap. 4 § miljöbalken skall nämligen bli föremål för en vid skälighetsavvägning med beaktande av omständigheter i en utsträckning som direktivet inte tillåter. När det gäller allvarliga miljö-

skador genom förorening av mark bör det därför i lagtexten anges att den ansvarige skall vidta åtgärder så att den förorenade marken inte längre utgör någon betydande risk för människors hälsa.

Åtgärder vid andra allvarliga miljöskador

När det gäller skador på vatten och skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer delar miljöansvarsdirektivet in avhjälpandeåtgärderna i primära, kompletterande och kompenserande åtgärder. Direktivets utgångspunkt är inte bara den skadade naturresursen (arten, livsmiljön, vattnet eller marken). När hjälpåtgärderna skall bestämmas måste man även bedöma funktionerna. "Funktion" och "naturresursfunktion" definieras i artikel 2.13 som de funktioner en naturresurs har till förmån för en annan naturresurs eller allmänheten, alltså såväl en naturresurs ekologiska funktioner som dess funktioner i förhållande till allmänheten, som t.ex. rekreationsvärde.

I första hand skall primära hjälpåtgärder vidtas, dvs. åtgärder som innebär att den skadade miljön återgår till eller närmar sig sitt "ursprungliga tillstånd". Om de skadade naturresurserna och funktionerna inte återgår till det ursprungliga tillståndet skall kompletterande hjälpåtgärder vidtas. Sådana åtgärder syftar till att uppnå en liknande nivå, eventuellt också på en annan plats, som skulle ha uppnåtts om den skadade naturresursen eller funktionen hade återställts till sitt ursprungliga tillstånd. Den alternativa platsen bör, om möjligt, ha geografisk anknytning till den skadade platsen, med beaktande av den berörda befolkningens intressen.

Utöver primära och kompletterande åtgärder skall kompenserande hjälpåtgärder vidtas för att kompensera för tillfälliga förluster av naturresurser och funktioner i avvaktan på återhämtning. Detta innebär att det inte är tillräckligt att skadan kompenseras genom att den skadade miljön återställs, utan compensation skall även ske för förlorad nytta till följd av att resurserna under avhjälpandeperioden kommer att finnas i lägre kvantiteter än innan skadan uppstod. För att uppnå full compensation måste därför de ekologiska resursernas kvantitet öka jämfört med ursprungssituationen. De kompenserande åtgärderna består av ytterligare förbättringar av skyddade naturliga livsmiljöer och skyddade arter eller vatten, antingen på den skadade platsen eller någon annanstans. Den består dock inte av ekonomisk ersättning till allmänheten.

När de kompletterande och kompenserande åtgärderna utformas bör enligt miljöansvarsdirektivet beaktas hur lång tid det tar innan det ursprungliga tillståndet nås. Ju längre tid detta tar, desto mer hjälpåtgärder skall vidtas, vid i övrigt lika förhållanden.

Uttrycken primära, kompletterande och kompenserande åtgärder har vissa motsvarigheter i svensk rätt. I 16 kap. 9 § miljöbalken finns en allmän regel om att tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera intrång i allmänna intressen. Enligt 7 kap. 29 a § är den som fått tillstånd att bedriva en verksamhet som negativt påverkar ett Natura 2000-område skyldig att bekosta kompensationsåtgärder. Termen kompensera bör därför kunna användas i 10 kap. för att beskriva det som i miljöansvarsdirektivet kallas kompletterande och kompenserande åtgärder.

Uttrycket ursprungligt tillstånd definieras särskilt i miljöansvarsdirektivets artikel 2.14 som det tillstånd naturresursen och funktionerna skulle ha befunnit sig i vid skadetillfället om miljöskadan inte hade uppkommit, såvitt kan bedömas på grundval av bästa tillgängliga information. Språkligt sett är termen ”ursprungligt” därför missvisande. För att undvika missförstånd bör i svensk författningstext hänvisas till det skick miljön skulle ha varit i om skadan inte uppstått.

Det kan naturligtvis vara svårt att bedöma vad som är det skick miljön skulle ha varit i om skadan inte uppstått. Utgångspunkten bör dock alltid vara att ansvaret skall begränsas till den skada som orsakats av verksamhetsutövaren. En svårighet är att miljön kan vara skadad sedan tidigare och det kan då vara svårt att veta vilka skador som orsakats vid vilken tidpunkt och av vem. Det är inte alltid det finns kännedom om i vilket skick miljön befann sig i vid tidpunkten för skadehändelsen. En annan aspekt är att det ibland kan vara orimligt att hävda att avhjälpande skall ske till det tillstånd som miljön var i vid skadetillfället. Det är tänkbart att miljön vid tidpunkten för den händelse som orsakade skadan var på väg att försämrats av andra orsaker än verksamhetsutövarens åtgärder.

Denna problematik kan illustreras med följande exempel. Låt oss säga att en miljöskada uppstår nära en flod med följden att vildlaxpopulationen halveras från 20 000 till 10 000 vuxna individer. Den ansvarige är alltså skyldig att återställa den skadade platsen till det ursprungliga tillståndet och vidta adekvata åtgärder så att populationen återigen blir 20 000. Låt oss anta att det tar fem år att nå detta ursprungliga tillstånd. Eftersom även andra faktorer än mänsklig verksamhet kan påverka laxpopulationen, är det dock inte självklart att laxpopulationen utan olyckan skulle ha uppgått till 20 000 om fem år. En växande björnstam eller någon annan rovdjursstam som äter lax skulle t.ex. kunna vara orsak till att laxpopulationen understiger 20 000 om fem år. Det är därför inte givet att den som är ansvarig för skadan skall ansvara för att återställa laxpopulationen till 20 000. Om laxpopulationen utan olyckan men med hänsyn till björnarna skulle ha varit 18 000 om fem år vore ett avhjälpandeansvar med sikte på 20 000 ett ansvar att också kompensera för den negativa utveckling som skulle ha blivit resultatet även om skadan inte hade uppstått.

När man bedömer vilket skick miljön skulle ha varit i om skadan inte uppstått bör även sådana faktorer som inte verksamhetsutövaren råår över beaktas. Med nödvändighet blir det då knappast fråga om någon exakt vetenskap, utan snarare en bedömning av rådande trender och hypoteser. För att sådana trender alls skall kunna beaktas krävs att de är signifikanta och tydliga.

När det gäller allvarliga miljöskador i form av skador på vattenområden eller grundvatten och skador på skyddade arter eller livsmiljöer bör avhjälpandeansvaret komma till uttryck i lagtexten som en skyldighet att återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått, kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande, och om återställandet inte är möjligt, kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt.

De ytterligare bestämmelser om kompenserande åtgärder som behövs bör meddelas på förordnings- eller föreskriftsnivå.

6.8 Skyldighet att redogöra för avhjälpandeåtgärder

Regeringens förslag: Om en allvarlig miljöskada har uppstått, skall verksamhetsutövaren för tillsynsmyndigheten redogöra för de åtgärder som har vidtagits, kommer att vidtas eller behöver vidtas för avhjälpande.

Miljöansvarsutredningens förslag: Den som ansvarar för att skadan avhjälpas skall lämna förslag om hur skadan skall avhjälpas.

Remissinstanserna har inte berört frågan.

Skälen för regeringens förslag: Enligt miljöansvarsdirektivet skall verksamhetsutövaren, inom ramen för vad som anges i bilaga 2, fastställa möjliga åtgärder och lägga fram dem för den behöriga myndigheten för godkännande, om inte myndigheten redan har vidtagit åtgärder (artikel 7.1). Myndigheten skall sedan – vid behov i samråd med verksamhetsutövaren – besluta vilka åtgärder som skall vidtas (artikel 7.2).

I miljöbalken finns ingen uttrycklig motsvarighet till direktivets krav på att verksamhetsutövaren skall fastställa möjliga åtgärder att vidta. Enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd gäller ett förbud att utan anmälan vidta efterbehandlingsåtgärder som innebär risker som inte är ringa. Vidare gäller enligt 27 § att myndigheten kan påverka vilka efterbehandlingsåtgärder som skall vidtas. Det kan myndigheten göra med förelägganden om att vidta försiktighetsmått, att iakttä förbud eller att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. För att uppfylla direktivets krav är dessa regler otillräckliga, eftersom de dels inte innebär att verksamhetsutövaren måste redogöra för alla avhjälpandeåtgärder, dels inte innebär att myndigheten måste fatta ett beslut i frågan om vilka avhjälpandeåtgärder som behövs (frågan om myndighetens beslut behandlas i avsnitt 6.9).

Eftersom huvudmomenten i det utvidgade ansvar som följer av miljöansvarsdirektivet bör framgå av 10 kap. miljöbalken – och för att den behöriga myndigheten skall få det underlag som den behöver för att kunna göra sin bedömning – bör det i lagtexten tas in en bestämmelse om att när en allvarlig miljöskada har uppstått skall den ansvarige verksamhetsutövaren för tillsynsmyndigheten redogöra för de åtgärder som har vidtagits, kommer att vidtas eller behöver vidtas för avhjälpande. Utgångspunkten för val av åtgärder skall vara direktivets bilaga 2.

6.9 Tillsynsmyndighetens prövning och beslut

Regeringens förslag: Om en allvarlig miljöskada har uppstått, skall tillsynsmyndigheten pröva om de avhjälpandeåtgärder som verksamhetsutövaren har redogjort för är lämpliga och tillräckliga. Myndigheten skall sedan förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder för avhjälpande som behövs med anledning av den allvarliga miljöskadan. Ett sådant föreläggande kan innebära ett ingrepp i det som enligt en tillståndsdöm eller ett tillståndsbeslut gäller för verksamheten.

Miljöansvarsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men har en annan lagteknisk utformning. Enligt utredningens förslag fastställer tillsynsmyndigheten vilka åtgärder som behövs för att avhjälpa skadan och en bestämmelse om detta placeras i 26 kap. miljöbalken.

Remissinstanserna: Flertalet av dem som yttrat sig i frågan om fastställande av hjälpåtgärder kan anses ha tillstyrkt huvuddragen i utredningens förslag. *Banverket* har anfört att det är utomordentligt angeläget att det utarbetas närmare anvisningar för en lång rad praktiska tillämpningsfrågor. Enligt *Banverket* kommer det att ställas särskilt stora krav på tillsynsmyndigheten när det gäller åtgärder för att avhjälpa skador på vatten och biologisk mångfald.

Advokatsamfundet har anfört att förslaget om att tillsynsmyndigheten skall fastställa avhjälpandeåtgärder kan komma att göra avhjälpandeprocessen mer komplicerad. Även om myndighetens beslut fattas efter samråd med verksamhetsutövaren är det, enligt samfundet, verksamhetsutövaren som har mest kunskap om vilka åtgärder som är möjliga och lämpliga och om myndigheten därför oftast bara behöver godkänna verksamhetsutövarens förslag finns det en risk att förfarandet blir en onödig process. *Svenskt Näringsliv*, *Plast- och kemiföretagen*, *Svensk Bergmaterialindustri* och *Jernkontoret* har anfört att verksamhetsutövaren många gånger har bäst förmåga att på ett tidigt stadium snabbt ta ställning till vad som krävs när en skada uppstått och att det finns en stor risk att såväl kostnader blir större som att vissa skador inte kan avhjälpas om en process med myndighetsbeslut skall avslutas innan åtgärder kan vidtas. Enligt dessa remissinstanser har verksamhetsutövaren samtidigt ett behov av att kunna stämma av med myndigheten vilka åtgärder som är rimliga och därför behövs en ordning som tillgodoser både myndigheternas behov av kontroll av åtgärder och verksamhetsutövarnas rättmätiga intresse av att åtgärderna är accepterade och som gör att åtgärderna faktiskt vidtas snabbt och kostnadseffektivt.

Uppsala universitet har delat utredningens bedömning att tillsynsmyndigheten måste kunna agera snabbt vid en allvarlig miljöskada och att ett tillstånds rättskraft därför inte får ställa hinder i vägen. Enligt universitetet bör det dels i 10 kap. 3 § miljöbalken klargöras att verksamhetsutövarens skyldighet att vidta åtgärder vid en allvarlig miljöskada gäller oavsett vad som är föreskrivet i tillståndet för verksamheten, dels i 26 kap. tas in en skrivning om att tillsynsmyndigheten kan förelägga verksamhetsutövaren att vidta omedelbara åtgärder om verksamhetsutövaren förblir passiv. Liknande synpunkter har framförts av *Svenska Naturskyddsföreningen* som även betonat vikten av att den närmare regleringen och tillämpningen genomsyras av principen om vad som gäller i första hand vid avhjälpandet, nämligen att åtgärderna skall undanröja alla betydande risker för människors hälsa och verka för att miljön återställs till tillståndet vid skadetillfället. *Skogsindustrierna* har anfört att rättskraften i gällande tillstånd är en grundbult i det svenska systemet med tillståndsprövning och det som i hög grad motiverar och balanserar de svenska betydligt hårdare kraven om tillståndsprövning jämfört med vad som följer av IPPC-direktivet. Enligt *Skogsindustrierna* är det inte nödvändigt att på grund av direktivet göra någon inskränkning i rättskraften för gällande tillstånd och i den mån tillstånd behöver ändras eller upphävas

får det ske i den ordning som gäller enligt 24 kap. 3 eller 4 § miljöbalken. *Lantbrukarnas riksförbund*, *Skogsägarna* och *Sveriges jordägareförbund* har anfört att det inte är motiverat att göra några inskränkningar i tillståndens rättskraft. De har framhållit att tillståndsprövningen ofta innebär att verksamhetsutövaren åläggs långtgående och kostsamma miljökrav, att det är rimligt att tillståndet ger en säkerhet mot ytterligare krav och att krav på efterbehandling etc. kan hanteras inom ramen för villkoren för verksamheten.

Skälen för regeringens förslag

Bedömningen av om en skada är en allvarlig miljöskada eller inte

Något särskilt förfarande för att bestämma en skadas svårhetsgrad krävs inte enligt miljöansvarsdirektivet. I remissvaren har framhållits att det inte kommer att vara alldeles enkelt att bestämma vad som är en allvarlig miljöskada och att det kan kräva utredningsarbete i kommunal regi för att få kännedom om en allvarlig miljöskada. Det är inte osannolikt att verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten gör olika bedömningar av en miljöskadas svårhetsgrad. Enligt Miljöansvarsutredningen är en viss gräzon oundviklig. Vad som i det enskilda fallet skall anses utgöra en allvarlig miljöskada får enligt utredningen avgöras vid tillsynsmyndighetens prövning och de rättsliga instansernas överprövning av frågan.

Hur en tillsynsmyndighet skall hantera en situation där det är oklart om det har uppstått en allvarlig miljöskada får alltså avgöras från fall till fall. Man kan som exempel tänka sig att en verksamhetsutövare anmäler en miljöskada som enligt verksamhetsutövarens bedömning inte är en allvarlig miljöskada och att tillsynsmyndigheten av något skäl ifrågasätter den bedömningen. Det blir då nödvändigt för myndigheten att ta de initiativ som behövs för att miljöskadan skall kunna hanteras på rätt sätt. Tillsynsmyndigheten kan exempelvis begära in ytterligare material i ärendet och låta verksamhetsutövaren åter överväga om det är fråga om en allvarlig miljöskada. Omständigheterna kan också vara sådana att tillsynsmyndigheten genast bedömer skadan som en allvarlig miljöskada och förelägger verksamhetsutövaren att redovisa vilka avhjälpande åtgärder som bör vidtas. På det sättet kan frågan om miljöskadans svårhetsgrad också komma att bedömas vid en rättslig överprövning.

I 26 kap. miljöbalken finns bestämmelser som ger myndigheten stöd i tillsynsarbetet. I 9 § första stycket finns den centrala bestämmelsen om att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall. Dessutom finns bestämmelsen i 21 § om skyldighet att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen och bestämmelserna i 22 § om skyldighet att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

Myndighetens prövning och beslut vid en allvarlig miljöskada

När verksamhetsutövaren vid en allvarlig miljöskada har redogjort för de åtgärder som vidtagits, kommer att vidtas eller behöver vidtas, skall den behöriga myndigheten enligt artikel 7 i miljöansvarsdirektivet besluta vilka avhjälpandeåtgärder som skall vidtas och, om det behövs, i vilken ordning flera olika miljöskador skall avhjälpas. Myndigheten skall pröva behovet av hjälpåtgärder enligt de detaljerade anvisningarna i direktivets

bilaga 2 (frågan om innehållet i den bedömningen behandlas i avsnitt 6.10).

Med hänsyn till direktivets krav på myndighetsprövning och beslut bör det i miljöbalken föras in en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten skall pröva om de avhjälpandeåtgärder som verksamhetsutövaren har redogjort för är lämpliga och tillräckliga samt att tillsynsmyndigheten sedan skall förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder för avhjälpande som behövs med anledning av att skadan är en allvarlig miljöskada. Miljöansvarsutredningen har föreslagit en liknande bestämmelse bland tillsynsreglerna i 26 kap. miljöbalken. Regeringens bedömning att de huvudsakliga momenten i ansvaret för en allvarlig miljöskada bör framgå av 10 kap. gör dock att bestämmelsen bör placeras där.

Tillsynsmyndighetens föreläggande om avhjälpande åtgärder bör inte hindras av att frågor om skadans avhjälpande redan kan vara reglerade i det tillstånd som gäller för verksamheten. Flera remissinstanser har dock invänt mot förslaget att ta in en föreskrift om detta i 24 kap. 1 §.

Innan myndigheten beslutar skall enligt artikel 7.4 i miljöansvarsdirektivet de personer som avses i artikel 12.1, dvs. de som rapporterat och begärt att åtgärder vidtas, ha fått tillfälle att yttra sig. Även ägaren till den fastighet där hjälpåtgärderna skall vidtas skall uppmanas att lämna synpunkter. Direktivets krav tillgodoses i stor utsträckning, men inte helt, genom förvaltningslagens (1986:223) regler om kommunikation i förvaltningsärenden. Ett föreläggande mot en verksamhetsutövare att avhjälpa en miljöskada på mark som tillhör någon annan kan innebära myndighetsutövning också mot den fastighetsägaren. I så fall har fastighetsägaren enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen rätt att ta del av det som tillförts ärendet och skall även få tillfälle att yttra sig. Övriga parter i ett ärende har också den rätten. Med detta bör den krets som anges i artikel 7.4 vara täckt, utom sådana personer som avses i artikel 12.1 b) och inte är parter enligt svensk rätt men som enligt direktivet har ett s.k. tillräckligt intresse av beslutet i fråga. Till denna krets av personer hör i svensk rätt sakägare. Enligt direktivet skall även miljöorganisationer som uppfyller nationellt uppställda krav anses ha ett tillräckligt intresse av beslutet i fråga. En bestämmelse bör därför föras in på förordningsnivå som ger sakägare och sådana miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken tillfälle att yttra sig i ärendet.

6.10 Avhjälpandeåtgärdernas innehåll

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa åtgärder för avhjälpande skall vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada och om bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas för avhjälpande av en allvarlig miljöskada.

Miljöansvarsutredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter till ledning för tillsynsmyndighetens bedömning av vilka åtgärder som behövs för att avhjälpa en allvarlig miljöskada. Enligt utredningens förslag tas bemyndig-

andet in i 26 kap. miljöbalken medan det enligt regeringens förslag placeras i 10 kap.

Remissinstanserna har inte kommenterat bemyndigandet men lämnat synpunkter på innehållet i en framtida förordning. *Advokatsamfundet* har framfört att markägares rättigheter och skyldigheter gentemot det allmänna bör analyseras betydligt djupare innan förslaget läggs till grund för lagstiftning. Enligt samfundet är beslut om åtgärder på mark som tillhör någon annan än verksamhetsutövaren i normalfallet ägnade att påverka värdet på marken och innebär också visst intrång i den pågående markanvändningen. En särskild fråga är, enligt samfundet, vilken rättsställning den enskilde markägaren har om den ansvarige verksamhetsutövaren befrias från att vidta avhjälpande åtgärder på marken för att i stället vidta skadekompenserande åtgärder i ett annat område. *Växjö tingsrätt (miljödömsstolen)* har påpekat att bl.a. begreppet ekvivalensmetoder bör definieras. *Svea hovrätt (Miljööverdomsstolen)* har framfört att de modeller för att fastställa kompensationsåtgärder som beskrivits är mycket teoretiskt präglade och att metoder för att ekonomiskt värdera miljöskador måste tillämpas med försiktighet.

Skälen för regeringens förslag: Vid en allvarlig miljöskada skall verksamhetsutövaren utföra eller bekosta alla utredningar och åtgärder som behövs för att omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa. Verksamhetsutövaren skall också redogöra för de åtgärder som har vidtagits, kommer att vidtas eller behöver vidtas för att avhjälpa skadan. Tillsynsmyndigheten skall pröva om de redovisade åtgärderna är tillräckliga och lämpliga.

Verksamhetsutövarens förslag till åtgärder och myndighetens prövning skall grundas på bilaga 2 till miljöansvarsdirektivet. Där anges kraven på de hjälpåtgärder som skall vidtas, hur valet mellan olika hjälpalternativ skall ske och målet med avhjälpandet. Enligt direktivet är bilaga 2 den gemensamma ram som skall tillämpas vid bedömningen. Syftet med bilagan är att de mest lämpliga avhjälpandeåtgärderna skall väljas.

För skador på markområden preciserar direktivet inte närmare vilka åtgärder som skall vidtas. Avhjälpande av allvarliga markskador bör därför i allt väsentligt kunna gå till på samma sätt som i dag gäller för efterbehandling av förorenade markområden.

Svårigheterna vid tillämpningen av direktivets bilaga 2 kommer främst att gälla fastställandet av åtgärder för att avhjälpa skador på vatten och skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. För sådana skador innehåller direktivet utförliga regler om hur avhjälpandet skall ske. Förutom primära åtgärder skall även kompletterande och kompenserande åtgärder vidtas. I det här lagstiftningsärendet föreslås att sådana åtgärder benämns kompensationsåtgärder (avsnitt 6.7).

När en skada har uppstått är det nödvändigt att mäta skadans omfattning för att kunna bestämma vilka kompensationsåtgärder som behöver vidtas. Vid bedömningen skall i första hand ekvivalensmetoder användas där naturresurs jämförs med naturresurs och funktion med funktion. Vad som närmare avses med ekvivalensmetoder framgår inte av miljöansvarsdirektivet. Direktivet har utvecklats med ett snarlikt system från USA som förebild och ledning för tillämpning av ekvivalensmetoder går därför i viss mån att hämta därifrån. Miljöansvarsutredningen har i sitt betänkande beskrivit det amerikanska systemet (SOU 2006:39 s. 145). Om

det inte är möjligt att använda ekvivalensmetoder skall alternativa värderingsmetoder användas, t.ex. ekonomisk värdering. Om det endast är möjligt att uppskatta värdet av de förlorade naturresurserna och funktionerna, men inte av de naturresurser och funktioner som skall ersätta dem, kan man enligt miljöansvarsdirektivet välja sådana hjälpåtgärder vars kostnader motsvarar det uppskattade värdet av de förlorade naturresurserna och funktionerna. Även ekonomisk värdering beskrivs i utredningens betänkande (s. 150 ff). Här kan dock nämnas att en ekonomisk värdering av miljön kan vara problematisk eftersom endast ett fåtal av miljöns olika funktioner har värderats och kvantifierats och långt ifrån alla har ett marknadsvärde.

Några närmare riktlinjer för efterbehandlingsåtgärder finns inte i miljöbalken annat än de allmänna formuleringarna i 10 kap. 4 § om att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Miljöansvarsdirektivets system med primära, kompletterande och kompenserande åtgärder väcker vid genomförandet många frågor som inte besvaras i direktivet. Ett exempel på problem är direktivets bestämmelser om att avhjälpandeåtgärder kan vidtas på en annan plats än där skadan uppkom. Fastighetsägare kan exempelvis lida skada om den ansvarige verksamhetsutövaren i stället för att vidta åtgärder på den skadade fastigheten åläggs att vidta åtgärder på annan plats. Det är inte heller reglerat hur ett avhjälpande på annan plats skall gå till, bl.a. om frivillighet krävs från alla inblandade. Den frågan har inte berörts av Miljöansvarsutredningen.

Även värderingsmetoderna väcker många frågor. Det finns i praktiken inte någon stor erfarenhet av sådana ekvivalensmetoder som avses i miljöansvarsdirektivet. Detsamma gäller de ekonomiska värderingsmetoder som skall tillämpas i andra hand. Regeringen avser att följa utvecklingen av dessa frågor för att se om ytterligare utredning behövs för att tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare skall få den vägledning de behöver.

I miljöansvarsdirektivets bilaga 2 finns riktlinjer för tillsynsmyndighetens prövning av vilka avhjälpandeåtgärder som är lämpliga och tillräckliga. Där framgår även att myndigheten har rätt att besluta att inga ytterligare åtgärder skall vidtas om det, med de åtgärder som redan vidtagits, har säkerställts att det inte längre föreligger någon betydande risk för människors hälsa, vatten eller biologisk mångfald och kostnaderna för de åtgärder som behövs för att nå det ursprungliga tillståndet inte står i proportion till de miljööfördelar som skulle uppnås.

De detaljerade reglerna i direktivets bilaga 2 behöver komma till uttryck i svensk rätt. Detaljeringsgraden gör att det lämpligen bör ske på förordningsnivå eller i myndighetsföreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om att vissa åtgärder för avhjälpande skall vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada och om bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas för avhjälpande av en sådan skada. Med stöd av bemyndigandet kan föreskrifter meddelas i fråga om de anvisningar som behövs enligt direktivets bilaga 2.

Miljöansvarsutredningen har föreslagit att bemyndigandet placeras i miljöbalkens tillsynskapitel (26 kap.). De föreskrifter som meddelas med

stöd av bemyndigandet kommer dock att vara specifika för just avhjälpandet av allvarliga miljöskador och ha betydelse för innebörden av det miljöansvar vars huvudmoment anges i 10 kap. Bemyndigandet bör därför placeras i 10 kap. miljöbalken.

6.11 Behörig myndighet

Regeringens bedömning: De myndigheter som normalt utövar tillsyn enligt miljöbalken bör även utöva den tillsyn som behövs i samband med allvarliga miljöskador.

Miljöansvarsutredningens bedömning innebär att länsstyrelserna får tillsynsansvaret i frågor som rör allvarliga miljöskador.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som berört frågan har något fler varit negativa än positiva till utredningens förslag. En majoritet av länsstyrelserna har avstyrkt förslaget. *Länsstyrelsen i Hallands län* har anfört att uppgiften faller väl in i länsstyrelsens organisation med tanke på länsstyrelsens erfarenhet av tillsyn och arbete med förorenade områden, biologisk mångfald och ledningsfunktion vid fredstida krishantering. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* har framhållit att då miljöansvarsdirektivet tar sikte på skador av stor omfattning och svår art kommer det att ställa stora krav på tillsynsmyndigheten. *Länsstyrelsen i Skåne län* har pekat på att det många gånger kommer att vara regionala förhållanden som skall bedömas. *Länsstyrelsen i Uppsala län* har anfört att frågan om tillsynsansvaret för allvarliga miljöskador bör följa det operativa ansvar som gäller för miljöbalken i övrigt. Skälet är, enligt länsstyrelsen, dels att de kommuner som delegerats rätten att ansvara för tillsyn över tillståndspliktiga verksamheter har bäst kunskap och kännedom om verksamheterna, dels att det annars kan behöva ske byte av tillsynsmyndighet när man efterhand klarlägger vid undersökning och sanering att det handlar om en allvarlig miljöskada. Liknande synpunkter har framförts av flera andra länsstyrelser som också anfört att frågan kompliceras av att det finns oklarheter redan i de befintliga reglerna om vem som är tillsynsmyndighet i frågor som rör förorenade områden enligt 10 kap. miljöbalken. *Sveriges Kommuner och Landsting* har anfört att tillsynen bör utövas av länsstyrelserna men att tillsynsansvaret, åtminstone vad gäller allvarliga miljöskador som utgörs av föroreningar i mark- eller vattenområden, bör kunna överlåtas på kommunerna. Också *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* har anfört att lägsta nivån för tillsyn enligt direktivet bör vara länsstyrelserna, men att de har behov av centralt stöd i den tillsynen och att SGU:s kompetens bör kunna tas tillvara. Enligt *Länsstyrelsen i Jönköpings län* bör fler myndigheter än SGU kunna ha en roll som tillsynsvägledare, t.ex. kan Centrum för biologisk mångfald och Artdatabanken kunna hjälpa till i frågor om bedömning av skador på skyddade arter och livsmiljöer. *Banverket* har tillstyrkt utredningens förslag och anfört att det ofta kan bli riktigt svårt att avgöra vilka kompensationsåtgärder som behövs, vilken nivå som skall uppnås med de tilltänkta åtgärderna och vilket tidsperspektiv som är relevant. *Statens jordbruksverk* har också tillstyrkt men anfört att tillsynsmyndigheterna på området för genetiskt modifierade organismer (GMO) bör komma in i processen. Enligt *Skogs-*

styrelsens mening bör Skogsstyrelsen vara den tillsynsmyndighet som skall bedöma om en allvarlig miljöskada uppstått till följd av en skogsbruksåtgärd, och följaktligen också i förekommande fall hur skadan skall avhjälpas.

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) har förordat att den tillsynsmyndighet som utövar den fortlöpande tillsynen över en viss verksamhet också skall vara den myndighet som fastställer vilka åtgärder som behövs vid avhjälpan. Som skäl för detta har hovrätten anfört bl.a. att den sedvanliga tillsynsmyndigheten har kännedom om verksamhetens processer, kemikalieanvändning m.m., att denna myndighet har de bästa förutsättningarna för att snabbt kunna besluta om lämpliga åtgärder och att det kan bli tillämpningssvårigheter när länsstyrelsen – för en och samma anläggning – är tillsynsmyndighet för allvarliga miljöskador och miljönämnden för övriga miljöskador. Det är enligt hovrätten olyckligt om det uppkommer oklarheter i fråga om vem som är tillsynsmyndighet när det kan vara fråga om situationer som påkallar omedelbara åtgärder. *Naturvårdsverket* har intagit samma ståndpunkt och framhållit att kommunerna får anses ha samma möjligheter som länsstyrelserna att bygga upp kompetens i detta avseende och att dubbla kompetenser kan behöva byggas upp för kommunernas tillsynsobjekt, vilket inte är resurseffektivt. *Skogsindustrierna* har anfört att länsstyrelsen troligen är den myndighet som oftast är mest lämplig men att det ändå, för att begränsa antalet myndighetskontakter för verksamhetsutövarna och öka effektiviteten hos myndigheterna, bör övervägas om inte ansvaret bör falla på den myndighet som även i övrigt utövar tillsyn över de ifrågavarande verksamheterna enligt miljöbalken.

Enligt *Försäkringsförbundet* leder ett spritt ansvar till att det kommer att ta lång tid innan en erfarenhetsbank byggs upp och att det därför bör skapas en partssammansatt nämnd med representanter från t.ex. länsstyrelserna, Naturvårdsverket, industrin och försäkringsbranschen som kan ge vägledning om hur specifika miljöskador bör åtgärdas och därigenom skapa en mer homogen tillämpning.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har anfört att med utredningens förslag kommer länsstyrelserna att behöva avsätta resurser för att bygga upp kompetens och för arbetet med allvarliga miljöskador. Liknande invändningar har framförts av *Länsstyrelserna i Värmlands, Västmanlands* och *Västernorrlands län* samt *Göteborgs kommun*.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt miljöansvarsdirektivets artikel 11 skall det finnas en eller flera behöriga myndigheter som svarar för att vissa uppgifter som anges i direktivet utförs. Det gäller bl.a. beslutet om vilka åtgärder som skall vidtas för att avhjälpa en allvarlig miljöskada. Enligt Miljöansvarsutredningen bör länsstyrelsen ha det ansvaret.

Om en allvarlig miljöskada uppstår kommer det att ställas stora krav på tillsynsmyndigheten när den skall besluta om åtgärder för att avhjälpa skadan. Det handlar om tekniskt och biologiskt komplicerade beslut, t.ex. om åtgärder för att skydda arter och livsmiljöer. Utredningen har ifrågasatt om den kompetens som behövs för detta kan byggas upp hos alla de sedvanliga tillsynsmyndigheterna, inklusive kommunerna.

Möjligheten att hålla en tillräcklig kompetens i frågor som rör miljöskador enligt direktivet har betydelse vid valet av tillsynsmyndighet. Det är inte aktuellt att låta en central myndighet få det operativa ansvaret för allvarliga miljöskador och i valet mellan regional och kommunal nivå har

länsstyrelserna allmänt sett en viss kompetensfördel. Utredningen har dock framhållit att även med tillsynen på regional nivå kommer det att vara svårt att hålla nödvändig kompetens. De allvarliga miljöskadorna uppstår förhoppningsvis inte ofta och inte i samma län. Det kommer att ta lång tid att samla den erfarenhet som behövs.

Som många remissinstanser har pekat på, följer den tillsynsordning som utredningen förordat inte det nuvarande systemet för vilka myndigheter som utövar den operativa tillsynen enligt miljöbalken. Det får flera konsekvenser. I de fall som den kommunala miljönämnden utövar den operativa tillsynen över en verksamhet kommer det i händelse av en allvarlig miljöskada att finnas två tillsynsmyndigheter med olika uppgifter. I ett sådant fall har den kommunala miljönämnden bäst kunskap om verksamheten t.ex. i fråga om processtekniska förhållanden, kemikalieanvändning och verksamhetens påverkan på de lokala förhållandena. Det kan då också vara oklart vem som har myndighetsansvaret för ett förorenat område – kommunen eller länsstyrelsen – eftersom det kan dröja innan det har kunnat klarläggas om miljöskadan är en allvarlig miljöskada eller inte.

Regler om förorenade områden infördes i lagstiftningen först genom miljöbalken. Det finns fortfarande en hel del osäkerhet i frågor som rör efterbehandling, både tekniskt och juridiskt. Efterhand som erfarenheterna av efterbehandling ökar kommer dock myndigheternas, inklusive kommunernas, möjligheter att hantera dessa frågor att öka. Bland de remissinstanser som förordat att länsstyrelserna skall ha tillsynsansvaret finns också synpunkten att tillsynen över allvarliga miljöskador bör kunna överlåtas till kommunerna. Det är också sannolikt att det är den myndighet som fortlöpande utövar den operativa tillsynen över en verksamhet som har de bästa förutsättningarna att snabbt kunna förordna eller besluta om lämpliga åtgärder i händelse av en allvarlig miljöskada. Med länsstyrelserna som tillsynsmyndighet kan dubbla kompetenser behöva byggas upp för kommunernas tillsynsobjekt, vilket inte är resurseffektivt.

Oavsett vem som ges tillsynsansvaret kan det finnas behov av ett kompetensstöd i fråga om utredning, upphandling, projektering och genomförande av efterbehandlingsprojekt, liksom juridisk och administrativ kunskap på dessa områden. Frågan behöver utredas ytterligare.

Flera skäl talar för att kompetensbehovet kan tillgodoses hos kommunerna. Genom den löpande tillsynen över ett stort antal verksamheter har kommunerna en betydande kunskap om verksamheternas driftförhållanden och följdverkningar. Kommunerna kan redan i dagens tillsynsarbete ställas inför svåra bedömningsfrågor som fordrar ett brett utredningsunderlag och ingående analyser. Kommunerna kan också efterhand förväntas öka sina kunskaper när det gäller förorenade områden. Därutöver kan de få tillgång till en permanent stödfunktion på central nivå med specialkompetens i frågor som rör avhjälpande av miljöskador.

Sammantaget talar övervägande skäl för att tillsynsansvaret över allvarliga miljöskador skall ligga hos de myndigheter som normalt utövar den operativa tillsynen enligt miljöbalken. Det ger bäst förutsättningar för en effektiv organisation. Risken för otydliga ansvarsförhållanden minimeras samtidigt som de nuvarande tillsynsmyndigheternas kunskap tas tillvara. För verksamhetsutövarna innebär förslaget att antalet myndighetskontakter kan begränsas.

De regler som behövs i fråga om fördelningen av tillsynsansvaret i frågor som rör allvarliga miljöskador bör tas in i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. I lagtexten är det tillräckligt att använda termen tillsynsmyndighet.

6.12 Skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten

Regeringens förslag: Om det upptäcks en överhängande fara för att en verksamhet eller åtgärd medför en allvarlig miljöskada, skall verksamhetsutövaren genast underrätta tillsynsmyndigheten om detta. Om de åtgärder som verksamhetsutövaren vidtar med anledning av den upptäckta faran inte innebär att faran avvärjs, skall verksamhetsutövaren så snart som möjligt underrätta tillsynsmyndigheten om detta och redogöra för de åtgärder som har vidtagits, kommer att vidtas eller behöver vidtas för att avvärja faran. Om en allvarlig miljöskada har uppstått, skall verksamhetsutövaren genast underrätta tillsynsmyndigheten om detta.

Miljöansvarsutredningens förslag överensstämmer med regeringens men har en annan lagteknisk och språklig utformning.

Remissinstanserna: *Lunds universitet* har undrat hur utredningens förslag om skyldighet att informera myndigheten i 10 kap. 3 § miljöbalken förhåller sig till den föreslagna upplysningsskyldigheten i 13 §. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* har anfört att det faktum att upplysningsskyldigheten vid överhängande hot om miljöskada placerats i 10 kap. kan motverka att information lämnas om alla hot och i ett tidigt skede samt att eftersom tillämpningsområdet för 10 kap. inte omfattar hot om skada bör upplysningsskyldigheten placeras i 2 kap. *Svensk Energi* har avstyrkt att upplysningsskyldigheten i den föreslagna 10 kap. 3 § utvidgas till att omfatta den som enligt 2 kap. 3 § är skyldig att vidta förebyggande åtgärder. Omfattningen av ansvaret enligt 2 kap. 3 § kan, enligt *Svensk Energi*, i ett enskilt fall ifrågasättas och göra upplysningsskyldighetens inträde osäkert. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har anfört att det bör finnas en koppling mellan den föreslagna 10 kap. 3 § och bestämmelserna om driftsstörningar i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll. *Helsingborgs kommun* har anfört att upplysningsskyldigheten även bör omfatta dem som utför eller låter utföra tekniska undersökningar på en fastighet och då påträffar en förorening. *Vägverket* har poängterat att det är svårare att upptäcka skador på vatten och skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer än vad det är att upptäcka föroreningar och undrat om anmälningsplikten även är en undersökningsplikt. *Statens räddningsverk* har påtalat att förslaget kan innebära en dubbelreglering i förhållande till 2 kap. 5 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt att uttrycket ”överhängande fara” bör användas i stället för ”överhängande hot”. *Statens jordbruksverk* har anfört att en informationsplikt redan gäller enligt lagstiftningen om genetiskt modifierade organismer och att information därför kan behöva lämnas även till andra än tillsynsmyndigheten vilket ökar den administrativa bördan. Enligt verket bör upplysningsskyldigheten i praktiken innebära att den enskilde skall anmäla en skada så fort det finns misstanke om att den är allvarlig. *Stockholms*

hamnar har anfört att en jour bör inrättas på tillsynsmyndigheterna för att möjliggöra att information snabbt och effektivt kan tas emot, samtidigt som en dialog i ett tidigt skede kan inledas om vilka åtgärder som utförts eller skall utföras. *Uppsala universitet, Helsingborgs kommun och Skogsindustrierna* har anfört att samtliga bestämmelser om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten bör samordnas.

Skälen för regeringens förslag: I miljöansvarsdirektivet finns inget ovillkorligt krav på att verksamhetsutövaren skall anmäla varje hot om allvarlig miljöskada. Om ett överhängande hot om sådana skada inte har avvärjts trots att verksamhetsutövaren vidtagit förebyggande åtgärder, skall dock verksamhetsutövaren underrätta den behöriga myndigheten om situationen (artikel 5). Om en allvarlig miljöskada har uppkommit skall verksamhetsutövaren utan dröjsmål underrätta den behöriga myndigheten om alla relevanta aspekter av situationen (artikel 6).

I miljöansvarsdirektivet talas om ”överhängande hot”. Enligt artikel 2.9 avses med överhängande hot om skada en tillräcklig sannolikhet för att en miljöskada skall uppkomma inom en nära framtid. Ett snarlikt uttryck, ”överhängande fara”, finns i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. I propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119 s. 68 f.) förklarades att med det avses både en hög risk för att olyckshändelsen inträffar och stor sannolikhet för att den inträffar nära i tiden. Uttrycket ”överhängande fara” måste därför anses täcka in det som i direktivet avses med ”överhängande hot”. Uttrycket ”överhängande fara” bör därför användas i den svenska lagstiftningen.

Miljöbalken innehåller inget uttryckligt krav på att verksamhetsutövaren skall informera myndigheterna om att det finns en överhängande fara för miljöskada. I 6 § andra stycket förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll anges att verksamhetsutövaren omgående skall underrätta tillsynsmyndigheten om driftsstörningar och liknande händelser som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön. Den bestämmelsen gäller dock bara sådana tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter som avses i 9 kap. miljöbalken och den kan inte utan en ganska ansträngd tolkning anses omfatta alla sådana överhängande hot om allvarlig miljöskada som det handlar om här. Det finns även en bestämmelse i 2 kap. 5 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor som är relevant i detta sammanhang. Enligt den bestämmelsen finns en viss upplysningsskyldighet vid utsläpp eller fara för utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen. Även den bestämmelsen är alltför begränsad för att den skall kunna anses motsvara miljöansvarsdirektivets krav. Som framgått, finns det även olika krav på att information skall lämnas i lagstiftningen om genetiskt modifierade organismer.

En upplysningsskyldighet som motsvarar miljöansvarsdirektivets krav behövs i svensk rätt. Skyldigheten att informera tillsynsmyndigheten om fara för allvarlig miljöskada bör slå till så fort verksamhetsutövaren har blivit varse denna fara. Det är viktigt att beredskapen hos tillsynsmyndigheten aktiveras så tidigt som möjligt. Om verksamhetsutövaren inte förstår avvärja faran, behöver tillsynsmyndigheten få veta det också. Upplysningsskyldigheten bör därför gälla såväl upptäckten av faran som ett senare misslyckande att avvärja den. Upplysningsskyldigheten måste också enligt direktivet omfatta allvarliga miljöskador som har uppstått.

Som framgår i avsnitt 6.6 kan miljöansvarsdirektivets krav på förebyggande åtgärder anses uppfylla genom 2 kap. 3 § miljöbalken. Att placera den nu aktuella bestämmelsen om upplysningsskyldighet i 2 kap. är däremot inte lämpligt eftersom hänsynsreglerna där är generella och kapitlet inte i onödan bör tyngas av olika specialregler. I det här lagstiftningsärendet föreslås att 10 kap. får en sådan ny struktur och en ny rubrik att det även kan rymma skyldigheter som inträder innan en miljöskada faktiskt har uppstått. Bestämmelsen om upplysningsplikt vid överhängande fara för allvarlig miljöskada bör därför placeras i 10 kap.

När det gäller krav på att åtgärder skall vidtas med anledning av skada är 10 kap. miljöbalken utformat så att det är den som bedrivit den verksamhet eller vidtagit den åtgärd som orsakat skadan (verksamhetsutövaren) som är ansvarig. Regleringen av upplysningsskyldigheten bör ansluta till den strukturen. Det betyder att den som exempelvis utför eller låter utföra tekniska undersökningar på en fastighet inte enbart på den grunden har den upplysningsskyldighet som det nu är fråga om.

Den nu föreslagna upplysningsskyldigheten innebär i sig ingen undersökningsplikt, dvs. ingen skyldighet att efterforska om en skada har uppstått eller inte. Av 26 kap. 19 § miljöbalken framgår dock att den som bedriver en verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

Frågan om att inrätta en jour på tillsynsmyndigheten för att i händelse av en allvarlig miljöskada möjliggöra att information snabbt och effektivt tas emot är inget som nu bör regleras i lagen. Med tanke på att tröskeln för att en allvarlig miljöskada skall anses ha uppstått är hög, är det inte motiverat att ha en permanent sådan jour eftersom de allvarliga miljöskadorna nog blir få till antalet. Om en allvarlig miljöskada uppstår, får den ansvariga tillsynsmyndigheten överväga vilka åtgärder som behöver vidtas när det gäller tillgängligheten gentemot verksamhetsutövaren och andra berörda.

6.13 Undantag från ansvaret

Regeringens förslag: Ansvaret för skador enligt 10 kap. miljöbalken skall inte gälla om skadan omfattas av 10 kap. sjölagen (1994:1009) eller lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna. Inte heller skall ansvaret omfatta skador som orsakats av väpnade konflikter, fientligheter, inbördeskrig eller uppror eller av exceptionella och oundvikliga naturfenomen som det inte varit möjligt att skydda sig mot. Även skador orsakade av en verksamhet eller åtgärd vars enda syfte är att skydda mot naturkatastrofer undantas. Om en miljöskada omfattas av en ansvarsbegränsning enligt 9 kap. sjölagen skall bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken inte tillämpas i strid med den ansvarsbegränsningen.

Miljöansvarsutredningens förslag: Undantag från ansvar gäller om skadan orsakats av omständigheter som krig, krigsliknande konflikter och naturkatastrofer, om skadan utgör en följd av efterlevnaden av tving-

ande myndighetsbeslut eller om skadan orsakats av verksamhet vars enda syfte är att tjäna landets försvar eller internationell säkerhet. Undantag gäller också om skadan omfattas av vissa uppräknade konventioner och internationella avtal som reglerar ansvar vid atomskador, skador på grund av transport av farligt gods samt skador på grund av utsläpp av olja och andra farliga och skadliga ämnen från fartyg. Undantagen gäller endast i fråga om allvarliga miljöskador. En miljöskada som inte är en allvarlig miljöskada omfattas av ansvarsreglerna i 10 kap. även om skadan i och för sig orsakats av exempelvis krig eller omfattas av någon av de uppräknade konventionerna.

Remissinstanserna: *Företagarna, Lantbrukarnas riksförbund, Skogsägarna och Sveriges Jordägarförbund* m.fl. har påtalat att det behövs ett uttryckligt undantag i svensk lagstiftning motsvarande miljöansvarsdirektivets undantag för skador som orsakats av tredje part, eftersom det annars finns risk för att myndigheterna vänder sig mot den som driver själva anläggningen i stället för den tredje part som orsakat skadan. Enligt remissinstanserna är det dessutom fråga om ett skall-undantag i miljöansvarsdirektivet och att inte införa ett sådant undantag skulle därför strida mot EG-rätten.

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) har ifrågasatt om undantagen verkligen måste införas i miljöbalken, eftersom undantagen strider mot principen om att förorenaren betalar och eftersom det dessutom är orimligt med en ordning där verksamhetsutövaren undantas från ansvar om miljöskadan är allvarlig men inte vid mindre allvarliga skador. En fråga är dock, enligt hovrätten, om utredningens lagförslag återspeglar den ordning som utredningen avsett eller om utredningens avsikt varit att ett ansvar i skälig utsträckning även skall gälla för de verksamheter som undantas i den föreslagna 10 kap. 4 § miljöbalken. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Kemikalieinspektionen* har framfört att det närmare borde belysas vilka verksamheter och företeelser som omfattas av undantagen och att en fråga är exempelvis vad som skall gälla för förlista fartyg som innehåller miljöskadliga ämnen i tankar och cisterner. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* har anfört att frågan om vad som gäller vid transporter bör utvecklas eftersom hänvisningen till konventionerna medför att rättsläget till viss del framstår som oklart. *Uppsala universitet* har påtalat att Miljöansvarsutredningen inte redogjort för hur de föreslagna bestämmelserna kan komma i konflikt med konventionerna och varför miljöbalken inte redan i dag innehåller sådana lagvalsregler, att det inte finns någon motivering till varför miljöansvarsdirektivets undantagsregel för när skadan är en följd av efterlevnad av tvingande myndighetsbud behöver genomföras uttryckligt i svensk rätt, att om myndigheten anser att det är verksamhetsutövaren som skall vidta avhjälpande åtgärder kommer den att meddela ett föreläggande därom och att om det blir fel bör frågan hanteras som i dag, dvs. inom de vanliga reglerna om rättslig överprövning och ersättning för felaktig myndighetsutövning. Universitetet har, liksom *Luleå tekniska universitet*, ifrågasatt undantaget för försvaret eftersom försvaret enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken har fullt ansvar för miljöskador som inte är allvarliga. Enligt universitetet är det orimligt med en ordning där försvaret bär ansvaret upp till den nivå då skadan kan betraktas som allvarlig men därefter går helt fritt.

Krisberedskapsmyndigheten har framfört att regeringen bör utreda möjligheten att göra undantag för skada orsakad av verksamhet i syfte att avhjälpa extraordinära händelser.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har anförts att miljöskador som genererats av diffusa utsläpp bör behandlas i kommande vägledningsdokument. *Svenskt Näringsliv* m.fl. har anförts att bevisbördan när det gäller diffusa utsläpp inte bör ligga på verksamhetsutövaren. *Lantbrukarnas riksförbund*, *Skogsägarna* och *Sveriges jordägarförening* har anförts att diffusa föreningar uttryckligen bör undantas eftersom det är mycket stor skillnad mellan direktivets undantag – där samband mellan skadan och enskilda verksamhetsutövare måste vara möjliga att fastställa – och miljöbalkens reglering där den enskilde verksamhetsutövaren måste visa att skadan endast beror på åtgärder av en annan verksamhetsutövare.

Skälen för regeringens förslag

”Detta direktiv skall inte omfatta...” är den formulering som inleder miljöansvarsdirektivets artikel 4.1 om undantag från direktivets tillämpningsområde. Det betyder inte att medlemsstaterna är skyldiga att genomföra undantagen utan bara att gemenskapslagstiftaren inte ställer något krav i de avseenden som anges i artikeln.

Konflikter och naturkatastrofer m.m.

I miljöansvarsdirektivets artikel 4.1 undantas bl.a. skador eller överhängande hot om sådana skador som orsakats av väpnade konflikter, fientligheter, inbördeskrig eller uppror. Undantagna är också miljöskador och överhängande hot om miljöskador som orsakats av exceptionella och oundvikliga naturfenomen som det inte är möjligt att skydda sig mot. Redan i själva termen naturfenomen ligger att de är oundvikliga. Att de dessutom skall vara exceptionella skapar en hög tröskel för att undantag skall medges enligt miljöansvarsdirektivet. En händelse som nog skulle kommit över den höga tröskeln är orkanen Gudrun, som drabbade Syd-sverige i januari 2005 och orsakade stor förödelse. Det får dock bli omständigheterna i det enskilda fallet som får avgöra om det varit möjligt att skydda sig mot skadorna i fråga.

I artikel 4.6 görs även undantag för verksamhet vars enda syfte är att skydda mot naturkatastrofer.

Undantag liknande dem i artiklarna 4.1 och 4.6 finns i 11 § atomansvarighetslagen (1968:45) och 10 kap. 3 § sjölagen (1994:1009). I miljöbalken finns dock inga liknande möjligheter att undantas från ansvaret. De ansvarsregler som följer av miljöansvarsdirektivet ger inte lika stort utrymme för skälighetsavvägningar som de nuvarande ansvarsreglerna i miljöbalken, vilket gör behovet av undantag större. Om en sådan konflikt eller naturkatastrof som avses i artikel 4.1 skulle orsaka en allvarlig miljöskada, är det inte osannolikt att en bedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken skulle befria den berörde verksamhetsutövaren från ansvar. Dessutom bör regelverket inte göras krångligare än nödvändigt, vilket talar för att så långt det är möjligt låta eventuella undantag gälla lika för både sådana föreningsskador som i dag regleras i miljöbalken och sådana allvarliga miljöskador för vilka särskilda regler nu föreslås. Ett undantag från ansvar om skadan orsakats av väpnade konflikter, fientligheter, in-

bördeskrig, uppror eller av exceptionella och oundvikliga naturfenomen som det inte varit möjligt att skydda sig emot bör därför införas för samtliga skador som omfattas av 10 kap. miljöbalken. På samma sätt bör undantag göras för verksamheter vars enda syfte är att skydda mot naturkatastrofer.

Internationella regler på sjö- och transporträttens område

Miljöansvarsdirektivet omfattar de yrkesverksamheter som listas i bilaga 3 till direktivet. Dit hör, enligt punkt 8 i bilaga 3, transporter på vägar, järnvägar och inre vattenvägar samt sjö- och lufttransporter av sådant farligt gods som avses i bilaga A till rådets direktiv 94/55/EG av den 21 november 1994 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg (EGT L 319, 12.12.1994, s. 7, Celex 31994L0055), senast ändrat genom kommissionens direktiv 2006/89/EG (EUT L 305, 4.11.2006, s. 4, Celex 32006L0089), eller i bilagan till rådets direktiv 96/49/EG av den 23 juli 1996 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg (EGT L 235, 17.9.1996, s. 25, Celex 31996L0049), senast ändrat genom kommissionens direktiv 2006/90/EG (EUT L 305, 4.11.2006, s. 6, Celex 32006L0090), eller enligt definitionen i rådets direktiv 93/75/EEG av den 13 september 1993 om minimikrav för fartyg som anlöper eller avgår från gemenskapens hamnar med farligt eller förorenande gods (EGT L 247, 5.10.1993, s. 19, Celex 31993L0075), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/84/EG (EGT L 324, 29.11.2002, s. 53, Celex 32002L0084).

Ansvar för skador till följd av transport av farligt gods samt utsläpp av olja och andra farliga och skadliga ämnen är till stora delar reglerat i internationella konventioner där medlemsstaterna i flera fall är parter. Konventionerna har antagits inom ramen för Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (ECE) och den Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). För att inte medlemsstaterna skall komma i konflikt med sina folkrättsliga förpliktelser enligt dessa konventioner görs i artikel 4.2 i miljöansvarsdirektivet undantag från ansvaret i den mån detta regleras i de konventioner som anges i direktivets bilaga 4.

Sverige är part i två av de konventionerna, dels den s.k. ansvarskonventionen (Internationell konvention av den 27 november 1992 om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom olja, SÖ 1995:20), dels den s.k. fondkonventionen (Internationell konvention av den 27 november 1992 om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada förorsakad av förorening genom olja, SÖ 1995:19). Sverige har även ratificerat 2003 års fondprotokoll rörande en kompletterande oljeskadefond.

Ansvarskonventionen och fondkonventionen bildar tillsammans ett globalt system för ersättning av skador som uppkommer till följd av utsläpp av mineralolja från fartyg som är konstruerade eller som har anpassats för att transportera olja som bulklast. Enligt ansvarskonventionen har den registrerade ägaren av fartyget ett strikt ansvar för skador på grund av sådana utsläpp. Definitionen av skada inkluderar vissa föroreningsskador på miljön. Samtidigt har möjligheterna att kräva ersättning från andra personer kraftigt inskränkts. Ansvaret är med andra ord kanaliserat till ägaren. Denne har dock rätt att begränsa ansvaret till vissa belopp rela-

terade till fartygets storlek. Beloppen uttrycks i särskilda dragningsrätter (SDR) där 1 SDR motsvarar cirka 11 kronor. En ägare kan bli skyldig att utge maximalt 89 770 000 SDR. Begränsningsrätten gör det möjligt att försäkra ansvaret på den internationella sjöförsäkringsmarknaden. Enligt konventionen är ägaren till ett fartyg som transporterar mer än 2 000 ton olja som bulklast skyldig att ha en försäkring som täcker ansvaret.

Om kostnaderna för de skador som orsakas av ett oljeutsläpp överstiger den registrerade ägarens maximala ansvar, finns det en möjlighet att få ersättning från den Internationella oljeskadefonden (IOPC) enligt reglerna i fondkonventionen och 2003 års fondprotokoll. Genom oljeskadefonden och den kompletterande oljeskadefonden är det möjligt att täcka skador upp till ett belopp om 750 miljoner SDR, det vill säga cirka 7,7 miljarder svenska kronor. Fonderna finansieras i praktiken av lastintressena, dvs. oljebolagen, genom att mottagarna av olja i de länder som har anslutit sig till konventionen åläggs att betala avgifter i förhållande till den mottagna kvantiteten.

Principiellt är det riktigt att, som Miljöansvarsutredningen funnit, inte tillämpa 10 kap. miljöbalken på skador som också regleras i internationella konventioner. Sverige skulle annars komma i konflikt med de folkrättsliga förpliktelser som följer av ratificeringen av ansvarskonventionen och fondkonventionen. I linje med detta anges uttryckligen i 10 kap. 4 § sjölagen (1994:1009) att anspråk på ersättning för en oljeskada som omfattas av ersättningsbestämmelserna i 10 kap. sjölagen får göras gällande mot fartygsägaren endast med stöd av bestämmelserna i kapitlet. I fråga om ansvarskonventionen och fondkonventionen med tillhörande protokoll finns det alltså skäl att göra ett motsvarande undantag i 10 kap. miljöbalken. Undantagen bör gälla inte bara sådana skador som omfattas av miljöansvarsdirektivet utan alla skador som avses i 10 kap. miljöbalken. Konventionerna gäller nämligen oavsett skadans storlek.

Vidare bör undantagen göras i form av en hänvisning till den lagtext genom vilken konventionsreglerna införlivats och inte till själva konventionerna. Det hänger samman med att ansvarskonventionen i sig inte utgör en del av den svenska rättsordningen. Bestämmelserna har i stället transformerats till svensk lag i 10 kap. sjölagen. I fråga om bestämmelserna i fondkonventionen och 2003 års fondprotokoll gäller att de återspeglas i svensk rätt genom hänvisning i lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna. Bestämmelserna i konventionen och protokollet gäller med andra ord som lag i Sverige. Även i det här fallet bör hänvisningen göras till den svenska lagstiftningen snarare än till konventionen och tilläggsprotokollet direkt. Genom att använda sig av en sådan teknik blir det inte nödvändigt att ändra hänvisningarna i 10 kap. miljöbalken varje gång konventionerna ändras med nya tilläggsprotokoll.

När det gäller de andra konventionerna i miljöansvarsdirektivets bilaga 4 är det dock inte möjligt att nu göra de undantag som Miljöansvarsutredningen har föreslagit. Enligt direktivets artikel 4.2 gäller som förutsättning för undantag att konventionerna har trätt i kraft i den berörda medlemsstaten. En av de uppräknade konventionerna är den s.k. HNS-konventionen (Internationell konvention av den 3 maj 1996 om ansvar och ersättning för skada i samband med sjötransport av farliga och skadliga ämnen). I betänkandet Skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt

gods (SOU 2006:92) har HNS-utredningen föreslagit att Sverige skall ansluta sig till HNS-konventionen och frågan övervägs för närvarande i Justitiedepartementet. Sverige har inte heller ratificerat de övriga uppräknade konventionerna, nämligen den s.k. bunkeroljekonventionen (Internationell konvention av den 23 mars 2001 om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom bunkerolja) och den s.k. CTRD-konventionen (Konvention av den 10 oktober 1989 om ansvar för skada i samband med transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar).

Redares rätt att begränsa sitt ansvar

Enligt artikel 4.3 i miljöansvarsdirektivet påverkar direktivet inte verksamhetsutövarens rätt att begränsa sitt ansvar i enlighet med nationell lagstiftning om genomförande av 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar, inbegripet eventuella framtida ändringar. Denna sjörättsliga begränsningsrätt innebär att en redare får begränsa sitt totala skadeståndsansvar till vissa belopp uttryckt i särskilda dragningsrätter (SDR). Beloppen är, precis som i fråga om oljeskadeansvaret, relaterade till fartygets storlek. Begränsningsrätten omfattar i princip alla former av ersättning på grund av skada. Det kan t.ex. vara fråga om kostnader för borttagande av vrak eller kostnader för sanering av vatten och stränder som förorenats av någon form av gods. Begränsningsrätten tillämpas dock inte i fråga om det oljeskadeansvar som regleras i ansvarskonventionen eller fondkonventionen.

Miljöansvarsutredningen har inte föreslagit något motsvarande undantag i svensk rätt med hänvisning till att Sverige sade upp konventionen med verkan från och med den 1 augusti 2005. Det bör dock beaktas att Sverige i samband med att 1976 års konvention sades upp samtidigt tillträdde 1996 års ändringsprotokoll till konventionen (prop. 2003/04:79). Genom ändringsprotokollet höjdes bl.a. ansvarsgränserna avsevärt. Skälet till att den grundläggande konventionen sades upp var en önskan från svensk sida att de höjda ansvarsgränserna snabbt skulle slå igenom. Om Sverige hade kvarstått som part i 1976 års konvention, skulle Sverige ha varit folkrättsligt förpliktat att tillämpa de lägre ansvarsgränserna i förhållande till de länder som är parter till konventionen men som valt att inte tillträda 1996 års ändringsprotokoll. Även efter uppsägningen av konventionen bygger alltså bestämmelserna i 9 kap. sjölagen i grunden på reglerna i 1976 års konvention samtidigt som Sverige är folkrättsligt bundet att respektera begränsningsbeloppen i 1996 års ändringsprotokoll. Det bör därför framgå av 10 kap. miljöbalken att om en miljöskada omfattas av en ansvarsbegränsning enligt reglerna i 9 kap. sjölagen skall bestämmelserna i 10 kap. inte tillämpas i strid med den ansvarsbegränsningen. Rätten till ansvarsbegränsning gäller enligt 9 kap. 1 § sjölagen inte bara för en redare utan även för en sådan ägare av ett fartyg som inte är redare, den som i redarens ställe har hand om fartygets drift, fartygets befraktare, godsets avsändare samt var och en som utför tjänster i omedelbart samband med bärgning.

Internationella regler om atomskador

Enligt miljöansvarsdirektivets artikel 4.4 omfattar direktivet inte sådana kärntekniska risker, miljöskador eller överhängande hot om sådana ska-

dor som kan orsakas av verksamheter som omfattas av Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen eller av tillbud eller verksamheter för vilka ansvar eller ersättning omfattas av de konventioner som räknas upp i direktivets bilaga 5. De konventioner som räknas upp är Pariskonventionen (Pariskonventionen av den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område, SÖ 1968:17) jämte den s.k. Brysselkonventionen (tilläggskonvention i Bryssel den 31 januari 1963, SÖ 1968:19), Wienkonventionen (Wienkonventionen av den 21 maj 1963 om ansvarighet vid atomskada), Konventionen av den 13 september 1997 om supplerande ersättning för atomskada (SÖ 1992:2), Gemensamt protokoll av den 21 september 1988 rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen samt Brysselkonventionen av den 17 september 1971 om skadeståndsansvar vid sjötransport av atomsubstans (SÖ 1974:42).

Av de uppräknade konventionerna är Sverige inte part i Wienkonventionen och konventionen om supplerande ersättning för atomskada.

Bestämmelser om ansvar för anläggningsinnehavaren i händelse av en atomskada finns i atomansvarighetslagen (1968:45). Atomansvarighetslagen omfattar endast person- och sakskador. Pariskonventionen jämte dess tilläggskonvention som ligger till grund för atomansvarighetslagen har dock reviderats. Om Sverige tillträder ändringsprotokollen kommer en anläggningsinnehavare att ha ett ersättningsansvar för kostnader för rimliga åtgärder som har vidtagits eller skall vidtas för att återställa eller kompensera miljöskador av betydelse. Det finns i dag inget undantag från miljöbalkens bestämmelser i 2 kap. och 10 kap. för sådan verksamhet som regleras i atomansvarighetslagen. Eftersom det i nuläget inte blir någon kollision mellan reglerna i atomansvarighetslagen och miljöansvarsdirektivet bör det nu inte göras något undantag från ansvar för allvarliga miljöskador som omfattas av atomansvarighetslagen. Frågan kommer dock att behandlas i det lagstiftningsarbete som nu pågår i Regeringskansliet för genomförandet av ändringsprotokollen till Pariskonventionen och Brysselkonventionen.

Försvarsverksamheter

Miljöansvarsdirektivet omfattar enligt artikel 4.6 inte verksamheter vars främsta syfte är att tillhandahålla tjänster åt det nationella försvaret eller tjäna internationell säkerhet. Enligt Miljöansvarsutredningen bör bestämmelsen tolkas så att syftet är att undanta verksamheter som tjänar det nationella försvaret, dvs. försvarsverksamheten som sådan, inte att undanta dem som tillhandahåller tjänster åt det nationella försvaret. Behovet för utredningen att dra denna slutsats kan ha sin grund i en uppfattning att med termen verksamhet avses en över tid bedriven industriell eller annan liknande verksamhet. Betydelsen av utredningens slutsats skulle då vara att klargöra att enbart det faktum att man inom ramen för en sådan "större" verksamhet också tillhandahåller tjänster åt försvaret inte bör kunna läggas till grund för befrielse från ansvar för allvarliga miljöskador som orsakas av den "större" verksamheten. I det sammanhang som reglerna i 10 kap. miljöbalken ingår kan dock termen verksamhet mycket väl avse enbart den "mindre" verksamhet eller åtgärd som inom ramen för en "större" verksamhet vidtas för det nationella försvaret.

Regeringen delar utredningens bedömning att gemenskapslagstiftaren inte kan ha menat att den som tillhandahåller tjänster för försvaret skall undantas från ansvar även för sådana verksamheter och åtgärder som inte bedrivs eller vidtas för försvarets behov. Undantaget måste naturligtvis syfta på att undanta sådana miljöskador som orsakas av den specifika verksamhet eller åtgärd som varit nödvändig att bedriva eller vidta för ett försvarsändamål.

Frågan är i vilken mån det bör göras något undantag för sådana försvarsverksamheter.

De nuvarande reglerna i 2 och 10 kap. miljöbalken gör inget direkt undantag för försvarsverksamheter. Däremot finns det bestämmelser på skilda håll i miljöbalken om vissa hänsynstaganden till försvaret. När staten bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd bör staten naturligtvis ta ansvar för avhjälpande av miljöskador som orsakas av verksamheten eller åtgärden. Denna utgångspunkt gäller även inom ramen för Försvarsmakten. De nya ansvarsregler som till följd av miljöansvarsdirektivet införs i 10 kap. miljöbalken omfattar bl.a. de nya skadetyperna skador på skyddade arter och skador på skyddade livsmiljöer och livsmiljötyper. I samband med att reglerna om skydd för de arter och livsmiljöer som omfattas av det s.k. Natura 2000-nätet infördes i miljöbalken uppmärksammades behovet av att kunna göra en särskild avvägning mellan å ena sidan intresset av det skydd som Natura 2000-nätet syftar till och å andra sidan det skydd som Försvarsmaktens verksamheter och åtgärder skall upprätthålla. Då konstaterades att i ett enskilt fall skulle en ovillkorlig skyldighet för verksamhetsutövaren att fullt ut bekosta miljökompensationen kunna komma att framstå som orimlig (prop. 2000/01:111 s. 58). På Försvarsmakten ställs krav i fråga om det militära försvarets operativa förmåga både när det gäller vårt nationella försvar och förmågan att delta i verksamhet för internationell säkerhet. För att upprätthålla denna förmåga kan en viss verksamhet eller åtgärd vara så angelägen att den behöver bedrivas eller vidtas trots att den orsakar en sådan allvarlig miljöskada som avses i miljöansvarsdirektivet. För sådana särskilt angelägna verksamheter och åtgärder bör den skälighetsavvägning som i dag är möjlig i fråga om föroreningsskador finnas även i fråga om de allvarliga miljöskadorna. Till skillnad från Miljöansvarsutredningen anser regeringen att det i miljöbalken inte bör vara något generellt undantag för försvaret eller verksamhet för internationell säkerhet. I det här lagstiftningsärendet föreslås ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om allvarliga miljöskador. Bemyndigandet bör användas för att meddela ett sådant särskilt undantag från den strikta regel om ansvars omfattning som den föreslagna nya 10 kap. 5 § miljöbalken innebär, framför allt bestämmelsen i första stycket 3.

Diffusa skadeorsaker

Miljöskador och överhängande hot om sådana skador som orsakas av föroreningar av diffus karaktär, omfattas av miljöansvarsdirektivet endast om det är möjligt att fastställa ett samband mellan skadan och enskilda verksamhetsutövares verksamhet (artikel 4.5). Att det skall finnas ett orsakssamband mellan en viss verksamhet och en viss skada är en själv-

klar princip i svensk rätt. Därför behövs det, som Miljöansvarsutredningen funnit, inget uttryckligt undantag för sådana föroreningar.

Skador orsakade av tredje part eller tvingande myndighetsbud

Enligt artikel 8.3 i miljöansvarsdirektivet befrias verksamhetsutövaren, under vissa förutsättningar, helt från att bära kostnaderna för vidtagna åtgärder. Visserligen talas i artikel 8.3 endast om undantag från kostnadsansvaret. Som direktivet får förstås förutsätts dock inte verksamhetsutövaren vidta några andra hjälpåtgärder än sådana som verksamhetsutövaren är skyldig att bekosta.

Verksamhetsutövaren befrias från betalningsansvar enligt artikel 8.3 a) om skadan eller det överhängande hotet om skada har orsakats av tredje part. Som förutsättning för befrielse gäller att verksamhetsutövaren skall ha vidtagit nödvändiga säkerhetsåtgärder. Vad som avses med ”nödvändiga” framgår inte men det bör rimligen vara sådana säkerhetsåtgärder som krävs enligt lag eller andra föreskrifter.

Vid miljöbalkens tillämpning kan även den som har vidtagit en åtgärd som bidragit till en förorening anses som verksamhetsutövare. För att vara en verksamhetsutövare i miljöbalkens mening är det inte heller nödvändigt att man bedriver en näringsverksamhet. Som verksamhetsutövare kan således anses vara en enskild person som vidtagit en åtgärd som bidragit till föroreningen. Om en tredje part har orsakat en skada som har ett samband med en viss anläggning, så kan knappast den som driver anläggningen och själv inte gjort något som bidragit till skadan kunna hållas ansvarig. Ett exempel är att ett läckage från en oljelagringscistern orsakar en skada men läckaget i sin tur beror på att en utomstående sabotör har punkterat cisternen. I en sådan situation uppkommer frågan om det är den som bedrivit oljelagringsverksamheten eller den som bedrivit sabotageverksamheten – eller båda – som skall betraktas som verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. miljöbalken, dvs. vem är det som har bedrivit den verksamhet eller vidtagit den åtgärd som orsakat miljöskadan. Från oljelagrarens synpunkt är sabotören en tredje part. I den mån oljelagraren har vidtagit alla nödvändiga säkerhetsåtgärder och därför inte kan anses ha bidragit till skadan, skall oljelagraren inte hållas ansvarig enligt miljöansvarsdirektivet och kan knappast komma att hållas ansvarig som verksamhetsutövare i 10 kap. miljöbalkens mening. Däremot är det rimligt att sabotören kan betraktas som verksamhetsutövare och hållas ansvarig. Eftersom termen verksamhetsutövare i 10 kap. är knuten till den som har orsakat skadan (ensam eller genom att bidra till den), behövs inget uttryckligt undantag för skador orsakade av tredje part.

Verksamhetsutövaren befrias vidare från betalningsansvar enligt artikel 8.3 b) om skadan eller det överhängande hotet om sådan skada är ett resultat av efterlevnaden av tvingande beslut eller anvisningar från en offentlig myndighet, under förutsättning att beslutet eller anvisningarna inte är en följd av ett utsläpp eller ett tillbud som orsakats av verksamhetsutövarens egen verksamhet. Något motsvarande uttryckligt undantag behövs inte i den svenska lagtexten, eftersom verksamhetsutövarens ansvar enligt den föreslagna 10 kap. 5 § miljöbalken kan jämkas om åtgärden var uttryckligen tillåten enligt myndighets beslut. Det är visserligen endast fråga om en jämningsregel och inte ett absolut undantag men om

skadan i sin helhet beror på exempelvis ett föreläggande från en myndighet, så skall den omständigheten beaktas och utrymmet för att hålla verksamhetsutövaren ansvarig är därför obefintligt.

Förhållandet till 2 kap. 8 § miljöbalken

I miljöbalken finns, som tidigare nämnts, den grundläggande regeln om ansvaret för avhjälpande av miljöskador i 2 kap. 8 §. Enligt den paragrafen gäller att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas ”i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap.” Bestämmelserna i 10 kap. är alltså avgörande för ansvarets omfattning. Oavsett om den allmänna regeln i 2 kap. 8 § kan anses innebära något ansvar utöver det som följer av 10 kap., följer det av konstruktionen att om det av bestämmelserna i 10 kap. uttryckligen framgår att avhjälpandeansvaret kan jämkas eller att inget avhjälpandeansvar kan avkrävas, så kan knappast 2 kap. 8 § åberopas till stöd för att ändå kräva ett avhjälpande, dvs. specialregleringen i 10 kap. har företräde framför den allmänna regeln.

6.14 Begränsning av ansvaret

Regeringens förslag: När omfattningen av ansvaret för en allvarlig miljöskada bestäms skall det beaktas om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som, när de ägde rum, var uttryckligen tillåtna enligt föreskrifter i lag eller annan författning eller enligt en myndighets beslut, eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då.

Miljöansvarsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Svenskt Näringsliv*, *Svensk Energi*, *Skogsindustrierna*, *Göteborgs kommun* och *Jernkontoret* m.fl. har avstyrkt utredningens förslag till jämkning och framfört att det i stället bör införas undantag och att om en verksamhetsutövare inte kan få skydd mot anspråk från det allmänna för skador som regleras i det tillstånd som gäller för verksamheten faller en stor del av poängen med förprövningen och tillståndssystemet. *Lunds universitet* har gjort bedömningen att miljöansvarsdirektivet inte ger utrymme för en skälighetsavvägning utan att antingen kan medlemsstaterna välja att hålla verksamhetsutövaren fullt ansvarig eller befria verksamhetsutövaren helt.

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), *Lantbrukarnas riksförbund*, *Skogsägarna* och *Sveriges Jordägarförbund* har gjort bedömningen att miljöansvarsdirektivet medger att en allmän skälighetsregel införs för allvarliga miljöskador och dessutom framfört att en sådan skälighetsregel behövs. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har anfört att det är ologiskt att göra en skälighetsbedömning för allvarliga miljöskador och en annan för andra miljöskador eftersom det ger upphov till gränsdragningsproblem. Hovrätten har dock avstyrkt ett införande av undantag i stället för en skälighetsregel. Hovrätten har vidare anfört följande. Så långt praxis nu utvecklats, dvs. främst i frågor som gäller krav på undersökningar inför

kommande ställningstaganden till efterbehandlingsåtgärder, har verksamhetsutövare i stor utsträckning ålagts ett undersökningsansvar även i fall där utsläppen inte skett i strid med tillstånd eller villkor. I Sverige utformas även tillstånd så att det är verksamheten, inte utsläppen, som tillåts. Tillstånd får vidare rättskraft och blir gällande tills tillståndet omprövas, vilket kan dröja lång tid. Det är mycket svårt att bedöma i efterhand vad som vid ett visst tillfälle skall ha ansetts vara ett icke skadligt utsläpp med då tillgängliga kunskaper. *Växjö tingsrätt (miljödomstolen)* har tillstyrkt att undantag från ansvar sker genom en skälighetsbedömning och inte genom generella undantag samt anför följande. Även om en verksamhet tillståndsprövas hos en myndighet, tar inte myndigheten över ansvaret för verksamheten. Om ansvaret genom tillståndsprövningen i praktiken lämnas över på myndigheterna, skulle det kunna bli ett incitament för oseriösa sökande att inte fullt ut redovisa material som talar till nackdel för ett bifall eller som skulle tala för stränga kostsamma villkor.

Stockholms tingsrätt (miljödomstolen) har avstyrkt förslaget och framfört att det faktum att ett tillstånd getts till en verksamhet inte betyder att den inte kan medföra skador. Den av utredningen föreslagna skrivningen kan, enligt tingsrätten, i jämförelse med den nuvarande jämkningsmöjligheten medföra en lättnad för skadebringande verksamheter som har tillstånd. *Svenska Naturskyddsföreningen* har avstyrkt att ansvaret skall kunna jämkas för allvarliga miljöskador och anför att även den nuvarande jämkningsregeln i 10 kap. 4 § miljöbalken bör tas bort. *Länsstyrelsen i Uppsala län* har avstyrkt att ansvaret skall kunna jämkas på föreslagna grunder och anför att det är omotiverat att jämka ansvaret för allvarliga miljöskador men inte för mindre allvarliga.

Uppsala universitet har anför att det undantag som miljöansvarsdirektivet öppnar för enbart gäller för tillstånd och liknande enligt viss angiven EG-rättslig lagstiftning. Universitetet har vidare anför: Att erbjuda ett allmänt undantag för alla slags tillstånd är inte förenligt med direktivet. Att göra undantag för tillståndsgiven verksamhet strider även mot principen om att förorenaren betalar. En tillståndsregim som bygger på att själva godkännandet av ett utsläpp m.m. blir styrande för det efterföljande ansvaret inbjuder till att villkoren blir strängare. Möjligheten till begränsning av ansvar när det gäller utsläpp eller andra åtgärder som inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskapen vid tidpunkten då de ägde rum är oklar och svår att tillämpa och inbjuder till kostsamma rättsprocesser. Spetskunskapen inom varje område finns hos företagen och det är vanligen verksamhetsutövaren som föreslår vilka villkor som skall gälla. Det är därför svårt för en tillsynsmyndighet att i efterhand mot tillståndshavarens påstående visa att man valt en teknik som inte motsvarade den tidens standard på området.

Statens jordbruksverk har anför att det är svårt för en jordbrukare att uppfylla kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken och att om jordbrukaren har följt instruktionerna för ett bekämpningsmedel bör en viss jämkning kunna göras.

Sveriges Kommuner och Landsting har anför att frågan om undantag och begränsning av ansvar bör övervägas ytterligare, bl.a. om undantag skall avse utsläpp och händelser och inte verksamheten som sådan.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 8.4 i miljöansvarsdirektivet får medlemsstaterna tillåta att verksamhetsutövarna befrias från kost-

nadsansvaret i vissa situationer. Som förutsättning gäller dock att verksamhetsutövaren inte begått något fel eller någon försummelse. Gemenskapslagstiftaren har alltså för de i artikel 8.4 angivna situationerna gett medlemsstaterna utrymme att avstå från att kräva att den ansvarige verksamhetsutövaren skall bära bördan för avhjälpande. Det finns i direktivet inget stöd för att, som några remissinstanser har gjort, tolka detta som ett krav på medlemsstaterna att antingen kräva att verksamhetsutövaren bär hela bördan eller avstå helt från att kräva ett ansvarstagande. Artikeln innebär en möjlighet att jämka ansvaret till noll.

Enligt artikel 8.4 a) får verksamhetsutövaren befrias från ansvar om miljöskadan orsakats av ett utsläpp eller en händelse som är uttryckligen tillåten och fullt ut överensstämmer med villkoren i ett godkännande, som getts i eller enligt tillämpliga nationella lagar och andra författningar, varigenom de av gemenskapen antagna lagstiftningsåtgärderna enligt direktivets bilaga 3 genomförs, så som de tillämpades vid tidpunkten för utsläppet eller händelsen.

Enligt artikel 8.4 b) får verksamhetsutövaren befrias från ansvar om miljöskadan har orsakats av ett utsläpp eller en verksamhet eller ett särskilt sätt att använda en produkt inom ramen för en verksamhet som enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns tillgänglig vid tidpunkten för utsläppet eller verksamheten, inte ansågs kunna orsaka miljöskador, vilket verksamhetsutövaren skall visa.

Enligt de nuvarande efterbehandlingsreglerna i 10 kap. miljöbalken skall en skälighetsbedömning göras (10 kap. 4 §) och ansvaret kan alltså jämkas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Miljöansvarsdirektivet ger i fråga om ansvaret för allvarliga miljöskador inte utrymme för en sådan vid eller opreciserad skälighetsavvägning. Frågan är då om den möjlighet att jämka ansvaret som artikel 8.4 ger bör återspeglas i de svenska reglerna och hur det i så fall bör ske.

Att vid angivna situationer helt göra undantag från ansvar skulle medföra flera negativa konsekvenser. Som påpekats i remissvaren, har verksamhetsutövare i stor utsträckning ålagts undersökningsansvar även när utsläpp inte skett i strid med gällande tillstånd (t.ex. i fråga om PCB- och kvicksilverinnehållande fiberbankar utanför skogsindustriplanläggningar). I Sverige utformas också tillståndsbesluten så att det är hela den verksamhet som bedrivs på en viss anläggning – inte enskilda utsläpp – som tillåts. Villkoren utformas normalt på så sätt att utsläpp av ett visst ämne inte får överskrida vissa halter eller nivåer. Det är inte vanligt att ett visst utsläpp uttryckligen är tillåtet, vare sig i tillstånd eller i författning. Det är också svårt, ibland omöjligt, att i efterhand bedöma vad som vid ett visst tillfälle skall anses ha varit ett icke-skadligt utsläpp med då tillgängliga kunskaper. Det är tänkbart, som påpekats, att om direktivets artikel 8.4 kommer till uttryck som ett rent undantag, kan det leda till en överdriven försiktighet vid villkorsskrivning med snävare villkor som följd.

För att inte ansvaret för allvarliga miljöskador skall bli alltför strängt bör artikel 8.4-möjligheten till jämkning kunna användas. I anslutning till den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. miljöbalken där ansvaret för allvarliga miljöskador anges, bör det därför föras in en bestämmelse som innebär att när omfattningen av ansvaret för allvarliga miljöskador bestäms skall man beakta om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som, när de ägde rum, var uttryckligen tillåtna enligt föreskrifter i lag

eller annan författning eller enligt en myndighets beslut, eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då. Det blir då möjligt att ta hänsyn till sådana faktorer utan att behöva göra allt-eller-ingen-avvägningar som kan ge olämpliga resultat.

Med anledning av det som framförts om att det inte vore förenligt med miljöansvarsdirektivet att jämka ansvaret för alla verksamheter eftersom artikel 8.4 a) enbart gäller för tillstånd och liknande enligt viss angiven EG-lagstiftning (dvs. sådana tillstånd och godkännanden som krävs enligt de rättsakter som listas i direktivets bilaga 3) kan det konstateras att utsläpp och andra åtgärder som kan orsaka allvarliga miljöskador skall regleras just av sådana tillstånd och godkännanden som omfattas av bilaga 3. Om man enligt svensk rätt får tillstånd eller godkännande för en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av de uppräknade EG-rättsakterna, så omfattas den verksamheten inte heller av miljöansvarsdirektivets strikta krav. Det är med andra ord svårt att tänka sig att en verksamhetsutövare skulle kunna åberopa någon form av tillstånd eller godkännande i strid med miljöansvarsdirektivet.

En annan fråga är att de nu diskuterade omständigheterna enligt miljöansvarsdirektivet endast får beaktas om verksamhetsutövaren kan visa att verksamhetsutövaren inte begått något fel eller någon försummelse. Följsamhet med lagar och myndighetsbeslut förutsätter att verksamhetsutövaren inte gör sig skyldig till fel eller försummelse varför kravet i direktivet inte fyller någon funktion. Detsamma gäller om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då. Följsamhet med tidens kunskapsnivå är ett av de viktigaste kriterierna vid bedömningen om verksamhetsutövaren har gjort sig skyldig till fel eller försummelse. Om verksamhetsutövaren har orsakat skadan av fel eller försummelse, kan därför förutsättningarna för jämkning inte anses uppfyllda. Någon uttrycklig bestämmelse om detta behövs inte.

6.15 Fördelning mellan flera ansvariga

Regeringens förslag: När flera är ansvariga för en allvarlig miljöskada skall de svara solidariskt och ansvaret fördelas mellan dem efter vad som är skäligt.

Miljöansvarsutredningens förslag överensstämmer med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har berört frågan. *Svenskt Näringsliv*, *Skogsindustrierna* och *Svensk Energi* m.fl. har avstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Miljöansvarsdirektivet innehåller ingen bestämmelse om vad som skall gälla när skadan orsakats av flera parter. I stället anges i artikel 9 att direktivet inte påverkar nationella bestämmelser om kostnadsfördelning.

Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 10 kap. 2 § miljöbalken, skall de enligt huvudregeln i 6 § svara solidariskt. I propositionen till miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 360) motiverades det solidariska ansvaret bl.a. med att det i praktiken många gånger kan vara omöj-

ligt att dela upp ansvaret och att det vid solidariskt ansvar oftast är enklast att först söka den siste verksamhetsutövaren. En verksamhetsutövare som visar att verksamhetsutövarens bidrag till föroreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget. Detsamma bör gälla ansvar för allvarliga miljöskador.

I frågorna om solidariskt ansvar och om den inbördes fördelningen mellan de ansvariga, bör den ordning som i dag gäller enligt 10 kap. miljöbalken också gälla i den mån ansvaret avser en allvarlig miljöskada.

6.16 Preskription

Regeringens förslag: Ansvaret för allvarliga miljöskador preskriberas inte.

Miljöansvarsutredningens förslag överensstämmer med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har berört frågan. *Statskontoret* har framfört att förslaget inte har motiverats tillräckligt. *Advokatsamfundet* har avstyrkt förslaget och framfört att det är rimligt med en bestämmelse om 30-årig preskription. Även *Svenskt Näringsliv*, *Jernkontoret*, *Svensk Bergmaterialindustri* m.fl. har avstyrkt och påtalat att på andra ställen i betänkandet beskrivs skall-krav i miljöansvarsdirektivet som omöjliga att avvika ifrån medan detta inte beskrivs som ett problem när det gäller frågan om preskription.

Skälen för regeringens förslag: Det ansvar som i dag följer av 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken preskriberas inte (10 kap. 4 § andra stycket).

I miljöansvarsdirektivets artikel 17 sägs att direktivet inte skall gälla om mer än 30 år har gått sedan tidpunkten för det utsläpp, de händelser eller det tillbud som ledde till skadorna. Denna bestämmelse innebär att gemenskapslagstiftaren inte ställer något krav på att medlemsstaterna skall utkräva ansvar för skador som har uppstått för mer än 30 år sedan. Eftersom miljöansvarsdirektivet är ett minimidirektiv hindrar direktivet inte att den gällande bestämmelsen om att ansvaret inte preskriberas också skall gälla för de allvarliga miljöskadorna.

Att nu införa en annan ordning än den som gäller enligt miljöbalken skulle från miljöskyddssynpunkt innebära ett steg tillbaka. Det bör därför inte göras någon ändring i frågan om preskription av ansvaret för sådana miljöskador som i dag omfattas av 10 kap. miljöbalken. Det har i detta ärende inte kommit fram något starkt skäl att införa någon annan ordning för det ansvar som – utöver det som redan gäller – måste tas i händelse av att en miljöskada är en allvarlig miljöskada. En annan ordning för det avhjälpandeansvaret skulle medföra svåra avvägningar och oklarhet om vad som kan krävas och inte.

Av bestämmelsen om preskription i 10 kap. miljöbalken bör det framgå att preskriptionslagen (1981:130) inte är tillämplig i fråga om föroreningsskador eller allvarliga miljöskador.

6.17 Avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken

Regeringens bedömning: Ingen ändring behöver göras i den allmänna avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken.

Miljöansvarsutredningens förslag: I 2 kap. 8 § miljöbalken skall orden ”i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap.” bytas ut mot ”i skälig omfattning” samt införas en upplysning om att det finns särskilda regler om avhjälpande i 10 kap.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har berört frågan. *Uppsala universitet* har tillstyrkt utredningens förslag med motiveringen att 2 kap. 8 § miljöbalken har ett betydligt vidare tillämpningsområde än 10 kap. miljöbalken. Universitetet har, liksom *Länsstyrelsen i Hallands län* och *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, framfört att det faktum att bestämmelsen inte behandlar olägenhet för människors hälsa framstår som ett förbiseende och bör åtgärdas. Hovrätten har anfört att hänvisningen i 2 kap. 8 § till skälighetsavvägningen enligt 10 kap. bör kvarstå eftersom skälighetsavvägningen i 2 kap. 7 § inte gäller avhjälpandeansvaret i 2 kap. 8 §. *Svensk Energi* har anfört att förslaget kräver ytterligare analys då det bör beaktas hur en avvägning kan utfalla vid tillämpningen av å ena sidan skälighetsregeln i 10 kap. 4 § och å andra sidan 2 kap. 7 §. *Sveriges Kommuner och Landsting* har avstyrkt och anfört att förarbetena inte ger något stöd för att 2 kap. 8 § skulle kunna tillämpas på andra skador än sådana som regleras i 10 kap., att det inte går att hävda att ändringen inte innebär någon ändring i sak och att frågan bör utredas ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning: I miljöbalken finns den grundläggande regeln om ansvaret för avhjälpande av miljöskador i 2 kap. 8 §. Enligt den gäller att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken.

Miljöansvarsutredningen har framfört att hänvisningen till 10 kap. i den här allmänna avhjälpanderegeln passar allt sämre efter de föreslagna ändringarna i 10 kap. Enligt utredningen är syftet med ändringen inte att göra någon ändring i sak men att förslaget ändå kan anses innebära en ändring i sak. Remissinstansernas synpunkter tyder på att den föreslagna ändringen av 2 kap. 8 § behöver analyseras vidare.

Några remissinstanser har påpekat att det i 2 kap. 8 § inte finns någon hänvisning till människors hälsa och att detta kan bero på ett förbiseende. Beredningen i det här lagstiftningsärendet ger inte tillräckligt underlag för att nu införa en sådan hänvisning.

Det har inte kommit fram något som visar att 2 kap. 8 § miljöbalken behöver ändras med anledning av de nu föreslagna ändringarna i 10 kap.

6.18 Sanktioner

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen om försvårande av miljökontroll i 29 kap. 5 § 3 miljöbalken omfattar även verksamhetsutövares skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten när det har uppstått en allvarlig miljöskada eller en överhängande fara för en allvarlig miljöskada.

Miljöansvarsutredningen har bedömt att det för miljöansvarsdirektivets genomförande inte finns något behov av att utvidga eller skärpa straffbestämmelserna i miljöbalken (så som de såg ut när utredningen lämnade sitt betänkande).

Remissinstanserna: *Riksåklagaren* har anfört följande. Av de föreslagna bestämmelserna i 10 kap. 3 och 13 §§ miljöbalken följer att den som bryter mot dessa bestämmelser kan straffas för försvårande av miljökontroll enligt 29 kap. 5 §. Enligt förslaget till 10 kap. 13 § skall tillsynsmyndigheten genast underrättas vid överhängande hot om allvarlig miljöskada, medan det enligt 10 kap. 3 §, som behandlar situationen där en allvarlig miljöskada har uppkommit, räcker att underrätta tillsynsmyndigheten (ordet genast finns inte med). Denna skillnad är inte sakligt motiverad och lydelsen riskerar dessutom att orsaka praktiska problem i rättstillämpningen. Kravet på att underrättelsen skall ske genast bör även gälla underrättelser enligt 10 kap. 3 §. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har anfört följande. I utredningens betänkande anges att straffbestämmelserna i 29 kap. 1 och 2 §§ visserligen inte gäller andra direktivskador än föroreningar, men att dessa utan tvekan representerar den praktiskt sett viktigaste skadetyper i detta sammanhang. Länsstyrelsen ställer sig frågande till denna slutsats. Även allvarliga miljöskador av annat slag, t.ex. skador på den biologiska mångfalden eller skyddade arter, bör vara straffbelagda. Alla skador hänförliga till direktivet bör behandlas likartat. Det bör klargöras hur de nya straffbestämmelserna fr.o.m. den 1 januari 2007 påverkar genomförandet av direktivet. Straffvärdet vid underlåtelse att upplysa tillsynsmyndigheten om allvarliga miljöskador bör vara högre än underlåtelser enligt de andra upplysningsskyldigheterna i 10 kap. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att redan det faktum att straffbestämmelserna i 29 kap. 1 och 2 §§ inte innehåller några andra direktivskador än föroreningar gör att det kan finnas behov av att skärpa straffreglerna på denna punkt.

Skälen för regeringens förslag: Det är tillsynsmyndigheterna som skall vaka över att verksamhetsutövarna tar sitt ansvar för miljöskador. När det behövs får det ske med hjälp av förelägganden och förbud, eventuellt i förening med vite, enligt reglerna i 26 kap. miljöbalken eller med verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg eller rättelse på den felandes bekostnad. Dessa medel bör normalt vara tillräckliga för att genomföra det utvidgade miljöansvaret.

Men en tillsynsmyndighets ingripande förutsätter att myndigheten får kännedom om den uppkomna eller hotande miljöskadan. Om verksamhetsutövaren kan förmås att redan dessförinnan vidta akuta åtgärder för att begränsa eller förhindra ytterligare skada eller förebyggande åtgärder

för att avvärja en överhängande fara för miljöskada, är i hög grad beroende av vilka konsekvenser verksamhetsutövaren annars kan räkna med. Något som bör kunna motivera verksamhetsutövaren att snarast möjligt vidta sådana åtgärder är väl framför allt det egna intresset av att så sker. Det är ju verksamhetsutövaren själv som skall svara för avhjälpandet av den slutliga skadan och det realiserade hotet.

När det gäller frågan om straffansvar kan aktualiseras med anledning av de nya reglerna om ansvaret vid allvarlig miljöskada har Miljöansvarsutredningen inte föreslagit några nya bestämmelser i 29 kap. miljöbalken. Enligt utredningen skulle ett straffansvar kunna komma i fråga enligt någon av bestämmelserna om miljöbrott, vållande till miljöstörning eller försvårande av miljökontroll. Utredningen har anfört att straffreglerna i 29 kap. om miljöbrott och vållande till miljöstörning visserligen inte gäller andra direktivskador än föroreningar men att dessa representerar den praktiskt sett viktigaste skadetyper i detta sammanhang. Utredningen har därför inte funnit något behov av att utvidga eller skärpa straffreglerna med anledning av direktivet. Regeringen gör ingen annan bedömning i frågan.

Nya bestämmelser om sanktioner på miljöbalkens område trädde i kraft den 1 januari 2007 (prop. 2005/06:182, bet. 2005/06:MJU25, rskr. 2005/06:387). Flera av straffreglerna i 29 kap. miljöbalken har ändrats i viktiga avseenden. Det gäller exempelvis reglerna om miljöbrott och försvårande av miljökontroll.

Straffbestämmelsen om miljöbrott har utvidgats till att omfatta även annat än föroreningar. Det är numera straffbart att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån på ett sätt som skadar eller kan skada människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som medför eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön.

Den ändring i 29 kap. som har direkt betydelse i det här sammanhanget gäller bestämmelsen om försvårande av miljökontroll. Enligt den nya bestämmelsen i 29 kap. 5 § är det förenat med straffansvar att bryta mot bestämmelsen i 10 kap. 9 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en upptäckt förorening. I det här lagstiftningsärendet föreslås att underrättelseskyldigheten också skall gälla när det har uppstått en allvarlig miljöskada eller en överhängande fara för en allvarlig miljöskada (nya bestämmelser tas in i 10 kap. 12 och 13 §§). Denna underrättelseskyldighet avser de mest allvarliga miljöskadorna och är viktig för att tillsynsmyndigheten så snabbt som möjligt skall kunna hantera skadan enligt miljöansvarsdirektivets regler. Underlåtenhet att följa kravet på underrättelse bör därför vara förenat med straffansvar. Bestämmelsen om försvårande av miljökontroll bör anpassas till den nya regleringen om upplysningsskyldighet enligt 10 kap. miljöbalken.

Enligt den föreslagna bestämmelsen döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot vissa bestämmelser i 10 kap. miljöbalken om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en upptäckt förorening, allvarlig miljöskada eller överhängande fara för en allvarlig miljöskada. I detta s.k. blankettstraffbud används bl.a. uttrycket allvarlig miljöskada. Av ett avgörande från Högsta domstolen i februari 2005 (NJA 2005 s. 33) framgår att ett åsidosättande av en handlingsregel som har meddelats av en förvaltningsmyndighet

inte kan sanktioneras med ett fängelsestraff, även om handlingsregeln omfattas av ett blankettstraffbud med fängelse i straffskalan. Eftersom den föreslagna straffbestämmelsen innehåller fängelse i straffskalan bör det straffbara området, dvs. de handlingsregler som omfattas av straffbestämmelsen, helt eller i sina väsentliga delar framgå av lagtexten eller av föreskrifter som regeringen meddelar. Det straffbara området avgränsas av bestämmelserna i 10 kap. 11 §, 12 § första stycket och 13 § samt av definitionerna av vad som menas med en föroreningsskada och en allvarlig miljöskada i 10 kap. 1 §. Det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada innebär inte att det straffbara området kan vidgas utöver vad som framgår av de angivna bestämmelserna i 10 kap. Det straffbara området är alltså i det väsentliga bestämt i lagtexten.

6.19 Miljöorganisationers talerätt

Regeringens förslag: Miljöorganisationer som uppfyller de kriterier som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga beslut om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap.

Miljöansvarsutredningens förslag: En allmän rätt för miljöorganisationer att överklaga tillsynsbeslut enligt miljöbalken införs.

Remissinstanserna: Mottagandet av förslaget har varit blandat. *Växjö tingsrätt (miljödomstolen)*, *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Uppsala universitet*, *Naturvårdsverket*, *Sveriges Advokatsamfund* och *Svenska Naturskyddsföreningen* m.fl. har tillstyrkt förslaget medan *Banverket*, *Företagarna*, *Lantbrukarnas riksförbund*, *Svenskt Näringsliv* och *Svensk Energi* m.fl. har motsatt sig att talerätsregeln utformas på det sätt utredningen föreslagit. Remissinstanserna har framfört bl.a. följande.

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) har tillstyrkt att det införs en generell rätt för miljöorganisationer att överklaga tillsynsbeslut och att det är viktigt att det klargörs vad som är tillsynsbeslut. Hovrätten har framhållit att det bör övervägas om det krävs någon särskild ordning för att organisationerna skall få kännedom om tillsynsbesluten samt att det också bör övervägas att ge Naturvårdsverket rätt att överklaga tillsynsbeslut. *Växjö tingsrätt (miljödomstolen)* har anfört att det är rimligt att införa en möjlighet för miljöorganisationer att generellt överklaga tillsynsbeslut. *Uppsala universitet* har anfört att utredningens analys är helt riktig och att det skulle medföra märkliga konsekvenser om man valde att särreglera just de situationer som omfattar allvarlig miljöskada. Enligt universitetet är en allmän regel om möjligheten att överklaga tillsynsbeslut den enda lösning som går att hantera i praktiken, men att man skulle kunna överväga att formulera talerätten negativt, dvs. att ange vilka beslut som miljöorganisationerna inte får överklaga. *Naturvårdsverket* har ställt sig positivt till förslaget men menat att det bör tas ett samlat grepp om de förändringar som behövs för att Århuskonventionen skall vara fullständigt genomförd och att det behövs ytterligare förändringar för detta. *Svenska Naturskyddsföreningen* har välkomnat förslaget och anfört att en reglering i 16 kap. 13 § miljöbalken som är uppbyggd så att huvudregeln är att miljöorganisationer kan överklaga alla beslut enligt balken utom vissa särskilt upp-

räknade vore önskvärd. *Advokatsamfundet* har tillstyrkt förslaget och framhållit att miljöorganisationer har stor kunskap i dessa frågor, vilket kan resultera i mer funktionella åtgärder, samt att kretsen taleberättigade bör utvidgas.

Boverket har anfört att det kanske är nödvändigt att införa en generell rätt för miljöorganisationer att överklaga tillsynsbeslut men att konsekvenserna av detta bör granskas ytterligare. *Kemikalieinspektionen* har förklarat att man inte vill motsätta sig förslaget men att konsekvenserna bör bedömas ytterligare. *Länsstyrelsen i Värmlands län* har inte haft något att erinra mot förslaget men anfört att problemet med hur miljöorganisationerna skall hållas underrättade kvarstår. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* har inte haft något att invända mot förslaget men anfört att konsekvenserna bör belysas djupare samt att det bör säkerställas att handläggningstiderna inte påverkas negativt och att miljöorganisationerna får kännedom och möjlighet att yttra sig i ärendena.

Länsstyrelsen i Örebro län har anfört att frågan om hur miljöorganisationerna skall få del av besluten inte belysts i utredningen samt att talerätten bör begränsas till tillsynsbeslut som avser allvarliga miljöskador enligt direktivet. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har anfört att frågan är komplex och bör samordnas med Miljöbalkskommitténs betänkande samt att förslaget innebär en överimplementering. *Banverket* har inte ansett det lämpligt att utvidga miljöorganisationernas talerätt generellt och anfört att miljöorganisationer måste uppfylla de vanliga kraven för talerätt, dvs. visa att de är särskilt berörda av den fråga som är aktuell, samt att återhållsamhet bör iaktas med anledning av risken för kostnadsökningar och tidsfördröjning. *Länsstyrelsen i Uppsala län* har avstyrkt förslaget eftersom det riskerar att göra arbetet mera tungrovt och anfört att den utökade talerätten enbart bör gälla beslut om allvarliga miljöskador. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har gjort samma bedömning men anfört att miljöorganisationernas talerätt inte bör begränsas till att enbart gälla beslut som omfattas av direktivet utan även omfatta anmälan av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. *Länsstyrelsen i Hallands län* har menat att det inte är något problem att särskilja tillsynsbeslut med anknytning till direktivskador från andra tillsynsbeslut och har förordat att talerätten begränsas. *Lantbrukarnas riksförbund*, *Skogsägarna* och *Sveriges jordägareförbund* har motsatt sig förslaget och menat att det skulle få mycket stora konsekvenser för enskilda näringsidkare samt att om en utökning av besvärsrätten är nödvändig för genomförandet av direktivet, måste den begränsas till sådana tillsynsfrågor som omfattas av direktivet. *Näringslivets regelnämnd* har inte funnit någon anledning att ge miljöorganisationer en generell rätt att överklaga tillsynsbeslut samt anfört att utredningen har gått längre än direktivet kräver. *Skogsindustrierna* har menat att det knappast är rimligt att miljöorganisationer skall få en generell rätt att överklaga alla tillsynsbeslut, att de i så fall skulle få den mest omfattande talerätten av alla aktörer och att den utvidgade klagorätten bör begränsas till vad som följer av direktivet. *Svensk Energi* har anfört att förslaget inte är motiverat av direktivets krav och att talerätten skall utvidgas endast så att den motsvarar vad direktivet kräver. *Företagarna* har motsatt sig förslaget eftersom det medför en risk för försenade och fördröjade projekt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 12 i miljöansvarsdirektivet skall vissa fysiska och juridiska personer ha rätt att till den behöriga myndigheten rapportera eventuella iakttagelser om miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som de känner till och begära att den behöriga myndigheten vidtar åtgärder i enlighet med direktivet. Även miljöorganisationer skall ha dessa rättigheter. Enligt artikel 13 har samma personkrets rätt att få den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtenhet att handla enligt direktivet prövade i processrättsligt och materiellt hänseende i domstol eller av något annat oberoende och opartiskt offentligt organ. Det är tydligt att denna talerätsbestämmelse har haft Århuskonventionen som förebild.

I svensk rätt finns möjligheter för var och en att rapportera till myndigheter och påkalla myndigheternas agerande. En anmälan om en miljöskada bör därför medföra att tillsynsmyndigheten öppnar ett tillsynsärende. En begäran om att myndigheten skall vidta någon form av åtgärd kommer att läggas upp som ett eget ärende. Tillsynsmyndigheten är sedan enligt förvaltningsrättsliga principer skyldig att avsluta ärendet med någon form av beslut, i varje fall om den som gjort framställningen önskar det. Av 26 kap. 1 § miljöbalken framgår bl.a. att tillsynsmyndigheten efter en anmälan skall kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Vem som helst ur allmänheten, inklusive miljöorganisationer, kan initiera ett ärende hos tillsynsmyndigheten. De svenska reglerna är alltså mindre begränsade än vad som anges i miljöansvarsdirektivets artikel 12.

I artikel 13 garanteras rätten att få den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtenhet att handla enligt direktivet överprövade av domstol eller annat opartiskt organ. Som utredningen konstaterat, rör det sig i huvudsak om tillsynsbeslut av olika slag. Samma krets som har initiativrätt enligt artikel 12 skall ha talerätt enligt artikel 13. Enligt miljöbalkens regler har den som beslutet angår rätt att överklaga det om det gått honom eller henne emot (16 kap. 12 § miljöbalken). Det är med andra ord endast den som har ett intresse i saken, sakägaren, som har rätt att få den prövad i högre instans. För att ha ställning som sakägare skall man på ett konkret sätt vara berörd av det aktuella beslutet. Även direktivet ställer krav på att den som har rätt till överprövning skall vara berörd. Den avgränsning av talerätten som finns i miljöbalken har tidigare konstaterats vara förenlig med Århuskonventionens regler om tillgång till rättslig prövning och den får även anses förenlig med direktivets krav.

Direktivet ställer dock krav på att även miljöorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning skall ha rätt till domstolsprövning av beslut, handlingar och underlåtenhet att handla enligt direktivet. De beslut som kan komma ifråga enligt direktivet är, som redan konstaterats, tillsynsbeslut. Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken har ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken. Överklaganderätten gäller även villkor, liksom domar eller beslut om omprövning. Beslut om tillsyn omfattas inte. Någon bestämmelse som uppfyller direktivets krav på talerätt för miljöorganisationer finns således inte. Den svenska lagstiftningen måste därför kompletteras för genomförande av direktivet.

Med anledning av direktivets krav är det alltså nödvändigt att införa en bestämmelse som gör det möjligt för miljöorganisationer att överklaga tillsynsbeslut. Frågan är hur en sådan talerätt skall utformas. Utredningen har föreslagit att det införs en generell möjlighet för miljöorganisationer att överklaga tillsynsbeslut. Flera remissinstanser har ansett att talerätten bör begränsas medan andra välkomnat förslaget bl.a. med hänvisning till Århuskonventionen. Direktivet ställer enbart krav på att de tillsynsbeslut som hänför sig till allvarliga miljöskador skall kunna överklagas. För att genomföra direktivet behöver det alltså inte införas någon rätt för miljöorganisationer att överklaga tillsynsbeslut i allmänhet.

De remissinstanser som kritiserat utredningens förslag har föreslagit att överklaganderätten skall knytas till sådana tillsynsbeslut som avser allvarliga miljöskador. Enligt regeringens mening skulle en sådan konstruktion av talerätten orsaka gränsdragningsproblem i förhållande till tillsynsärenden som visserligen rör miljöskador men som av den handläggande myndigheten inte hänförs till kategorin allvarliga miljöskador. Miljöorganisationer vore i sådana fall utestängda från möjligheterna att få ett beslut överprövat. I synnerhet situationer där någon tagit initiativ till ett tillsynsärende avseende en påstått allvarlig miljöskada men där tillsynsmyndigheten avslår begäran om åtgärder med hänvisning till att miljöskadan inte är allvarlig skulle en inskränkt talerättsregel i praktiken göra att miljöorganisationer helt ställs utan möjligheter till rättslig prövning. I ett sådant fall skulle frågan om miljöskadans allvarlighetsgrad inte kunna bli föremål för domstolsprövning på initiativ av en miljöorganisation eftersom miljöorganisationer inte skulle ha talerätt i förhållande till ett sådant tillsynsbeslut. En sådan ordning vore inte tillfredsställande och kan inte anses förenlig med direktivets krav på talerätt. För att tillförsäkra miljöorganisationer en rätt att överklaga tillsynsbeslut inom direktivets tillämpningsområde bör talerätten utformas så att organisationerna ges en rätt att överklaga tillsynsbeslut enligt 10 kap. miljöbalken.

De farhågor som förts fram om tidsfördröjning i samband med överklagande är snarast hänförliga till frågor med karaktär av förprövning (tillståndsprövning och liknande) och är inte aktuella vid den utformning av talerätten som nu föreslås.

När det gäller Århuskonventionens krav på tillgång till rättslig prövning har det från flera håll framförts kritik mot det svenska genomförandet i denna del. Bland andra Lagrådet ställde sig i samband med ratificeringen av konventionen frågande till om 16 kap. 13 § miljöbalken stämmer överens med konventionens krav på en omfattande tillgång till rättslig prövning och menade att brister avseende tillsynen var av ett särskilt intresse i detta sammanhang. Mot bakgrund av att den förra regeringen aviserade att fortsatta överväganden skulle äga rum i frågan om organisationers talerätt i miljömål nöjde sig Lagrådet med att påpeka att det tedde sig ovisst om Sverige uppfyllde konventionens krav. I propositionen om Århuskonventionen (prop. 2004/05:65) förklarade den förra regeringen sin avsikt att återkomma i frågan om miljöorganisationers talerätt och då ta hänsyn till den utveckling som sker på gemenskapsrättens område där ett förslag till direktiv om tillgång till rättslig prövning fortfarande diskuteras. Regeringen avser att komma tillbaka till denna fråga längre fram.

6.20 Följdändringar om tillträde för avhjälpande, m.m.

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 28 kap. 5 § miljöbalken om tillträde för efterbehandling anpassas till det nya innehållet i 10 kap. till att avse tillträde för avhjälpande, dvs. att länsstyrelsen får besluta om tillträde under viss tid till en fastighet, en byggnad eller en anläggning om någon annan än den som äger eller innehar den är skyldig att där avhjälpa sådana miljöskador som avses i 10 kap. eller göra undersökningar för sådant avhjälpande. I 29 kap. 8 § ändras en paragrafhänvisning. Den särskilda regeln i 10 kap. 8 § första stycket om skyldigheten att bekosta utredningar av föroreningar utgår.

Miljöansvarsutredningens förslag innehåller inga förslag till följdändringar i 28 och 29 kap. miljöbalken.

Remissinstanserna har inte yttrat sig över förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 28 kap. 5 § miljöbalken får länsstyrelsen besluta om tillträde under viss tid till en fastighet, byggnad eller en anläggning om någon annan än den som äger eller innehar den är skyldig att där efterbehandla förorenade områden eller göra undersökningar för sådan efterbehandling. Den som utför åtgärderna skall betala ersättning för skada och intrång om inte fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt själv har kostnadsansvar för åtgärderna. Bestämmelserna i 28 kap. 5 § är begränsade till fall där någon har en skyldighet att efterbehandla förorenade områden. Bestämmelserna bör anpassas till det föreslagna nya innehållet i 10 kap. eftersom möjligheten till tillträde kan vara minst lika angelägen vid allvarliga miljöskador av annat slag än förorenade områden.

Enligt 29 kap. 8 § första stycket 5 miljöbalken döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet i ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 12 § vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring området, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar efterbehandlingsåtgärder till böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelserna om miljöriskområden har fått nya paragrafbeteckningar och en ändring av paragrafhänvisningen bör därför göras.

Enligt 10 kap. 8 § första stycket miljöbalken gäller att i frågor om ansvar för kostnader att utreda föroreningar inom ett sådant mark- eller vattenområde eller en sådan anläggning som avses i 1 § skall bestämmelserna om ansvar och ansvarsfördelning tillämpas. De ändringar som föreslås i 10 kap. innebär att utredningsåtgärder omfattas av uttrycket ”åtgärder för avhjälpande”. Den särskilda bestämmelsen i nuvarande 10 kap. 8 § första stycket blir därför överflödig och bör utgå.

7 Beslut om miljöriskområden

Regeringens förslag: Bestämmelserna om miljöriskområden i 10 kap. miljöbalken utformas så att det tydligt framgår att en förklaring av ett vatten- eller markområde som miljöriskområde är ett förvaltningsbeslut riktat mot ägarna till de fastigheter som finns i området och andra berörda sakägare. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utredningen i ärenden om miljöriskområden samt om tillfälliga inskränkningar och andra villkor i samband med prövning av sådana ärenden.

Skälen för regeringens förslag: Enligt bestämmelserna i nuvarande 10 kap. 10 § miljöbalken skall länsstyrelsen ”genom beslut förklara” ett mark- eller vattenområde för miljöriskområde, ”om det ... är nödvändigt att föreskriva om begränsningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått”. I samband med en sådan förklaring skall länsstyrelsen enligt 10 kap. 12 § ”besluta om inskränkningar i markanvändningen eller om att vissa åtgärder som fastighetsägare eller någon annan vill vidta skall vara förenade med villkor eller skall föregås av en anmälan till tillsynsmyndigheten”.

Formuleringen i 10 kap. 10 § om att ”föreskriva om begränsningar...” och i 10 kap. 12 § om att ”åtgärder som fastighetsägare eller någon annan vill vidta skall ... föregås av en anmälan” ger intrycket att länsstyrelsens beslut kan innebära normgivning som riktar sig till var och en. Av såväl den lagtekniska konstruktionen (det anges direkt i lagen att länsstyrelsen skall besluta om miljöriskområden och denna beslutsrätt följer inte av ett normgivningsbemyndigande via regeringen) som förfarandereglererna i förordningen (1998:930) om miljöriskområden (berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt skall höras och sammanträde hållas med dem som saken angår, av en karta skall det framgå vilka fastigheter eller delar av fastigheter som omfattas, beslutet skall kungöras, delges de berörda sakägarna och antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel och beslutet gäller omedelbart och utan hinder av att det överklagas) framgår dock att en förklaring av ett område som miljöriskområde har sådana karaktäristika att det närmast måste ses som ett förvaltningsbeslut riktat mot berörda sakägare inom området. Detsamma gäller de inskränkningar och andra villkor som länsstyrelsen förenar förklaringen om miljöriskområde med. De formuleringar som ger intrycket att länsstyrelsens beslut är normgivningsbeslut bör därför ändras.

Enligt det nuvarande bemyndigandet i 10 kap. 14 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om miljöriskområden. Bemyndigandet har en obegränsad vidd så länge föreskrifterna handlar om miljöriskområden. Regeringen har meddelat förordningen (1998:930) om miljöriskområden som innehåller bestämmelser om vad en utredning i ett ärende om en förklaring av miljöriskområde skall innehålla och om förfarandet i ett sådant ärende samt om möjlighet för myndigheten att i avvaktan på ett slutligt avgörande besluta om interimistiska begränsningar och försiktighetsmått eller, när

förklaringen är gjord, besluta att förklaringen skall gälla utan hinder av att den överklagas. Bemyndigandet om miljöriskområden bör avgränsas till sådant som inte kan meddelas inom ramen för s.k. verkställighetsföreskrifter, dvs. till att gälla föreskrifter om krav mot en enskild i fråga om utredningsinsatser och om sådana tillfälliga inskränkningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått eller villkor som kan behövas redan innan ett ärende har slutligt avgjorts.

8 Ansvarsgenombrott

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om ansvarsgenombrott i miljöbalken.

Miljöansvarsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningens bedömning att det inte bör införas någon särskild regel om ansvarsgenombrott på miljörettens område. Några har då vägt in att behovet av en sådan regel minskar om verksamhetsutövarbegreppet utvidgas på det sätt som utredningen föreslagit. *Skogsindustrierna* har påtalat att en regel om ansvarsgenombrott på miljörettens område inte behövs när frågan om ansvarsgenombrott får anses löst i praxis för hela det aktiebolagsrättsliga området. *Försäkringsförbundet* har framhållit vikten av att upprätthålla aktiebolagslagens regelsystem för att en konkurrenskraftig industri skall kunna arbeta. *Föreningen Auktoriserade Revisorer* har anfört att ett alternativ till en regel om ansvarsgenombrott är att införa ett krav på en obligatorisk ansvarsförsäkring för företag som bedriver miljöfarlig verksamhet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har anfört att frågan om att utvidga kretsen av ansvariga bör utredas ytterligare.

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) och *Växjö tingsrätt (miljödomstolen)* har anfört att det finns ett behov av en regel om ansvarsgenombrott. *Uppsala universitet* har anfört att på grund av de stora ekonomiska intressen som är inblandade och det faktum att regelverket är utformat för att fungera vid normala verksamheter och transaktioner, är det knappast någon tvekan om att det kommer att uppstå situationer då någon kommer att försöka undkomma ansvar genom obehöriga transaktioner, vilket talar för att en regel om ansvarsgenombrott bör införas. Universitetet har, liksom *Luleå tekniska högskola*, framfört att ett lagstöd behövs för att den civilrättsliga praxis som utvecklats i fråga om ansvarsgenombrott skall gälla även offentlighetsrättsligt.

Skälen för regeringens bedömning: Aktiebolagsformens främsta kännetecken är att aktieägarna inte är personligen ansvariga för bolagets skulder. Detta gäller enligt 1 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551) och oavsett om ägaren är en fysisk eller juridisk person, t.ex. ett moderbolag. Bolagets fordringsägare är alltså hänvisade till att söka betalning för sina fordringar ur bolagets tillgångar.

Med ansvarsgenombrott avses i regel att – i strid mot den aktiebolagsrättsliga principen att aktieägarna inte är personligen ansvariga för bolagets skulder – aktieägare personligen görs ansvariga för bolagets för-

pliktelser trots att de inte överträtt någon regel i aktiebolagslagen eller brustit i fullgörelse av någon skyldighet mot bolaget. Det finns i dag ingen generell lagregel som möjliggör ansvarsgenombrott. Däremot har domstolarna på det civilrättsliga området medgett ansvarsgenombrott i ett fåtal fall (bl.a. NJA 1982 s. 244 och NJA 1992 s. 375). Ett sådant ansvar har i rättstillämpningen tillåtits först om bolaget saknat möjligheter att ta det bolagsrättsliga ansvaret. Det är alltså fråga om ett subsidiärt ansvar.

För avhjälpande av miljöskador är verksamhetsutövaren i en normal-situation den rätte adressaten för krav enligt 10 kap. miljöbalken. Med verksamhetsutövare avses den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som bidragit till miljöskadan. En särskild regel om ansvarsgenombrott på miljörättens område har diskuterats vid ett flertal tillfällen de senaste tio åren. Syftet med ansvarsgenombrott på miljörättens område är framför allt att krav i undantagsfall skall kunna riktas mot en bakomliggande aktör, som – utan att falla in under verksamhetsutövarbegreppet – bidragit till att miljöskadan har uppstått eller försökt att undkomma en verksamhets miljöskulder, exempelvis genom att låta verksamheten underkapitaliseras i förhållande till de risker som verksamheten för med sig. Det kan exempelvis framstå som rimligt att moderbolaget ibland bör ansvara för dotterbolagets förpliktelser, när dotterbolagets verksamhet inte uppfyller kraven på ett normalt affärsmässigt handlande, utan snarare framstår som en konstruktion avsedd att undandra moderbolaget ansvar. Men frågan om ansvarsgenombrott aktualiseras inte enbart av olika former av ägarinflytande. Även andra former av inflytande – t.ex. dominerande kreditgivare – kan få liknande konsekvenser. De bakomliggande intressen som man önskar komma åt förekommer inte enbart i aktiebolag, utan också i andra associationsrättsliga former.

Miljöansvarsutredningen har undersökt behovet och analyserat konsekvenserna av en bestämmelse om ansvarsgenombrott på miljörättens område. För att utreda behovet har en enkät skickats till samtliga länsstyrelser och kommuner och till ett antal saneringsföretag. Av 314 remissinstanser har 242 besvarat enkäten. Av enkäten framgår att det funnits misstanke om någon form av ansvarsflykt i 25 fall, men inget konstaterat fall av ansvarsflykt. Vid en närmare granskning har det kommit fram att flera av fallen rör sig om konkurs- och likvidationssituationer där det saknats pengar för en uppkommen miljöskuld. Detta är naturligtvis otillfredsställande för tillsynsmyndigheterna, men är sällan något som en regel om ansvarsgenombrott kan råda bot på.

Utredningen, liksom några av remissinstanserna, har framfört att det är svårt att konstatera om det finns ett behov eftersom reglerna om efterbehandling inte tillämpas i någon större omfattning. På efterbehandlingsområdet har i stort sett all sanering under den senaste tioårsperioden skett med statsbidrag eller i samband med exploatering.

Eftersom utredningen inte kunnat visa på något fall av konstaterad ansvarsflykt, finns det inget tydligt belägg för att en regel om ansvarsgenombrott behövs. Därtill kommer de konsekvenser som kan bli följden av en regel om ansvarsgenombrott, bl.a. för investeringsklimatet. Någon regel om ansvarsgenombrott bör därför inte införas i miljöbalken.

9 Fastighetsägares subsidiära ansvar

Regeringens förslag: I bestämmelsen om fastighetsägares subsidiära ansvar för att avhjälpa en föroreningsskada anges att de förvärv som kan föra med sig ett sådant ansvar är förvärv genom köp, byte eller gåva, tillskott till bolag eller förening och utdelning eller skifte från bolag eller förening.

Miljöansvarsutredningen avsåg att förtydliga att alla former av fastighetsförvärv kan medföra ett subsidiärt ansvar för efterbehandling. I utredningens förslag anges att inte bara förvärv av registerfastigheter utan även förvärv av markområden och anläggningar omfattas.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har uttalat sig om förslaget. *Naturvårdsverket* har instämt i bedömningen att det är oklart vad som i bestämmelsen menas med förvärv, att utredningens motiv när det gäller fång genom bodelning, arv och testamente bör utvecklas och att bestämmelsen bör formuleras om så att det framgår att fastighetsägaren även kan bli ansvarig för de efterbehandlingsåtgärder som återstår efter att en verksamhetsutövars ansvar har utkrävts. *Göteborgs kommun* har anfört att förvärvsbegreppet bör definieras direkt i lagtexten och inte i motiven. *Sveriges Kommuner och Landsting* har avstyrkt att förvärv enligt 10 kap. 3 § miljöbalken skall omfatta förvärv genom familjerättsliga fång och förvärv genom myndighets beslut, t.ex. inlösen av mark enligt plan- och bygglagen (1987:10), eftersom motiven för bestämmelsen, dvs. att få marknadens mekanismer att bidra till en bättre miljö, då inte gör sig gällande. *Mannheimer Swartling Advokatbyrå* har avstyrkt förslaget och ifrågasatt dels om det i dag förekommer någon ansvarsflykt på detta område, dels den rättsliga analysen bakom förslaget. Enligt advokatbyrån blir det särskilt problematiskt om förvärvsbegreppet inkluderar fastighetsreglering, eftersom lantmäterimyndigheten vid en prövning kan överföra ägovidd från en fastighet till en annan mot en fastighetsägares vilja. Vid fastighetsreglering finns, enligt advokatbyrån, inte köpare och säljare, det är inte möjligt att tillämpa köprättsliga garantier eller civilrättsliga felansvarsregler och parterna i en fastighetsreglering kan inte heller disponera över tidpunkten för ”transaktionens” fullbordande.

Skälen för regeringens förslag: I 10 kap. 3 § miljöbalken behandlas fastighetsägares ansvar för efterbehandling. Om ingen verksamhetsutövare kan utföra eller bekosta efterbehandling, är enligt huvudregeln var och en efterbehandlingsansvarig som förvärvat fastigheten och vid förvärvet känt till föroreningen eller då borde ha upptäckt den. Villaköpare svarar dock endast vid vetskap. Bestämmelsen tillämpas inte i den speciella situation när en bank förvärvat en fastighet för att skydda sin fordran enligt 7 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Enligt Miljöansvarsutredningen råder det oklarhet om vad som menas med förvärv i 10 kap. 3 § miljöbalken. Bestämmelsen infördes i samband med införandet av miljöbalken. Avsikten var i första hand att reglera fastighetsägarens ansvar mot det allmänna. Ett väsentligt syfte var att få tillstånd markundersökningar före förvärv av näringsfastigheter för att på så

sätt få marknadens mekanismer att bidra till en bättre miljö (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 120). Bestämmelsen ger drivkrafter för att efterbehandling görs av säljaren (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 359). I betänkandet Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (SOU 1996:103), framgår att utgångspunkten var att det ansvar som följer om man bort känna till föroreningen skulle motsvara den ”borde-vetskap” som följer av en underlåten eller slarvigt utförd s.k. jordabalksundersökning. Tillämpningen av bestämmelsen borde enligt betänkandet följa den civilrättsliga tillämpningen av 4 kap. 19 § jordabalken. Lagrådet ansåg dock att en sådan hänvisning till jordabalken var missvisande och påpekade att den undersökningsplikten inte är en skyldighet mot det allmänna utan reglerar förhållandet mellan köpare och säljare.

Av de redovisade förarbetena kan det konstateras att den först gjorda kopplingen till 4 kap. 19 § jordabalken syftade till att låta 10 kap. 3 § miljöbalken omfatta fastighetsförvärv genom köp, byte och gåva.

Miljöansvarsutredningen har förordat att det klargörs att alla former av förvärv omfattas av bestämmelserna i 10 kap. 3 § miljöbalken, även universalfång och förvärv genom expropriation, expropriationslika förfaranden, fastighetsreglering och andra fastighetsbildningsåtgärder. Syftet med en så bred tillämpning är att minska möjligheterna till ansvarsflykt.

Bestämmelserna om ansvar för förorenade områden grundas på principen om att förorenaren betalar. Om alla förvärv omfattades av bestämmelserna i 10 kap. 3 § miljöbalken skulle det även gälla arv. Enligt utredningen bör i ett sådant fall det avgörande för det subsidiära ansvaret vara vad arvlåtaren vid sitt förvärv insett eller bort inse i fråga om föroreningarna och inte vad arvtagaren kan ha haft eller faktiskt haft för insikter. Förutom att det kan vara svårt att visa vad arvlåtaren känt till eller bort känna till, kommer enligt regeringens mening det subsidiära ansvaret i den här situationen aldrig att utgöra någon drivkraft för att få till stånd en markundersökning. Fastighetsägarens subsidiära ansvar blir i den situationen alltså inte ett sätt att genomdriva principen om att förorenaren betalar. Därför bör 10 kap. 3 § inte inkludera alla typer av förvärv.

För att minska risken för ansvarsflykt bör det ändå slås fast att man som fastighetsförvärvare kan ådra sig ett subsidiärt ansvar, utöver vid förvärv genom köp, byte eller gåva, i de näringsliknande situationerna tillskott till bolag eller förening och vid utdelning eller skifte från bolag eller förening. De förvärvstyper som omfattas av 10 kap. 3 § bör framgå av lagtexten.

En fråga är om förvärv genom fastighetsreglering bör omfattas av 10 kap. 3 § miljöbalken. Förvärv av ett markområde kan i vissa fall ske genom fastighetsreglering i stället för köp och det är tänkbart att parterna väljer just fastighetsreglering för att undkomma ett miljöansvar. Fastighetsreglering skiljer sig dock från de förvärvsformer som regleras i jordabalken i flera avseenden, bl.a. finns det ingen civilrättslig undersökningsplikt som motsvarar 4 kap. 19 § jordabalken. Alla typer av förvärv genom fastighetsreglering är inte heller så lika vanliga jordabalksköp att det motiverar ett subsidiärt miljöansvar. Beredningen av det här lagstiftningsärendet har inte visat att förvärv genom fastighetsreglering behöver omfattas av 10 kap. 3 § miljöbalken. Om det senare visar sig att ett sådant behov finns, kommer regeringen att återkomma i frågan.

Med anledning av det som Naturvårdsverket har anfört om att 10 kap. 3 § miljöbalken bör omformuleras så att det framgår att fastighetsägaren även kan bli ansvarig för de efterbehandlingsåtgärder som återstår efter att en verksamhetsutövars ansvar har utkrävts gör regeringen följande bedömning. Fastighetsägaransvaret kan aldrig bli större än verksamhetsutöva-rens ansvar. Frågan är då vad som gäller när verksamhetsutöva-rens ansvar är bestämt och det visar sig att det inte finns tillräckliga resurser hos verksamhetsutöva-ren att bekosta avhjälpandet. Enligt den nuvarande lydelsen i 10 kap. 3 § miljöbalken blir fastighetsägaren ansvarig om någon verksamhetsutöva-re inte kan utföra eller bekosta efterbehandling. Formuleringen om att inte någon fastighetsägare kan "...bekosta efterbehandling" kan dock olyckligt komma att tolkas som att det för fastighetsägaren skulle räcka för befrielse att någon verksamhetsutöva-re betalar endast en bråkdel av det avhjälpande som ansvaret innebär, trots att syftet med bestämmelsen måste vara att fastighetsägarens subsidiära ansvar kan göras gällande i den omfattning som den eller de ansvariga verksamhetsutövarna inte kan fullgöra det. Paragrafen bör därför ges en formulering som gör tydligt att om det inte finns någon verksamhetsutöva-re som kan utföra eller bekosta "det avhjälpande" som följer av ansvarsreglerna, kan fastighetsägaren bli ansvarig.

10 Säkerheter i miljöbalken

10.1 Statens och kommuners skyldighet att ställa säkerhet

Regeringens förslag: Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver ställa säkerhet i samband med tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken endast om säkerheten krävs enligt föreskrifter i balken. Enligt balken gäller ett sådant krav i fråga om avfallsdeponier. Balkens krav på ställande av säkerhet vid tillstånd till täktverksamhet gäller inte staten, kommuner, landsting och kommunalförbund.

Miljöansvarsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag men skiljer sig på så sätt att utredningens förslag innehåller ett undantag för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund när det gäller skyldighet att ställa säkerhet för verksamhet som omfattar deponering.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser har haft synpunkter på frågan om staten, kommuner, landsting och kommunalförbund skall omfattas av kravet på säkerhet när det gäller deponier. *Statskontoret*, *Naturvårdsverket* och *Skogsindustrierna* m.fl. har framfört att ett undantag för sådana offentlighetsrättsliga subjekt innebär att de gynnas i förhållande till privata aktörer. *Länsstyrelsen i Blekinge län* har påpekat att det i de flesta fall endast till en mindre del är det allmänna som finansierar en deponi, även om den drivs i kommunal regi, eftersom det huvudsakliga avfallet som deponeras vanligtvis kommer från näringsverksamheter och inte från hushåll. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Växjö tingsrätt (miljö-*

domstolen) och Länsstyrelsen i Skåne län m.fl. har ifrågasatt om utvinningsavfallsdirektivet och deponeringsdirektivet medger att staten, kommuner, landsting och kommunalförbund undantas från kravet att ställa säkerhet medan Ekonomistyrningsverket, Sveriges Kommuner och Landsting och Svenska Renhållningsverksföreningen m.fl. har tillstyrkt ett sådant undantag.

Svenska Renhållningsverksföreningen har påtalat att säkerheter som ställs för deponier skall täcka behovet av efterbehandling och inte andra händelser eller olyckor under driftstiden.

Naturvårdsverket har framfört att ägarförhållandena för kommunala verksamheter kan förändras och att det är oklart hur säkerheten skall fastställas när en kommunal deponi blir privat och säkerheten enligt lag fastställs i samband med tillståndsprövningen. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har framfört att det bör krävas tillstånd från länsstyrelsen för att det skall vara möjligt att byta tillståndshavare när det gäller verksamhet som omfattas av krav på säkerhet. Även Uppsala universitet har ifrågasatt vad som händer med säkerheterna när en verksamhet överläts.

Växjö tingsrätt (miljödomstolen) har framfört att även bestämmelsen om säkerhet i 22 kap. 28 § miljöbalken bör ses över.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med säkerheter i samband med miljöfarlig verksamhet är att skydda samhället, dvs. skattebetalarna, från att behöva stå kostnaden för efterbehandling i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren försatts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter. I sådana situationer skall alltså en ställd säkerhet kunna tas i anspråk.

I miljöbalken finns tre bestämmelser om ställande av säkerhet som villkor för tillstånd. Enligt 16 kap. 3 § finns en allmän möjlighet för myndigheter att kräva säkerhet för alla typer av verksamheter. Den möjligheten gäller inte bara i fråga om tillstånd, utan också i fråga om godkännanden och dispenser enligt balken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Enligt 9 kap. 6 a § och 15 kap. 34 § gäller en skyldighet att ställa säkerhet när det är fråga om täktverksamhet respektive deponering av avfall.

Det finns även en bestämmelse om säkerhet i artikel 14 i EG:s utvinningsavfallsdirektiv. Kravet på säkerhet gäller för verksamhet som omfattar uppsamling eller deponering av utvinningsavfall. Direktivet är avpassat för de särskilda förhållanden som gäller för utvinningsverksamhet, t.ex. att det i sådana verksamheter i stor utsträckning rör sig om avfall som transporteras och deponeras uppslammat i vatten. Skyldigheten att ställa säkerhet ryms inom den nuvarande skrivningen av bestämmelsen om deponering av avfall i 15 kap. 34 § miljöbalken. Den bestämmelsen kom till för genomförandet av deponeringsdirektivet, men ordalydelsen omfattar även sådan deponeringsverksamhet som bedrivs inom ramen för en utvinningsindustri, dvs. även deponering av utvinningsavfall.

En bestämmelse om ställande av säkerhet finns också i 22 kap. 28 § miljöbalken. Enligt den får miljödomstolen förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft. Som villkor skall föreskrivas att sökanden hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den ersättning som för en vattenverksamhet kan komma att utgå, om domstolens dom ändras. I fråga om slaget av säkerhet hänvisas till 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Till skillnad från de övriga bestämmelserna

om säkerheter i miljöbalken har bestämmelsen i 22 kap. 28 § inte kommit till för att skydda samhället från att behöva stå kostnaden för efterbehandling. Med hänsyn till dels att bestämmelsen har en annan karaktär, dels att frågan inte har behandlats av Miljöansvarsutredningen, bör 22 kap. 28 § inte behandlas vidare i det här lagstiftningsärendet.

En fråga som behandlats av Miljöansvarsutredningen är vem som skall vara skyldig att ställa säkerhet, närmare bestämt om kraven på säkerhet även skall gälla för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund. De är i den allmänna bestämmelsen om säkerheter i 16 kap. 3 § miljöbalken uttryckligen undantagna från kravet på säkerhet. I bestämmelsen om täkter i 9 kap. 6 a § finns inget sådant undantag och heller ingen hänvisning till 16 kap. 3 §. Tidigare var bestämmelserna om täkter placerade i 12 kap. Där fanns en upplysning om att ytterligare bestämmelser om säkerhet finns i 16 kap. 3 §. Eftersom det var en upplysning snarare än en anvisning om att ytterligare bestämmelser gäller för täkter, är det oklart om lagtexten verkligen medförde att bestämmelserna i 16 kap. 3 § med dess undantag gällde för täkterna. Syftet med upplysningen bör nog ändå ha varit att säga att innehållet 16 kap. 3 § också hade relevans för täkterna. I beredningen av det här lagstiftningsärendet har det inte kommit fram något som tyder på motsatsen. Det finns inte heller någon förklaring till varför upplysningen togs bort när täktbestämmelserna flyttades till 9 kap. Inget tyder på att syftet varit att staten, kommuner, landsting och kommunalförbund inte skulle vara undantagna från skyldigheten att ställa säkerhet. Förklaringen kan därför endast sökas i det faktum att reglerna var otydligt utformade. Sambandet med 16 kap. 3 § bör tydliggöras i täktbestämmelsen och där bör ett undantag för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund uttryckligen framgå.

I bestämmelsen i 15 kap. 34 § miljöbalken om skyldighet att ställa säkerhet vid deponering av avfall finns ingen hänvisning till 16 kap. 3 § och inget undantag för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund. Bestämmelsen är också annorlunda utformad på så sätt att verksamhetsutövaren skall ställa en ekonomisk säkerhet eller vidta någon annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som följer med deponeringsverksamheten. I rättspraxis har kommuner avkrävt säkerhet vid deponeringsverksamhet (Miljööverdomstolens dom den 16 februari 2006 i mål nr M 6940-05).

Miljöansvarsutredningen har föreslagit att undantaget för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund också skall gälla i fråga om deponering av avfall, inklusive avfall som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet. Kravet på att ställa säkerhet för deponeringsverksamhet infördes som nämnts för att genomföra deponeringsdirektivet. Miljöansvarsutredningen har dock kommit fram till att det inte förefaller vara något krav från vare sig deponeringsdirektivet eller utvinningsavfallsdirektivet att staten, kommuner, landsting och kommunalförbund skall ställa säkerhet. Regeringen konstaterar – i likhet med den bedömning som gjordes när bestämmelsen i 15 kap. 34 § infördes – att varken deponeringsdirektivet eller utvinningsavfallsdirektivet innehåller något uttryckligt undantag för de nu aktuella offentligrättsliga subjekten och att direktivens utformning inte heller i övrigt medger att något sådant undantag görs. Det är därför inte möjligt att undanta staten, kommuner, landsting och kommunalförbund från kravet att när de bedriver en deponeringsverksamhet

ställa säkerhet eller – som också framgår av deponeringsdirektivet och den nuvarande lydelsen av 15 kap. 34 § – på annat lämpligt sätt säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som följer med deponeringsverksamheten. Frågan om vad som krävs av en säkerhet och vad som kan vara ett annat lämpligt sätt att säkerställa behandlas i avsnitt 9.2.

Flera remissinstanser har anfört att det finns oklarheter om vad som skall gälla avseende kravet på säkerhet om en verksamhet överläts. Den frågan har inte berörts av Miljöansvarsutredningen. Enligt 32 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är det vid en överlåtelse av en verksamhet tillräckligt att den nye verksamhetsutövaren snarast möjligt upplyser tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet. Vissa problem vid överlåtelser kan uppstå redan i dag, exempelvis för deponier där säkerheten kan bestå av ”annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande”. Om en kommunal deponi övertas av ett privat företag kan kommunen ha fullgjort sitt säkerhetsåtagande på ett sådant sätt som är svårt för ett privat företag att uppfylla. Med regeringens förslag i avsnitt 6.3 kan villkor om säkerhet dock i högre utsträckning än tidigare komma att knytas till förhållanden som rör verksamhetsutövaren. Det bör i en sådan situation åligga den nya verksamhetsutövaren att, om han inte kan fullgöra de villkor som finns uppställda i tillståndet, ansöka om ändring av det villkor som rör säkerhet.

10.2 Godtagbara former av säkerhet

Regeringens förslag: Alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden skall kunna godtas som åtgärd för säkerställande av ansvaret för kostnaderna för avhjälpande och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Sökanden måste visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål. Säkerheten skall liksom i dag prövas av tillståndsmyndigheten. Bestämmelsen om att säkerheten skall förvaras av länsstyrelsen tas bort.

Miljöansvarsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens förslag kvarstår bestämmelsen om att säkerheter skall förvaras hos länsstyrelsen och blir tillämplig även på säkerheter som ställs enligt 9 kap. 6 a § och 15 kap. 34 § miljöbalken.

Remissinstanserna: Flertalet länsstyrelser har påpekat att om utredningens förslag genomförs behöver länsstyrelserna tillföras ytterligare resurser eftersom prövningen av säkerheter kommer att bli mer komplicerad och det kommer därutöver att behövas en kompetenshöjning eller ny kompetens för att kunna genomföra prövningen. *Växjö tingsrätt (miljödömsstolen)* samt *Länsstyrelserna i Västra Götalands och Jönköpings län* m.fl. har avstyrkt att fler typer av säkerheter än i dag skall tillåtas. *Växjö tingsrätt (miljödömsstolen)* m.fl. har ifrågasatt om länsstyrelserna har den kompetens som krävs. Tingsrätten har anfört att olika instanser kommer att behöva lägga betydande resurser på att utreda, analysera och argumentera kring oprövade förslag till säkerheter innan möjligen en praxis är etablerad.

Några remissinstanser kan tänka sig en utvidgning av antalet godtagbara säkerheter men inte i den utsträckning som utredningen föreslagit.

Länsstyrelsen i Blekinge län har förordat en begränsning till pantsättning i form av spärrat konto på bank, stiftelser eller branschstiftelser, fonder, försäkringslösningar och bankgarantier. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har anfört att bokslutsdispositioner inte bör accepteras. *Länsstyrelsen i Hallands län* har anfört att om regelverket skall öppnas upp för fler typer av säkerheter bör den ändringen inte gälla täkter eftersom täktärendena är så frekventa och i övrigt lätta att hantera.

Naturvårdsverket och *Länsstyrelsen i Skåne län* har anfört att de olika säkerheter som skall kunna accepteras bör pekas ut. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har anfört att om antalet godtagbara säkerheter utökas bör den ändringen göras i utsökningsbalken. *Länsstyrelsen i Värmlands län* har påtalat att om i princip alla typer av säkerheter är möjliga behövs det någon form av vägledning för tillståndsmyndigheterna. Även *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Svenska Försäkringsförbundet* har anfört att en vägledning bör tas fram.

Skälen för regeringens förslag: Enligt den generella bestämmelsen om säkerhet i 16 kap. 3 § miljöbalken begränsas – genom en hänvisning till 2 kap. 25 § utsökningsbalken – de godtagbara säkerheterna till pant, borgen, inklusive bankgaranti, och företagsinteckning. För deponier finns inte den begränsningen utan det sägs i 15 kap. 34 § miljöbalken att verksamhetsutövaren skall ställa ekonomisk säkerhet eller vidta annan lämplig åtgärd. Vilka krav som kan ställas på säkerheten har inte förtydligats i motiven. I utvinningsavfallsdirektivet gäller kravet finansiell säkerhet eller motsvarande och som exempel nämns en garantisumma, inbegripet industristödda gemensamma garantifonder. I bestämmelsen om täkter i 9 kap. 6 a § anges inte vilka typer av säkerheter som skall godtas. I motiven till den tidigare täktbestämmelsen i 12 kap. 3 § anges att säkerheten kan bestå i att medel sätts in på ett spärrat bankkonto eller att bankgaranti ställs samt att säkerhetens storlek skall motsvara de kostnader som uppkommer om föreskrivna åtgärder måste utföras genom det allmännas försorg (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 148). Motiven anger vidare att prövningsmyndigheten måste se till att det klart framgår att säkerheten ställs för sökandens förpliktelser samt, i fråga om uppskattningen av säkerhetens värde, att borgensåtaganden i koncernförhållanden bör godtas bara undantagsvis och efter omsorgsfull granskning.

Det finns i dag en mängd olika säkerheter tillgängliga på marknaden, bl.a. ägarbolagsgarantier, pant, företagsinteckning, spärrat konto i bank, stiftelser, fonder, försäkringslösningar och bankgaranti. Den finansiella marknaden utvecklas.

Pant och borgen är ofta kostsamma lösningar som innebär att kravet på säkerhet kan bli betungande för företag. Detta talar för att ändra bestämmelserna om säkerhet i miljöbalken så att de ger utrymme för en större flexibilitet i fråga om formerna, i likhet med vad som redan gäller enligt 15 kap. 34 § miljöbalken.

En förutsättning för att medge en sådan flexibilitet är naturligtvis att skyddet för samhället är godtagbart. Enligt Miljöansvarsutredningens bedömning bör man i dag räkna med att också andra former av säkerheter än pant och borgen kan tillgodose kraven på bl.a. tillgänglighet och att vara fredad i konkurs. Ett exempel på lagstiftning som medger en betydande grad av flexibilitet i valet av säkerhet är 23 kap. 24 § aktiebolagslagen (2005:551). Där gäller att fusion skall tillåtas om de borgenärer

som motsatt sig fusionen har fått betryggande säkerhet för sina fordringar. Vilka närmare krav som skall ställas på säkerheten preciseras inte på annat sätt än att säkerheten skall vara betryggande.

Även i miljöbalkssammanhang bör alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden kunna godtas till det värde de provas ha i det enskilda fallet. Begränsningen till pant och borgen bör därför tas bort. Det bör räcka att utforma lagkravet till ett krav på att säkerheten skall vara betryggande för sitt ändamål. Varje form av säkerhet får då värderas efter sina förutsättningar, se vidare avsnitt 10.3. För att klargöra att andra säkerheter än pant och borgen skall kunna accepteras bör hänvisningen till utsökningsbalken utgå och i stället anges att en säkerhet skall godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål.

Miljöbalken ställer i dag inget särskilt krav på utredning när det gäller säkerheter. Det ligger i sakens natur att sökanden måste vara beredd att visa att den säkerhet som erbjuds kan fylla sitt ändamål. Om de aktuella säkerheterna är pant eller borgen bör värderingen av säkerheten inte välla tillståndsmyndigheten alltför stora problem. Om antalet möjliga former av säkerhet utökas, bör sökandens utredningsansvar framgå. Det bör nämligen vara sökandens uppgift att visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och även i övrigt godtagbar, dvs. att tillhandahålla all den utredning som behövs för prövningen av detta. Därför bör det framgå att en erbjuden säkerhet inte behöver godtas med mindre än att den visas vara betryggande för sitt ändamål. Självfallet måste osäkerhetsmomenten i varje prövning leda till en motsvarande försiktighet i värderingen.

Mot bakgrund av remissynpunkter om att länsstyrelser och domstolar saknar egen kompetens att bedöma många av de säkerheter som nu kan komma att aktualiseras, har det bl.a. förordats en begränsning i antalet godtagbara säkerhetsformer och att begränsningen bör framgå av lagtexten. Visserligen kommer det att förväntas att prövningsmyndigheterna kan göra en bedömning av den utredning som en sökande visar, men för att få sin säkerhet godtagen blir det nödvändigt för sökanden att presentera den utredning om säkerheten som gör att prövningsmyndigheten inte behöver ha egen kompetens att göra de analyser och ekonomiska bedömningar som en del former av säkerhet kan kräva. Det kan bli relativt betungande för en sökande att visa att en ny eller ej beprövad form av säkerhet är tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål. Det lär därför främst bli i fall där det handlar om mycket stora belopp som skall säkerställas och där säkerställandet skall ske för lång tid som sökanden finner det värt att försöka visa att en ovanlig säkerhet är godtagbar. Det merarbete som ett flexiblere regelverk kan leda till kommer därför i allt väsentligt att behöva utföras av de verksamhetsutövare som vill komma i åtnjutande av den flexibiliteten, inte av prövningsmyndigheterna. Regelverket bör alltså, som sagt, ge utrymme för att skräddarsy en lösning för det enskilda fallet. I frekventa tillståndsärenden av mer enahanda slag, som exempelvis kan vara fallet i fråga om en del täktverksamheter, är det nog så att sökanden inte har anledning att lägga fram annat än enkla och lätthanterliga säkerheter, exempelvis pant och borgen.

Behovet av den vägledning som efterfrågats i remissvaren kan antas bli störst i fråga om de mer svårbedömda säkerheterna. Det ligger i sakens natur att det då också är svårt att göra någon generell bedömning av om de skall godtas och hur de skall värderas. Värde av en moderbolagsbor-

gen är exempelvis beroende av moderbolagets ställning. Enligt artikel 22 i utvinningsavfallsdirektivet skall dock tekniska riktlinjer för fastställande av säkerheten tas fram senast den 1 maj 2008. Regeringen avser att följa utvecklingen och, om det behövs, ta initiativ till ytterligare vägledning.

Enligt 16 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken skall säkerheter förvaras av länsstyrelsen. Någon ledning för hur denna bestämmelse skall tillämpas ges inte i förarbetena. När det gäller exempelvis ett säkerställande genom en pantsättning behöver länsstyrelsen inte ha panten i sin besittning för att åstadkomma ett tredjemansskydd. Uttrycket ”förvara säkerheten” återspeglar inte heller vad det i praktiken normalt handlar om, dvs. att länsstyrelsen förvarar dokumentation om säkerheten, exempelvis rörande det åtagande som en bank har gjort i en bankgaranti. Bestämmelsen om att säkerheten skall förvaras hos länsstyrelsen bör tas bort.

10.3 Betryggande säkerhet

Regeringens bedömning: Säkerheten bör bedömas med utgångspunkt i kostnaderna för avhjälpande eller återställande.

Miljöansvarsutredningens bedömning: Säkerheter skall beräknas utifrån den faktiska risken för samhället.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Blekinge län, Naturvårdsverket och Uppsala universitet* har framfört att varje säkerhet alltid bör beräknas för att motsvara den faktiska efterbehandlingskostnaden. *Länsstyrelsen i Värmlands län* har anfört att det behövs schabloner för efterbehandlingskostnaderna för deponier. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Skogsindustrierna* har ifrågasatt om statens och kommunernas beskattningsrätt innebär att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga för efterbehandlingsåtgärder.

Skälen för regeringens bedömning: För att en säkerhet skall vara betryggande måste den dels uppfylla kriterierna för att kunna betraktas som en säkerhet, dels vara tillräcklig för att säkerställa sitt ändamål.

Den första frågan är vilka krav som bör ställas på en säkerhet. Eftersom huvudsyftet med säkerheterna är att skydda samhället från risken att behöva svara för kostnader för efterbehandling, bör det naturligtvis göras sannolikt att säkerheten kan uppfylla det syftet. En säkerhet bör inte vara större än vad som behövs och inte heller administrativt kostsam. En utgångspunkt bör också vara att säkerheten tillåter att så mycket kapital som möjligt är kvar hos verksamhetsutövaren. Det är visserligen svårt att finna säkerheter som inte är kostsamma för verksamhetsutövaren och samtidigt ger full säkerhet för samhället. Ambitionen bör därför vara att till en rimlig kostnad för verksamhetsutövaren minimera risken för att samhället får bära avhjälpandekostnaden. Ofta kan säkerheten behöva vara skyddad vid gäldenärens konkurs och omedelbart tillgänglig för tillsynsmyndigheten. Med tillgänglig i detta sammanhang menas att säkerheten skall vara enkel att realisera när den behöver tas i anspråk. En väsentlig förutsättning vid en sådan bedömning är naturligtvis att säkerheten kan omvandlas till pengar i den takt som krävs för att det planerade avhjälpandet skall kunna genomföras.

Den andra frågan är hur prövningsmyndigheten skall avgöra om en säkerhet är tillräcklig, dvs. om den skall anses betryggande med hänsyn till hur väl den säkerställer sitt ändamål.

I dag finns ingen närmare reglering i miljöbalken om grunderna för beräkningen av en säkerhets värde. Med tanke på säkerhetens syfte, att garantera att tillräckliga medel finns för avhjälpande, bör de förväntade avhjälpandekostnaderna kunna tjäna som utgångspunkt vid bedömningen av om säkerheten är tillräcklig. De kriterier som tillämpas vid bedömningen av nödvändiga avhjälpandeåtgärder blir därigenom styrande för den kostnadsbedömningen.

En principiell fråga som berörs av Miljöansvarsutredningen är om säkerheten skall beräknas för att motsvara den faktiska avhjälpandekostnaden eller för att täcka risken för att samhället skall drabbas av denna kostnad.

Genomförandet av utvinningsavfallsdirektivet bör leda till att säkerheterna bedöms med utgångspunkt i de faktiska efterbehandlingskostnaderna. Enligt direktivets artikel 14 skall den behöriga myndigheten kräva en finansiell säkerhet eller motsvarande, så att alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdas i enlighet med direktivet uppfylls, inbegripet bestämmelser om åtgärder efter stängning, och så att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera platsen för verksamheten. Säkerheten skall beräknas utifrån avfallsanläggningens sannolika miljöpåverkan, med särskilt beaktande av bl.a. avfallsanläggningens kategori, avfallens egenskaper och den framtida användningen av det rehabiliterade området. Säkerhetens storlek skall på lämpligt sätt anpassas till den rehabiliteringsverksamhet som behöver genomföras vid avfallsanläggningen.

Miljöansvarsutredningen har förordat att säkerheten skall beräknas utifrån risken för samhället. Syftet med säkerheter enligt miljöbalken är att säkerställa att det verkligen är förorenaren som betalar och inte det allmänna. Risken för samhället har därför en avgörande betydelse. I den mån vissa omständigheter påverkar den riskens storlek, kommer naturligtvis de omständigheterna att ha betydelse för vad som krävs för att en säkerhet skall anses betryggande. När man värderar denna risk är det viktigt att först avgöra hur stora kostnaderna kan bli om det skulle visa sig att förorenaren inte betalar. I likhet med bl.a. *Naturvårdsverket* och *Uppsala universitet* anser regeringen att säkerhetens storlek (dvs. hur mycket pengar som det skall vara möjligt att realisera ur säkerheten) bör beräknas så att den motsvarar kostnaderna för den efterbehandling eller andra avhjälpandeåtgärder eller återställandeåtgärder som kan bli följden av den bedrivna verksamheten. Detta hindrar inte att risken för samhället vägs in i prövningen av säkerheten. Även om risken för samhället inte skall påverka bedömningen av vilka kostnader en säkerhet måste ha täckning för att kunna betala, kan risken mycket väl vägas in i bedömningen av vilken form säkerheten behöver ha för att den skall anses betryggande. I den mån den beräknade nödvändiga storleken på säkerheten inte bedöms svara mot någon beaktansvärd risk för samhället, bör formerna för säkerställandet kunna anpassas till detta. Detta blir möjligt med den nu föreslagna friare värderingen av hur säkerställandet sker.

En särskild fråga är om staten, kommuner, landsting och kommunalförbund har en särställning när det gäller att kunna erbjuda säkerhet. Skälet för säkerheterna är, som framgått, att samhället inte skall belastas av

kostnader när den ansvarige av någon anledning inte fullgör sina skyldigheter. När offentligrättsliga objekt avkrävs säkerhet innebär det egentligen att de skall ställa säkerhet för att de inte själva som företrädare för samhället skall drabbas av kostnaderna. Till detta kommer att staten och kommuner inte anses kunna komma på obestånd i vanlig mening. I fråga om avfallsdeponier gäller i dag inget undantag för staten eller kommuner (15 kap. 34 § miljöbalken), men skyldigheten att säkerställa sitt ansvars-tagande är inte kopplat till 16 kap. 3 § miljöbalken och dess hänvisning till utsokningsbalken. För deponier behöver alltså säkerheten inte bestå av pant eller borgen utan det kan vara ”någon annan lämplig åtgärd”. I Miljööverdomstolens dom den 16 februari 2006 i mål nr M 6940-05 uttalades att det faktum att renhållningsverksamheten hade en fond på närmare 21 miljoner kronor som var avsatt för sluttäckning av deponin inte var att anse som säkerhet eller någon annan lämplig åtgärd för säkerställande. För att en säkerhet skall fylla sitt syfte måste, enligt Miljööverdomstolen, medlen alltid vara tillgängliga för tillsynsmyndigheten att ta i anspråk vid behov och enligt domstolen kunde det inte anses tillräckligt att kommunen fonderar medel genom fortlöpande avsättningar i bokslutet.

Det är dock rimligt att staten, kommuner, landsting och kommunalförbund skall kunna hänvisa till det faktum att de inte på samma sätt som andra aktörer blir utan medel att finansiera sitt ansvar eller upphör att existera innan ansvaret måste fullgöras. De bör också kunna hänvisa till sin beskattningsrätt som säkerhet och normalt bör ett sådant säkerställande kunna anses betryggande. En sådan ordning bör även vara förenlig med deponeringsdirektivets och utvinningsavfallsdirektivets krav på lämpligt säkerställande. Påverkan på konkurrensen i förhållande till privata aktörer är begränsad. Den problematiken hör snarare till de mer övergripande frågorna om vilka verksamheter som bör vara konkurrensutsatta och de offentliga aktörernas roll. De frågorna behandlas inte i detta lagstiftningsärende.

10.4 Successiva system och möjlighet att justera säkerheten

Regeringens förslag: En säkerhet skall, när förhållandena medger det, kunna ställas efterhand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet. Tillståndsmyndigheten får på bl.a. tillsynsmyndighetens begäran ändra eller upphäva ett villkor som ställts för verksamheten, om det kan antas att en ställd säkerhet inte längre är tillräcklig eller att den är större än vad som behövs.

Miljöansvarsutredningens förslag gav endast länsstyrelsen och verksamhetsutövaren möjlighet att begära en omprövning av säkerheten. Inga ändringar föreslogs heller av 24 kap. miljöbalken.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget om möjlighet till en successiv uppbyggnad av säkerheter. *Naturvårdsverket* har dock invänt mot utredningens motivering och anfört att grunden för att kunna godta en varierande storlek på säkerheten bör vara en kostnadssatt efterbehandlingsplan som visar att det är möjligt samt att uppbyggnaden inte bör grundas på verksamhetens omsättning eller resultat.

Flera remissinstanser har påpekat att ansvaret för uppföljning av säkerheter bör ligga på tillsynsmyndigheten. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* har anfört att det är tillsynsmyndigheten som har den löpande inblicken i den aktuella verksamheten och som blir informerad om förändringar i den, att det är tillsynsmyndigheten som har möjlighet att kräva in sådana uppgifter från en verksamhetsutövare som kan behövas för att avgöra om en ställd säkerhet är tillräcklig samt att tillståndsmyndigheten bör på eget initiativ kunna ompröva säkerheter. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* har föreslagit att länsstyrelsen skall ha möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att vid behov ompröva säkerheten. *Länsstyrelsen i Hallands län* m.fl. har anfört att en anpassning av säkerheten bör ske regelbundet. *Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige* har anfört att utvinningsavfallsdirektivet kräver att säkerheten skall anpassas, inte att den kan anpassas samt att en anpassning av säkerheten också bör kunna beslutas av länsstyrelsen med överklagandemöjlighet till miljödomstol.

Skälen för regeringens förslag

Successiva system

Kostnaderna för efterbehandling av exempelvis gruvavfallsdeponier kan i vissa fall bli mycket höga. För stora sulfidmalmsgruvor kan beloppen uppgå till flera hundra miljoner kronor. Projektets tillgångar består i det första skedet bara av den obrutna malmen. En tillämpning av lagstiftningen som innebär att det ställs krav på en säkerhet beräknad för hela den slutliga efterbehandlingskostnaden före projektstart medför därför ofta problem för verksamhetsutövaren. Ett sådant krav kan dessutom framstå som omotiverat, eftersom det inte står i proportion till någon motsvarande finansiell risk för samhället. Om kraven på säkerhet i initialskedet blir för stora, kan det leda till att verksamheten aldrig kommer igång.

Möjligheten att bygga upp säkerheten successivt finns redan och är ett okontroversiellt förfarande så länge den ställda säkerheten motsvarar den vid varje tid aktuella efterbehandlingskostnaden. Miljööverdomstolen har godtagit att säkerheten byggs upp på detta sätt under förutsättning att det är möjligt att avgöra i vilken takt efterbehandlingsbehovet uppkommer (Miljööverdomstolens domar den 22 december 2003 i mål M 10565-02 och den 21 mars 2005 i mål M 3659-02).

Det bör anges i lagtexten att säkerheten får ställas efterhand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av den. Denna möjlighet bör gälla deponier, inklusive gruvavfallsdeponier, och täkter samt i andra fall när en säkerhet krävs med stöd av den generella bestämmelsen i 16 kap. 3 § miljöbalken. Planen bör fastställas av tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsbeslutet.

En plan för avhjälpande bör kunna godtas om det är någorlunda möjligt att förutse hur efterbehandlingsbehovet kommer att utvecklas och beräkna kostnaden för att tillgodose detta. När omständigheterna medger det, bör det också vara möjligt att ställa säkerhet successivt även om det är svårt att på förhand avgöra hur efterbehandlingsbehovet kommer att utveckla sig. Planen bör noga ange förutsättningarna för det successiva säkerställandet och den bör även innehålla bestämda tider för återkommande uppföljning och kontroll av dessa förutsättningar. Prövningsmyn-

digheten bör även överväga att förena en rätt att ställa säkerhet successivt med krav på en motsvarande successiv efterbehandling, om en sådan successiv efterbehandling är praktiskt möjlig och lämplig. Planen för det successiva säkerställandet kommer naturligtvis att variera starkt beroende på verksamheternas art och omfattning.

Uppföljning

En plan för en successivt ställd säkerhet behöver följas upp. Enligt 16 kap. 3 § miljöbalken får den myndighet som prövar frågan om tillstånd, godkännande eller dispens besluta om ytterligare säkerhet, om det kan antas att en ställd säkerhet inte längre är tillräcklig. Enligt motiven till bestämmelsen (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 205), skall förfarandet motsvara det som gäller för ändring av villkor. Det finns dock ingen bestämmelse i miljöbalken som gör det möjligt att anhängiggöra ett mål eller ärende om omprövning eller ändring av säkerheten vid tillståndsmyndigheten. Det bör därför i 24 kap. 5 § miljöbalken införas en bestämmelse om att tillståndsmyndigheten även får ändra eller upphäva villkor, om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig eller att den är större än vad som behövs.

I några remissvar föreslås att en anpassning av säkerheten bör beslutas av länsstyrelsen som första instans. Enligt regeringens mening bör det dock för mål och ärenden om anpassning av säkerheter inte skapas en särskild ordning som avviker från andra omprövningsärenden.

Enligt Miljöansvarsutredningens förslag skall länsstyrelsen, precis som i dag, svara för uppföljningen. Länsstyrelsen bör också ha störst möjlighet att bedöma om en ställd säkerhet inte längre är tillräcklig eller om den kan minskas. Om förslaget att låta bestämmelserna i 24 kap. 5 § miljöbalken omfatta justering av säkerheter genomförs, följer det av 24 kap. 7 § att Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen får ansöka om en sådan prövning hos miljödomstolen. Om frågan prövas av någon annan myndighet än domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. Om kommunen är tillsynsmyndighet, får kommunen begära omprövning.

Utvinningsavfallsdirektivet innebär att säkerheten regelbundet skall anpassas till de återställandeåtgärder som behövs på det område som påverkats av avfallsanläggningen. För att uppfylla kravet blir det alltså nödvändigt för tillsynsmyndigheten att regelbundet överväga om säkerheten behöver anpassas till ett ändrat återställningsbehov och myndigheten kan i så fall ta initiativ till en omprövning.

Med anledning av det som i remissvaren har anförts om att tillståndsmyndigheten bör ha en möjlighet att på eget initiativ ompröva säkerheten kan det konstateras att detta tillgodoses i viss mån genom bestämmelsen i 24 kap. 7 § miljöbalken. När en annan myndighet än en domstol eller kommun är tillståndsmyndighet behövs ingen särskild framställan om omprövning av villkoret om säkerhet, utan tillståndsmyndigheten kan självmant ta upp frågan om prövning.

I de fall då det är svårt att på förhand avgöra efterbehandlingsbehovet men en successivt uppbyggd säkerhet ändå har godtagits, bör uppföljningen göras noggrant med återkommande grundliga utvärderingar av planen. Det bör inte i lagtexten anges några bestämda intervaller för när

uppföljningen skall ske. Med nödvändighet beror uppföljningsbehovet på hur precist efterbehandlingskostnaderna kunde bedömas när planen fastställdes.

Verksamhetsutövaren bör fortlöpande bedöma om säkerheten är tillräcklig eller om den är större än vad som behövs. Verksamhetsutövaren bör kunna begära kompletteringar eller reducering av säkerheter och inbetalningar när det finns en välgrundad anledning till det. En sådan ändring av säkerheten kan prövas av tillståndsmyndigheten på ansökan av verksamhetsutövaren enligt 24 kap. 8 § miljöbalken.

10.5 Följdändring i lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken

Regeringens förslag: Lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken anpassas till de nu föreslagna ändringarna i 16 kap. 3 § miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: Enligt lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken får 16 kap. 3 § miljöbalken en ny lydelse fr.o.m. den 1 januari 2008. Den ändringen är föranledd av den nya lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (prop. 2005/06:183, bet. 2005/06: MJU24, rskr. 2005/06:287).

Förslagen i det här lagstiftningsärendet innebär att 16 kap. 3 § miljöbalken får en ny lydelse den 1 augusti 2007. Ändringarna behöver komma till uttryck också i den lydelse som 16 kap. 3 § skall ha fr.o.m. den 1 januari 2008. Lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken bör därför ändras i enlighet med förslagen i avsnitt 10.1–10.4.

11 Straffbestämmelser till följd av Reach

Regeringens förslag: För bristfällig miljöinformation döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) genom att låta bli att lämna säkerhetsdatablad eller lämna oriktig eller bristfällig uppgift i säkerhetsdatabladet. Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i Reach.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft någon synpunkt på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Europaparlamentet och rådet har antagit en ny förordning på kemikalieområdet som kallas Reach. Det fullständiga namnet på förordningen är ”Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och

upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG". I samband med antagandet av Reach beslutades en ändring av rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/121/EG).

Syftet med den nya EG-lagstiftningen är att ta ett helhetsgrepp på kemiska hälso- och miljörisker. Företagen får ett tydligare ansvar för att undersöka kemiska ämnens hälso- och miljöfarlighet. Företagen skall riskbedöma och redovisa hur vissa ämnen skall hanteras på ett säkert sätt. Särskilt farliga ämnen får inte användas utan tillstånd. Dessutom finns i Reach också regler som berör ämnen i varor, dvs. inte enbart ämnen i kemiska produkter.

Reglerna i Reach kommer att träda i kraft stegvis under en period på 11 år från och med den 1 juni 2007. En del regler skall tillämpas från och med ikraftträdandet, men i huvudsak skall de materiella reglerna i Reach, i enlighet med artikel 141, börja tillämpas ett år senare.

Reach ersätter 40 existerande EG-förordningar och direktiv på kemikalieområdet och blir en gemensam och harmoniserad lagstiftning för alla EU:s medlemsstater. Eftersom Reach är en gemenskapsförordning kommer den att vara direkt gällande och därför tillämpas direkt i Sverige.

Den nuvarande svenska kemikalielagstiftningen grundar sig till största delen på äldre EG-direktiv. Reach ersätter en stor del av de nuvarande svenska bestämmelserna. Nationella bestämmelser kommer dock fortsatt att behövas på vissa områden som ligger utanför Reach, t.ex. på bekämpningsmedelsområdet. Vidare ställs i Reach krav på nationella sanktionsbestämmelser och en nationell tillsyn av efterlevnaden av Reach.

Vid ikraftträdandet den 1 juni 2007 börjar, enligt artikel 141, följande avdelningar i Reach att gälla: I (Allmänna frågor), IV (Information i distributionskedjan), IX (Avgifter), X (Kemikaliemyndigheten), XIII (Behöriga myndigheter), XIV (Verkställighet) och XV (Övergångsbestämmelser). Samtidigt upphör kommissionens direktiv 91/155/EEG av den 5 mars 1991 om införandet och den närmare utformningen av ett särskilt informationssystem avseende farliga preparat (beredningar) i enlighet med artikel 10 i direktiv 88/379/EEG att gälla (artikel 139). Detta direktiv innehåller regler om säkerhetsdatablad.

Avdelning IV i Reach rör den information som skall lämnas av olika aktörer i distributionskedjan. Avdelningen, som kompletteras av tillämpningsföreskrifter i bilaga 2, avser krav på säkerhetsdatablad, skyldighet att vidarebefordra information nedåt och uppåt i distributionskedjan samt skyldighet att spara information. Reglerna gäller främst ämnen och beredningar som uppfyller kriterierna för att klassificeras som farliga enligt rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen eller Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG av den 31 maj 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat. Reglerna i avdelning IV i Reach är till stor del identiska med de regler som i dag finns i kommissionens direktiv 91/155/EEG. Det finns dock några nyheter. Säkerhetsdatablad skall lämnas även för ämnen som

är långlivade, bioackumulerande och toxiska eller mycket långlivade och mycket bioackumulerande (s.k. PBT/vPvB-ämnena) eller som av andra skäl har identifierats för tillståndsprövning (artikel 31.1). De svenska reglerna om säkerhetsdatablad, som bygger på direktiv 91/155/EEG, behöver tas bort när Reach träder i kraft. Skyldigheten att lämna säkerhetsdatablad har en grundläggande betydelse för en säker kemikaliehantering. Det är därför viktigt att nationella regler om sanktioner på detta område finns på plats den 1 juni 2007.

Enligt reglerna i avdelning XIV skall medlemsstaterna upprätthålla ett system av officiella kontroller och andra åtgärder som är lämpliga. Medlemsstaterna skall fastställa sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen och vidta åtgärder för att se till att de verkställs. Sanktionerna skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

I dag finns bestämmelser i 29 kap. 6 § miljöbalken om brott mot skyldighet att lämna produktinformation. Bestämmelserna omfattar brott mot föreskrifter som regeringen har meddelat samt brott mot vissa EG-förordningar, bl.a. underlåtenhet att lämna säkerhetsdatablad enligt vad som krävs i artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier samt att lämna oriktig uppgift i ett sådant säkerhetsdatablad. Straffskalan är böter till fängelse i högst två år.

En underlåtenhet att lämna säkerhetsdatablad enligt vad som krävs i artikel 31 i Reach eller att lämna oriktig eller bristfällig information i säkerhetsdatablad har samma straffvärde som motsvarande brott mot EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier. En bestämmelse om straff för brott mot artikel 31 i Reach bör därför tas in i 29 kap. 6 § miljöbalken.

I 29 kap. 9 § miljöbalken finns regler om att man kan dömas till böter för överträdelser av vissa handlingsregler i tre EG-förordningar. Det rör sig bl.a. om överträdelse av vissa bestämmelser om information, identifiering och dokumentation i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer. Bestämmelserna innehåller krav på att bevara dokumentation under en viss period, att se till att vissa uppgifter finns med i följedokument till genetiskt modifierade organismer, nämligen en bekräftelse av att en produkt innehåller en genetiskt modifierad organism samt den identifieringsbeteckning som har tilldelats organismen, samt att i vissa fall lämna en kompletterande förklaring till mottagaren av organismen om bl.a. säker hantering, lagring, transport och användning.

Överträdelser av artikel 32 i Reach om skyldighet att vidarebefordra information nedåt i distributionskedjan om ämnena och beredningar för vilka det inte krävs något säkerhetsdatablad, bör i likhet med överträdelser av informationsskyldigheten i EG-förordningen om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer sanktioneras med böter. Detsamma bör gälla skyldigheten att spara viss information enligt artikel 36 i Reach. En bestämmelse om detta bör tas in i 29 kap. 9 § miljöbalken.

Enligt artikel 34 i Reach skall alla aktörer i distributionskedjan lämna information uppåt i kedjan om farliga egenskaper och annat som kan ge anledning att ifrågasätta om riskhanteringsåtgärder som anges i ett säkerhetsdatablad är tillämpliga. I artikeln anges inte på vilket sätt informationen skall lämnas. Eftersom artikel 34 inte bara omfattar sådana ämnena

för vilka ett säkerhetsdatablad skall tas fram utan alla ämnen och beredningar, alltså även sådana som omfattas av artikel 32, bör brott mot bestämmelsen sanktioneras med böter. En bestämmelse om detta bör tas in i 29 kap. 9 § miljöbalken.

För överträdelser av artikel 35 i Reach, som innebär en skyldighet för arbetsgivaren att på arbetstagarens eller dess representants begäran lämna sådan information som arbetsgivaren har fått i enlighet med artiklarna 31 och 32 (artikel 35), finns tillräckliga sanktionsmöjligheter i arbetsmiljölagstiftningen. Enligt 6 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) har ett skyddsombud rätt att ta del av handlingar och få de upplysningar som behövs för ombudets verksamhet. Rätten att ta del av information om ämnen och beredningar som arbetstagare exponeras för i sitt arbete hör till skyddsombudets verksamhetsområde. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen skall kunna efterlevas. Någon ytterligare bestämmelse för att kunna sanktionera en arbetsgivares underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 35 i Reach behövs inte.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2007. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om miljöskador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 1 augusti 2007, eller som ägt rum senare men härrör från en verksamhet som avslutats före den 1 augusti 2007.

Miljöansvarsutredningens förslag överensstämmer med regeringens men har ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna: *Växjö tingsrätt (miljödomstolen)*, *Uppsala universitet* och *Svenska Naturskyddsföreningen* har ifrågasatt varför de nya bestämmelserna enbart skall omfatta miljöskador som äger rum efter att miljöansvarsdirektivet skall ha genomförts i svensk rätt. *Uppsala universitet* har påtalat att det finns en risk att domstolarna uppfattar bestämmelsen som att det inte är möjligt att utkräva ansvar för skador på den biologiska mångfalden redan i dag. Universitetet har också, i likhet med *Länsstyrelsen i Hallands län* anförts att övergångsbestämmelsen bör omformuleras för att bättre överensstämja med 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. *Falu kommun* har anförts att den föreslagna utformningen av övergångsbestämmelsen gör att den nuvarande lydelsen av 10 kap. miljöbalken aldrig kommer att upphävas och att två olika lydelse av 10 kap. miljöbalken därför kommer att behöva tillämpas parallellt under överblickbar framtid. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har presenterat två exempel där den föreslagna övergångsregeln kan leda till tveksamheter. Det första exemplet rör s.k. förvaringsfall (om tunnor börjar läcka efter ikraftträdandet och orsakar en allvarlig miljöskada och den verksamhet som har placerat ut tunnorna på området inte är i drift, är frågan om fastighetsägaren i egenskap av verksamhetsutövare blir ansvarig för att avhjälpa den allvarliga miljöskadan). Det andra exemplet gäller kumulativa händelser (det är tänkbart att en miljöskada är att bedöma

som allvarlig först efter att två utsläpp skett, varav det första skett före ikraftträdandet). *Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige* har anfört att många gruvor bedriver sin verksamhet utan att ha ställd säkerhet eftersom de sökt tillstånd innan några sådana krav fanns, att dessa gruvor inte har kalkylerat med kostnaden för säkerheter, att de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten kan rubbas om sådana krav ställs i samband med en omprövning och att utvinningsavfallsdirektivets övergångsregel bör införas i svensk lagstiftning för att ge gruvorna tid att anpassa sig till kraven på säkerhet.

Skälen för regeringens förslag: Miljöansvarsdirektivet skall enligt artikel 17 inte tillämpas på skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägt rum före den 30 april 2007 och inte heller om dessa ägt rum senare, om den verksamhet som de härrör från har avslutats före detta datum. En sådan tidsgräns kommer att orsaka gränsdragnings- och bevisproblem, eftersom det i vissa fall är svårt att avgöra när en skada har uppstått. Att inte införa en motsvarande övergångsregel skulle dock innebära en osäkerhet om tillämpningen av de strängare krav som är förknäpade med att en miljöskada är en allvarlig miljöskada och där man upptäcker skadan efter de nya reglernas ikraftträdande men vet, eller anser som sannolikt eller troligt, att skadan har uppstått före ikraftträdandet. Frågan blir då också hur långt tillbaka i tiden som de nya strängare reglerna bör få effekt. Nackdelarna med att ge de nya reglerna en sådan retroaktiv effekt är minst lika stora som de fördelar som skulle kunna vinnas i fråga om gränsdragningar och bevisning. Från miljöskyddssynpunkt finns knappast några vinster att hämta med en sådan retroaktivitet. För miljön finns vinsterna i de drivkrafter som det utvidgade miljöansvaret betyder i fråga om att förmå verksamhetsutövarna att förebygga allvarliga miljöskador. För miljön har det ingen betydelse vem som betalar för en skada som redan har uppstått (lika lite som det för miljön har någon betydelse vem som skadat den). Den samlade bedömningen är därför att det i en övergångsbestämmelse bör framgå att de nya reglerna inte gäller för skador som har orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägt rum före ikraftträdandet, eller som ägt rum senare men härrör från en verksamhet som avslutats före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser bör gälla för sådana skador.

Beredningen av det här lagstiftningsärendet har behövt längre tid än vad gemenskapslagstiftaren har förutsatt. De svenska reglerna kan därför inte träda i kraft den 30 april 2007 som direktivet anger. De bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bör kunna ske den 1 augusti 2007.

I frågan om övergångsproblem är en tänkbar situation att en allvarlig miljöskada uppstår efter den 1 augusti 2007 men att skadan orsakats av flera utsläpp, händelser eller tillbud som ägt rum såväl före som efter den 1 augusti 2007. Utgångspunkten för bedömningen av de nya reglernas tillämplighet bör då vara att en verksamhetsutövar kan hållas ansvarig enligt de nya reglerna, om verksamhetsutövaren genom ett utsläpp, en händelse eller ett tillbud som ägt rum efter den 1 augusti 2007 har orsakat att tröskeln för att skadan skall betraktas som en allvarlig miljöskada överskridits eller på ett betydande sätt har förvärrat den allvarliga miljöskadan.

En annan fråga är hur övergångsbestämmelserna skall tillämpas om det på en fastighet förvaras ämnen som efter den 1 augusti 2007 orsakar en

allvarlig miljöskada (t.ex. genom att ämnena läcker ut från det kärl som de förvaras i) och den som placerat ut ämnena (verksamhetsutövaren) inte finns kvar. Att förvara ämnen på en plats (oavsett vem som placerat ämnena där) kan i och för sig anses vara en pågående verksamhet – en förvaringsverksamhet. Så länge förvaringen inte orsakar eller orsakat en miljöskada är det inte aktuellt att tillämpa 10 kap. miljöbalken. Däremot kan en förvaringsverksamhet vara en sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. miljöbalken. Den som bedriver förvaringsverksamheten kan då bli skyldig att vidta försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Frågan om fastighetsägarens ansvar för vad som finns på fastigheten prövades i Miljööverdomstolens dom den 11 december 2006 i mål nr M4141-06. Miljööverdomstolen fann att enbart det förhållandet att det förvaras avfall på en fastighet inte utan vidare kan medföra ett ansvar för fastighetsägaren. Det måste tillkomma någon omständighet för att fastighetsägaren skall kunna göras ansvarig, t.ex. att fastighetsägaren accepterat verksamheten. En annan omständighet som skulle kunna medföra ett ansvar kan vara att fastighetsägaren vid förvärvet av fastigheten upptäckte att det förvarades avfall på den eller borde ha upptäckt det (RÅ 1997 ref. 12). Det förhållandet att en fastighetsägare inte vidtar några åtgärder för att motverka miljöriskerna med en förvaring skulle möjligen också enligt Miljööverdomstolen kunna vara en sådan omständighet som medför ett ansvar för ägaren. Om alltså en fastighetsägare bedriver en förvaringsverksamhet efter den 1 augusti 2007 och ett ämne som omfattas av förvaringen läcker ut eller på annat sätt kommer ut i miljön och därigenom orsakar en allvarlig miljöskada kan alltså fastighetsägaren i sin egenskap av verksamhetsutövare bli ansvarig enligt den nya reglerna i 10 kap. miljöbalken.

Mot bakgrund av den redovisade synen i frågan om att ge de nya bestämmelserna retroaktiv effekt, finns det ingen fördel att utforma övergångsbestämmelsen i enlighet med 8 § lagen om införande av miljöbalken.

När det gäller säkerheter och utvinningsavfallsdirektivets övergångsregler (att avfallsanläggningar som beviljats tillstånd eller som redan är i drift den 1 maj 2008 inte behöver uppfylla direktivets krav vad gäller säkerheter förrän den 1 maj 2014) kan det konstateras att enligt 15 kap. 34 § miljöbalken gäller redan ett krav på ställande av säkerhet för verksamheter med deponering av avfall och att det i det här lagstiftningsärendet inte föreslås någon ändring i det avseendet. Någon övergångsbestämmelse i den frågan är därför inte aktuell.

13 Konsekvenser

Konsekvenser för miljön

Förslagen bygger huvudsakligen på bestämmelserna i miljöansvarsdirektivet, som Sverige har skyldighet att genomföra i svensk rätt. Förslaget i denna del innebär nya bestämmelser i fråga om ansvaret för avhjälpande åtgärder i anledning av allvarliga miljöskador.

Det ansvar som redan i dag gäller enligt miljöbalken överensstämmer till viss del, men inte fullt ut, med miljöansvarsdirektivets krav. För att de

svenska reglerna till fullo skall leva upp till direktivets krav i fråga om ansvaret för miljöskador behövs en skärpning i vissa avseenden.

Förslaget till genomförande av direktivet innebär i ett miljöperspektiv att det skapas bättre förutsättningar att kompensera för en skadad miljö. Eftersom avhjälpandeåtgärder kan komma i fråga också på en annan plats än den där skadan uppstod finns en garanti för att nivån på miljön och miljöns funktioner hålls konstant. Med den föreslagna ordningen skapas samtidigt drivkrafter för verksamhetsutövare att vidta åtgärder i syfte att förhindra att allvarliga miljöskador uppstår. En sådan preventiv funktion är av central betydelse för miljöarbetet. Med förslagen klargörs att miljöansvaret även omfattar skador på biologisk mångfald i vissa avseenden. Den utvidgade talerätten för miljöorganisationer innebär att de kan bidra med kunskap och erfarenhet även i frågor som rör ansvaret för miljöskador. Förslagen förväntas sammantaget ge viktiga positiva konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för verksamhetsutövarna av bestämmelserna om allvarliga miljöskador

Bestämmelserna om allvarliga miljöskador aktualiseras om en sådan skada har uppstått eller det finns en överhängande fara för en sådan skada. I de fallen är verksamhetsutövaren i linje med principen om att förorenaren betalar skyldig att vidta avhjälpandeåtgärder. För de verksamheter som varken orsakar allvarliga skador eller fara för allvarliga miljöskador bör konsekvenserna av det föreslagna regelverket bli begränsade, för att inte säga obefintliga.

Miljöansvarsregler fyller en viktig preventiv funktion genom att verksamhetsutövare förmås utforma sin verksamhet så att miljöskador förebyggs. Det huvudsakliga nya elementet i det föreslagna regelverket är att det tydligt regleras att en verksamhetsutövare kan bli ansvarig att vidta avhjälpandeåtgärder även vid vissa skador på den biologiska mångfalden. Den biologiska mångfald som omfattas av ansvarsreglerna är redan i dag skyddad i svensk rätt och att uppsåtligt eller oaktsamt skada eller förstöra arter och livsmiljöer är straffsanktionerat. Kraven på en verksamhetsutövare att vidta försiktighetsmått ökar inte med de nya reglerna. Däremot tydliggörs det att verksamhetsutövaren, om en skada uppstår, är skyldig att vidta avhjälpandeåtgärder.

Inte heller påverkar reglerna om allvarliga miljöskador den administrativa bördan vid tillståndsgivning, underlag för miljörapporter eller såvitt kan bedömas andra delar av den normala verksamheten.

Tillsynen gentemot verksamheter bedöms inte heller öka om inte det finns anledning att tro att en allvarlig skada har uppstått eller det finns fara för en sådan skada. En misstanke om att ett vatten- eller markområde eller relevant biologisk mångfald drabbats av en allvarlig miljöskada kan leda till krav från tillsynsmyndighetens sida på upplysningar och undersökningar enligt 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken.

Det är av naturliga skäl svårt att förutse hur många skadefall det kan röra sig om per år. Ett antal faktorer talar för att de nya reglerna inte kommer att beröra något större antal verksamhetsutövare. Ansvaret gäller inte retroaktivt vilket innebär att den allvarliga miljöskadan skall ha uppstått efter den 1 augusti 2007. Tröskeln för när en allvarlig miljöskada

skall anses ha uppstått är hög, inte minst när det gäller skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. Inte bara skall skadan i en betydande omfattning skada eller försvåra bevarandet av en växt- eller djurart eller livsmiljön för en sådan art eller en livsmiljötyp. Därutöver skall vid bedömningen av om en allvarlig miljöskada uppstått beaktas en geografisk dimension, dvs. vid bedömandet av om den gynnsamma bevarandestatusen skadats skall bevarandestatusen bedömas med utgångspunkt i Sveriges territorium, EU eller livsmiljöns eller artens utbredningsområde. Det är mycket få arter och livsmiljöer som är så sällsynta och finns på så få platser att det faktum att en eller ett par skadas kan leda till att den gynnsamma bevarandestatusen rubbas.

Regeringen gör bedömningen att det föreslagna regelverket inte kommer att påverka investeringsklimatet på så sätt att det blir mindre attraktivt att investera i en verksamhet med kapacitet att åstadkomma allvarliga miljöskador. Ansvar för den vanligaste formen av skador, dvs. föroreningsskador på mark och vatten finns redan i dag. När det gäller allvarliga skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer som orsakas av annat än föroreningar måste hänsyn tas redan i dag, även om det inte varit fråga om ett återställandeansvar.

Den föreslagna regleringen innebär en viss överimplementering i förhållande till miljöansvarsdirektivet, främst när det gäller vilka verksamheter som omfattas. Skillnaden mellan direktivet och de föreslagna reglerna är liten och bedöms därför inte få någon negativ effekt av betydelse när det gäller investeringsklimatet i jämförelse med andra EU-länder.

Det är svårt att redogöra för inträffade miljöskador som skulle klassificerats som en allvarlig miljöskada eftersom de inte prövats mot kriterierna för allvarliga miljöskador. Ett exempel kan vara de gifttunnor som grävdes ned av BT Kemi i början av 1970-talet.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheterna av bestämmelserna om allvarliga miljöskador

Om en allvarlig miljöskada uppstår skall tillsynsmyndigheten enligt ett särskilt förfarande förelägga verksamhetsutövaren att vidta avhjälpandeåtgärder. Enligt regeringens förslag skall de myndigheter som normalt utövar tillsyn enligt miljöbalken även ansvara för denna uppgift. Kommuner och länsstyrelser kommer därmed att ha tillsynsansvaret vid en allvarlig miljöskada som orsakats av verksamheten vid deras vanliga tillsynsobjekt. Kommuner och länsstyrelser har redan i dag detta tillsynsansvar i fråga om förorenade områden enligt 10 kap. miljöbalken.

Det som huvudsakligen kommer till genom detta förslag gäller allvarliga miljöskador av annat slag än föroreningar. De ökade kraven på kommuner och länsstyrelser i fråga om förelägganden om hjälpåtgärder kan komma att bli betungande om det uppstår en allvarlig miljöskada, men sådana händelser kommer såvitt kan bedömas sannolikt att vara sällsynta. Om en sådan allvarlig miljöskada uppstår kommer tillsynsmyndigheten, inte minst i ett inledande brådska skede, att kunna dra nytta av den kännedom som myndigheten har om verksamheten och de lokala förhållandena samt av de kontakter som redan är etablerade med verksamhetsutövaren.

I det dagliga arbetet hos tillsynsmyndigheterna kommer de nya reglerna inte att innebära någon större ökning av arbetsbelastningen. Länsstyrelserna har nyligen tilldelats särskilda resurser för arbetet med förorenade områden. Om en kommun är tillsynsmyndighet bör den vid samråd med länsstyrelsen dra nytta av den kompetens som finns hos länsstyrelserna, bl.a. om det uppkommer frågor som rör skyddet av arter och livsmiljöer.

Merparten av de skador som kan bli aktuella i anledning av miljöansvarsdirektivet ryms inom kommuners och länsstyrelsernas arbete med förorenade områden enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. länsstyrelsernas och kommuners avgifter för prövning och tillsyn enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Kommunfullmäktige får med stöd av 27 kap. 1 § första stycket andra meningen ta ut sådana avgifter. För länsstyrelsernas del finns närmare bestämmelser om detta i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. För både länsstyrelserna och kommunerna innebär regleringen att avgifter kan tas ut för att täcka kostnader för tillsyn i frågor som rör 10 kap. miljöbalken. Med hänsyn till det anförda bedöms nuvarande resurser vara tillräckliga för att möta det eventuella ytterligare behov som förslagen kan medföra.

När det gäller resurser för utbildning av personal som skall hantera allvarliga miljöskador på domstolar och myndigheter konstaterar regeringen igen att det faktum att skador lär uppstå så pass sällan gör att det inte kan anses motiverat att generellt försöka höja kompetensen. Att ha en särskild myndighet som upprätthåller kompetens kontinuerligt skall dock övervägas ytterligare.

Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några statsfinansiella konsekvenser.

Konsekvenserna av miljöorganisationers rätt att överklaga tillsynsbeslut enligt 10 kap. miljöbalken

Förslaget om en något utvidgad talerätt för miljöorganisationer kan komma att leda till en viss ökning av antalet mål och ärenden hos tillsynsmyndigheter och domstolar. Miljöorganisationernas rätt att överklaga är dock begränsad genom krav på ett visst medlemsantal och att föreningen bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år samt krav på att det är en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Detta innebär att det endast är ett fåtal miljöorganisationer som omfattas av rätten att överklaga beslut enligt balken. Den talerätt som sedan miljöbalkens införande finns för miljöorganisationerna har också visat sig utnyttjats endast i ett fåtal fall. Av den undersökning Miljöbalkskommittén genomfört framgår att miljöorganisationernas överklagandemöjligheter endast föranlett cirka ett överklagat mål per år för miljödomstolarnas del (Miljöbalkskommitténs slutbetänkande, SOU 2005:59 s. 165 f.). Det kan vidare tilläggas att den risk som talerätten kan innebära i form av försenade och fördyrade projekt främst aktualiseras i samband med att tillståndsfrågor överklagas, dvs. de fall där organisationerna redan har talerätt, och knappast gör sig gällande vid överklagande av sådana tillsynsbeslut som meddelas enligt

10 kap. Det kan också förväntas att miljöorganisationerna i ännu mindre utsträckning än vad som gäller tillståndsmål kommer att utnyttja sin rätt till överklagande eftersom de verksamheter och åtgärder som har störst miljöpåverkan och störst inverkan på människors hälsa är de som är förenade med tillståndsplikt och där tillsynsbeslut i princip inte aktualiseras. När det gäller frågan om risker för tidsutdräkt, vilken flera remissinstanser pekat på, kan några sådana risker inte förväntas med den utformning av talerätten som regeringen nu föreslår. I den mån talerätten kommer till användning torde de positiva konsekvenserna av en ökad talerätt dock vara desamma som i fråga om tillståndsmål, exempelvis att organisationerna tillför värdefulla synpunkter och bidrar till ett förbättrat faktaunderlag.

Uppföljning

Regeringen avser att följa upp konsekvenserna av de nya reglerna om allvarliga miljöskador. Uppföljningen skall bl.a. röra konsekvenserna för företagens konkurrenskraft i förhållande till andra medlemsstater i EU, effekter på investeringsklimatet och hur villkoren för tillståndsgivning påverkats. Arbetet med denna översyn kommer att påbörjas så snart underlag för tillämpningen av de nya reglerna föreligger. Det kan i detta sammanhang nämnas att medlemsstaterna senast den 30 april 2013 enligt artikel 18 i miljöansvarsdirektivet skall rapportera till kommissionen om de erfarenheter som gjorts vid tillämpningen av direktivet. Rapporterna skall innehålla en förteckning över tillfällen då allvarliga miljöskador har uppstått och bl.a. beskriva resultatet av återställandeprocessen. Underlag för en översyn bör således i vart fall finnas inför nämnda rapportering.

Säkerheter och fastighetsägarens subsidiära ansvar

Det förslag som lämnas i fråga om det subsidiära fastighetsägaransvaret handlar väsentligen om ett klargörande och är inte avsett att innebära några konsekvenser i övrigt.

Också i fråga om säkerheter innebär förslaget i första hand ett klargörande av gällande rätt. Därutöver föreslås en större flexibilitet när det gäller vilka säkerheter som kan godtas och formerna för säkerställandet. Med en sådan öppning lämnas utrymme för mindre kostsamma lösningar än vad som tidigare varit fallet, vilket framför allt kommer att gynna verksamhetsutövarna. Den ökade flexibiliteten kan komma att innebära att det i viss mån ställs nya krav på tillståndsmyndigheterna när det t.ex. gäller att pröva och följa upp ställda säkerheter. Det är dock verksamhetsutövaren som skall ha utredningsansvaret för att den föreslagna säkerheten är betryggande. Det blir främst i fråga om de fall där säkerheten uppgår till betydande belopp som verksamhetsutövarna kan förväntas anse det mödan värt att visa att mer ovanliga säkerheter är betryggande. En eventuell ökning av arbetsinsatsen från tillståndsmyndigheternas sida torde därmed bli begränsad.

Nya sanktionsbestämmelser till följd av Reach

De ändringar som föreslås har inte några beaktansvärda ekonomiska eller praktiska konsekvenser för industri och handel i Sverige.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

9 kap. 6 a §

Skyldigheten enligt *tredje stycket* att ställa säkerhet för de villkor som skall gälla för ett täkttillstånd kompletteras med en hänvisning till 16 kap. 3 § som innebär att bestämmelserna där – om ställande av säkerhet, säkerhetens beskaffenhet och prövningen av säkerheten – också skall tillämpas i täktfallen. Bestämmelserna i 16 kap. 3 § innebär en möjlighet för den tillståndsprövande myndigheten att kräva att säkerhet ställs, men i fråga om verksamheter som bedrivs av staten, kommuner, landsting eller kommunalförbund ger 16 kap. 3 § inte stöd för ett sådant krav. Där framgår nämligen att staten, kommuner, landsting eller kommunalförbund behöver ställa säkerhet endast om kravet på ställande av säkerhet är föreskrivet i balken. Bestämmelserna i 9 kap. 6 § innebär ett sådant krav, men av avsnitt 10.1 framgår att undantaget för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund bör gälla även täktverksamheter. Ett sådant undantag anges därför uttryckligen i 9 kap. 6 a §.

10 kap. Verksamheter som orsakar miljöskador

Kapitlet är i dag rubricerat ”Förorenade områden”. Kapitlet är placerat i miljöbalkens tredje avdelning som rör särskilda bestämmelser om vissa verksamheter. För att bättre anpassa kapitlets rubrik till avdelningens rubrik och för att inkludera de nya skadetyper och nya regler om bl.a. verksamhetsutövarens skyldigheter i samband med överhängande hot om en allvarlig miljöskada ändras kapitlets rubrik till ”Verksamheter som orsakar miljöskador”. För att 10 kap. skall få en tydlig struktur ändras och införs nya underrubriker. Den nya strukturen beskrivs i avsnitt 6.1.

10 kap. 1 §

I *första stycket* definieras termen ”föroreningsskada”. Definitionen motsvarar de skador som tidigare reglerats i 10 kap. miljöbalken med det klargörande tillägget att även skador på grundvatten omfattas.

För att en förorening av ett mark- eller vattenområde, ett grundvatten, en byggnad eller en anläggning skall klassificeras som en föroreningsskada krävs att föroreningen kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vid bedömningen av om det är en föroreningsskada som omfattas av 10 kap. skall vägas in i vilka avseenden och i vilken omfattning en verksamhet eller åtgärd kan påverka eller redan har påverkat miljön. Det innebär att man även skall beakta om en förorening kan ge upphov till skada på t.ex. den biologiska mångfalden av djur, växtarter och livsmiljöer. Det gäller särskilt om det rör sig om sådana arter och livsmiljöer som skyddas enligt de regler som nämns i andra stycket tredje punkten a)–c).

I *andra stycket* införs en definition av uttrycket ”allvarlig miljöskada”. Definitionen motsvarar de skador som omfattas av artikel 2.1 i miljöansvarsdirektivet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i 22 § att meddela föreskrifter om att vissa omständigheter skall anses innebära eller inte innebära en allvarlig miljöskada.

En föroreningsskada kan samtidigt vara en allvarlig miljöskada om den är så allvarlig att den omfattas av punkten 1 eller 2 i *andra stycket*. I jämförelse med föroreningsskador är alltså tröskeln högre för att en allvarlig miljöskada skall anses ha uppstått.

Av definitionen av en allvarlig skada på mark i *första punkten* framgår att det rör sig om skador i form av förorening av mark. Definitionen omfattar inte markskador orsakade av andra störningar, t.ex. skakningar.

Definitionen av en allvarlig skada på vatten i *andra punkten* är inte begränsad till föroreningar, utan även andra slags störningar kan ha orsakat skadan. Avgörande för om det är en allvarlig skada på vatten är att skadan har betydande negativa effekter på ett vattenområde eller ett grundvatten. Vid den bedömningen måste beaktas bl.a. de definitioner av ekologisk, kemisk och kvantitativ status som finns i ramdirektivet för vatten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 21 § meddela föreskrifter om bedömningen av om en allvarlig miljöskada skall anses ha uppkommit eller inte. I sådana föreskrifter kan alltså preciseras vad som menas med en allvarlig skada på ett vattenområde eller ett grundvatten.

Inte heller den *tredje punkten* om allvarlig skada på djur, växtarter och livsmiljöer är begränsad till föroreningar, utan även andra slags störningar kan ha orsakat skadan.

I avsnitt 6.2 utvecklas vad som avses med en allvarlig miljöskada.

Med termen ”avhjälpan” avses enligt *tredje stycket* utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada. Termen avhjälpan ersätter termen efterbehandling som använts för att beskriva vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av en miljöskada enligt 10 kap. Därigenom anpassas reglerna i 10 kap. till miljöansvarsdirektivet på så sätt att den nya terminologin bättre beskriver de reparativa och kompenserande åtgärder som kan komma i fråga för andra miljöskador än markföroreningar.

10 kap. 2 §

I paragrafen anges att verksamhetsutövaren ansvarar för att en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada avhjälps enligt bestämmelserna i 10 kap. Verksamhetsutövaren har även tidigare ansvarat för föroreningsskador som också utgör allvarliga miljöskador enligt den nya definitionen i 1 §. Däremot innebär ändringen att verksamhetsutövarens ansvar enligt kapitlet utvidgas till att omfatta vissa allvarliga miljöskador som orsakats av andra störningar än föroreningar. Det gäller allvarliga miljöskador på vattenmiljön och på den biologiska mångfalden av skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer.

Vad som avses med ”verksamhetsutövare” anges på samma sätt som tidigare, vilket bl.a. innebär att även den som vidtar en enstaka åtgärd som orsakar en miljöskada anses som verksamhetsutövare.

10 kap. 3 §

Paragrafen överensstämmer huvudsakligen med nuvarande 10 kap. 3 §. Författningskommentaren återfinns i prop. 1997/98:45, Del 2, s. 119 f.

I *första stycket* klargörs att fastighetsägarens subsidiära ansvar endast gäller föroreningsskador. Det innebär att ansvaret enligt paragrafen aktualiseras vid allvarliga miljöskador endast om den allvarliga miljöskadan även faller in under definitionen av föroreningsskada, dvs. skadan har orsakats av en förorening av ett mark- eller vattenområde, ett grundvatten, en byggnad eller en anläggning.

Tidigare följde ansvaret för kostnader för att utreda föroreningar av 8 § men genom att ordet "efterbehandling" i 3 § byts ut mot "avhjälpande" framgår det direkt av 3 § att den som förvärvat en förorenad fastighet även kan bli ansvarig för utredningskostnader.

Andra meningen i det nuvarande första stycket, som anger att förvärvarn av en privatbostadsfastighet endast ansvarar för avhjälpandet av skadan om förvärvarn vid förvärvet kände till föroreningen, bryts ut till ett nytt *andra stycke* i syfte att göra bestämmelsen tydligare.

I *tredje stycket* görs endast redaktionella ändringar.

I *fjärde stycket* fastslås vilka förvärvstyper som skall omfattas av bestämmelsen. Den frågan behandlas utförligt i avsnitt 9.

10 kap. 4 §

I paragrafen regleras vad ansvaret för att avhjälpa en föroreningsskada innebär. Termen "efterbehandling" byts ut mot "avhjälpande". Tidigare följde ansvaret för utredningskostnader av 8 § men definitionen av den nya termen avhjälpande i 1 § innebär att verksamhetsutövaren kan bli ansvarig även för utredningskostnader.

Andra stycket motsvarar delar av det tidigare första stycket och ändras i övrigt endast redaktionellt.

I ett nytt *tredje stycke* klargörs att de omständigheter som skall beaktas vid ansvarsbestämmande inte får tillämpas på ett sådant sätt att ansvaret blir mindre än vad som följer av 5 § när det gäller sådana föroreningsskador som samtidigt är allvarliga miljöskador. Om ansvaret skulle bli mer långtgående vid tillämpningen av 4 § än vad som följer av 5 § gäller det längre gående ansvaret. Ansvaret i fråga om föroreningsskador kan alltså inte bli lindrigare än vad som redan gäller i dag.

10 kap. 5 §

Paragrafen är ny och anger vad ansvaret för att avhjälpa en allvarlig miljöskada innebär. I förekommande fall gäller detta ansvar utöver vad som följer av 4 §. Av *första stycket* framgår vilka krav på åtgärder som gäller om en allvarlig skada har uppstått. Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att kraven på åtgärder under vissa omständigheter kan begränsas.

När en allvarlig miljöskada har uppstått skall verksamhetsutövaren enligt *första punkten* i första stycket genast vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att skadan får spridningseffekter. Sådana akuta åtgärder skall verksamhetsutövaren vidta på eget initiativ. Det krävs inget samråd med tillsynsmyndigheten. Men verksamhetsutövaren är enligt 13 § alltid skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten om vad som hänt. Akuta åtgärder lär dock sällan vara tillräckliga för att helt avhjälpa skadan.

I *andra punkten* fastslås att vid allvarliga miljöskador genom förorening av mark skall verksamhetsutövaren utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att marken inte längre skall utgöra någon betydande risk för människors hälsa. Avhjälpandeansvaret är mer begränsat enligt denna bestämmelse än vad det är enligt bestämmelserna om förorenings-skador, som utgår från kravet om att undvika skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Efter att man gjort bedömningen av vad som krävs för att avhjälpa en allvarlig miljöskada på mark kan det därför kvarstå ett ansvar enligt 4 § första stycket.

För allvarliga miljöskador i form av skador på kvaliteten på vattenmiljön och på den biologiska mångfalden skall avhjälpandet enligt *tredje punkten* i första hand syfta till att återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått. Verksamhetsutövaren skall därutöver kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande. Med miljövärden avses enligt bilaga 2 till miljöansvarsdirektivet dels själva miljön, dels de funktioner som den skadade miljön kan fylla för andra delar av miljön eller allmänheten, alltså såväl miljöns ekologiska funktioner som dess funktioner i förhållande till allmänheten, t.ex. rekreativvärde. Om ett återställande inte är möjligt skall verksamhetsutövaren kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt. Denna kompensation skall enligt direktivets bilaga 2 bestå av ytterligare förbättringar av den skadade miljön eller miljöförbättringar på en annan plats. I 21 § bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att vissa åtgärder för avhjälpande skall vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada.

I miljöansvarsdirektivet används termerna primära, kompletterande och kompenserande åtgärder. I svensk författningstext används dock ordet kompensera för att beskriva både kompletterande och kompenserande åtgärder. Detta kommenteras i avsnitt 6.7 under rubriken Åtgärder vid andra allvarliga miljöskador.

Andra stycket återspeglar de begränsade möjligheter till undantag som miljöansvarsdirektivet ger (artikel 8.4 a–b). Det är närmast självklart i detta sammanhang att den som åberopar att ansvaret skall begränsas måste, så som också krävs enligt artikel 8 i direktivet, visa att alla förutsättningar för undantagets tillämpning finns. Det har inte ansetts nödvändigt att erinra om detta i lagtexten.

Bestämmelsen om begränsning av ansvaret i fråga om en allvarlig miljöskada behandlas i avsnitt 6.14.

10 kap. 6 §

Ändringarna i paragrafen innebär att ett solidariskt ansvar gäller även vid en allvarlig miljöskada, om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §. Ordet ”efterbehandling” har ersatts med ”åtgärd för avhjälpande”. Författningskommentaren i övrigt finns i prop. 1996/97:45, Del 2, s. 121 f.

10 kap. 7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om solidariskt ansvar om flera fastighetsägare eller tomträttshavare är subsidiärt ansvariga för en skada enligt 3 §. *Första stycket* ändras på så sätt att det kan beaktas att detta ansvar kan vara begränsat även enligt den nya bestämmelsen i 5 § andra

stycket. I övrigt justeras paragrafen språkligt. Författningskommentaren i övrigt finns i prop. 1996/97:45, Del 2, s. 122.

10 kap. 8 §

I paragrafen, som i sak överensstämmer med innehållet i nuvarande 4 § andra stycket, anges att preskriptionslagen inte är tillämplig på ansvar enligt 2–7 §§. Undantaget från preskriptionslagen gäller alltså även ansvaret för att avhjälpa allvarliga miljöskador enligt dessa paragrafer.

10 kap. 9 §

Paragrafen betecknades tidigare 5 §. Ordet ”efterbehandlas” ersätts med en formulering som utgår från termen ”avhjälpande”, som definieras i 1 § tredje stycket.

10 kap. 10 §

Paragrafen betecknades tidigare 8 § och författningskommentaren till den finns i prop. 1996/97:45 del 2, s. 122.

Innehållet i tidigare 8 § första stycket behövs inte längre eftersom utredning omfattas av den definition av ”avhjälpande” som tagits in i 1 § tredje stycket. Den nya 10 § motsvarar andra stycket i den tidigare 8 §.

10 kap. 12 §

Paragrafen är ny och innehåller regler om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en överhängande fara för en allvarlig miljöskada.

Enligt *första stycket* skall verksamhetsutövaren genast underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en överhängande fara för att en verksamhet eller åtgärd medför en allvarlig miljöskada. Skyldigheten inträder så fort verksamhetsutövaren har blivit varse faran.

Om det uppkommer en överhängande fara för en allvarlig miljöskada är verksamhetsutövaren enligt den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § skyldig att vidta åtgärder för att avvärja hotet.

Om faran inte avvärjs genom verksamhetsutövarens åtgärder, skall tillsynsmyndigheten enligt *andra stycket* underrättas även om detta. I ett sådant fall krävs alltså två underrättelser enligt paragrafen. Tidpunkten för den andra underrättelsen får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och i samråd med myndigheten.

10 kap. 13 §

Paragrafen är ny och anger verksamhetsutövarens skyldighet att genast underrätta tillsynsmyndigheten om att en allvarlig miljöskada har uppstått. Skyldigheten inträder så fort verksamhetsutövaren har upptäckt skadan.

Om en allvarlig miljöskada har uppstått skall verksamhetsutövaren enligt 5 § första stycket 1 vidta vissa akuta åtgärder. Dessa akuta åtgärder lär dock sällan vara tillräckliga för att också avhjälpa själva skadan. Verksamhetsutövaren är för den uppgiften skyldig att redogöra för tillsynsmyndigheten vilka åtgärder som har vidtagits, kommer att vidtas eller behöver vidtas. Vilka avhjälpandeåtgärder som skall vidtas följer av 5 § och de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet i 21 §.

10 kap. 14 §

Paragrafen är ny. Efter att verksamhetsutövaren underrättat tillsynsmyndigheten enligt 12 eller 13 § om åtgärder för att avhjälpa skadan, skall tillsynsmyndigheten enligt *första meningen* göra en självständig prövning av om de föreslagna åtgärderna är lämpliga och tillräckliga. Den bedömningen görs enligt bestämmelserna i 5 § och de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet i 21 §. Tillsynsmyndigheten skall sedan enligt *andra meningen* förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder för avhjälpande som behövs enligt 5 §. Myndigheten skall besluta om ett sådant föreläggande även om den godtar verksamhetsutövarens förslag till åtgärder utan några ändringar eller tillägg. Föreläggandet kan också ange de ytterligare åtgärder som myndigheten bedömer behövs för att avhjälpa skadan. Tillsynsmyndigheten får med stöd av 26 kap. 26 § bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart även om det överklagas.

10 kap. 15 §

Paragrafen betecknades tidigare 10 §. Språkliga ändringar görs för att inte paragrafen skall ge intrycket att den innebär ett normgivningsbemyndigande (bl.a. tas det nuvarande ordet ”föreskriva” bort). Frågan behandlas i avsnitt 7.

10 kap. 16 §

Paragrafen betecknades tidigare 11 §. Den ger länsstyrelsen en möjlighet att förelägga den som är ansvarig för föroreningar att ge in den utredning som behövs i ett ärende om miljöriskområde. Bestämmelsen i *första meningen* ändras endast med anledning av att reglerna om ansvaret för att utreda kostnader ändras. Eftersom utredningsskyldigheten framgår av definitionen av ”avhjälpande” i 1 § tredje stycket, görs hänvisningen till ansvarsbestämmelserna i 2, 3 och 10 §§ som anger kravet på avhjälpande. I *andra meningen* byts ordet ”efterbehandling” ut mot ”avhjälpande”. I övrigt justeras paragrafen språkligt. Författningskommentaren i övrigt finns i prop. 1996/97:45, Del 2, s. 123 f.

10 kap. 17 §

Paragrafen betecknades tidigare 12 §. I *första stycket* görs språkliga ändringar för att inte paragrafen skall ge intrycket att den innebär ett normgivningsbemyndigande (bl.a. ersätts orden ”fastighetsägare eller någon annan” med orden ”den eller de fastighetsägare eller andra som omfattas av förklaringen”). Frågan behandlas i avsnitt 7. I *andra stycket* byts ordet ”efterbehandlingsåtgärder” ut mot ordet ”avhjälpandeåtgärder”. I *tredje stycket* görs en språklig ändring.

10 kap. 18 §

Paragrafen betecknades tidigare 13 §. Språkliga ändringar görs bl.a. med anledning av den nya termen avhjälpande.

10 kap. 19 §

Paragrafen är ny och anger undantag från bestämmelserna i kapitlet och motsvarar artiklarna 4.1 och 4.2 i miljöansvarsdirektivet. Undantagen gäller hela kapitlets tillämpningsområde och inte enbart i fråga om det ansvar som följer av att en miljöskada är en allvarlig miljöskada. Paragrafen kommenteras i övrigt i avsnitt 6.13.

10 kap. 20 §

Paragrafen är ny och innebär en rätt för redare att begränsa sitt ansvar i förhållande till reglerna i kapitlet. Samma rätt att begränsa sitt ansvar har enligt 9 kap. 1 § sjölagen (1994:1009) en sådan ägare av ett fartyg som inte är redare, den som i redarens ställe har hand om fartygets drift, fartygets befraktare, godsets avsändare samt var och en som utför tjänster i omedelbart samband med bärgning. Bestämmelsen gäller både föroreningskador och allvarliga miljöskador.

10 kap. 21 §

Paragrafen betecknades tidigare 14 § men innehållet är i det mesta nytt.

Med stöd av *första stycket 1* kan föreskrifter meddelas om bedömningen av vad som är eller inte är en allvarlig miljöskada. Föreskrifter kan meddelas om kriterier för bedömningen av vad som är eller inte är en allvarlig miljöskada. Exempelvis behövs bestämmelser som genomför kriterierna i bilaga 1 till miljöansvarsdirektivet och undantaget i artikel 2.1 a) andra stycket i direktivet. När det gäller skador på vattenområden och grundvatten måste även beaktas bl.a. de definitioner av ekologisk, kemisk och kvantitativ status som finns i ramdirektivet för vatten. Även detta kan komma till uttryck i föreskrifter med stöd av bemyndigandet.

Med stöd av andra ledet i första stycket 1 och bemyndigandet i *första stycket 2* kan de föreskrifter meddelas som behövs för genomförandet av bilaga 2 till miljöansvarsdirektivet.

Möjligheten att med stöd av *första stycket 3* meddela föreskrifter om undantag behövs för att kunna göra sådana avgränsningar av ansvaret för allvarliga miljöskador som inte låter sig göra i lagen på grund av att avgränsningarna förutsätter hänvisningar till detaljerade föreskrifter som i allt väsentligt finns i förordningar eller myndighetsföreskrifter. Det handlar om föreskrifter om undantag som, om de meddelas, på grund av miljöansvarsdirektivets systematik på ett eller annat sätt behöver relateras till de olika krav som återfinns i de EG-rättsakter som direktivets bilaga 3 hänvisar till. Bemyndigandets vidd begränsas i paragrafens andra stycke.

Bemyndigandet i *första stycket 4* motsvarar bemyndigandet i nuvarande 14 § till viss del. Det nuvarande bemyndigandet avser ”ytterligare föreskrifter om miljöriskområden” och har en obegränsad vidd så länge föreskrifterna handlar om miljöriskområden. Regeringen har meddelat förordningen (1998:930) om miljöriskområden som innehåller regler om vad en utredning i ett ärende om en förklaring av miljöriskområde skall innehålla och om förfarandet i ett sådant ärende samt om möjlighet för myndigheten att i avvaktan på ett slutligt avgörande besluta om interimistiska begränsningar och försiktighetsmått eller, när förklaringen är gjord, besluta att förklaringen skall gälla utan hinder av att den överklagas. Bemyndigandet avgränsas till sådant som inte kan meddelas inom

ramen för s.k. verkställighetsföreskrifter, dvs. till att gälla föreskrifter om krav mot en enskild i fråga om utredningsinsatser och om sådana tillfälliga inskränkningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått eller villkor som kan behövas redan innan ett ärende har slutligt avgjorts.

Andra stycket innebär en begränsning av möjligheten att meddela föreskrifter om undantag från ansvaret för miljöskador i den mån miljöskadorna är allvarliga miljöskador. En föreskrift om undantag får endast meddelas om någon av de angivna förutsättningarna – punkten 1 a, punkten 1 b eller punkten 2 – är uppfyllda.

Enligt *punkten 1 a* måste det vara fråga om verksamheter eller åtgärder som med hänsyn till sin art eller omfattning typiskt sett inte anses kunna orsaka en allvarlig miljöskada. Om en verksamhet eller åtgärd omfattas av någon av de EG-rättsakter som miljöansvarsdirektivets bilaga 3 hänvisar till, så är det fråga om en verksamhet eller åtgärd som typiskt sett kan orsaka en allvarlig miljöskada. Det är alltså inte möjligt att med stöd av andra stycket 1 a göra undantag för verksamheter och åtgärder som avses i miljöansvarsdirektivets bilaga 3. Om regeringen avser att meddela föreskrifter om undantag med stöd av denna punkt, är det alltså nödvändigt att avgränsa undantaget så att det inte kommer i konflikt med direktivets bilaga 3. Ett sätt är att avgränsa undantaget mot den eller de svenska bestämmelser med vilka den eller de relevanta EG-rättsakterna genomförs. Även om en viss typ av verksamhet eller åtgärd inte omfattas av de nämnda EG-rättsakterna, kan den typiskt sett ändå anses kunna orsaka en allvarlig miljöskada och utesluta ett undantag med stöd av punkten 1 a. En skogsavverkning kan t.ex. orsaka en allvarlig skada på den biologiska mångfalden genom att förstöra en skyddad livsmiljö i en sådan omfattning att dess bevarandestatus äventyras eller genom att förstöra en skyddad djurarts fortplantningsområde i en sådan omfattning att artens bevarandestatus äventyras.

Enligt *punkten 1 b* kan föreskrifter om undantag meddelas i fråga om verksamheter och åtgärder som med hänsyn till sin art eller omfattning typiskt sett syftar till en godtagbar påverkan på miljön. Med punkten avses att ge utrymme för undantag för verksamheter och åtgärder som, även om de anses kunna orsaka en allvarlig miljöskada, av andra skäl bör kunna undantas från det mer strikta ansvar som bestämmelserna om allvarliga miljöskador innebär. Så t.ex. syftar skogsbruk och jordbruk till att påverka miljön på ett från miljöskyddssynpunkt godtagbart sätt samtidigt som det är omöjligt att påstå att en sådan verksamhet typiskt sett inte kan orsaka en allvarlig miljöskada. Enligt miljöansvarsdirektivet skall också varje verksamhet och åtgärd som orsakar allvarliga skador på den biologiska mångfalden omfattas av ansvarsreglerna, men om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av någon av de EG-rättsakter som det hänvisas till i direktivets bilaga 3 behöver ansvar avkrävas endast om verksamhetsutövaren gjort sig skyldig till ett fel eller en försummelse. Avgränsningen av bemyndigandet i punkten 1 b syftar till att ge möjlighet för regeringen att ta hänsyn till sådana speciella omständigheter som verksamheter inom t.ex. de areella näringarna verkar i och som kan göra att det strikta ansvar som följer av den föreslagna nya 10 kap. 5 § miljöbalken framstår som mindre lämpligt. För sådana verksamheter och åtgärder bör det vara möjligt att avgränsa ansvaret till situationer då miljöskadan orsakas av ett fel eller en försummelse. Inom ramen för t.ex. de

areella näringarna kan det förekomma verksamheter och åtgärder som omfattas av någon de EG-rättsakter som direktivets bilaga 3 hänvisar till (t.ex. en kemikaliehantering inom en skogsbruksverksamhet) och för den kemikaliehanteringen skulle ett undantag med stöd av punkten 1 b kunna komma i konflikt med direktivet, vilket naturligtvis – liksom all relevant EG-rätt – måste beaktas när regeringen utformar en föreskrift om undantag.

Enligt *punkten 2* kan föreskrifter om undantag också meddelas i den mån det behövs för att kunna göra avvägningar mellan olika väsentliga allmänintressen. Bestämmelserna om avhjälpande av allvarliga miljöskador ger nästan inget utrymme för skälighetsavvägningar. Vissa verksamheter och åtgärder kan utifrån ett allmänintresse vara så angelägna att vidta att det bör finnas utrymme att låta det allmänintresset väga tyngre än t.ex. det andra väsentliga allmänintresset att kompensera för en allvarlig skada på en skyddad livsmiljö. Det kan t.ex. vara fråga om särskilda åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till Försvarsmaktens operativa förmåga. Samma avvägning kan komma att göras avseende väghållares ansvar för väghållning. Punkten 2 syftar till att ge utrymme för undantag från t.ex. den strikta bestämmelsen i 10 kap. 5 § andra stycket om vilka omständigheter som får beaktas när det avhjälpandeansvar som följer av 10 kap. 5 § skall bestämmas. När regeringen utformar en föreskrift om undantag med stöd av punkten 2 måste naturligtvis de restriktioner som följer av miljöansvarsdirektivet beaktas. Det kan därför aldrig bli aktuellt att göra undantag för verksamheter och åtgärder som enligt direktivet skall omfattas av de strikta ansvarsreglerna.

15 kap. 34 §

Den nuvarande lydelsen av paragrafen syftar till att markera att det säkerställande som krävs i fråga om deponier inte var det samma som avsågs i 16 kap. 3 §, dvs. kravet i 15 kap. 34 § är inte kopplat till utsökningsbalkens regler om att säkerheten skulle bestå av pant eller borgen och något undantag för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund gäller inte. Däremot innebär den nuvarande lydelsen av 15 kap. 34 § ett utrymme att ställa en ekonomisk säkerhet eller vidta ”någon annan lämplig åtgärd”. Med de föreslagna ändringarna i 16 kap. 3 § skapas ett mer flexibelt utrymme för bedömningen av vilka säkerheter som kan accepteras och i 16 kap. 3 § klargörs också att staten, kommuner, landsting och kommunalförbund inte undantas om kravet på ställande av säkerhet följer direkt av miljöbalkens regler. Bestämmelsen i 15 kap. 34 § ändras därför så att den hänvisar till de bestämmelserna i 16 kap. 3 § om säkerhetens beskaffenhet och prövningen av den. Eftersom kravet på ställande av säkerhet följer direkt av 15 kap. 34 § gäller inte det allmänna undantaget i 16 kap. 3 § för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund. En säkerhet för att de skyldigheter som gäller för en deponeringsverksamhet fullgörs omfattar naturligtvis också sådan deponering som avses i utvinningsavfallsdirektivet.

16 kap. 3 §

Paragrafen innehåller regler om ställande av säkerhet för kostnader för att avhjälpa en miljöskada och för andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.

Första stycket innehåller den nuvarande möjligheten att begära säkerhet enligt detta lagrum. Ordet "efterbehandling" har dock bytts ut mot "det avhjälpande av en miljöskada" med vilket avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en miljöskada (10 kap. 1 § tredje stycket). Det blir alltså möjligt för tillståndsmyndigheten att begära säkerhet även för utredningskostnader. Det allmänna undantaget för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund ändras för att det inte skall komma i konflikt med de krav på ställande av säkerhet (t.ex. säkerhet för deponeringsverksamhet enligt 15 kap. 34 §) från vilka det inte bör – eller inte är möjligt med hänsyn till EG-rättsliga krav – göras något sådant undantag. Därför framgår av första stycket att undantaget inte gäller om kravet på säkerhet följer direkt av en lagbestämmelse i miljöbalken. Det betyder att när säkerhet behöver krävas också i fråga om verksamheter som bedrivs av staten, kommuner, landsting eller kommunalförbund, så måste kravet tas in i balkens lagtext.

För säkerställandet i övrigt gäller enligt *andra stycket* att alla former av säkerheter i och för sig kan godtas, men att sökanden måste visa att den erbjudna säkerheten är betryggande. Säkerheten bör bedömas med utgångspunkt i kostnaderna för avhjälpande eller återställande. Eftersom huvudsyftet med kraven på att ställa säkerheter är att skydda samhället från risken att behöva svara för kostnader för efterbehandling bör säkerheten uppnå detta syfte. En säkerhet bör därutöver inte vara större än vad som behövs och inte heller administrativt kostsam. En utgångspunkt bör även vara att säkerheten bör tillåta att så mycket kapital som möjligt är kvar hos verksamhetsutövare. Det är visserligen svårt att finna säkerheter som inte är kostsamma för verksamhetsutövaren och samtidigt erbjuder full säkerhet för samhället. Ambitionen bör därför vara att till en rimlig kostnad för verksamhetsutövaren minimera risken för att samhället får bära avhjälpandekostnaden. För att en säkerhet verkligen skall kunna skydda samhället från att svara för återställningskostnader bör utgångspunkten vara att säkerheten skall vara skyddad vid gäldenärens konkurs. Säkerheten bör även vara tillgänglig för tillsynsmyndigheten. Med tillgänglig i detta sammanhang menas att säkerheten skall vara enkel att realisera och utnyttja när den behöver tas i anspråk. En väsentlig förutsättning vid en sådan bedömning är naturligtvis att säkerheten kan omvandlas till reda pengar i den takt som krävs för att den planerade efterbehandlingen skall kunna genomföras.

Säkerheten kan ställas successivt. Om säkerheten behöver justeras efter det aktuella behovet kan det ske genom att villkoret om säkerhet ändras.

Av *tredje stycket* framgår att säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten. Hänvisningen till utsökningsbalken tas bort, liksom kravet att säkerheten skall förvaras av länsstyrelsen. Uttrycket att förvara säkerheten uttrycker nämligen inte det som det i praktiken normalt nog handlar om, dvs. att länsstyrelsen förvarar dokumentation om säkerheten, exempelvis rörande det åtagande en bank gjort i en bankgaranti. Det allmänna måste naturligtvis se till att skaffa sig förutsättningar för att kunna ta säkerheten i anspråk den dag det blir aktuellt. Vad som behövs i det avseendet ligger inom ramen för bedömningen av vad som kan accepteras som en betryggande säkerhet.

16 kap. 9 §

Andra stycket ändras endast på så sätt att ordet ”efterbehandlingsansvarigs” byts ut mot ”avhjälpandeansvarigs”. Detta klargör att paragrafen inte innebär någon inskränkning av det ansvar för miljöskador som följer av 10 kap. även efter de ändringar som nu föreslås där.

16 kap. 13 §

De miljöorganisationer som uppfyller de kriterier som anges i paragrafen har i dag rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken. Ändringen i *första stycket* innebär att miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut utökas till att omfatta även tillsynsmyndigheternas beslut enligt 10 kap. miljöbalken. Sådana beslut kan avse förelägganden om avhjälpandeåtgärder som fattas med stöd av 10 kap. 14 § men även andra tillsynsbeslut enligt 10 kap. meddelade med stöd av 26 kap. I enlighet med gällande miljörättslig praxis omfattar rätten att överklaga även tillsynsmyndighetens beslut att inte ingripa i enlighet med bestämmelserna i 10 kap.

24 kap. 1 §

I *första stycket fjärde meningen* ändras en paragrafhänvisning med anledning av att 10 kap. 12 § får den nya beteckningen 10 kap. 17 §.

I *första stycket femte meningen* görs ett tillägg som innebär att tillsynsmyndighetens föreläggande om avhjälpande åtgärder enligt de nya bestämmelserna i 10 kap. 14 § inte hindras av att frågor om skadans avhjälpande är reglerade i villkor i ett meddelat tillstånd för den berörda verksamheten. Ett föreläggande enligt 10 kap. 14 § är lika angeläget som ett föreläggande eller förbud enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket. Det nuvarande ordet ”brådiskande” behövs inte.

24 kap. 5 §

En språklig rättelse görs i *första stycket 1*.

Bestämmelsen i *första stycket 12* är ny. Den innebär att det blir möjligt för tillståndsmyndigheten att pröva frågor om justering av säkerheter genom att ändra eller upphäva villkor i ett meddelat tillstånd för en verksamhet. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 10.4.

27 kap. 2 §

I *andra stycket* ändras en paragrafhänvisning med anledning av att 10 kap. 11 § får den nya beteckningen 10 kap. 16 §.

28 kap. 5 §

Första stycket anpassas till att den nya termen ”avhjälpande” i 10 kap. inkluderar efterbehandling och undersökningar. Ändringen betyder att paragrafen vidgas till att omfatta alla miljöskador som regleras i 10 kap., dvs. även de nya skadetyperna. I *andra stycket* görs språkliga ändringar till följd av den valda formuleringen i första stycket.

29 kap. 5 §

Ändringen i *tredje punkten* innebär att straffansvaret omfattar även skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten om en upptäckt allvarlig miljöskada eller överhängande fara för en allvarlig miljöskada. Av bestämmelsen framgår att ansvaret endast omfattar skyldigheten att underrätta myndigheten om att det uppstått en allvarlig miljöskada eller uppkommit en överhängande fara för en sådan skada. Straffansvaret omfattar inte skyldigheten att underrätta myndigheten om redan vidtagna eller planerade åtgärder enligt 10 kap. 12 § andra stycket eller 13 §. I *fjärde punkten* görs en språklig rättelse.

29 kap. 6 §

Straffbestämmelsen i *första stycket 4* är ny. Den avser underlåtenhet att efterleva vissa skyldigheter att lämna säkerhetsdatablad enligt artikel 31 i den angivna EG-förordningen Reach (*första stycket 4 a*). Bestämmelsen omfattar också lämnande av oriktiga eller bristfälliga uppgifter i ett sådant säkerhetsdatablad (*första stycket 4 b*). EG-förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning, EUT L 396, 30.12.2006, s. 1 (Celex 32006R1907).

29 kap. 8 §

I *första stycket 5* byts ordet "efterbehandlingsåtgärder" ut mot "avhjälpandeåtgärder" med anledning av den ändrade terminologin i 10 kap. Paragrafhänvisningen i samma punkt ändras med anledning av att 10 kap. 12 § får den nya beteckningen 10 kap. 17 §.

29 kap. 9 §

Straffbestämmelsen i *första stycket 13* är ny. Den avser brott mot någon av de skyldigheter att lämna information eller dokumentation som följer av artiklarna 32, 33.1, 34 och 36 i den angivna EG-förordningen Reach. EG-förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning, EUT L 396, 30.12.2006, s. 1 (Celex 32006R1907). De skyldigheter som avses i artikel 34 i Reach kan exempelvis handla om information om att en användare upptäcker att den typ av skyddsutrustning som anges i säkerhetsdatabladet inte är lämplig, att lagringskärl inte är säkra, att temperatur- och luftfuktighetsgränser vid lagring förefaller felaktiga eller att metoder för omhändertagande inte är lämpliga. Vilken information som säkerhetsdatablad skall innehålla framgår närmare av bilaga 2 till Reach.

32 kap. 11 §

I andra stycket byts ordet "efterbehandling" ut mot "avhjälpande" med anledning av den ändrade terminologin i 10 kap. Bestämmelsen blir tillämplig på allvarliga miljöskador. Författningskommentaren i övrigt finns i prop. 1997/98:45, Del 2, s. 343 f.

14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken

16 kap. 3 §

Lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken träder i kraft den 1 januari 2008. De ändringar i 16 kap. 3 § miljöbalken som föreslås i det här lagstiftningsärendet träder i kraft den 1 augusti 2007 men behöver komma till uttryck också i den lydelse som 16 kap. 3 § skall ha fr.o.m. den 1 januari 2008. Lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken ändras därför i enlighet med förslagen i avsnitt 10.1–10.4 (jfr författningskommentaren till 16 kap. 3 § i avsnitt 14.1).

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2004/35/EG**av den 21 april 2004****om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador**

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska
gemenskapen, särskilt artikel 175.1 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag ⁽¹⁾,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-
téns yttrande ⁽²⁾,

efter att ha hört Regionkommittén,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget ⁽³⁾, på
grundval av det gemensamma utkast som förlikningskommit-
tén godkände den 10 mars 2004 och

av följande skäl:

- (1) Det finns i dag många förorenade områden i gemenska-
pen som medför betydande hälsorisker, och den bio-
logiska mångfalden har minskat avsevärt under de
senaste årtiondena. Om inga åtgärder vidtas riskerar
föroreningen att förvärras och den biologiska mångfal-
den kan komma att minska ytterligare i framtiden. Att i
största möjliga utsträckning förebygga och avhjälpa mil-
jöskador bidrar till att genomföra de mål och principer
för gemenskapens miljöpolitik som anges i fördraget.
Lokala förhållanden bör beaktas vid beslut om hur ska-
dor skall avhjälpas.
- (2) Miljöskador bör förebyggas och avhjälpas genom främ-
jandet av principen att förorenaren skall betala, i enlig-
het med fördraget och i linje med principen om hållbar

utveckling. Den grundläggande principen i detta direktiv
bör därför vara att verksamhetsutövare vars verksamhet
har orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om
en sådan skada skall ha ett ekonomiskt ersättnings-
ansvar. På så sätt motiveras verksamhetsutövare att vidta
åtgärder och utveckla metoder för att minimera risken
för miljöskador och därigenom risken för ersättnings-
ansvar.

- (3) Eftersom målet med detta direktiv, som är att fastställa
gemensamma rambestämmelser för att förebygga och
avhjälpa miljöskador till rimlig kostnad för samhället,
inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemssta-
terna och därför, på grund av direktivets omfattning och
dess verkningar med avseende på annan gemenskaps-
lagstiftning (rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april
1979 om bevarande av vilda fåglar ⁽⁴⁾, rådets direktiv
92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livs-
miljöer samt vilda djur och växter ⁽⁵⁾, samt Europaparla-
mentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23
oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenska-
pens åtgärder på vattenpolitikens område ⁽⁶⁾), bättre kan
uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta
åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5
i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen,
som beskrivs i samma artikel, går direktivet inte utöver
vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

- (4) Miljöskador omfattar även skador som orsakas av luft-
burna element, om de förorsakar skador på vatten, mark
eller skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer.
- (5) Begrepp som bidrar till en korrekt tolkning och tillämp-
ning av den ordning som inrättas genom detta direktiv
bör definieras, och det gäller särskilt definitionen av mil-
jöskador. När ett begrepp kommer från en annan rele-
vant gemenskapslagstiftning bör samma definition
användas, så att gemensamma kriterier kan användas
och en enhetlig tillämpning främjas.

⁽¹⁾ EGT C 151 E, 25.6.2002, s. 132.

⁽²⁾ EGT C 241, 7.10.2002, s. 162.

⁽³⁾ Europaparlamentets yttrande av den 14 maj 2003 (ännu inte offent-
liggjort i EUT), rådets gemensamma ståndpunkt av den 18 septem-
ber 2003 (EUT C 277 E, 18.11.2003, s. 10) och Europaparlamentets
ståndpunkt av den 17 december 2003 (ännu inte offentliggjord i
EUT). Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 31 mars
2004 och rådets beslut av den 30 mars 2004.

⁽⁴⁾ EGT L 103, 25.4.1979, s. 1. Direktivet senast ändrat genom förord-
ning (EG) nr 807/2003 (EUT L 122, 16.5.2003, s. 36).

⁽⁵⁾ EGT L 206, 22.7.1992, s. 7. Direktivet senast ändrat genom Europa-
parlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 (EUT L 284,
31.10.2003, s. 1).

⁽⁶⁾ EGT L 327, 22.12.2000, s. 1. Direktivet ändrat genom Europaparla-
mentets och rådets beslut 2455/2001/EG (EGT L 331, 15.12.2001,
s. 1).

- (6) I definitionen av skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer kan det också hänvisas till sådana arter och livsmiljöer som skyddas i enlighet med nationell naturskyddslagstiftning. Hänsyn bör ändå tas till särskilda situationer där gemenskapslagstiftningen eller motsvarande nationella lagstiftning medger vissa undantag från den skyddsnivå som erbjuds miljön.
- (7) För bedömningen av skador på mark som de definieras i detta direktiv är det önskvärt att använda förfaranden för riskbedömning för att avgöra i vilken utsträckning det är sannolikt att människors hälsa kommer att påverkas negativt.
- (8) När det gäller skador på miljön bör detta direktiv tillämpas på yrkesverksamheter som utgör en risk för människors hälsa eller miljön. Dessa verksamheter bör i princip identifieras genom att det hänvisas till relevant gemenskapslagstiftning där det fastställs vilka krav som skall gälla för vissa verksamheter eller aktiviteter som anses utgöra en potentiell eller verklig risk för människors hälsa eller miljön.
- (9) När det gäller skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer bör detta direktiv även tillämpas på andra yrkesverksamheter än de som redan, genom hänvisning till gemenskapslagstiftning, direkt eller indirekt identifieras som en potentiell eller verklig risk för människors hälsa eller miljön. I sådana fall skall verksamhetsutövaren endast vara ansvarig enligt detta direktiv när han begått ett fel eller varit oaktsam.
- (10) Det bör tas uttrycklig hänsyn till Euratomfördraget och relevanta internationella konventioner samt till gemenskapslagstiftning som innehåller mer omfattande och strängare regler för de verksamheter som omfattas av detta direktiv. I det här direktivet anges de behöriga myndigheternas befogenheter, men direktivet innehåller inga ytterligare lagvalsregler och påverkar inte tillämpningen av de regler om domstolars internationella behörighet som fastställs bland annat i rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område⁽¹⁾. Detta direktiv bör inte tillämpas på verksamhet vars främsta syfte är att tjäna det nationella försvaret eller internationell säkerhet.
- (11) Detta direktiv syftar till att förebygga och avhjälpa miljöskador och påverkar inte rätten till sådan ersättning för traditionell skada som beviljats i enlighet med ett relevant internationellt avtal om skadeståndsansvar.
- (12) Många medlemsstater är parter i internationella avtal om skadeståndsansvar på specifika områden. Dessa medlemsstater bör kunna förbli parter i dessa avtal efter direktivets ikraftträdande, medan andra medlemsstater inte bör mista möjligheten att bli parter i sådana avtal.
- (13) Alla typer av miljöskador går inte att avhjälpa genom en ordning med ersättningsansvar. För att en sådan ordning skall vara effektiv måste det finnas en eller flera identifierbara förorenare, skadan bör vara konkret och mätbar, och ett orsakssamband bör kunna fastställas mellan skadan och den identifierade förorenaren. En ordning med ersättningsansvar är därför inte något lämpligt instrument för att hantera föroreningar av mer omfattande, diffus karaktär där det är omöjligt att hänföra de negativa miljöeffekterna till vissa enskilda aktörers handlingar eller underlåtelse att handla.
- (14) Detta direktiv gäller inte personskador, skada på privat egendom eller ekonomiska förluster och påverkar inte någon rättighet avseende denna typ av skador.
- (15) Eftersom förebyggande och avhjälpande av miljöskador direkt bidrar till genomförandet av gemenskapens miljöpolitik, bör offentliga myndigheter säkerställa att bestämmelserna i detta direktiv genomförs och tillämpas korrekt.
- (16) De åtgärder som vidtas för att återställa miljön bör vara så effektiva att de garanterar att målen för återställandet uppnås. Det bör i detta syfte fastställas en gemensam ram, vars korrekta tillämpning bör övervakas av den behöriga myndigheten.
- (17) Lämpliga åtgärder bör vidtas för situationer där flera miljöskador har uppkommit och där den behöriga myndigheten inte kan sörja för att alla åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa skadorna vidtas samtidigt. I ett sådant fall bör den behöriga myndigheten kunna bestämma vilken miljöskada som skall avhjälpas i första hand.
- (18) Enligt principen att förorenaren skall betala bör en verksamhetsutövare som orsakar en miljöskada eller framkallar ett överhängande hot om en sådan skada i princip bära kostnaderna för de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller avhjälpa skadan. Om en behörig myndighet själv eller via en tredje part agerar i en verksamhetsutövares ställe, bör myndigheten se till att få

⁽¹⁾ EGT L 12, 16.1.2001, s. 1. Förordningen ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1496/2002 (EGT L 225, 22.8.2002, s. 13).

- ersättning från verksamhetsutövaren för sina kostnader. Verksamhetsutövarna bör också i slutändan bära kostnaderna för att bedöma miljöskadan och, i förekommande fall, för att bedöma ett överhängande hot om att en sådan skada skulle uppkomma.
- (19) Medlemsstaterna får göra en schablonmässig beräkning av de administrativa och rättsliga kostnader, tillsynskostnader och andra allmänna kostnader som skall ersättas.
- (20) Det bör inte krävas av en verksamhetsutövare att han skall bära kostnaderna för förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv i situationer där skadan eller det överhängande hotet om skada är en följd av vissa händelser som verksamhetsutövaren inte råder över. Medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövare som inte orsakat skadan genom fel eller försummelse inte skall bära kostnaderna för de åtgärder som vidtas för att avhjälpa skadan i situationer där skadan är en följd av utsläpp eller händelser som är uttryckligen tillåtna eller där det inte var möjligt att känna till de skadliga verkningarna när händelsen eller utsläppet ägde rum.
- (21) Verksamhetsutövarna bör bära kostnaderna för förebyggande åtgärder, om dessa åtgärder ändå skulle ha vidtagits av dem för att uppfylla kraven i lagar och andra författningar, inklusive villkoren i tillstånd eller godkännanden, som reglerar deras verksamhet.
- (22) Medlemsstaterna får införa nationella regler för kostnadsfördelning i fall då skadan orsakats av flera parter. Medlemsstaterna får i synnerhet beakta den speciella situation som föreligger för användare av produkter, vilka kanske inte kan hållas ansvariga för miljöskador på samma villkor som de personer som tillverkar sådana produkter. I detta fall bör ansvarsfördelningen avgöras i enlighet med nationell lagstiftning.
- (23) Behöriga myndigheter bör ha rätt att få ersättning från verksamhetsutövare för sina kostnader för åtgärder för att förebygga eller avhjälpa en skada inom en rimlig tid efter det att åtgärderna slutförts.
- (24) Det är nödvändigt att se till att det finns effektiva metoder för genomförande och kontroll av efterlevnad, samtidigt som berörda verksamhetsutövarers och andra berörda parter legitima intressen tillvaratas på lämpligt sätt. De behöriga myndigheterna bör vara ansvariga för vissa uppgifter som kräver skönsmässig bedömning, exempelvis när det gäller att bedöma skadans betydelse och att fastställa vilka åtgärder som bör vidtas för att avhjälpa den.
- (25) Personer som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada bör ha rätt att begära att den behöriga myndigheten vidtar åtgärder. Miljöskydd är emellertid ett diffust intresse, som enskilda personer inte alltid tillvaratar eller är i stånd att tillvarata. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som främjar naturskydd bör därför också ges möjlighet att bidra till att detta direktiv genomförs på ett effektivt sätt.
- (26) Berörda fysiska eller juridiska personer bör ha möjlighet till omprövning av den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla.
- (27) Medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att uppmuntra verksamhetsutövarna att teckna lämpliga försäkringar eller utnyttja andra former av ekonomisk säkerhet samt främja utvecklandet av instrument och marknader för ekonomiska säkerheter för att få ett effektivt skydd mot de ekonomiska skyldigheter som följer av detta direktiv.
- (28) Om en miljöskada påverkar eller sannolikt kommer att påverka flera medlemsstater, bör dessa medlemsstater samarbeta för att säkerställa att det vidtas lämpliga och effektiva åtgärder för att förebygga eller avhjälpa miljöskadan. Medlemsstaterna har möjlighet att söka täckning för kostnaderna för förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder.
- (29) Detta direktiv bör inte hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpan av miljöskador, och inte heller från att anta lämpliga bestämmelser för att förhindra dubbel ersättning av kostnaderna i situationer där en behörig myndighet enligt detta direktiv och en person vars egendom berörs av en miljöskada samtidigt gör sina anspråk gällande.
- (30) Skador som vållats före utgången av den tidsfrist då direktivet skall vara genomfört bör inte omfattas av direktivets bestämmelser.
- (31) Medlemsstaterna bör rapportera till kommissionen om de erfarenheter som vunnits vid tillämpningen av detta direktiv, så att kommissionen, med hänsyn till konsekvenserna för en hållbar utveckling och till framtida miljörisker, kan avgöra om det är lämpligt att genomföra en översyn av detta direktiv.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

3. *skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer:*

Artikel 1

Syfte

Syftet med detta direktiv är att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren skall betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *miljöskada:*

- a) skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, dvs. alla skador som har betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana livsmiljöer eller arter; betydelsen av dessa effekter skall bedömas i förhållande till det ursprungliga tillståndet, med beaktande av kriterierna i bilaga I;

skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer omfattar inte tidigare fastställda negativa effekter som är en följd av åtgärder som en verksamhetsutövare har vidtagit med de behöriga myndigheternas uttryckliga godkännande i enlighet med genomförandebestämmelserna för artikel 6.3 och 6.4 eller artikel 16 i direktiv 92/43/EEG eller artikel 9 i direktiv 79/409/EEG eller, när det gäller livsmiljöer och arter som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen, i enlighet med motsvarande bestämmelser i nationell lagstiftning om naturskydd,

- b) skador på vatten, dvs. skador som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska och/eller kvantitativa status och/eller ekologiska potential, enligt definitionen i direktiv 2000/60/EG, med undantag för sådana negativa effekter som omfattas av artikel 4.7 i det direktivet,
- c) markskador, dvs. varje markförorening som utgör en betydande risk för att människors hälsa skall påverkas negativt som följd av direkt eller indirekt införande, i, på eller under mark, av ämnen, beredningar, organismer eller mikroorganismer.

2. *skada:* en mätbar negativ förändring av en naturresurs och/eller dess funktioner vilken kan uppkomma direkt eller indirekt.

- a) arter som avses i artikel 4.2 i direktiv 79/409/EEG eller förtecknas i bilaga I till det direktivet eller som förtecknas i bilagorna II och IV till direktiv 92/43/EEG,

- b) livsmiljöer för de arter som avses i artikel 4.2 i direktiv 79/409/EEG eller förtecknas i bilaga I till det direktivet eller som förtecknas i bilaga II till direktiv 92/43/EEG, och de naturliga livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I till direktiv 92/43/EEG samt parningsplatser eller rastplatser för de arter som förtecknas i bilaga IV till direktiv 92/43/EEG, och

- c) om en medlemsstat så beslutar, varje livsmiljö eller art som inte finns förtecknad i dessa bilagor och som medlemsstaten utser för syften som motsvarar dem som avses i dessa båda direktiv.

4. *bevarandestatus:*

- a) för en naturlig livsmiljö: summan av de faktorer som påverkar en naturlig livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt, antingen inom den del av medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget, inom en medlemsstats territorium eller inom livsmiljöns naturliga utbredningsområde.

En naturlig livsmiljös bevarandestatus anses gynnsam, när

— dess naturliga utbredningsområde och de delar den täcker inom detta område är stabila eller ökande,

— den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas kvar under en överskådlig framtid, och

— bevarandestatusen för dess typiska arter är gynnsam enligt definitionen i led b.

- b) för en art: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka dess populationers naturliga utbredning och mängd, antingen inom den del av medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget, inom en medlemsstats territorium eller inom artens naturliga utbredningsområde.

En arts bevarandestatus anses gynnsam, när

- uppgifter om den berörda artens populationsdynamik visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin naturliga livsmiljö,
- artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom överskådlig framtid, och
- det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall kunna bevaras på lång sikt.

5. *vatten*: alla typer av vatten som omfattas av direktiv 2000/60/EG.

6. *verksamhetsutövare*: varje fysisk eller juridisk person, privat eller offentlig, som driver eller kontrollerar en yrkesverksamhet eller, om detta följer av nationell lagstiftning, den person till vilken avgörande ekonomiska befogenheter när det gäller en sådan verksamhets tekniska funktion har delegerats, inbegripet den person som innehar tillstånd eller godkännande för denna verksamhet och/eller den person som registrerar eller anmäler en sådan verksamhet.

7. *yrkesverksamhet*: all verksamhet som bedrivs i samband med en ekonomisk verksamhet, en affär eller ett företag, oavsett om den är privat eller offentlig eller om den drivs i vinstgivande eller icke vinstgivande syfte.

8. *utsläpp*: utsläpp i miljön, som ett resultat av mänsklig verksamhet, av ämnen, beredningar, organismer eller mikroorganismer.

9. *överhängande hot om skada*: en tillräcklig sannolikhet för att en miljöskada skall uppkomma inom en nära framtid.

10. *förebyggande åtgärder*: åtgärder som vidtas med anledning av en händelse, handling eller försummelse som har framkallat ett överhängande hot om miljöskada, i syfte att förebygga eller minimera denna skada.

11. *hjälpåtgärder*: varje åtgärd eller kombination av åtgärder, bland annat begränsnings- eller interimåtgärder som vidtas för att återställa, sanera eller ersätta skadade naturresurser och/eller försämrade funktioner eller för att tillhandahålla en motsvarighet till dessa naturresurser eller funktioner i enlighet med bilaga II.

12. *naturresurs*: skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, vatten och mark.

13. *funktioner* och *naturresursfunktioner*: de funktioner en naturresurs har till förmån för en annan naturresurs och/eller allmänheten.

14. *ursprungligt tillstånd*: det tillstånd som naturresursen och funktionerna skulle ha befunnit sig i vid skadetillfället om miljöskadan inte hade uppkommit, såvitt kan bedömas på grundval av bästa tillgängliga information.

15. *återhämtning*, inklusive *naturlig återhämtning*: när det gäller vatten, skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, de skadade naturresursernas och/eller de försämrade funktionernas återgång till sitt ursprungliga tillstånd, och, när det gäller markskador, eliminering av alla betydande risker för negativa effekter på människors hälsa.

16. *kostnader*: de kostnader som är skäligen med hänsyn till behovet att säkerställa ett korrekt och effektivt genomförande av detta direktiv, inbegripet kostnaderna för att bedöma miljöskadan, ett överhängande hot om en sådan skada, handlingsalternativ samt administrativa och rättsliga kostnader, tillsynskostnader, kostnader för datainsamling och andra allmänna kostnader samt kostnader för övervakning och kontroll.

Artikel 3

Räckvidd

1. Detta direktiv skall tillämpas på

a) miljöskador som orsakas av någon av de yrkesverksamheter som förtecknas i bilaga III samt överhängande hot om att sådana skador uppkommer på grund av någon av dessa verksamheter,

b) skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer som orsakas av andra yrkesverksamheter än de som förtecknas i bilaga III samt överhängande hot om att sådana skador uppkommer på grund av någon av dessa verksamheter när verksamhetsutövaren har begått ett fel eller en försummelse.

2. Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av strängare gemenskapslagstiftning som reglerar utövandet av någon av de verksamheter som omfattas av direktivet, eller tillämpningen av gemenskapslagstiftning som innehåller bestämmelser om behörighetskonflikter.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av relevant nationell lagstiftning, skall detta direktiv inte ge privata parter rätt till ersättning för en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada.

Artikel 4

Undantag

1. Detta direktiv skall inte omfatta miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som orsakas av

- a) väpnade konflikter, fientligheter, inbördeskrig eller uppror,
- b) exceptionella och oundvikliga naturfenomen, som det inte är möjligt att skydda sig mot.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas på miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som uppkommer till följd av tillbud för vilka ansvar eller ersättning omfattas av någon av de internationella konventioner som finns förtecknade i bilaga IV, inklusive alla eventuella framtida ändringar av dessa, och som är i kraft i de berörda medlemsstaterna.

3. Detta direktiv skall inte påverka verksamhetsutövarens rätt att begränsa sitt ansvar i enlighet med nationell lagstiftning om genomförande av 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar, inbegripet eventuella framtida ändringar av denna, eller 1988 års Strasbourgkonvention om begränsning av skadeståndsansvar på inre vattenvägar, inbegripet eventuella framtida ändringar av denna.

4. Detta direktiv skall inte tillämpas på sådana kärntekniska risker, miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som kan orsakas av verksamheter som omfattas av Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen eller av tillbud eller verksamheter för vilka ansvar eller ersättning omfattas av något av de internationella instrument som finns förtecknade i bilaga V, inklusive alla eventuella framtida ändringar av dessa.

5. Detta direktiv skall endast tillämpas på miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som orsakas av en förorening av diffus karaktär, där det är möjligt att fastställa orsakssambandet mellan skadan och enskilda verksamhetsutövares verksamhet.

6. Detta direktiv skall inte tillämpas på verksamheter vars främsta syfte är att tillhandahålla tjänster åt det nationella försvaret eller tjäna internationell säkerhet eller vars enda syfte är att skydda mot naturkatastrofer.

Artikel 5

Förebyggande åtgärder

1. Om det, innan en miljöskada uppkommit, finns ett överhängande hot om att en sådan skada kan uppkomma, skall verksamhetsutövaren utan dröjsmål vidta nödvändiga förebyggande åtgärder.

2. Medlemsstaterna skall vid behov, och i varje fall när ett överhängande hot om miljöskada inte avväjts trots de förebyggande åtgärder som verksamhetsutövaren vidtagit, ålägga verksamhetsutövare att så snart som möjligt underrätta den behöriga myndigheten om alla relevanta aspekter av situationen.

3. Den behöriga myndigheten får när som helst

a) kräva att verksamhetsutövaren lämnar information om alla överhängande hot om miljöskada eller misstänkta fall av sådana överhängande hot,

b) kräva att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga förebyggande åtgärder,

c) ge instruktioner till verksamhetsutövaren, vilka skall följas när nödvändiga förebyggande åtgärder vidtas, eller

d) själv vidta nödvändiga förebyggande åtgärder.

4. Den behöriga myndigheten skall kräva att förebyggande åtgärder vidtas av verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren inte fullgör de skyldigheter som anges i punkt 1 eller punkt 3 b eller 3 c, inte kan identifieras eller enligt detta direktiv inte behöver bära kostnaderna, får den behöriga myndigheten själv vidta dessa åtgärder.

Artikel 6

Hjälpåtgärder

1. Om en miljöskada har uppkommit, skall verksamhetsutövaren utan dröjsmål underrätta den behöriga myndigheten om alla relevanta aspekter av situationen och vidta

a) alla åtgärder som kan genomföras för att omedelbart kontrollera, innesluta, flytta eller på annat sätt hantera de aktuella förorenande ämnena och/eller alla andra skadefaktorer för att begränsa eller förhindra ytterligare miljöskada och negativa effekter på människors hälsa eller ytterligare försämring av funktionerna samt

b) nödvändiga hjälpåtgärder i enlighet med artikel 7.

2. Den behöriga myndigheten får när som helst
 - a) kräva att verksamhetsutövaren lämnar kompletterande information om alla skador som har uppkommit,
 - b) vidta, kräva att verksamhetsutövaren vidtar eller ge instruktioner till verksamhetsutövaren om alla genomförbara åtgärder för att omedelbart kontrollera, innesluta, flytta eller på annat sätt hantera de aktuella förorenande ämnena och/eller andra skadefaktorer för att förhindra ytterligare miljöskada och negativa effekter på människors hälsa eller ytterligare försämring av funktionerna,
 - c) kräva att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga hjälpåtgärder,
 - d) ge instruktioner till verksamhetsutövaren om de nödvändiga hjälpåtgärder som skall vidtas, eller
 - e) själv vidta nödvändiga hjälpåtgärder.

3. Den behöriga myndigheten skall kräva att hjälpåtgärder vidtas av verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren inte uppfyller kraven i punkt 1 eller 2 b, c eller d, inte kan identifieras eller enligt detta direktiv inte behöver bära kostnaderna, får den behöriga myndigheten som en sista utväg själv vidta dessa åtgärder.

Artikel 7

Fastställande av hjälpåtgärder

1. Verksamhetsutövarna skall i enlighet med bilaga II fastställa möjliga åtgärder och lägga fram dem för den behöriga myndigheten för godkännande, såvida inte den behöriga myndigheten har vidtagit åtgärder enligt artikel 6.2 e och 6.3.
2. Den behöriga myndigheten skall besluta vilka hjälpåtgärder som skall vidtas i enlighet med bilaga II, vid behov i samarbete med den berörda verksamhetsutövaren.
3. Om flera olika miljöskador har uppkommit på ett sådant sätt att den behöriga myndigheten inte kan sörja för att alla nödvändiga hjälpåtgärder vidtas samtidigt, skall den behöriga myndigheten ha rätt att besluta vilken miljöskada som skall avhjälpas först.

När den behöriga myndigheten fattar detta beslut skall den bland annat beakta de olika miljöskadornas art, omfattning och hur allvarliga de är, samt möjligheten till naturlig återhämtning. Risker för människors hälsa skall också beaktas.

4. Den behöriga myndigheten skall uppmana de personer som avses i artikel 12.1 och under alla omständigheter de personer som äger den mark där hjälpåtgärder skall vidtas att lämna synpunkter som myndigheten skall beakta.

Artikel 8

Kostnader för förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder

1. Verksamhetsutövaren skall bära kostnaderna för de förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv.
2. Om inte annat följer av punkterna 3 och 4, skall den behöriga myndigheten från den verksamhetsutövare som orsakat skadan eller det överhängande hotet om skada få ersättning, bland annat genom att egendom ställs som säkerhet eller genom andra lämpliga garantier, för de kostnader myndigheten haft i samband med de förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som vidtagits i enlighet med detta direktiv.

Den behöriga myndigheten får emellertid besluta att inte kräva full ersättning, om kostnaden för detta skulle bli högre än ersättningsbeloppet eller om verksamhetsutövaren inte kan identifieras.

3. En verksamhetsutövare skall inte vara skyldig att bära kostnaderna för förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv, om han kan visa att miljöskadan eller det överhängande hotet om en sådan skada

- a) har orsakats av tredje part och uppkom trots att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtagits, eller
- b) är ett resultat av efterlevnaden av tvingande beslut eller anvisningar från en offentlig myndighet, under förutsättning att beslutet eller anvisningarna inte är en följd av ett utsläpp eller ett tillbud som orsakats av verksamhetsutövarns egen verksamhet.

I sådana fall skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att göra det möjligt för verksamhetsutövaren att få ersättning för de kostnader han åsamkats.

4. Medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövaren befrias från att bära kostnaden för hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv, om han kan visa att han inte har begått något fel eller någon försummelse och att miljöskadan orsakades av

- a) ett utsläpp eller en händelse som uttryckligen är tillåten och fullt ut överensstämmer med villkoren i ett godkännande, som givits i eller enligt tillämpliga nationella lagar och andra författningar, varigenom de av gemenskapen antagna lagstiftningsåtgärder enligt bilaga III genomförs, så som de tillämpades vid tidpunkten för utsläppet eller händelsen,

b) ett utsläpp eller en verksamhet eller ett särskilt sätt att använda en produkt inom ramen för en verksamhet som enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns tillgänglig när utsläppet eller verksamheten ägde rum inte ansågs kunna orsaka miljöskador, vilket verksamhetsutövaren skall visa.

5. De åtgärder som vidtas av den behöriga myndigheten enligt artiklarna 5.3 och 5.4 samt 6.2 och 6.3 skall inte påverka den berörda verksamhetsutövarens ansvar enligt detta direktiv eller tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget.

Artikel 9

Kostnadsfördelning när skadan vållats av flera parter

Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av nationella bestämmelser angående kostnadsfördelning när skadan vållats av flera parter, särskilt angående fördelningen av ansvar mellan tillverkaren och användaren av en produkt.

Artikel 10

Tidsfrist för talan om ersättning för kostnader

Den behöriga myndigheten skall ha rätt att inleda förfaranden om ersättning för kostnader mot den verksamhetsutövare, eller i förekommande fall tredje part, som har orsakat skadan eller det överhängande hotet om en sådan skada, i samband med åtgärder som har vidtagits i enlighet med detta direktiv, inom fem år efter det att åtgärderna har slutförts eller den ansvarige verksamhetsutövaren eller tredje parten har identifierats.

Artikel 11

Behörig myndighet

1. Medlemsstaterna skall utse den eller de behöriga myndigheter som skall svara för utförandet av de uppgifter som anges i detta direktiv.

2. Den behöriga myndigheten skall fastställa vilken verksamhetsutövare som har orsakat skadan eller det överhängande hotet om en sådan skada, bedöma skadans betydelse och bestämma vilka hjälpåtgärder som skall vidtas med hänvisning till bilaga II. Den behöriga myndigheten skall därför ha rätt att kräva att den berörda verksamhetsutövaren genomför en egen bedömning samt lämnar de upplysningar och uppgifter som är nödvändiga.

3. Medlemsstaterna skall se till att den behöriga myndigheten kan delegera genomförandet av nödvändiga förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder till en tredje part eller kan kräva att en tredje part genomför sådana åtgärder.

4. Alla beslut som fattas enligt detta direktiv och i vilka det föreskrivs förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder skall innehålla en noggrann redovisning av grunderna för beslutet. Den berörda verksamhetsutövaren skall snarast underrättas om sådana beslut och samtidigt informeras om vilka rättsmedel som står till buds enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning och vilka tidsfrister som gäller för överklagande.

Artikel 12

Begäran om åtgärder

1. Fysiska eller juridiska personer

a) som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada eller

b) som har ett tillräckligt intresse i miljöbeslut som rör skadan, eller alternativt

c) som hävdar att en rättighet kränkts, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

skall ha rätt att till den behöriga myndigheten rapportera eventuella iakttagelser om miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som de känner till, och begära att den behöriga myndigheten vidtar åtgärder i enlighet med detta direktiv.

Vad som utgör "tillräckligt intresse" respektive "att en rättighet kränkts" skall avgöras av medlemsstaterna.

En icke-statlig organisation som främjar skyddet av miljön och som uppfyller alla krav i den nationella lagstiftningen skall för detta syfte anses ha ett tillräckligt intresse enligt led b. Sådana organisationer skall också anses ha rättigheter som kan kränkas enligt led c.

2. En begäran om åtgärder skall åtföljas av relevanta upplysningar och uppgifter som styrker iakttagelserna om den aktuella miljöskadan.

3. När en begäran om åtgärder och åtföljande iakttagelser på ett rimligt sätt ger belägg för att miljöskada föreligger, skall den behöriga myndigheten beakta alla dessa observationer och framställningar om åtgärder. Under sådana omständigheter skall den behöriga myndigheten ge den berörda verksamhetsutövaren tillfälle att tillkännage sina egna synpunkter beträffande begäran om åtgärder och åtföljande observationer.

4. Den behöriga myndigheten skall snarast möjligt, och i varje fall i enlighet med de tillämpliga bestämmelserna i nationell lagstiftning, informera de personer enligt punkt 1 som rapporterade sina iakttagelser till myndigheten om sitt beslut att

tillmötesgå eller avslå begäran om åtgärder och skall ange skälen för detta.

5. Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa bestämmelserna i punkterna 1 och 4 vid överhängande hot om skada.

Artikel 13

Prövningsförfaranden

1. De personer som avses i artikel 12.1 skall ha möjlighet att få den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla enligt detta direktiv prövade i processrättsligt och materiellt hänseende i domstol eller av något annat oberoende och opartiskt offentligt organ.

2. Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av bestämmelser i nationell lagstiftning som reglerar möjligheten till domstolsprövning och enligt vilka alla möjligheter till administrativ prövning skall vara uttömda innan en rättslig prövning kan komma i fråga.

Artikel 14

Ekonomisk säkerhet

1. Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att främja att lämpliga ekonomiska och finansiella aktörer utvecklar instrument och marknader för ekonomisk säkerhet, inklusive finansiella mekanismer vid insolvens, i syfte att verksamhetsutövare skall kunna utnyttja finansiella garantier för att fullgöra sitt ansvar enligt detta direktiv.

2. Kommissionen skall före den 30 april 2010 lägga fram en rapport om direktivets effektivitet i fråga om faktiskt avhjälpande av miljöskador, om tillgänglighet till rimliga kostnader och om villkor för försäkring och annan slags ekonomisk säkerhet för de verksamheter som omfattas av bilaga III. I denna rapport skall även följande aspekter bedömas beträffande ekonomisk säkerhet: en infasningsperiod, ett maximibelopp för den finansiella garantin och uteslutande av verksamheter med låg risk. Mot bakgrund av denna rapport och av en utvidgad konsekvensanalys, inbegripet en kostnadsnyttoanalys, skall kommissionen, om det är lämpligt, lämna förslag om ett system för harmoniserad obligatorisk ekonomisk säkerhet.

Artikel 15

Samarbete mellan medlemsstaterna

1. Om en miljöskada påverkar eller sannolikt kommer att påverka flera medlemsstater, skall dessa samarbeta, inklusive genom ett lämpligt utbyte av information, för att se till att förebyggande åtgärder och, vid behov, hjälpåtgärder vidtas för att avhjälpa denna miljöskada.

2. Om en miljöskada har inträffat, skall den medlemsstat på vars territorium skadan har uppkommit lämna tillräcklig information till de medlemsstater som kan påverkas.

3. Om en medlemsstat inom sina gränser konstaterar en skada som har orsakats utanför landets gränser, kan den rapportera detta till kommissionen och andra berörda medlemsstater. Medlemsstaten kan lämna rekommendationer till de förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som skall vidtas och får, i enlighet med detta direktiv, söka täckning för de kostnader som åsamkats den i samband med att förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder vidtagits.

Artikel 16

Förhållande till nationell rätt

1. Detta direktiv får inte hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador, t.ex. om att ytterligare verksamheter skall omfattas av kraven om förebyggande och avhjälpande åtgärder i detta direktiv, och om identifiering av ytterligare ansvariga parter.

2. Detta direktiv får inte hindra medlemsstaterna från att anta lämpliga bestämmelser, exempelvis om förbud mot dubbel ersättning av kostnader, i situationer där en behörig myndighet enligt detta direktiv och en person vars egendom berörs av en miljöskada samtidigt gör sina anspråk gällande.

Artikel 17

Tidsmässig tillämpning

Detta direktiv skall inte gälla

- skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum före det datum som avses i artikel 19.1,
- skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum efter det datum som avses i artikel 19.1, om dessa härrör från en särskild verksamhet som ägde rum och avslutades före nämnda datum,
- sådana skador där mer än 30 år har gått sedan tidpunkten för det utsläpp, de händelser eller det tillbud som ledde till skadorna.

Artikel 18

Rapporter och översyn

1. Medlemsstaterna skall rapportera till kommissionen om de erfarenheter som gjorts vid tillämpningen av detta direktiv senast den 30 april 2013. Rapporterna skall innehålla den information och de uppgifter som anges i bilaga VI.

2. På grundval härav skall kommissionen lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet före den 30 april 2014, vilken skall innefatta eventuella lämpliga förslag till ändringar.

3. Rapporten enligt punkt 2 skall innefatta en översyn av

a) tillämpningen av

- artikel 4.2 och 4.4 när det gäller uteslutning från direktivets räckvidd av föreningar vilka omfattas av de internationella instrument som anges i bilagorna IV och V, och
- artikel 4.3 när det gäller verksamhetsutövarens rätt att begränsa sitt ansvar i enlighet med de internationella konventioner som anges i artikel 4.3.

Kommissionen skall ta hänsyn till de erfarenheter som gjorts inom relevanta internationella forum, t.ex. IMO och Euratom och till relevanta internationella överenskommelser samt till i vilken omfattning dessa instrument har trätt i kraft och/eller har genomförts av medlemsstaterna och/eller har modifierats, varvid hänsyn skall tas till alla relevanta miljöskador som orsakats av sådan verksamhet och vilka hjälpåtgärder som vidtagits samt till olikheterna mellan ersättningsnivåerna i medlemsstaterna och till förhållandet mellan fartygsägarnas ersättningsansvar och oljemottagarnas bidrag; alla relevanta undersökningar som utförts av Internationella fonden för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja (IOPC-fonden) skall också beaktas.

b) tillämpningen av direktivet på miljöskador som orsakats av genetiskt modifierade organismer, särskilt mot bakgrund av erfarenheterna inom relevanta internationella forum och konventioner, t.ex. konventionen om biologisk mångfald och Cartagena-protokollet om biosäkerhet, samt resultaten av miljöskador orsakade av genetiskt modifierade organismer,

c) tillämpningen av direktivet med avseende på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer,

d) de instrument som kan komma att föras in i bilagorna III, IV och V.

Artikel 19

Genomförande

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 30 april 2007. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter som hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv samt en jämförelsetabell över bestämmelserna i detta direktiv och de nationella bestämmelser som antagits.

Artikel 20

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 21

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den 21 april 2004.

På Europaparlamentets vägnar

Ordförande

P. COX

På rådets vägnar

Ordförande

D. ROCHE

BILAGA I

KRITERIER SOM AVSES I ARTIKEL 2.1 A

Betydelsen av alla skador som har negativa följder när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för livsmiljöer eller arter skall bedömas utifrån bevarandestatusen vid tidpunkten för skadan på dessa arter eller livsmiljöer, deras rekreativvärde och deras förmåga till återbildning. Betydande negativa förändringar av det ursprungliga tillståndet bör bedömas med hjälp av mätbara uppgifter såsom

- antalet individer, deras täthet eller utbredningsområde,
- de enskilda individernas eller det skadade områdets roll i förhållande till arterna eller till bevarandet av livsmiljöer eller arternas eller livsmiljöns sällsynthet (bedöms lokalt, regionalt och på högre nivå, inbegripet på gemenskapsnivå),
- arternas förmåga till förökning (enligt den dynamik som är specifik för arten eller populationen i fråga), dess livskraft eller livsmiljöns förmåga till återbildning (enligt den dynamik som är specifik för dess karakteristiska arter eller deras populationer),
- förmågan hos arterna eller livsmiljöerna att, kort tid efter det att skadan har skett, återhämta sig, utan andra åtgärder än ökade skyddsåtgärder, till ett tillstånd som endast genom artens eller livsmiljöns dynamik leder till ett tillstånd som bedöms vara likvärdigt med eller bättre än det ursprungliga tillståndet.

En skada som bevisligen påverkar människors hälsa måste klassificeras som betydande.

Följande skador behöver inte klassificeras som betydande:

- Negativa variationer som är mindre än de naturliga variationer som betraktas som normala för den berörda arten eller livsmiljön.
- Negativa variationer som beror på naturliga orsaker eller som är ett resultat av ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden, och som är fastställda i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön eller som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare.
- Skador på arter eller livsmiljöer för vilka det fastställts att de kommer att återhämta sig, inom en kort tidsperiod och utan ingripanden, antingen till det ursprungliga tillståndet eller till ett tillstånd som endast genom artens eller livsmiljöns dynamik leder till ett tillstånd som bedöms vara likvärdigt med eller bättre än det ursprungliga tillståndet.

BILAGA II

AVHJÄLPANDE AV MILJÖSKADOR

Denna bilaga innehåller en gemensam ram som skall tillämpas för att man skall kunna välja de åtgärder som är mest lämpliga för att garantera att miljöskador avhjälps.

1. Att avhjälpa skador på vatten eller skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer

Miljöskador på vatten eller skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer avhjälps genom att miljön återställs till sitt ursprungliga tillstånd genom primära, kompletterande och kompenserande hjälpåtgärder enligt följande:

- a) Primär hjälpåtgärd: hjälpåtgärder varigenom skadade naturresurser och/eller funktioner återgår till eller närmar sig sitt ursprungliga tillstånd,
- b) Kompletterande hjälpåtgärd: hjälpåtgärder som avser naturresurser och/eller funktioner vilka skall komplettera primära hjälpåtgärder som inte resulterat i att skador på naturresurser och/eller funktioner till fullo har avhjälpits,
- c) Kompenserande hjälpåtgärd: åtgärder som vidtas för att kompensera för tillfälliga förluster av naturresurser och/eller funktioner som uppstår mellan skadetillfället och till dess primära hjälpåtgärder har fått full verkan,
- d) Tillfälliga förluster: förluster som beror på att de skadade naturresurserna och/eller funktionerna inte kan utföra sina ekologiska uppgifter eller utnyttjas av andra naturresurser eller allmänheten förrän de primära eller kompletterande åtgärderna har vidtagits. Det innebär inte ekonomisk ersättning till allmänheten.

Om primära hjälpåtgärder inte leder till att miljön återställs till sitt ursprungliga tillstånd skall kompletterande hjälpåtgärder vidtas. Dessutom skall kompenserande hjälpåtgärder vidtas för att kompensera för tillfälliga förluster.

Att avhjälpa miljöskador i form av skador på vatten eller skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer innebär också undanröjande av alla betydande risker för att människors hälsa påverkas negativt.

1.1. Mål för avhjälpande av skador

Syftet med primära hjälpåtgärder

- 1.1.1. Syftet med primära hjälpåtgärder är att de skadade naturresurserna och/eller funktionerna skall återställas eller närmas till det ursprungliga tillståndet.

Syftet med kompletterande hjälpåtgärder

- 1.1.2. Om de skadade naturresurserna och/eller funktionerna inte återgår till det ursprungliga tillståndet skall kompletterande hjälpåtgärder vidtas. Kompletterande hjälpåtgärder syftar till att uppnå en liknande nivå för naturresurser och/eller funktioner, eventuellt också på en annan plats, som skulle ha uppnåtts om den skadade platsen hade återställts till sitt ursprungliga tillstånd. Om möjligt och om så är lämpligt bör den alternativa platsen ha geografisk anknytning till den skadade platsen, med beaktande av den berörda befolkningens intressen.

Syftet med kompenserande hjälpåtgärder

- 1.1.3. Kompenserande hjälpåtgärder skall vidtas för att kompensera för tillfälliga förluster av naturresurser och funktioner i avvaktan på återhämtning. Denna kompensation består av ytterligare förbättringar av skyddade naturliga livsmiljöer och arter eller vatten antingen på den skadade platsen eller på en annan plats. Den består inte av ekonomisk ersättning till allmänheten.

1.2. Fastställande av hjälpåtgärder

Fastställande av primära hjälpåtgärder

- 1.2.1. Möjligheten skall övervägas att vidta åtgärder för att inom ett kortare tidsperspektiv eller genom naturlig återhämtning direkt återställa naturresurserna och funktionerna till det ursprungliga tillståndet.

Fastställande av kompletterande och kompenserande hjälpåtgärder

- 1.2.2. Vid fastställandet av omfattningen av kompletterande och kompenserande hjälpåtgärder skall användningen av ekvivalensmetoder, där naturresurs jämförs med naturresurs och funktion med funktion, övervägas först. Enligt dessa metoder skall åtgärder som ger naturresurser och/eller funktioner av samma typ, kvalitet och mängd som de skadade övervägas först. Om detta inte är möjligt skall alternativa naturresurser och/eller funktioner tillhandahållas. Minskad kvalitet kan t.ex. kompenseras genom en ökad mängd hjälpåtgärder.
- 1.2.3. I första hand skall ekvivalensmetoder användas där naturresurs jämförs med naturresurs och funktion med funktion, men om det inte är möjligt skall alternativa värderingsmetoder användas. Den behöriga myndigheten får föreskriva metod, till exempel ekonomisk värdering, för att fastställa omfattningen av de nödvändiga kompletterande och kompenserande åtgärderna. Om det är fullt möjligt att uppskatta värdet av de förlorade naturresurserna och/eller funktionerna, men det inte är möjligt att inom rimlig tid eller till rimlig kostnad uppskatta värdet av de naturresurser och/eller funktioner som skall ersätta dessa, kan den behöriga myndigheten välja hjälpåtgärder vars kostnader motsvarar det uppskattade ekonomiska värdet av de förlorade naturresurserna och/eller funktionerna.

De kompletterande och kompenserande hjälpåtgärderna bör utformas på ett sådant sätt att de ger ytterligare naturresurser och/eller funktioner som avspeglar tidspreferenserna och tidsprofilen för hjälpåtgärderna. Till exempel, ju längre tid det tar innan det ursprungliga tillståndet nås, desto mer hjälpåtgärder skall vidtas (vid i övrigt lika förhållanden).

1.3. Val av hjälpalternativ

- 1.3.1. De rimliga hjälpalternativen bör bedömas med användning av bästa tillgängliga teknik på grundval av följande kriterier:

- Varje alternativs effekter på allmänhetens hälsa och säkerhet.
- Kostnaden för att genomföra alternativet.
- Sannolikheten att varje alternativ skall bli framgångsrikt.
- I vilken utsträckning varje alternativ bidrar till att förebygga framtida skador och undvika att ytterligare skador uppstår till följd av genomförandet av alternativet.
- I vilken utsträckning varje alternativ gynnar naturresursens och/eller funktionens olika komponenter.
- I vilken utsträckning varje alternativ beaktar de relevanta sociala, ekonomiska och kulturella önskemålen samt andra relevanta faktorer som är specifika för platsen.
- Den tid som går åt för att verkningsfullt återställa miljöskadan.
- I vilken utsträckning varje alternativ leder till att återställa platsen för miljöskadan.
- Den geografiska anknytningen till den skadade platsen.

- 1.3.2. Vid bedömningen av de olika hjälpalternativen får sådana primära hjälpåtgärder vidtas som inte helt återställer det vatten eller den skyddade art eller den skyddade naturliga livsmiljö som skadats till det ursprungliga tillståndet eller som kräver mer tid. Ett sådant beslut får fattas endast om de naturresurser och/eller funktioner som går förlorade i det ursprungliga området till följd av beslutet kompenseras genom ökade kompletterande eller kompenserande åtgärder så att en liknande nivå som tidigare för naturresurser och/eller funktioner uppnås. Detta är t.ex. fallet om likvärdiga naturresurser och/eller funktioner kan tillhandahållas till lägre kostnad på en annan plats. Dessa ytterligare hjälpåtgärder skall fastställas i enlighet med bestämmelserna i avsnitt 1.2.2.
- 1.3.3. Utan hinder av bestämmelserna i avsnitt 1.3.2 och i enlighet med artikel 7.3 har den behöriga myndigheten rätt att besluta att inga ytterligare hjälpåtgärder skall vidtas, om
- a) de hjälpåtgärder som redan vidtagits säkerställer att det inte längre föreligger någon betydande risk för människors hälsa, för vatten eller skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer och
 - b) kostnaderna för de hjälpåtgärder som bör vidtas för att nå det ursprungliga tillståndet eller liknande nivå inte står i proportion till de miljöfördelar som skall uppnås.

2. Att avhjälpa markskador

Erforderliga åtgärder skall vidtas för att minst se till att de förorenande ämnena avlägsnas, kontrolleras, innesluts eller minskas, så att den förorenade marken, med hänsyn till dess nuvarande användning eller den vid tidpunkten för skadan godkända framtida användningen, inte längre utgör någon betydande risk för att människors hälsa påverkas negativt. Bedömningen av om risker föreligger skall göras genom riskbedömningsförfaranden där man beaktar markens egenskaper och funktion, typ och koncentration av de skadliga ämnena, preparaten, organismerna eller mikroorganismerna, den fara som dessa utgör och risken för spridning. Markens användning skall bestämmas genom de planer för markanvändning eller i förekommande fall andra relevanta bestämmelser som gällde när skadan uppstod.

Om markanvändningen ändras skall alla nödvändiga åtgärder vidtas för att förhindra att människors hälsa påverkas negativt.

Om det saknas planer för markanvändning eller andra relevanta bestämmelser skall karaktären av det berörda område där skadan uppstod, med beaktande av områdets förväntade utveckling, vara avgörande för användningen av det särskilda området.

Möjligheten till naturlig återhämtning, dvs. ett alternativ utan direkta mänskliga ingrepp i återhämtningsprocessen, skall övervägas.

BILAGA III

VERKSAMHETER SOM AVSES I ARTIKEL 3.1

1. Drift av anläggningar som kräver tillstånd i enlighet med rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar ⁽¹⁾. Detta innebär samtliga verksamheter som förtecknas i bilaga I till direktiv 96/61/EG med undantag för anläggningar eller delar av anläggningar som används för forskning, utveckling och provning av nya produkter och processer.
2. Avfallshantering, bl.a. insamling, transport, återvinning och bortskaffande av farligt avfall och annat avfall, inbegripet övervakning av sådan verksamhet och efterbehandling av deponier, som kräver tillstånd eller registrering i enlighet med rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall ⁽²⁾ och 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall ⁽³⁾.

Denna hantering omfattar bl.a. drift av deponier som omfattas av rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall ⁽⁴⁾ och drift av förbränningsanläggningar som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall ⁽⁵⁾.

I enlighet med detta direktiv får medlemsstaterna besluta att denna hantering inte skall omfatta spridning inom jordbruket av avloppsslam från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse, vilket behandlats så att det uppnått en godkänd standard.

3. Alla utsläpp i inlandsytvatten för vilka det krävs förhandstillstånd enligt rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö ⁽⁶⁾.
4. Alla utsläpp av ämnen i grundvatten för vilka det krävs förhandstillstånd enligt rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen ⁽⁷⁾.
5. Utsläpp eller injektering av förorenande ämnen i inlandsytvatten eller grundvatten för vilka det krävs tillstånd, godkännande eller registrering enligt direktiv 2000/60/EG.
6. Uttag och uppdämning av vatten som kräver förhandstillstånd enligt direktiv 2000/60/EG.
7. Tillverkning, användning, förvaring, bearbetning, ifyllning, utsättning i miljön och transport på plats av
 - a) farliga ämnen såsom de definieras i artikel 2.2 i rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen ⁽⁸⁾,
 - b) farliga ämnen såsom de definieras i artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG av den 31 maj 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat ⁽⁹⁾,
 - c) växtskyddsmedel enligt definitionen i artikel 2.1 i rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden ⁽¹⁰⁾,
 - d) biocidprodukter enligt definitionen i artikel 2.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ EGT L 257, 10.10.1996, s. 26. Direktivet senast ändrat genom förordning (EG) nr 1882/2003.

⁽²⁾ EGT L 194, 25.7.1975, s. 39. Direktivet senast ändrat genom förordning (EG) nr 1882/2003.

⁽³⁾ EGT L 377, 31.12.1991, s. 20. Direktivet ändrat genom direktiv 94/31/EG (EGT L 168, 2.7.1994, s. 28).

⁽⁴⁾ EGT L 182, 16.7.1999, s. 1. Direktivet ändrat genom förordning (EG) nr 1882/2003.

⁽⁵⁾ EGT L 332, 28.12.2000, s. 91.

⁽⁶⁾ EGT L 129, 18.5.1976, s. 23. Direktivet senast ändrat genom direktiv 2000/60/EG.

⁽⁷⁾ EGT L 20, 26.1.1980, s. 43. Direktivet ändrat genom direktiv 91/692/EEG (EGT L 377, 31.12.1991, s. 48).

⁽⁸⁾ EGT 196, 16.8.1967, s. 1. Direktivet senast ändrat genom förordning (EG) nr 807/2003.

⁽⁹⁾ EGT L 230, 30.7.1999, s. 1. Direktivet senast ändrat genom förordning (EG) nr 1882/2003.

⁽¹⁰⁾ EGT L 230, 19.8.1991, s. 2. Direktivet senast ändrat genom förordning (EG) nr 806/2003 (EUT L 122, 16.5.2003, s. 1).

⁽¹¹⁾ EGT L 123, 24.4.1998, s. 1. Direktivet ändrat genom förordning (EG) nr 1992/2003.

8. Transport på väg, järnväg, inre vattenvägar eller sjö- eller lufttransport av sådant farligt eller förorenande gods som avses i bilaga A till rådets direktiv 94/55/EG av den 21 november 1994 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg ⁽¹⁾ eller i bilagan till rådets direktiv 96/49/EG av den 23 juli 1996 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg ⁽²⁾ eller enligt definitionen i rådets direktiv 93/75/EEG av den 13 september 1993 om minimikrav för fartyg som anlöper eller avgår från gemenskapens hamnar med farligt eller förorenande gods ⁽³⁾.
 9. Drift av anläggningar som kräver tillstånd i enlighet med rådets direktiv 84/360/EEG av den 28 juni 1984 om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar ⁽⁴⁾ för utsläpp till luften av sådana förorenade ämnen som omfattas av det direktivet.
 10. All innesluten användning, även transport, som inbegriper genetiskt modifierade mikroorganismer såsom de definieras i rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer ⁽⁵⁾.
 11. All avsiktlig utsättning i miljön, transport och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer såsom de definieras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG ⁽⁶⁾.
 12. Gränsöverskridande avfallstransporter inom, till eller från Europeiska unionen som kräver ett godkännande eller som är förbjudna enligt rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen ⁽⁷⁾.
-

⁽¹⁾ EGT L 319, 12.12.1994, s. 7. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2003/28/EG (EUT L 90, 8.4.2003, s. 45).

⁽²⁾ EGT L 235, 17.9.1996, s. 25. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2003/29/EG (EUT L 90, 8.4.2003, s. 47).

⁽³⁾ EGT L 247, 5.10.1993, s. 19. Direktivet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/84/EG (EGT L 324, 29.11.2002, s. 53).

⁽⁴⁾ EGT L 188, 16.7.1984, s. 20. Direktivet ändrat genom direktiv 91/692/EEG (EGT L 377, 31.12.1991, s. 48).

⁽⁵⁾ EGT L 117, 8.5.1990, s. 1. Direktivet senast ändrat genom förordning (EG) nr 1882/2003.

⁽⁶⁾ EGT L 106, 17.4.2001, s. 1. Direktivet senast ändrat genom förordning (EG) nr 1830/2003 (EUT L 268, 18.10.2003, s. 24).

⁽⁷⁾ EGT L 30, 6.2.1993, s. 1. Förordningen senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2557/2001 (EGT L 349, 31.12.2001, s. 1).

*BILAGA IV***INTERNATIONELLA KONVENTIONER SOM AVSES I ARTIKEL 4.2**

- a) Internationell konvention av den 27 november 1992 om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom olja.
 - b) Internationell konvention av den 27 november 1992 om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja.
 - c) Internationell konvention av den 23 mars 2001 om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom bunkerolja.
 - d) Internationell konvention av den 3 maj 1996 om ansvar och ersättning för skada i samband med sjötransport av farliga och skadliga ämnen.
 - e) Konvention av den 10 oktober 1989 om ansvar för skada i samband med transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar.
-

*BILAGA V***INTERNATIONELLA INSTRUMENT SOM AVSES I ARTIKEL 4.4**

- a) Pariskonventionen av den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område, och den tilläggskonvention som ingicks i Bryssel den 31 januari 1963.
 - b) Wienkonventionen av den 21 maj 1963 om ansvarighet för atomskada.
 - c) Konventionen av den 13 september 1997 om supplerande ersättning för atomskada.
 - d) Gemensamt protokoll av den 21 september 1988 rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen.
 - e) Brysselkonventionen av den 17 december 1971 om skadeståndsansvar vid sjötransport av atomsubstans.
-

BILAGA VI

INFORMATION OCH UPPGIFTER SOM AVSES I ARTIKEL 18.1

De nationella rapporter som avses i artikel 18.1 skall omfatta en förteckning över tillfällen då miljöskador har uppstått och tillfällen med ersättningsansvar enligt detta direktiv. För varje tillfälle skall följande information och uppgifter anges:

1. Typ av miljöskada, datum då miljöskadan inträffade och/eller upptäcktes och datum då förfaranden enligt detta direktiv inleddes.
2. Klassificeringskod efter verksamhet för den eller de ersättningsansvariga juridiska personerna. ⁽¹⁾.
3. Information om huruvida ansvariga parter eller behöriga parter har begärt rättslig prövning. (Uppgift om kändande och resultatet av prövningen skall anges.)
4. Resultatet av återställandeprocessen.
5. Datum då förfarandena avslutades.

Medlemsstaterna får i sina rapporter ta med annan information och andra uppgifter som de anser värdefulla för en korrekt bedömning av hur direktivet fungerar, till exempel om följande:

1. Kostnader i samband med sådana hjälpåtgärder och förebyggande åtgärder som avses i detta direktiv:
 - Kostnader som betalats direkt av ansvariga parter, om denna information är tillgänglig.
 - Kostnader som ersatts av ansvariga parter.
 - Kostnader som inte ersatts av ansvariga parter. (Skäl till att ersättningen uteblivit bör anges.)
2. Resultatet av stimulansåtgärderna och genomförandet av de instrument för ekonomisk säkerhet som används i enlighet med detta direktiv.
3. En bedömning av de ytterligare administrativa kostnader som den offentliga myndigheten ådrar sig varje år i samband med inrättande och förvaltning av de administrativa strukturer som krävs för att genomföra och kontrollera efterlevnaden av detta direktiv.

⁽¹⁾ NACE-koden kan användas (rådets förordning (EEG) nr 3037/90 av den 9 oktober 1990 om statistisk näringsgrensindelning i Europeiska gemenskapen (EGT L 293, 24.10.1990, s. 1)).

Kommissionens uttalande om artikel 14.2 – Direktiv om miljöansvar

Kommissionen har tagit del av artikel 14.2. I enlighet med denna artikel skall kommissionen lägga fram en rapport, sex år efter ikraftträdandet av direktivet, som bland annat behandlar tillgången till försäkringar och andra typer av ekonomisk säkerhet till skälig kostnad och på skäliga villkor. Rapporten skall ta särskild hänsyn till marknadskrafternas utveckling av lämpliga produkter för ekonomisk säkerhet med avseende på de aspekter som det hänvisas till. Den skall också ta upp ett stegvist tillvägagångssätt beroende på typ av skada och riskernas art. Mot bakgrund av denna rapport skall kommissionen, om så är lämpligt, lägga fram förslagen så snart som möjligt. Kommissionen kommer att genomföra en konsekvensbedömning, utvidgad till att även omfatta de ekonomiska, sociala och ekologiska aspekterna i enlighet med de relevanta befintliga reglerna och i synnerhet det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning och kommissionens meddelande om konsekvensanalys [KOM(2002) 276 slutlig].

Sammanfattning av Miljöansvarsutredningens betänkande Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39)

Utredningen har genom utredningsdirektivet den 18 november 2004 (Dir. 2004:159) och tilläggsdirektiv den 6 april 2006 fått flera uppgifter. Den första är att föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga för genomförandet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG, härafter benämnt miljöansvarsdirektivet.

Den andra uppgiften är att undersöka om en bestämmelse om ansvars-
genombrott bör införas på miljörättens område.

Den tredje är att ge förslag till hur artikel 14 om ekonomisk säkerhet i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG, härafter benämnt utvinningsavfallsdirektivet, skall kunna genomföras i svensk rätt. I det sammanhanget skall också undersökas vilka krav som lämpligen skall ställas och vilka former som bör kunna accepteras när det gäller sådana säkerheter som kan krävas enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § och 16 kap. 3 § miljöbalken.

Dessutom skall en översyn göras av reglerna om miljöskade- och saneringsförsäkring i 33 kap. miljöbalken.

Slutligen har utredningen genom tilläggsdirektivet fått uppdraget att undersöka vilka krav på avhjälpandeåtgärder och skadestånd som kan ställas vid skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer.

Betänkandet

I det här delbetänkandet tar vi upp alla nu uppräknade frågor utom de som avser miljöskade- och saneringsförsäkringen och frågorna om gen-modifierade organismer. Dessa återkommer vi till i slutbetänkandet i november.

Nu lämnar vi förslag om de regeländringar som behövs i miljöbalken för att bereda plats för genomförandet av miljöansvarsdirektivet. Vi föreslår i denna del också vissa ändringar i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och en helt ny förordning om fastställande av avhjälpande åtgärder vid allvarlig miljöskada. Vidare föreslår vi en delvis ändrad reglering i fråga om säkerheterna i miljöbalken och utvinningsavfallsdirektivet. Och vi presenterar en möjlig regel om ansvars-genombrott.

Miljöansvarsdirektivet

Europaparlamentet och rådet antog miljöansvarsdirektivet den 21 april 2004. Det skedde med en uttalad vilja att förbättra tillämpningen av miljöprinciperna i EG-fördraget, framför allt den att det är förorenaren som skall betala, och att skapa gemenskapsrättsliga garantier för att skadad miljö verkligen återställs. Direktivet beslutades med stöd av artikel 175 i EG-fördraget. Det innebär att det är ett s.k. minimidirektiv som tillåter medlemsstaterna att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador. Direktivet skall vara införlivat i nationell rätt senast den 30 april 2007. Sex år senare skall medlemsstaterna rapportera till kommissionen om de erfarenheter som

gjorts vid tillämpningen av direktivet. På grundval av detta skall kommissionen senast den 30 april 2014 lägga fram en rapport för Europaparlamentet med lämpliga förslag till ändringar. Bland annat skall frågor om undantag från direktivansvaret, om genetiskt modifierade organismer och om omfattningen av skyddet för den biologiska mångfalden ses över.

Direktivets genomförande i svensk rätt innebär främst ett utvidgat miljöansvar mot det allmänna för att förebygga och avhjälpa allvarliga miljöskador och överhängande hot om sådan skada. I och för sig torde nästan alla sådana skador och skaderisker redan i dag utlösa ett visst ansvar för dem som orsakat dessa enligt miljöbalkens bestämmelser. Men det ansvaret skärps nu och, vilket inte är det minst viktiga, förtydligas genom direktivets reglering. Detta gäller särskilt i fråga om allvarliga skador på vatten och på den biologiska mångfalden av skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. Det är framför allt i det senare avseendet som miljöintressena flyttar fram sina positioner. Skyddet av den biologiska mångfalden innebär att naturen som sådan får ett eget självständigt skyddsvärde.

Det här miljöansvaret är uteslutande ett ansvar mot det allmänna. Det omfattar inte någon skyldighet att betala skadestånd på privaträttslig grund.

Kretsen av ansvariga i miljöbalken utvidgas enligt direktivet till att förutom den som driver en verksamhet som bidragit till en miljöskada också omfatta den som kontrollerar verksamheten. Den ansvarige definieras som verksamhetsutövare.

Miljöansvaret innebär att var och en som direktivet pekar ut som verksamhetsutövare skall vara skyldig mot det allmänna att på eget initiativ, i den ordning direktivet föreskriver och utan jämkning av hänsyn till skälighet men med vissa undantag, vidta och bekosta de förebyggande och avhjälpande åtgärder som direktivet kräver vid allvarliga miljöskador och överhängande hot om sådana skador.

I detta miljöansvar, som i likhet med miljöbalkens nuvarande ansvar föreslås vara strikt, ligger en utökad upplysningsskyldighet för verksamhetsutövaren och större krav på mer preciserade hjälpåtgärder och på den ordning i vilken sådana skall beslutas och vidtas.

Det föreslås ankomma på länsstyrelsen, som omedelbart skall underrättas om en allvarlig miljöskada, att bestämma hur skadan skall avhjälpas och fastställa en åtgärdsplan för detta. Prövningen skall ske enligt detaljerade anvisningar i en bilaga till direktivet. Dessa anvisningar och andra riktlinjer för prövningen föreslås införda i en särskild förordning om fastställande av avhjälpande åtgärder vid allvarlig miljöskada. Förordningen utgår från att Naturvårdsverket bemyndigas att utfärda de närmare anvisningar som behövs för tillämpningen.

De av länsstyrelsen beslutade åtgärderna skall i första hand inriktas på ett avhjälpande av den allvarliga miljöskadan, vilket i princip förutsätter att alla betydande risker för människors hälsa undanröjs och att miljön, vid en skada på vatten eller den biologiska mångfalden, återställs till det ursprungliga tillståndet vid tiden för skadetillfället. Om miljön inte kan återställas på den skadade platsen, kan detta aktualisera krav på kompensation för förlorade eller skadade miljövärden någon annanstans.

Reglerna om det nya ansvaret för miljöskador, som inte preskriberas, föreslås bara gälla för miljöskador som ägt rum efter den 30 april 2007.

Ansvarsgenombrott

En regel om ansvarsgenombrott innebär att aktieägare åläggs en form av personligt ansvar för bolagets förpliktelser. Frågan har i utredningen varit om det behövs en sådan regel för att komma åt bakomliggande intressenter när ett verksamhetsutövande företag inte förmår att fullgöra sitt efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. miljöbalken.

Det har dock inte i vår analys av förhållandena kunnat konstateras något påtagligt praktiskt behov av en sådan reglering. Vi förordar därför inte någon genombrottsregel. Men vi lämnar ändå ett förslag till hur en sådan regel lämpligen kan se ut, om det av rättspolitiska eller andra skäl skulle vara önskvärt att den införs.

Det behov som kan finnas av en genombrottsregel minskas genom den föreslagna utvidgningen av verksamhetsutövarbegreppet som behövs för genomförandet av miljöansvarsdirektivet.

Vi pekar också på den möjlighet som redan finns att få till stånd ett slags ansvarsgenombrott i de praktiskt sett viktigaste fallen. Efterbehandlingsansvarets fullgörande kan säkerställas med tillämpning av 16 kap. 3 § miljöbalken genom att tillståndet för verksamheten villkoras av att moderbolaget garanterar detta.

Ekonomiska säkerheter

Den i utvinningsavfallsdirektivets artikel 14 föreskrivna skyldigheten att ställa säkerhet bedömer vi kunna rymmas inom den nuvarande skrivningen av bestämmelsen om deponering av avfall i 15 kap. 34 § miljöbalken. Vad gäller skyldigheten att ställa säkerhet enligt denna bestämmelse föreslår vi ingen annan ändring än att det i likhet med miljöbalkens övriga bestämmelser om ställande av säkerhet i 9 kap. 6 a § och 16 kap. 3 § skall gälla ett undantag för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund.

I fråga om säkerheterna som sådana föreslår vi en för alla tre bestämmelserna gemensam reglering som bygger på att säkerheterna skall kunna värderas fritt utan några formella begränsningar och att säkerhetens storlek skall kunna anpassas till det aktuella behovet av den.

Vi föreslår sålunda att alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden skall kunna godtas som säkerhet till det värde de provas ha i det enskilda fallet, att sökanden skall visa att erbjuden säkerhet är betryggande, dvs. att den är tillräcklig och även i övrigt godtagbar för sitt ändamål, och att en säkerhet skall, när förhållandena medger det, kunna ställas efterhand och med flera olika slag av säkerheter och kunna justeras upp och ner för att anpassas till det aktuella behovet.

Miljöansvarsutredningens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom förskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att nuvarande 10 kap. 5–7 och 10–14 §§ skall betecknas 10 kap. 7–9 respektive 14–18 §§,

dels att 2 kap. 3, 7 och 8 §§, 9 kap. 6 a §, 10 kap. 1–6 och 10–13 §§, 15 kap. 34 §, 16 kap. 3 och 13 §§, 24 kap. 1 §, 31 kap. 13 §, rubriken till 10 kap. samt rubriken närmast före 10 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 10 kap. 9 och 10 §§ skall sättas närmast före 10 kap. 10 respektive 12 §§,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 10 kap. 5–7 och 10–14 §§, 26 kap. 8 a § och 31 kap. 11 a § samt närmast före 26 kap. 8 a § och 31 kap. 11 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Hänsynsregler m.m.

3 §

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

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

Skyldigheten enligt första stycket att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder gäller i fråga om överhängande hot om allvarlig miljöskada som avses i 10 kap. 1 § även för den som kontrollerar verksamheten.

7 §

Kraven på hänsyn enligt 2-6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljö-kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

I andra fall än de som avses i 10 kap. 4 § första stycket får avvägningen heller inte medföra en inskränkning av skyldigheten enligt 3 § att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder vid överhängande hot om allvarlig miljöskada som avses i 10 kap. 1 §.

8 §

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

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

Om ansvar för att avhjälpa vissa miljöskador finns särskilda regler i 10 kap.

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

6 a §¹

Vid prövningen av en ansökan om tillstånd till täkt skall behovet av det material som kan utvinnas vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd till täkt av matjord skall behovet av bruksbar jordbruksmark beaktas.

Tillstånd till täkt får lämnas endast om det ställs säkerhet för de villkor som skall gälla för tillståndet. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria den sökande från kravet på säkerhet.

Tillstånd till täkt får lämnas endast om det ställs säkerhet enligt 16 kap. 3 § för de villkor som skall gälla för tillståndet. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria den sökande från kravet på säkerhet.

10 kap.

Förorenade områden

Föroreningar och vissa andra miljöskador

Ansvar för utredning och efterbehandling

Ansvar för utredning och avhjälpan åtgärder

1 §

Detta kapitel skall tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Detta kapitel skall tillämpas på

1. sådana föroreningar i mark- eller vattenområden, grundvatten, byggnader eller anläggningar som utgör allvarliga miljöskador eller som annars kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, och

2. allvarliga miljöskador av annat slag på ytvatten eller grundvatten eller på den bio-

¹ Senaste lydelse 2005:571.

logiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer som skyddas i denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Med allvarlig miljöskada avses i detta kapitel varje markförorening som utgör en betydande risk för skada på människors hälsa, skador på ytvatten eller grundvatten som ekologiskt, kemiskt eller kvantitativt har en betydande påverkan på vattnet samt alla skador på biologisk mångfald som i betydande omfattning hindrar eller motverkar att en gynnsam bevarandestatus kan uppnås eller bibehållas för sådana arter och livsmiljöer som avses i första stycket.

2 §

Ansvarig för efterbehandling av sådana områden, byggnader eller anläggningar som anges i 1 § är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen (verksamhetsutövare).

Var och en som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en förorening eller annan miljöskada som avses i 1 § (verksamhetsutövare) är mot det allmänna skyldig att utföra eller bekosta alla utredningar och åtgärder som behövs för att avhjälpa skadorna och olägenheterna.

I fråga om allvarliga miljöskador skall även den som kontrollerar eller har kontrollerat verksamheten ansvara som verksamhetsutövare enligt första stycket.

I fråga om föroreningar som inte är att anse som allvarliga

miljöskador gäller skyldigheten enligt första stycket att avhjälpa i skälig omfattning med de åtgärder som på grund av föreningarna behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

3 §²

Kan inte någon verksamhetsutövare utföra eller bekosta efterbehandling av en förorenad fastighet är var och en efterbehandlingsansvarig som förvärvat fastigheten och vid förvärvet känt till föroreningarna eller då borde ha upptäckt dem. Avser förvärvet en privatbostadsfastighet enligt 2 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) ansvarar endast en förvärvare som känt till föroreningen. I fråga om förorenad byggnad eller anläggning gäller detsamma den som förvärvat den

Om allvarlig miljöskada har uppkommit, skall den som enligt 2 § ansvarar för att skadan avhjälps omedelbart vidta åtgärder som behövs för att förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa samt underrätta tillsynsmyndigheten om vad som hänt och till denna lämna förslag om hur skadan skall avhjälpas.

² Senaste lydelse 2004:441.

fastighet där byggnaden eller anläggningen är belägen. Med förvärv av fastighet likställs förvärv av tomträtt. Första stycket tillämpas inte när en bank eller ett kreditmarknadsföretag har förvärvat en fastighet för att skydda fordran enligt 7 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

4 §

Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på efterbehandlingsansvar.

Verksamhetsutövares ansvar enligt 2 och 3 §§ för allvarlig miljöskada gäller inte

1. om skadan orsakats av väpnade konflikter, fientligheter, inbördeskrig eller uppror eller av exceptionella och oundvikliga naturfenomen som det inte varit möjligt att skydda sig emot,

2. om skadan orsakats av verksamhet vars främsta syfte är att tjäna landets försvar eller internationell säkerhet eller vars enda syfte är att skydda mot naturkatastrofer,

3. om skadan är en följd av efterlevnaden av tvingande myndighetsbeslut som inte föranletts av verksamhetsutövarens egen verksamhet, eller

4. om skadan omfattas av någon av följande konventioner eller internationella avtal:

a) konventionen av den 27 november 1992 om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom olja (SÖ 1995:20),

b) konventionen av den 27 november 1992 om upprättandet

av en inter-nationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja (SÖ 1995:19),

c) konventionen av den 23 mars 2001 om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom bunkerolja,

d) konventionen av den 3 maj 1996 om ansvar och ersättning för skada i samband med sjötransport av farliga och skadliga ämnen,

e) konventionen av den 10 oktober 1989 om ansvar för skada i samband med transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar,

f) Pariskonventionen av den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område (SÖ 1968:17) och den tilläggskonvention som ingicks i Bryssel den 31 januari 1963 (SÖ 1968:19),

g) Wienkonventionen av den 21 maj 1963 om ansvarighet vid atomskada,

h) konventionen av den 13 september 1997 om supplerande ersättning för atomskada,

i) gemensamt protokoll av den 21 september 1988 rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen (SÖ 1992:2), eller

j) Brysselkonventionen av den 17 december 1971 om skadeståndsansvar vid sjötransport av atomsubstans (SÖ 1974:42).

Vidare gäller ansvaret enligt

2 § för allvarlig miljöskada bara i den mån det inte kan anses oskäligt med hänsyn till att skadan orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som antingen var uttryckligen tillåtna eller godkända enligt författning eller tillstånd av myndighet, eller som inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskapen vid den tidpunkt då de ägde rum.

5 §

Den som äger en fastighet som efterbehandlas kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att i skälig utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som efterbehandlingen medför.

Kan inte någon verksamhetsutövare utföra eller bekosta de utredningar och åtgärder som behövs för att avhjälpa miljöskador som avses i 1 § 1. på en fastighet är var och en ansvarig i detta hänseende som förvärvat den fasta egendomen och vid förvärvet känt till föroreningarna eller då borde ha upptäckt dem. Avser förvärvet en privatbostadsfastighet enligt 2 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) ansvarar endast en förvärvare som känt till föroreningen. I fråga om förorenad byggnad eller anläggning gäller detsamma den som förvärvat det område där byggnaden eller anläggningen är belägen. Med förvärv av fastighet likställs förvärv av tomträtt.

Första stycket tillämpas inte när en bank eller ett kreditmarknadsföretag har förvärvat en fastighet för att skydda fordran enligt 7 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansierings-

rörelse.

6 §

Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 § första stycket. En verksamhetsutövare som visar att hans eller hennes bidrag till föreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till föreningen och till omständigheterna i övrigt.

7 §

Om flera fastighetsägare eller tomträttshavare är ansvariga enligt 3 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning annat inte följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 § första stycket.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till vad de insett vid förvärvet och omständigheterna i övrigt.

Ansvaret för en fastighetsägare eller en tomträttshavare enligt 5 § innebär att denne i skälig omfattning skall utföra eller bekosta behövliga utredningar och åtgärder enligt vad som sägs i 2 § tredje stycket.

Den som äger en fastighet där förebyggande eller avhjälpande åtgärder vidtas kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 5 § förpliktas att i skälig utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som åtgärderna medför.

8 §

I frågor om ansvar för kostnader att utreda föreningar inom ett sådant mark- eller vatten-

Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 § skall de svara solidariskt i den utsträck-

område eller en sådan byggnad eller anläggning som avses i 1 § tillämpas 2-4 samt 6 och 7 §§.

Ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning som avses i första stycket kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att svara för utredningskostnader som rör fastigheten i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan antas få av utredningen, de personliga ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt.

ning annat inte följer av att ansvaret är begränsat enligt 2 § tredje stycket. En verksamhetsutövare som visar att hans eller hennes bidrag till föroreningen eller skadan är så obetydligt att det inte ensamt motiverar åtgärder enligt detta kapitel, skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till föroreningen eller skadan och till omständigheterna i övrigt.

Upplýsningsskyldighet

9 §

Den som äger eller brukar en fastighet skall oavsett om området tidigare ansetts förorenat genast underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening på fastigheten och föroreningen kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Om flera fastighetsägare eller tomträttshavare är ansvariga enligt 5 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning annat inte följer av att ansvaret är begränsat. Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till vad de insett vid förvärvet och omständigheterna i övrigt.

Miljöriskområden

10 §

Länsstyrelsen skall genom beslut förklara ett mark- eller vattenområde för miljöriskområde om det är så allvarligt förorenat att det med hänsyn till riskerna för människors hälsa och miljön är nödvändigt att före-

Ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning som avses i 1 § kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 5 § förpliktas att svara för utredningskostnader som rör fastigheten i den utsträckning det är skäligt med

skriva om begränsningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått. Vid förklaringen skall beaktas föroreningarnas hälso- och miljöfarlighet, föroreningsgraden, förutsättningarna för spridning och den omgivande miljöns känslighet.

bänsyn till den nytta ägaren kan antas få av utredningen, de personliga ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt.

11 §

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som är ansvarig enligt 8 § att ge in den utredning som behövs för prövningen. I föreläggandet får länsstyrelsen föreskriva om tillträde för efterbehandling enligt 28 kap. 5 §. Länsstyrelsen kan även låta utföra nödvändig utredning på den ansvariges bekostnad.

Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på skyldighet att vidta åtgärder enligt detta kapitel.

Upplysningsskyldighet

12 §

När ett område förklaras som miljöriskområde skall länsstyrelsen besluta om inskränkningar i markanvändningen eller om att vissa åtgärder som fastighetsägare eller någon annan vill vidta skall vara förenade med villkor eller skall föregås av en anmälan till tillsynsmyndigheten.

Sådana inskränkningar och sådan anmälningsplikt som anges i första stycket får avse grävning, schaktning och markarbeten, bebyggelseåtgärder, ändrad markanvändning samt andra åtgärder som kan innebära

Sådana inskränkningar och sådan anmälningsplikt som anges i första stycket får avse grävning, schaktning och markarbeten, bebyggelseåtgärder, ändrad markanvändning samt andra åtgärder som kan innebära

– att belastningen av föroreningar i och omkring området kan komma att öka,

– att den miljömässiga situationen annars försämras, eller

– att framtida efterbehandlingsåtgärder försvåras.

Länsstyrelsen får även besluta att sådana åtgärder inte får vidtas eller att fastighet inte får överlätas förrän nödvändiga markundersökningar har utförts.

Den som äger eller brukar en fastighet skall oavsett om området tidigare ansetts förorenat genast underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening eller annat förhållande på fastigheten som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

13 §

Länsstyrelsen skall ändra eller meddela nya villkor eller upphäva beslutet om miljöriskområde när ett miljöriskområde har efterbehandlats eller när föroreningarna där av någon annan orsak minskat så att meddelade villkor om inskränkningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått inte längre är nödvändiga.

Upptäcks ett överhängande hot om sådan allvarlig miljöskada som avses i 1 § skall den som enligt 2 kap. 3 § är skyldig att vidta förebyggande åtgärder för att avvärja hotet genast underrätta tillsynsmyndigheten om detta och sedan också underrätta myndigheten om hotet inte avvärjts genom de vidtagna åtgärderna.

Miljöriskområden

14 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om miljöriskområden.

Länsstyrelsen skall genom beslut förklara ett mark- eller vattenområde för miljöriskområde om det är så allvarligt förorenat att det med hänsyn till riskerna för människors hälsa och miljön är nödvändigt att föreskriva om begränsningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått. Vid förklaringen skall beaktas föroreningarnas hälso- och miljöfarlighet, föroreningsgraden, förutsättningarna för spridning och den omgivande miljöns känslighet.

15 §

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som är ansvarig enligt 8 § att ge in den utredning som behövs för prövningen. I föreläggandet får länsstyrelsen föreskriva om tillträde för efterbehandling enligt 28 kap. 5 §.

Länsstyrelsen kan även låta utföra nödvändig utredning på den ansvariges bekostnad.

16 §

När ett område förklaras som miljöriskområde skall länsstyrelsen besluta om inskränkningar i markanvändningen eller om att vissa åtgärder som fastighetsägare eller någon annan vill vidta skall vara förenade med villkor eller skall föregås av en anmälan till tillsynsmyndigheten. Sådana inskränkningar och sådan anmälningsplikt som anges i första stycket får avse grävning, schaktning och markarbeten, bebyggelseåtgärder, ändrad markanvändning samt andra åtgärder som kan innebära

- att belastningen av föroreningar i och omkring området kan komma att öka,*
- att den miljömässiga situationen annars försämras, eller*
- att framtida efterbehandlingsåtgärder försvåras. Länsstyrelsen får även besluta att sådana åtgärder inte får vidtas eller att fastighet inte får överlätas förrän nödvändiga markundersökningar har utförts.*

17 §

Länsstyrelsen skall ändra eller meddela nya villkor eller upphäva beslutet om miljöriskområde när ett miljöriskområde har efterbehandlats eller när förorening-

arna där av någon annan orsak minskat så att meddelade villkor om inskränkningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått inte längre är nödvändiga.

18 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om miljöriskområden.

15 kap. Avfall och producentansvar

34 §³

Tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer en ekonomisk säkerhet för att de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten fullgörs eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande.

Tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet *enligt 16 kap. 3 §* för att de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten fullgörs.

³ Senaste lydelse 2002:175.

16 kap. Allmänt om prövningen

3 §

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd, godkännande eller dispens besluta om ytterligare säkerhet.

I fråga om beskaftenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsokningsbalken. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

En säkerhet skall godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av den.

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig eller att den är större än vad som behövs, kan den myndighet som prövar frågan om tillstånd, godkännande eller dispens på länsstyrelsens eller verksamhetsutövarens begäran besluta om en anpassning av säkerheten till det aktuella behovet.

Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen.

13 §

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata

naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk. För att få överklaga domar och beslut skall en förening ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens *eller tillsyn* enligt denna balk. För att få överklaga domar och beslut skall en förening ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Ideell förening får dock inte överklaga beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

En miljöorganisation som vill överklaga en dom eller ett beslut som avses i första stycket skall göra det innan tiden för överklagande gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

24 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m.m.

1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet ut-

utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 12 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13-17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom brådskande förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

förandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 12 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13-17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom beslut om fastställande av avhjälpande åtgärder enligt 26 kap. 8 a § och genom brådskande förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket.

26 kap. Tillsyn

Fastställande av avhjälpande åtgärder

8 a §

Uppkommer sådan allvarlig miljöskada som avses i 10 kap. 1 § skall tillsynsmyndigheten fastställa vilka åtgärder som behövs för att avhjälpa skadan. Därvid skall i första hand väljas åtgärder som undanröjer alla betydande risker för människors hälsa och som vid skada på vatten eller biologisk mångfald medför att miljön återställs till tillståndet

vid tiden för skadetillfället.

Om det i samband med avhjälpandet av den allvarliga miljöskadan också finns behov av åtgärder för att avhjälpa föroreningsskador enligt 10 kap. 2 § tredje stycket skall tillsynsmyndigheten även besluta om ett sådant avhjälpande.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter till ledning för tillsynsmyndighetens bedömning enligt första stycket

31 kap. Ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprovning av vattenverksamhet m.m.

Ersättning vid vissa myndighetsbeslut

11 a §

I fall som avses i 10 kap. 4 § 3. har verksamhetsutövaren rätt till ersättning för de kostnader som han åsamkats för förebyggande och avhjälpande åtgärder med anledning av miljöskador som följt på efterlevnaden av det tvingande myndighetsbeslutet.

Ersättningen betalas enligt 7 §.

13 §

Har inte överenskommelse träffats om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och har inte rätten till talan gått förlorad enligt 12 §, skall den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan hos miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Sådan talan skall väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft vid påföljd att rätten till ersättning eller inlösen annars går förlorad.

*Första stycket gäller även
anspråk på ersättning enligt 11a §
men talan får i sådant fall väckas
inom två år från det att kostna-
derna har uppkommit.*

1. Denna lag träder i kraft den 30 april 2007.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om miljöskador som ursakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 30 april 2007, eller som ägt rum senare men härrör från verksamhet som avslutats före detta datum.

Remissinstanserna

Justitieombudsmannen, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Växjö tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Umeå tingsrätt, Domstolsverket, Riksåklagaren, Statskontoret, Gentekniknämnden, Kommerskollegium, Krisberedskapsmyndigheten, Konjunkturinstitutet, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, Statens räddningsverk, Riksrevisionen, Kammarkollegiet, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Boverket, Skogsstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens Energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling, Generalläkaren vid försvarsmakten, Sveriges geologiska undersökning, Arbetsmiljöverket, Arbetslivsinstitutet, Affärsverket Statens Järnvägar, Bergsstaten, Stockholms kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Kristianstads kommun, Falu kommun, Tanums kommun, Botkyrka kommun, Lycksele kommun, Luleå kommun, Helsingborgs kommun, Örnsköldsviks kommun, Kalmar kommun, Borås kommun, Trollhättans kommun, Järfälla kommun, Skellefteå kommun, Lunds kommun, Varbergs kommun, Östersunds kommun, Norsjö kommun, Uppsala kommun, Båstads kommun, Habo kommun, Mullsjö kommun, Hörby kommun, Nyköpings kommun, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Beijerinstitutet, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Företagarförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Svenskt Vatten, Svensk Energi, Näringslivets regelnämnd, Advokatfirman Åberg & Co AB, Alrutz' Advokatbyrå AB, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Föreningen för Gruvor, Mineral- och Metallproducenter i Sverige, Företagarna, Invest in Sweden Agency, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Jernkontoret, Jernhusen AB, Konkursförvaltarkollegiernas förening, LRF Skogsägarna, Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Svenska Naturskyddsföreningen, Plast- och kemiföretagen, Riksförbundet enskilda vägar, Skogsindustrierna, Stockholms hamn AB, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenska Revisorsamfundet, Svenska Torvproducentföreningen, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Sveriges Bergmaterialindustri, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges jordägarförbund, Sveriges Redovisningskonsulters Förbund, Teknikföretagen, Vattenbrukarnas riksförbund, Världsnaturfonden.

Kemikalieinspektionens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom förskrivs att 29 kap. 6 och 9 §§ miljöbalken (1998:808) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

6 §

3. i fråga om tvätt- eller rengöringsmedel bryter mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel¹ genom att låta bli att märka förpackningar enligt vad som krävs i förordningens artikel 11

4. i fråga om kemiska produkter bryter mot en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) samt om inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet genom att

a) låta bli att lämna säkerhetsdatablad enligt vad som krävs i förordningens artikel 31, eller

b) lämna oriktig eller bristfällig uppgift i säkerhetsdatabladet.

9 §²

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

12. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2 genom att för borttransport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har det tillstånd som krävs

12. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2 genom att för borttransport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har det tillstånd som krävs

¹ EUT L 104, 8.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0648).

² Senaste lydelse 2006:1014.

för en sådan transport.

för en sådan transport,

13. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 och 36 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) samt om inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2007.