

Lagrådsremiss

Ansvar för miljöskador i Sveriges ekonomiska zon

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 28 februari 2019

Amanda Lind

Egon Abresparr
(Miljö- och energidepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i miljöbalken. Ändringarna innebär att miljöbalken ska tillämpas även i fråga om allvarliga miljöskador i Sveriges ekonomiska zon och att den som på en fastighet, byggnad eller anläggning ska vidta en åtgärd för att enligt 10 kap. miljöbalken avhjälpa en miljöskada ska ha rätt till tillträde till fastigheten, byggnaden eller anläggningen under en viss tid.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Allvarlig miljöskada i Sveriges ekonomiska zon	8
5	Tillträde för att avhjälpa en miljöskada	9
6	Sveriges sjöterritorium och maritima zoner	11
7	Ikraftträdande	12
8	Konsekvenser	12
9	Författningskommentar	14
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	17
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	18
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	21

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att 1 kap. 2 §, 5 kap. 13 § och 28 kap. 5 § ska ha följande lydelse, *dels* att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 22 §, och närmast före 10 kap. 22 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §²

Bestämmelserna i denna balk om hushållning med mark- och vattenområden, tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 22 § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

5 kap.

13 §³

För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön *skall* Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i

För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön *ska* Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i

1. Bottenvikens vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenviken,

2. Bottenhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenhavet,

3. Norra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i södra Ålands hav eller norra Gotlandshavet,

4. Södra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU.

² Senaste lydelse 2016:782.

³ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2018:1407.

västra Gotlandshavet, östra Gotlandshavet, Bornholmshavet, Arkonahavet eller Öresund, och

5. Västerhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Västerhavet.

I varje vattendistrikt ingår *det* anslutande *grundvattnet* och *det* anslutande *kustvattenområdet* ut till *en nautisk mil utanför den baslinje som avses i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium*.

I varje vattendistrikt ingår anslutande *grundvatten* och anslutande *kustvatten* ut till *de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner*.

Med avrinningsområde avses ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom ett enda utlopp eller delta.

Ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde *skall* hänföras till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast.

Regeringen *meddelar* föreskrifter om gränsdragningen mellan vattendistrikten. Vid gränsdragningen får ett enskilt avrinningsområde hänföras till annat vattendistrikt än vad som följer av första stycket, om det är lämpligt med hänsyn till förvaltningsarbetet.

Ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde *ska* hänföras till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast.

Regeringen *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* föreskrifter om gränsdragningen mellan vattendistrikten. Vid gränsdragningen får ett enskilt avrinningsområde hänföras till annat vattendistrikt än vad som följer av första stycket, om det är lämpligt med hänsyn till förvaltningsarbetet.

10 kap.

Allvarliga miljöskador i Sveriges ekonomiska zon

22 §

I fråga om sådana allvarliga miljöskador som avses i 1 § andra stycket 2 ska bestämmelserna i denna balk tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.

28 kap.

5 §⁴

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 avhjälpa 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 mark- och miljödomstol.

Länsstyrelsen får besluta *att den som på en fastighet, byggnad eller anläggning ska vidta en åtgärd för att enligt 10 kap. avhjälpa en miljöskada ska ha rätt till tillträde till fastigheten, byggnaden eller anläggningen under en viss tid.*

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

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

3 Ärendet och dess beredning

EU har antagit ett direktiv som fastställer minimikrav för att förebygga allvarliga olyckor vid olje- och gasverksamhet till havs och för att begränsa konsekvenserna av sådana olyckor. Direktivet kallas här offshoredirektivet, men dess fullständiga namn är Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU av den 12 juni 2013 om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs och om ändring av direktiv 2004/35/EG. Genom offshoredirektivet görs ändringar i miljöansvarsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. I svensk lagstiftning genomförs miljöansvarsdirektivet bland annat med bestämmelser i 10 kap. miljöbalken och förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador, se propositionen Ett utvidgat miljöansvar (prop. 2006/07:95 bet. 2006/07: MJU17, rskr. 2006/07:207).

Europeiska kommissionen har granskat det svenska genomförandet av offshoredirektivet i den del det avser ändringen i miljöansvarsdirektivet och bedömt att det behövs ändringar i den svenska lagstiftningen (dnr M2017/02861/R och M2018/02096/R).

Statens geotekniska institut har i sin rapport Juridiska flaskhalsar i efterbehandlingsarbetet redovisat ett antal förslag i syfte att förbättra arbetet med sanering av förorenade områden. I detta lagstiftningsärende behandlas förslaget i rapporten om att ändra tillträdesreglerna i 28 kap. miljöbalken så att huvudmannen vid statligt medfinansierad efterbehandling kan garanteras tillträde mot fastighetsägarens vilja (dnr M2013/01699/R).

Havs- och vattenmyndigheten har uppmärksammat regeringen på att en hänvisning behöver uppdateras i 5 kap. 13 § miljöbalken.

Med anledning av detta har Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) tagit fram promemorian Förbättrat genomförande av miljöansvarsdirektivet (dnr M2018/02563/R) med förslag till ändringar för att bland annat förtydliga och förstärka genomförandet av direktivet. Promemorian innehåller förslag till såväl lag- som förordningsändringar. Förslagen till lagändringar behandlas i detta lagstiftningsärende. En sammanfattning av promemorian i den del som avser lagförslaget finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och energidepartementet (dnr M2018/02563/R).

4 Allvarlig miljöskada i Sveriges ekonomiska zon

Regeringens förslag: I fråga om allvarliga miljöskador på ett vattenområde eller grundvatten ska miljöbalken tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig förutom *Försvarsmakten* är positiva till eller har inte några synpunkter på förslaget till lagändringar om utvidgat tillämpningsområde för miljöbalken. Försvarsmakten anser att ett omtag kring förändringen bör göras för att i bestämmelsen precisera vilken typ av förorening som ska åtgärdas för att kunna bedöma och vidta eventuella materiella och infrastrukturella åtgärder.

Skälen för regeringens förslag

Miljöansvarsdirektivet har ändrats genom offshoredirektivet

Genom artikel 38.1 i offshoredirektivet ändrades artikel 2.1 b i miljöansvarsdirektivet med avseende på definitionen av ”skador på vatten” på så sätt att ett nytt led, ii, lades till. Artikel 2.1 b fick följande lydelse.

- b) *skador på vatten*, dvs. skador som har betydande negativa effekter
 - i) på det berörda vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status 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, eller
 - ii) på miljöstatusen för de berörda marina farvattnen, enligt definitionen i direktiv 2008/56/EG, i den mån särskilda aspekter av den marina miljöns miljöstatus inte redan beaktas i direktiv 2000/60/EG.

Tillämpning utanför territorialgränsen

Miljöbalken är enligt grundläggande rättsliga principer tillämplig endast på svenskt territorium. Tillämpningsområdet kan dock utvidgas till att sträcka sig utanför svenskt territorium om det särskilt anges i miljöbalken eller i annan lag, jfr propositionen Miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 2 s. 11) och propositionen Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon (prop. 2007/08:154 s. 8 f.). Sådana bestämmelser finns i 1 kap. miljöbalken som reglerar miljöbalkens mål och tillämpningsområde, i 7 kap. som innehåller bestämmelser om skydd av områden och i 15 kap. som innehåller bestämmelser om avfall. I lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon finns också bestämmelser som utsträcker miljöbalkens tillämpningsområde utanför Sveriges territorium.

Genom bestämmelserna i lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln är de allmänna hänsynsreglerna, däribland den rättsligt bindande materiella regeln i 2 kap. 8 § miljöbalken, tillämpliga

även inom den ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln. Enligt 2 kap. 8 § miljöbalken gäller att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess att skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. Reglerna i 10 kap. är en precisering av detta ansvar. I miljöbalken finns också en bestämmelse i 7 kap. 32 § som innebär att balkens bestämmelser om Natura 2000-områden ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.

Enligt den utvidgade definitionen av skador på vatten i miljöansvarsdirektivets artikel 2.1 b ii ska direktivet tillämpas inte bara på kust- och territorialvatten utan även ut till den yttersta gränsen för den ekonomiska zonen.

Som nämnts innehåller miljöbalken och annan lagstiftning regler till skydd för och bevarande av den marina miljön i den ekonomiska zonen. Svensk lagstiftning innehåller dock inte några regler som direkt avser skada på miljöstatusen utanför territorialgränsen och de därav följande kraven enligt miljöansvarsdirektivet. För att miljöansvarsdirektivets bestämmelser om miljöansvar ska få rättsligt bindande effekt i ekonomiska zonen bör det därför införas en ny paragraf i miljöbalken, 10 kap. 22 §, med innebörden att bestämmelserna i miljöbalken ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon i fråga om allvarliga miljöskador på ett vattenområde eller grundvatten. Det bör även göras en följdändring i 1 kap. 2 § miljöbalken på så sätt att den nya bestämmelsen 10 kap. 22 § läggs till i uppräknningen över bestämmelser om miljöbalkens tillämpningsområde utanför Sveriges gränser.

Den nya bestämmelsen i 10 kap. 22 § miljöbalken reglerar endast det territoriella tillämpningsområdet för miljöbalkens bestämmelser i fråga om allvarliga miljöskador. Vägledande för att avgöra vilken påverkan som utgör en allvarlig miljöskada är begreppen miljöstatus i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område respektive vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Det är alltså inte möjligt att inom ramen för detta ärende precisera vilken typ av förorening som ska åtgärdas, på det sätt som *Försvarsmakten* begärt.

5 Tillträde för att avhjälpa en miljöskada

<p>Regeringens förslag: Länsstyrelsen får besluta att den som på en fastighet, byggnad eller anläggning ska vidta en åtgärd för att enligt 10 kap. miljöbalken avhjälpa en miljöskada ska ha rätt till tillträde till fastigheten, byggnaden eller anläggningen under en viss tid.</p>

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig är positiva till eller har inte några synpunkter på förslaget till lagändringar

om tillträdesrätt i 28 kap. miljöbalken. *Statens geotekniska institut* bedömer att den föreslagna ändringen möjliggör önskat resultat. *Försvarsmakten* anser dock att ett undantag bör införas för de fastigheter, byggnader och anläggningar som myndigheten nyttjar, med anledning av rikets säkerhet samt då dessa utgör skyddsvärda objekt som inte länsstyrelsen bör ha möjlighet att medge tillträde till.

Skälen för regeringens förslag: I förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande finns bestämmelser om bidrag för att avhjälpa föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken. Bidrag kan ges till undersöknings- och avhjälpandeåtgärder enligt vad som närmare specificeras i 2 § i nämnda förordning. Naturvårdsverket ansvarar för bedömningar, prioriteringar och utbetalningar av medel, men det är länsstyrelsen som ansöker om och erhåller bidraget. Länsstyrelsen får besluta att överlämna bidraget till en kommun eller till en annan myndighet som är huvudman för avhjälpandet.

I de fall ett område har prioriterats för statliga bidrag och en myndighet eller en kommun har utsetts att vara huvudman för projektet är markägaren normalt intresserad av att föroreningsskadan avhjälpas. För de ovanliga fallen att ägaren eller innehavaren av marken skulle motsätta sig ett avhjälpande ges i 28 kap. 5 § miljöbalken ett rättsligt stöd för att tvångsvis genomföra åtgärder för den som är skyldig enligt 10 kap. miljöbalken att avhjälpa en miljöskada. En kommun eller en myndighet som har utsetts att vara huvudman för ett efterbehandlingsprojekt kan emellertid inte anses ha en skyldighet enligt 10 kap. miljöbalken att avhjälpa en miljöskada. Bestämmelsen i 28 kap. 5 § miljöbalken bör därför ändras så att den som ska vidta en åtgärd för att avhjälpa en miljöskada kan ges rätt till tillträde efter beslut av länsstyrelsen. Kommunen eller myndigheten ges därmed en tillträdesrätt eftersom de genom huvudmannaskapet har åtagit sig ansvaret för att avhjälpa skadan.

När det gäller det som *Försvarsmakten* har anfört om att ett undantag bör införas för de fastigheter, byggnader och anläggningar som *Försvarsmakten* nyttjar kan konstateras att 28 kap. miljöbalken, utöver i 5 §, innehåller flera bestämmelser som möjliggör beslut om tillträde till fastigheter, anläggningar och byggnader. Något undantag för de fastigheter, anläggningar och byggnader som *Försvarsmakten* nyttjar finns inte. Den ändring av 28 kap. 5 § miljöbalken som nu föreslås syftar endast till att möjliggöra för tillträdesbeslut när en kommun eller en myndighet har utsetts att vara huvudman för ett efterbehandlingsprojekt. Det rör sig alltså om en mindre ändring som inte i sig bör föranleda ett undantag som avviker från miljöbalkens övriga regler om tillträde.

Därutöver är tillträdesbestämmelsen i 28 kap. 5 § avsedd för de ovanliga fall då markägaren motsätter sig ett avhjälpande av en miljöskada. När staten, till exempel genom *Försvarsmakten*, bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd är en naturlig utgångspunkt att staten tar ansvar för avhjälpande av miljöskador som orsakas av verksamheten eller åtgärden. Denna utgångspunkt gäller även inom ramen för *Försvarsmaktens* verksamhet i den mån denna inte enligt 22 § förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador är undantagen kraven på avhjälpande. Undantaget för försvarsverksamheter följer av att miljöansvarsdirektivet enligt artikel 4.6 inte omfattar verksamheter vars främsta syfte är att tillhandahålla tjänster åt det

nationella försvaret eller tjäna internationell säkerhet, se propositionen Ett utvidgat miljöansvar (prop. 2006/07:95 s. 83 och 84).

Utgångspunkten är alltså att bestämmelsen om beslut om tillträde inte kommer att behöva användas när det gäller fastigheter, anläggningar och byggnader som nyttjas av Försvarsmakten. Om det ändå skulle bli aktuellt, gäller att förutsättningarna för tillträde kan vara begränsade med anledning av att den aktuella fastigheten, anläggningen eller byggnaden utgör ett skyddsobjekt, vilket typiskt sätt innebär tillträdesförbud för de som är obehöriga enligt skyddslagen (2010:305). Vilka som är behöriga avgörs av den som äger eller nyttjar skyddsobjektet. Även byggnader, andra anläggningar och områden som ägs av enskilda kan beslutas vara skyddsobjekt. Ett skäl för att det fattats ett sådant beslut kan vara att det på byggnaden bedrivs säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Länsstyrelsen måste vid beslut om tillträde till en sådan byggnad för att avhjälpa en miljöskada försäkra sig om att åtgärderna inte innebär risk för skada för Sveriges säkerhet.

Det finns därmed inte skäl att införa ett sådant undantag för försvarsanläggningar som Försvarsmakten har efterfrågat.

6 Sveriges sjöterritorium och maritima zoner

Regeringens förslag: En hänvisning i miljöbalken till vattendistriktens geografiska omfattning justeras så att rätt uttryck används och hänvisningen görs till rätt bestämmelser.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig är positiva till eller har inte några synpunkter på lagändringarna som rör Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Några länsstyrelser, däribland *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* som även är vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt, anser att för frågor som rör vattenförvaltningen innebär förslaget att ändringar behöver göras i avgränsningen av kustvattenförekomsterna i vattendistriktet.

Skälen för regeringens förslag: Lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner ersatte bland annat lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. I en bilaga till den nya lagen anges de särskilda avgränsningslinjer i havet, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som förekommer inom EU-samarbetet med enhetliga geografiska koordinater. I 4 kap. 10 § första stycket miljöbalken ändrades hänvisningen från den baslinje som avses i den gamla lagen om Sveriges sjöterritorium till de särskilda avgränsningslinjer som framgår av bilaga 6 till den nya lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner, se propositionen Sveriges sjöterritorium och maritima zoner (prop. 2016/17:215, bet. 2017/18:UU7 och rskr. 2017/18:49).

I 5 kap. 13 § andra stycket miljöbalken finns en hänvisning till samma avgränsningslinjer som i 4 kap. 10 § första stycket miljöbalken. Av förbi-seende gjordes dock inte motsvarande ändring i 5 kap. 13 §. Den ändringen bör göras.

Den föreslagna följdändringen i 5 kap. 13 § miljöbalken är en anpassning till den geografiska avgränsning som vattendistriktet har fått genom den nya lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. De eventuella problem som den nya avgränsningen kan föranleda för vattenförvaltningen måste hanteras i ett annat sammanhang. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*s synpunkter kan alltså inte hanteras inom ramen för detta ärende.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2019.
--

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Remissinstanserna yttrar sig inte i frågan om ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom en del av de föreslagna författningsändringarna avser genomförande av ett direktiv och är föranledda av kritik från kommissionen bör de träda i kraft så snart som möjligt. Övriga författningsändringar bör träda i kraft samtidigt.

8 Konsekvenser

Allvarlig miljöskada i Sveriges ekonomiska zon

En bedömning av konsekvenserna av att genomföra miljöansvarsdirektivet har tidigare gjorts i propositionen Ett utvidgat miljöansvar (prop. 2006/07:95). Syftet med det nu aktuella förslaget är att komma till rätta med en brist i genomförandet av offshoredirektivet i den del som avser ändringen i miljöansvarsdirektivet och som kommissionen pekat på i sin granskning av Sveriges genomförande.

Förslagen medför att de svenska bestämmelserna på ett tydligare sätt genomför direktivet. Ändringarna går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Mot bakgrund av kommissionens kritik och att kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot Sverige är förändringar i den svenska lagstiftningen nödvändiga. Förslaget är avsett att komma till rätta med de brister som kommissionen pekat på och som kräver ändring i lag. Det är inte möjligt att komma till rätta med bristerna genom vägledning eller frivilliga åtaganden. Om kommissionen bedömer att Sverige inte genomfört ändringar som motsvarar

miljöansvarsdirektivets krav kan kommissionen gå vidare i överträdelseförfarandet och komma att väcka talan om fördragsbrott mot Sverige i EU-domstolen.

De ändringar som föreslås är endast mindre justeringar av den reglering som tidigare genomförts och förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse.

Tillträde under viss tid för att avhjälpa en miljöskada

I de allra flesta fall är markägaren intresserad av att efterbehandling genomförs. Den föreslagna ändringen ger en möjlighet till tillträde för de ovanliga fall då markägaren motsätter sig att en miljöskada avhjälps trots att området har prioriterats för statliga bidrag. Bestämmelsen aktualiserar därför det skydd för egendom som gäller enligt 2 kap. 15 § regeringsformen, artikel 17 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen ger skydd mot bland annat ingrepp som innebär att det allmänna inskränker användningen av enskildas mark och byggnader. En sådan rådgivningsinskränkning är tillåten enligt regeringsformen bara om den görs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den närmare innebörden av uttrycket allmänna intressen är inte möjligt att beskriva i detalj men det handlar ofta om sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt. I praktiken blir det ofta fråga om att göra en proportionalitetsbedömning när det avgörs vad som är ett angeläget allmänt intresse. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån också bli föremål för en politisk värdering där hänsyn tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle, se propositionen Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor (prop. 1993/94:117 s. 48). Även artikel 17 i EU-stadgan och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen bygger på att det görs en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen samt att en rimlig balans uppnås däremellan.

Om någon reglering inte kommer till stånd skulle en kommun eller en myndighet som har utsetts till huvudman inte kunna avhjälpa en miljöskada inom områden som har prioriterats för efterbehandling om markägaren motsätter sig åtgärden. Det övergripande syftet med efterbehandling av förorenade områden är att minska riskerna för människors hälsa och miljön. Arbetet är en viktig del för att nå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, men även andra miljö kvalitetsmål. Att avhjälpa en miljöskada är alltså av starkt allmänt intresse som väger tungt vid en proportionalitetsbedömning.

Bestämmelsen förväntas tillämpas endast i begränsad omfattning. För kommuner och myndigheter som genomför efterbehandling medför förslaget endast fördelar genom förbättrade möjligheter till tillträde. För ägare till sådana fastigheter som har prioriterats eller kan komma att prioriteras för efterbehandling och som motsätter sig sådan innebär förslaget en rådgivningsinskränkning. I 28 kap. 6 § miljöbalken finns en aktsamhetsregel som är gemensam för bestämmelserna om tillträde. Undersökningar och

andra åtgärder ska utföras så att minsta skada och intrång orsakas och tillträde till bostäder är begränsad med hänsyn till det särskilda integritetsintrång som ett sådant tillträde innebär. Vidare följer av 28 kap. 5 § miljöbalken att det är länsstyrelsen som prövar frågan om tillträde. Det innebär att förvaltningslagens (2017:900) regler för handläggning av förvaltningsärenden blir tillämpliga. Bland annat ska den som berörs av tillträdet beredas tillfälle att yttra sig och prövningsmyndigheten ska enligt 5 § tredje stycket förvaltningslagen göra en proportionalitetsbedömning (se prop. 2016/17:180 s. 60 f.). Det innebär att en åtgärd endast får vidtas om den är nödvändig, lämplig och proportionerlig. Sammanfattningsvis är bedömningen att den marginella utökning av tvångsingreppen i 28 kap. miljöbalken som nu föreslås är förenlig med egendomsskyddet i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen, artikel 17 i EU-stadgan och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Sveriges sjöterritorium och maritima zoner

Konsekvenserna av att vattendistriktet avgränsas genom avgränsningslinjer som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner i stället för baslinjer enligt den upphävda lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium har redan bedömts i lagstiftningsärendet om den nya lagen om Sveriges sjöterritorium (prop. 2016/17:215).

9 Författningskommentar

1 kap.

2 § Bestämmelserna i denna balk om hushållning med mark- och vattenområden, tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 22 § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Paragrafens *första stycke* innehåller bestämmelser om miljöbalkens tillämpningsområde utanför Sveriges gränser i fråga om geologisk lagring av koldioxid.

Andra stycket innehåller en upplysning om att det finns ytterligare bestämmelser om miljöbalkens tillämpning utanför Sveriges gränser i balken och i annan lagstiftning. Det nya i bestämmelsen är att en hänvisning till den nya 10 kap. 22 § har lagts till. Genom den nya hänvisningen upplyses det om att miljöbalken ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon i fråga om allvarliga miljöskador på ett vattenområde eller grundvatten.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

5 kap.

13 § För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön ska Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i

1. *Bottenvikens vattendistrikt*: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenviken,

2. Bottenhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenhavet,

3. Norra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i södra Ålands hav eller norra Gotlandshavet,

4. Södra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i västra Gotlandshavet, östra Gotlandshavet, Bornholmshavet, Arkonahavet eller Öresund, och

5. Västerhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Västerhavet.

I varje vattendistrikt ingår anslutande *grundvatten* och anslutande *kustvatten* ut till *de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.*

Med avrinningsområde avses ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom ett enda utlopp eller delta.

Ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde ska hänföras till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § *regeringsformen* meddela föreskrifter om gränsdragningen mellan vattendistrikten. Vid gränsdragningen får ett enskilt avrinningsområde hänföras till annat vattendistrikt än vad som följer av första stycket, om det är lämpligt med hänsyn till förvaltningsarbetet.

I paragrafen, som tidigare hade beteckningen 5 kap. 10 §, beskrivs Sveriges indelning i vattendistrikt.

Ändringen i *andra stycket* innebär att hänvisningen till baslinjer enligt den upphävda lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium ersätts av en hänvisning till de avgränsningslinjer som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Lagen om Sveriges sjöterritorium har ersatts av lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner (prop. 2016/17:215, bet. 2017/18:UU7, rskr. 2017/18:49).

Första och fjärde styckena moderniseras språkligt. I *femte stycket* görs en språklig ändring för att tydliggöra att bestämmelsen är en upplysningsbestämmelse (se propositionen Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, prop. 2003/04:2 s. 26), det vill säga en upplysning om att regeringen enligt 8 kap. 7 § *regeringsformen* kan komma att meddela verkställighetsföreskrifter eller föreskrifter med stöd av restkompetensen. Ingen förändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

10 kap.

22 § *1 fråga om sådana allvarliga miljöskador som avses i 1 § andra stycket 2 ska bestämmelserna i denna balk tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.*

Paragrafen är ny och innebär att miljöbalken ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon i fråga om allvarliga miljöskador på ett vattenområde eller grundvatten i zonen. För sådana miljöskador ska alltså de bestämmelser i 10 kap. som handlar om allvarliga miljöskador, men även till exempel den bevisbörderegeln som finns i 2 kap. 1 § tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en allvarlig miljöskada på ett vattenområde

eller grundvatten i Sveriges ekonomiska zon är alltså ansvarig för att avhjälpa skadan enligt 10 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

28 kap.

5 § Länsstyrelsen får besluta *att den som på* en fastighet, byggnad eller anläggning *ska vidta en åtgärd för att enligt 10 kap. avhjälpa en miljöskada ska ha rätt till tillträde till fastigheten, byggnaden eller anläggningen under en viss tid.*

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

I paragrafen ges ett rättsligt stöd för att tvångsvis genomföra åtgärder för att avhjälpa en miljöskada.

Första stycket ändras så att kravet på att det ska finnas en skyldighet enligt 10 kap. att vidta en åtgärd för att avhjälpa en miljöskada tas bort. I stället används uttrycket ”ska vidta en åtgärd”. Ändringen innebär att tillträdesrätten inte längre är knuten till att den som begär tillträde har en skyldighet att avhjälpa en miljöskada enligt ansvarsbestämmelserna i 10 kap. Det är fortfarande länsstyrelsen som ska fatta ett beslut om tillträde. Genom ändringen kan en kommun eller en myndighet som har utsetts att vara huvudman för att avhjälpa en föroreningskada ges rätt att vidta åtgärder på en fastighet, byggnad eller anläggning som tillhör någon annan. Det är alltså fråga om sådana fall där avhjälpan ska genomföras enligt bestämmelserna i förordningen (2004:100) om avhjälpan av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpan.

Det ska även fortsättningsvis vara möjligt för länsstyrelsen att besluta om tillträde för den som har en skyldighet enligt 10 kap. att avhjälpa en miljöskada.

Innebörden av ordet avhjälpan förklaras i 10 kap. 1 § tredje stycket. Där framgår att åtgärder som ska vidtas innefattar såväl undersökning som efterbehandling.

Bestämmelsen moderniseras också språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Sammanfattning av promemorian

I promemorian föreslås ändringar i miljöbalken för att förbättra genomförandet av miljöansvarsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador). De föreslagna ändringarna innebär att miljöbalkens bestämmelser om allvarliga miljöskador även ska tillämpas i Sveriges ekonomiska zon.

Det föreslås även en ändring i tillträdesbestämmelserna i 28 kap. miljöbalken. Ändringen innebär att en kommun eller en myndighet som ska genomföra efterbehandling i egenskap av huvudman enligt förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpande kan ges tillträde till en fastighet, byggnad eller anläggning för att vidta åtgärderna. Det görs också en hänvisning till den nya lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner och en redaktionell ändring i 5 kap. miljöbalken.

Promemorians lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 1 kap. 2 §, 5 kap. 13 § och 28 kap. 5 § ska ha följande lydelse, *dels* att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 22 §, och närmast före 10 kap. 22 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §⁵

Bestämmelserna i denna balk om hushållning med mark- och vattenområden, tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 22 § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

5 kap.

13 §⁶

För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön *skall* Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i

För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön *ska* Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i

1. Bottenvikens vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenviken,

2. Bottenhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenhavet,

3. Norra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i södra Ålands hav eller norra Gotlandshavet,

4. Södra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i västra Gotlandshavet, östra Gotlandshavet, Bornholmshavet, Arkonahavet eller Öresund, och

⁵ Senaste lydelse 2016:782.

⁶ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2018:1407.

5. Västerhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Västerhavet.

I varje vattendistrikt ingår *det* avslutande *grundvattnet* och *det* avslutande *kustvattenområdet* ut till *en nautisk mil utanför den baslinje som avses i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium*.

I varje vattendistrikt ingår anslutande *grundvatten* och anslutande *kustvatten* ut till *de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner*.

Med avrinningsområde avses ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom ett enda utlopp eller delta.

Ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde *skall* hänföras till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast.

Regeringen *meddelar* föreskrifter om gränsdragningen mellan vattendistrikten. Vid gränsdragningen får ett enskilt avrinningsområde hänföras till annat vattendistrikt än vad som följer av första stycket, om det är lämpligt med hänsyn till förvaltningsarbetet.

Ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde *ska* hänföras till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast.

Regeringen *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* föreskrifter om gränsdragningen mellan vattendistrikten. Vid gränsdragningen får ett enskilt avrinningsområde hänföras till annat vattendistrikt än vad som följer av första stycket, om det är lämpligt med hänsyn till förvaltningsarbetet.

10 kap.

Allvarliga miljöskador i Sveriges ekonomiska zon

22 §

I fråga om sådana allvarliga miljöskador som avses i 1 § andra stycket 2 ska bestämmelserna i denna balk tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.

28 kap.

5 §⁷

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*

Länsstyrelsen får besluta *att den som på* en fastighet, byggnad eller anläggning *ska vidta en åtgärd för att enligt 10 kap. avhjälpa en miljöskada ska ha rätt till tillträde till*

⁷ Senaste lydelse 2010:923.

10 kap. att där vidta en åtgärd för att avhjälpa 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 mark- och miljödomstol.

fastigheten, byggnaden eller anläggningen under en viss tid.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Förteckning över remissinstanserna

Yttrande har kommit in från Arvika kommun, Bollnäs kommun, Försvarsmakten, Göteborgs kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet Katrineholms kommun, Kemikalieinspektionen, Kiruna kommun, Kungliga tekniska högskolan, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Lidköpings kommun, Luleå kommun, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Hallands, Kalmar (även vattenmyndighet), Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västerbottens, Västernorrlands, Västmanlands (även vattenmyndighet), Västra Götalands (även vattenmyndighet), och Östergötlands län, Matfiskodlarna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Regelrådet, Robertsfors kommun, Sjöfartsverket, Skärgårdarnas Riksförbund, Solna kommun, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Svensk Sjöfart, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges lantbruksuniversitet, Trafikverket, Transportstyrelsen, Uppsala kommun, Vaggeryds kommun, Vellinge kommun, Vännäs kommun och Åtvidabergs kommun

Svar har inte kommit in från Alvesta kommun, Eda kommun, Fiskekommunerna, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Havsmiljöinstitutet Höganäs kommun, IVL Svenska miljöinstitutet, Lantbrukarnas riksförbund, Lekebergs kommun, Maritimt forum, Naturskyddsföreningen, Nykvarns kommun Nyköpings kommun, Oskarshamns kommun, Partille kommun, Ragunda kommun, Rättviks kommun, Samförvaltning norra Bohuslän, Skärgårdsstiftelsen, Storumans kommun, SWEMARC, Svensk skaldjursodling producentorganisation, Svenskt näringsliv, Vattenbrukscentrum Norr, Vattenbrukscentrum Ost, Världsnaturfonden WWF, Ystads kommun, Årjängs kommun och Älvkarleby kommun.