

3 Anmälningssplikt för mindre vattenverksamheter

Förslag

Vi föreslår att det införs en anmälningssplikt för vissa mindre vattenverksamheter. Anmälan om vattenverksamhet bör göras till länsstyrelsen. Förslaget innebär att färre vattenverksamheter behöver tillståndsprövas hos miljödomstolen. För de verksamheter som omfattas av anmälningssplikt blir förfarandet enklare, billigare och snabbare än om de skulle prövas i ett tillståndsförfarande.

För att reglerna om anmälningssplikt skall bli tydliga och enkla att tillämpa bör de anmälningsspliktiga verksamheterna räknas upp i en lista. Om en verksamhet inte finns med i listan kommer den i regel att kräva tillstånd. Varken tillstånd eller anmälan krävs dock om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

De regler vi föreslår är anpassade till det befintliga regelsystemet för vattenverksamhet. Eventuella civilrättsliga frågor om ersättning för skada och intrång samt tvångsrätt skall även i fortsättningen prövas av miljödomstol. Tillstånd kommer därför att krävas för anmälda verksamheter som ger upphov till yrkanden av det slaget. Länsstyrelsen skall därutöver kunna föreskriva att tillstånd krävs för en anmäld vattenverksamhet om denna kan medföra betydande påverkan på allmänna intressen. De föreslagna reglerna kommer att motverka de problem som kan uppkomma genom att de listade verksamheterna påverkar vattenförhållandena på olika sätt beroende på var verksamheten bedrivs.

Vi föreslår också en regel om att en länsstyrelses ärende om anmälningsspliktig vattenverksamhet får handläggas gemensamt med ett kommunalt ärende om dispens från strandskyddsbestämmelserna.

3.1 Bakgrund

3.1.1 Prövningen av vattenverksamhet

Vattenverksamhet kräver enligt huvudregeln i miljöbalken tillstånd av miljödomstol, om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamheten. Det innebär att ett formaliserat tillståndsförfarande normalt krävs även för vattenverksamheter med förhållandevis liten påverkan på miljön.

Regler om tillståndsskyldighet för vattenverksamhet har funnits alltsedan en samlad lagstiftning på vattenområdet kom till genom den äldre vattenlagen. Enligt denna lag krävdes tillstånd i stor utsträckning för att bygga i vatten även om tillståndskravet begränsades till särskilt angivna vattenföretag.

Vattenrätten reformerades genom 1983 års vattenlag. Den nya vattenlagen byggde i väsentliga delar på principer i den äldre vattenlagen, bland annat när det gäller det vattenrättsliga provningssystemet (Strömberg, Vattenlagen med kommentar, s. 16). Tillståndsskyldigheten gällde nu inte enbart för särskilt angivna vattenföretag, utan utvidgades till att gälla generellt för vattenföretag.

En betydande del av miljöbalkens regler om vattenverksamhet har hämtats från vattenlagen. Som tidigare gäller att tillstånd krävs för vattenverksamhet om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Tillstånd behövs inte för vissa särskilt angivna mindre vattenverksamheter, bland annat vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning.

Det nuvarande provningssystemet har i viktiga delar behållit de tidigare vattenlagarnas drag av exploateringslagstiftning (utbyggnaden av vattenkraft). Det visar sig bland annat i att man i mål om vattenverksamhet, till skillnad mot vad som gäller för miljöfarlig verksamhet, prövar eventuella tvångsrättsfrågor och frågor om ersättning för skada och intrång samtidigt med tillståndsfrågan.

3.1.2 Ett anmälningsskyldighet behövs av flera skäl

Vi föreslog i vårt principbetänkande att det skulle införas ett anmälningsskyldighet för vattenverksamhet. Som exempel på verksamheter som skulle kunna omfattas av anmälningsskyldighet nämndes mindre strandutfyllnader, strandskoningar, bryggor, muddringar

samt kabel- och rörnedläggningar (SOU 2002:50 s. 114 f.). Förslaget togs emot positivt av remissinstanserna.

Att det enbart finns två nivåer i regelsystemet för vattenverksamhet – tillståndsskyldighet eller icke tillståndsskyldighet – gör reglerna onödigt stela. Mindre vattenverksamheter behöver i många fall gå igenom ett ganska omfattande tillståndsförfarande. Kostnaderna för kungörelse och utredning kan bli höga, särskilt om man jämför med kostnaderna för själva verksamheten.

Stelheten i provningssystemet kan göra att reglerna inte tillämpas som det är tänkt. Ett utdraget och kostsamt tillståndsförfarande kan göra att verksamhetsutövare drar sig för att ansöka om tillstånd vid miljödomstolen. Följden kan bli att verksamheter över huvudtaget inte kommer till myndigheternas kännedom. Samtidigt visar det sig att flera länsstyrelser hanterar ett ganska stort antal ärenden som gäller mindre vattenverksamheter, exempelvis mindre strandutfyllnader, genom något slags informellt anmälningsskyldighet. Verksamheterna prövas som ärenden om dispens från strandskyddet, som ärenden om samråd enligt 12 kap. 6 § (verksamheter som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön) eller som tillsyns-ärenden på annat sätt.

Reglerna om förfarandet vid anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § har inte utformats för att passa in i provningssystemet för vattenverksamhet. För både verksamhetsutövare och myndigheter är det osäkert var gränsen går mellan kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § och tillståndsskyldigheten för vattenverksamhet enligt 11 kap. Det finns en risk för betydande skillnader i länsstyrelsernas hantering av mindre vattenverksamheter enligt 12 kap. 6 §.

Ett anmälningsskyldighet för mindre vattenverksamheter behövs av flera skäl. Anmälningsskyldigheten är ett enkelt och billigt förfarande som skulle lämpa sig väl för många vattenverksamheter med en begränsad påverkan på miljön. Verksamhetsutövare skulle genom en anmälan till länsstyrelsen normalt kunna få ett snabbt besked om förutsättningarna för att bedriva verksamheten. Miljödomstolarna skulle i större utsträckning kunna använda sina resurser till de mest omfattande och komplicerade verksamheterna. En formaliserad anmälningsskyldighet skulle dessutom kunna skapa ordning i ett regelsystem som för närvarande leder till oklarheter i praktiken. Regelsystemet skulle med andra ord bli tydligare och mer ändamålsenligt utformat än idag.

3.2 Internationella krav

Införandet av en anmälningsplikt för mindre vattenverksamheter får inte innebära att Sverige inte längre lever upp till gällande internationella miljökrav. För vattenverksamheternas del aktualiseras främst vissa EU-regler och Århuskonventionen.

Det förekommer ett ganska stort antal EG-direktiv på vattenområdet. Direktiven handlar till stor del om utsläpp av olika slags föroreningar till ytvatten och grundvatten. Reglerna motsvaras främst av reglerna om miljöfarlig verksamhet i miljöbalkens kapitel 9. MKB-direktivet berör dock balkens regler om vattenverksamhet. MKB-direktivet, liksom Århuskonventionen, behandlas i avsnitt 2.1 och tas därför inte upp här.

Ramdirektivet för vatten

I artikel 11 i ramdirektivet för vatten specificeras vissa krav på de åtgärdsprogram som skall utarbetas i syfte att uppnå direktivets miljömål. Dessa krav berör till viss del sådan vattenverksamhet som regleras i 11 kap. miljöbalken. I artikel 11.3 punkterna e och f ställs sammanfattningsvis krav på någon form av förhandsprövning av följande vattenverksamheter:

- uttag av sött ytvatten och grundvatten
- uppdämning av sött ytvatten,
- konstgjord påfyllning och förstärkning av grundvattenförekomster.

I direktivet förklaras inte närmare vad som menas med en förhandsprövning. Räcker det med en anmälan till en behörig myndighet och vilka krav behöver i så fall ställas på hanteringen av en anmälan? Eller krävs det en tillståndsprövning av verksamheterna med omfattande formella krav på förfarandet?

När ramdirektivet för vatten talar om förhandsprövning lämnar det utrymme för att kraven kan uppfyllas på något annat sätt än genom tillståndsprövning. Ordet förhandsprövning förefaller samtidigt indikera att det krävs något mer än enbart en icke förpliktande anmälan till behörig myndighet. I vart fall torde ett anmälningskrav behöva kopplas till en regel som innebär att verksamheten inte får sättas igång förrän en viss tid har löpt från det att anmälan gavs in, så att myndigheten har en möjlighet att ställa krav på hur verk-

samheten skall bedrivas eller i ett ytterlighetsfall förbjuda verksamheten. Punkterna e och f i ramdirektivets artikel 11.3 innehåller – till skillnad mot exempelvis artikel 9 i IPPC-direktivet – inte något krav på att villkor av visst slag skall anges för att verksamheterna skall få bedrivas.

Vi bedömer att Sverige även med en anmälningsplikt av det slag som diskuteras i detta kapitel uppfyller de krav som ramdirektivet för vatten anger för de angivna vattenverksamheterna.

3.3 Avgränsningen av de anmälningspliktiga vattenverksamheterna

3.3.1 En anmälningsplikt bör utformas som en del av det befintliga regelsystemet

Om det införs ett anmälningsförfarande skulle det i fortsättningen finnas tre nivåer i regelsystemet för vattenverksamhet: Verksamheter som kräver tillstånd, verksamheter som kräver anmälan och verksamheter som inte kräver vare sig tillstånd eller anmälan. Hur bör anmälningsplikten avgränsas uppåt mot de verksamheter som kräver tillstånd och neråt mot de verksamheter som inte kräver vare sig tillstånd eller anmälan?

En utgångspunkt är att en anmälningsplikt bör anpassas till det befintliga regelsystemet för prövning av vattenverksamheter. Huvudregeln bör även i fortsättningen vara att tillstånd krävs för vattenverksamhet. Samtidigt bör det anmälningspliktiga området avgränsas neråt på samma sätt som i dag gäller för tillståndsplikten enligt 11 kap. 12 § första stycket. Det innebär att en anmälan inte skall behövas i de fall som det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

Anpassningen till det befintliga regelsystemet har betydelse även i ett annat avseende. Till skillnad mot vad som gäller i mål om miljöfarlig verksamhet prövar man i vattenmål samtidigt både tillståndsfrågan och eventuella civilrättsliga frågor, såsom frågor om ersättning för skada och intrång och tvångsvis tillträde till mark. Frågor av det slaget bör även i fortsättningen prövas av miljödomstol i ett tillståndsförfarande. Det är med andra ord inte aktuellt att här förändra systemet för prövning av tillstånd till vattenverksamhet, något som fordrar en omfattande utredning.

3.3.2 Faktorer som påverkar avgränsningen

Verksamheternas miljöpåverkan

Vid avgränsningen av de anmälningspliktiga vattenverksamheterna bör följande utgångspunkter gälla i fråga om verksamheternas miljöpåverkan. Tillståndsplikt bör gälla för verksamheter som innebär betydande risker för påverkan på miljön. Om verksamheterna innebär små risker för påverkan på miljön, bör det räcka med en anmälan. Om verksamheterna innebär närmast försumbara risker för miljön, bör det inte krävas vare sig tillstånd eller anmälan.

Var bör då gränsen mellan det tillståndspliktiga och det anmälningspliktiga området dras? I princip bör verksamheter som innebär små risker för miljöpåverkan kunna hanteras genom en anmälan. Det är inte helt enkelt att bestämma vilka dessa verksamheter är. Det beror framför allt på att en vattenverksamhets inverkan på miljön i hög grad är beroende av i vilket vattenområde den bedrivs. En verksamhet som utförs i rinnande vatten, exempelvis en strandutfyllnad i en mindre å, har normalt en större påverkan på vattenförhållandena än om den utförs i en stor sjö. En brygganläggning av en viss storlek har olika inverkan på vattenförhållandena i en stor insjö jämfört med i ett litet uppgrundat vattenområde i ett känsligt kustområde.

Någon principiell skillnad gentemot miljöfarliga verksamheter finns inte. Miljöpåverkan på grund av dessa verksamheter beror ju också på omgivningens beskaffenhet. Det bör därför även för vattenverksamheter vara möjligt att göra en indelning i olika klasser. För vattenverksamheter underlättas den dessutom av att vi inte föreslår någon indelning i olika tillståndsklasser (A- och B-verksamheter) som gäller för miljöfarliga verksamheter.

Enskilda intressen

Det nuvarande prövningssystemet innebär att stor hänsyn tas till en vattenverksamhets inverkan på andra fastigheter än den där verksamheten bedrivs. I vattenmål prövas frågor om ersättning för skada och intrång samtidigt med tillståndsfrågan. En vattenverksamhet kan också kräva beslut som är tvingande gentemot andra fastighetsägare. Frågor om tvångsvis tillträde till mark och tillgodgörande av fallhöjden i ett vattendrag kan därför omfattas av prövningen. Frågor av detta slag lämpar sig inte för ett anmälnings-

förfarande vid länsstyrelsen. Skulle en fråga om ersättning för skada aktualiseras av en planerad vattenverksamhet bör denna, om den inte kan lösas utom rätta, även i fortsättningen prövas i ett tillståndsförfarande i miljödomstol.

Vid utformningen av en anmälningsplikt bör hänsyn tas till att vattenverksamheter ofta påverkar förhållandena på andra fastigheter inom vattenområdet. Anmälningsplikt bör undvikas för verksamheter som typiskt sett kan föranleda anspråk på ersättning för skada eller intrång.

Vissa verksamhetstyper bör inte omfattas av anmälningsplikt

Det finns vissa typer av vattenverksamhet som till sin karaktär är sådana att de är mindre lämpliga för en anmälningsplikt. Ett exempel är verksamhet som innebär dämning i vattenområde. Dammanläggningar kan påverka förhållandena både uppströms och nedströms dämningen i betydande mån. De kan ofta ha stor inverkan på både enskilda och allmänna intressen. Detta begränsar utrymmet för anmälningsplikt vid verksamheter som innebär dämning av vatten.

Uttag av grundvatten för olika ändamål är en verksamhet som kan ha en stor påverkan på omgivningen även vid ganska små mängder. En grundvattentäkt på en fastighet i ett tätbebyggt område kan påverka vattenmängden och vattenkvaliteten i närliggande brunnar. Det är inte ovanligt att täkter av det slaget ger upphov till tvister mellan enskilda. Dessutom krävs det normalt ett ganska omfattande underlag med hydrologiska komponenter för att kunna bedöma verkningarna av uttag av grundvatten. Vi bedömer därför att den nuvarande indelningen i tillståndsplikt eller icke-tillståndsplikt även i fortsättningen är lämplig för den typen av verksamhet och att det inte bör införas ett anmälningsförfarande.

Markavvattningar prövas delvis enligt andra regler än övriga vattenverksamheter. Tillståndsplikten är utformad på ett annat och delvis strängare sätt. Det är normalt länsstyrelsen som prövar markavvattningar. Eftersom det är vanligt att många fastighetsägare berörs av en markavvattning förordnar länsstyrelsen ofta en markavvattningssakkunnig i ett sådant ärende. Vi har med hänsyn till att prövningssystemet avviker från vad som gäller för övrig vattenverksamhet inte tagit med markavvattningar i utredningen om anmälningsplikt.

Länsstyrelsernas kompetens

Eftersom tillståndsprövningen av vattenverksamheter främst har varit en uppgift för miljödomstolarna (tidigare vattendomstolarna), finns i dag en betydande del av kompetensen i vattenrättsliga och vattentekniska frågor samlad hos dessa. Länsstyrelserna, som får till uppgift att hantera anmälningspliktiga vattenverksamheter, har mera begränsad erfarenhet när det gäller framför allt bedömningen av vattentekniska och hydrologiska frågor. Det bör emellertid framhållas att länsstyrelserna har flera uppgifter som rör prövningen av vattenverksamhet. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet i fråga om vattenverksamhet. Prövningen av markavvattnings inverkan på naturmiljön har sedan tidigare legat på länsstyrelserna. En mer eller mindre informell hantering av ett ganska stort antal mindre vattenverksamheter förekommer vid länsstyrelserna med stöd av 12 kap. 6 § eller bestämmelserna om strandskydd. I samband med prövningen av infrastrukturprojekt, där länsstyrelserna har en viktig roll vid miljökonsekvensbedömningen, aktualiseras vattenverksamheter av olika slag, till exempel broar, utfyllnader i vattenområden och vägtrummor. Länsstyrelsen är vidare remissmyndighet vid miljödomstolarnas prövning av tillståndspliktiga vattenverksamheter. Enligt 11 kap. 15 § första stycket skall vissa rensningsarbeten i vatten anmälas till länsstyrelsen om fisket kan skadas.

Vid avgränsningen av det anmälningspliktiga området talar det förhållandet att verksamheter typiskt sett fordrar komplicerade vattentekniska eller hydrologiska bedömningar för en fortsatt tillståndsplikt. Även med en sådan utgångspunkt torde en anmälningsplikt kräva en stärkt kompetens hos länsstyrelserna i frågor av det slaget. I övrigt bedömer vi att länsstyrelserna har den kompetens som behövs för att kunna hantera vattenverksamheter som typiskt sett innebär små risker för påverkan på miljön.

3.3.3 Länsstyrelsernas hantering av vissa vattenverksamheter

Införandet av en anmälningsplikt berör inte bara miljödomstolarnas utan även länsstyrelsernas hantering av vattenverksamheter. En informell granskning av vissa mindre vattenverksamheter förekommer sedan tidigare hos flertalet länsstyrelser. Verksamheter som har en begränsad inverkan på allmänna och enskilda intressen, men som formellt ofta torde kräva tillstånd, har anmälts till läns-

styrelsen, som hanterat verksamheterna inom ramen för prövningen av strandskyddsdispenser eller anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 §. Det kan vara fråga om mindre våtmarker, dammar och strandutfyllnader.

Ett formaliserat anmälningsförfarande skulle påverka länsstyrelsernas nuvarande hantering av dessa verksamheter. I de flesta fall skulle verksamheterna omfattas av anmälningsplikten. En granskning av avgöranden från några länsstyrelser visar dock att några ärenden som hanterats på detta sätt skulle hamna utanför det anmälningspliktiga området. Ett exempel skulle kunna vara att en brygganläggning skall byggas ut så att den sammantaget är större än de 50 m² som kan komma att föreskrivas i reglerna om anmälningsplikt, se förslaget i bilaga 11. Länsstyrelsen skulle antagligen finna att brygganläggningen kräver tillstånd eftersom anläggningen är större än de föreskrivna 50 m².

Införandet av en anmälningsplikt får inte leda till att prövningen av ett större antal verksamheter som har kunnat hanteras på ett tillfredsställande sätt vid länsstyrelserna flyttas till miljödomstolarna. Vi har tagit hänsyn till detta vid utformningen av det anmälningspliktiga området. Det kan dock inte undvikas att några verksamheter som i dag hanteras hos länsstyrelserna kommer att behöva tillståndsprövas hos miljödomstolarna. Det bör kunna accepteras med hänsyn till att prövningssystemet i dess helhet blir tydligare och mera ändamålsenligt.

3.3.4 De anmälningspliktiga verksamheterna bör räknas upp i en lista

En anmälningsplikt för vattenverksamheter kan i princip utformas på två sätt: Antingen genom att i detaljerade regler räkna upp de anmälningspliktiga verksamheterna eller genom att i generella termer ange anmälningspliktens omfattning.

Flera remissinstanser har med anledning av vårt principbetänkande, där vi föreslog en listning av de anmälningspliktiga verksamheterna, anfört att vattenverksamheters påverkan på miljön kan vara helt olika beroende på i vilket vattenområde de bedrivs. En fördel med att ange anmälningsplikten i generella termer är att man får en flexibel reglering som utgår från den enskilda verksamhetens utformning och lokalisering. Man skulle kunna föreskriva anmälningsplikt för vattenverksamheter vars inverkan på vattenförhållandena inte

medför skada av någon betydelse för enskilda eller allmänna intressen. Regler av det slaget skulle lagtekniskt ansluta väl till de nuvarande generella reglerna om tillståndsplikt för vattenverksamhet.

En betydande nackdel med en generellt angiven anmälningssplikt är att regler av det slaget leder till gränsdragningsproblem. Hur vet en verksamhetsutövare vad som är en skada av någon betydelse på enskilda intressen? Vilka utredningar krävs för att göra den bedömningen? Redan de nuvarande generella reglerna om vad som är tillståndspliktig respektive icke tillståndspliktig vattenverksamhet ger upphov till gränsdragningsproblem. Om även gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningssplikt skulle anges i generella termer skulle dessa problem öka. Det skulle kunna medföra att verksamheter prövas på en för låg prövningsnivå, eller att verksamheterna inte alls kommer till länsstyrelsens kännedom.

I remissvaren över principbetänkandet framfördes synpunkter på att det behövs en tydlig indelning i vilka vattenverksamheter som enbart kräver en anmälan. En uppräkningslista av de anmälningsspliktiga verksamheterna skulle skapa tydliga regler som i de flesta fall är enkla att tillämpa. Verksamhetsutövaren kan relativt enkelt se om en verksamhet finns med i uppräkningslistan. Finns verksamheten inte med i uppräkningslistan krävs tillstånd, om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Tillstånd torde normalt krävas om den gräns som anges i uppräkningslistan av anmälningsspliktiga verksamheter är överskriden.

Reglerna om anmälningssplikt skall tillämpas av 21 länsstyrelser. En listning av verksamheterna ökar förutsättningarna för en likartad bedömning i olika delar av landet.

En nackdel med en uppräkningslista är att den egentligen inte tar hänsyn till vilken inverkan på vattenförhållandena en verksamhet har på den aktuella platsen. Det kan göra att verksamheten hamnar på fel prövningsnivå. En anmälningsspliktig verksamhet kan exempelvis vara belägen på en sådan plats att den rimligen borde tillståndsprövas i miljödomstol. Olägenheterna av detta kan emellertid begränsas på två sätt. Det ena är att iaktta viss försiktighet vid avgränsningen av anmälningssplikten. Det andra är att införa regler som innebär att verksamheter i vissa fall kräver tillstånd trots att anmälningssplikt är föreskriven. Det gäller anmälningsärenden där det framställs yrkanden om till exempel ersättning för skada eller där länsstyrelsen bedömer att vattenverksamheten har en betydande påverkan på allmänna intressen.

3.4 Några rättsliga frågor

3.4.1 Hur påverkas olika intressenter av att ett anmälningsskyldighetsförfarande införs?

Sakägare i vattenmål, dvs. personer som berörs av en vattenverksamhet, har traditionellt en stark ställning. Det visar sig i att de kan få yrkanden om ersättning för skada prövade samtidigt med tillståndsförfrågan och att de enligt huvudregeln har rätt till ersättning för sina kostnader i första instans oavsett utgången i målet.

Mål om tillstånd till vattenverksamhet präglas av ett offentligt förfarande där sakägare och allmänhet har goda möjligheter att framföra sina synpunkter på projektet. Frågan om tillstånd prövas grundligt genom en bred analys utifrån allmänna och enskilda intressen.

En anmälan om vattenverksamhet bör hanteras på ungefär samma sätt som en anmälan om miljöfarlig verksamhet hanteras i dag. Kraven på offentlighet och saklig granskning i ett sådant ärende är inte lika långtgående som i ett mål om tillstånd. Exempelvis behöver en anmälan inte kungöras i någon ortstidning. Kraven på att höra sakägare och allmänhet angående anmälan är mindre långtgående. Tanken med anmälningsskyldighetsförfarandet är ju att det skall vara enkelt, snabbt och billigt.

I det här avsnittet undersöker vi hur sakägare, allmänhet, organisationer m.fl. skulle påverkas av att en vattenverksamhet hanteras i form av en anmälan i stället för en ansökan om tillstånd.

Sakägare

Införandet av en anmälningsskyldighet för vissa vattenverksamheter påverkar inte vem som i och för sig är att anse som sakägare. En fastighetsägare eller annan rättighetshavare som lider skada av en vattenverksamhet kommer att ha samma rätt till ersättning för skadan som tidigare. Länsstyrelsen kommer inte att vara behörig att pröva frågor om ersättning för skada och intrång. Om en sådan fråga uppkommer i anmälningsskyldighetsförfarandet, bör anmälare och sakägare i första hand försöka lösa den genom en överenskommelse utom rätta. Om ett yrkande om ersättning för skada framställs i anmälningsskyldighetsförfarandet, kommer länsstyrelsen få hänvisa verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd till verksamheten. En annan möjlighet är att

verksamhetsutövaren frivilligt söker tillstånd till verksamheten redan från början.

Vi bedömer att införandet av en anmälningsplikt kommer att ha en liten påverkan på sakägarnas ställning. De vattenverksamheter som föreslås bli anmälningspliktiga är av liten omfattning. Det handlar om verksamheter som i de flesta fall inte har någon påverkan av betydelse på närliggande fastigheter. Det kommer dock att förekomma anmälningar av verksamheter som har en mera betydande påverkan på sakägares intressen. Verksamhetsutövaren skall i anmälan ange om verksamheten har någon inverkan på närliggande fastigheter. Länsstyrelsen skall undersöka frågan och vid tveksamheter kräva kompletterande upplysningar från anmälan. Länsstyrelsen skall ge eventuella sakägare möjlighet att yttra sig över anmälan. En sakägare kan då framföra sina synpunkter på verksamhetens inverkan på närliggande fastigheter och begära villkor om skadeförebyggande åtgärder. Sakägaren kommer även kunna yrka ersättning för skada som verksamheten orsakar. Sakägaren kommer att kunna överklaga länsstyrelsens beslut och kräva att kompletterande villkor föreskrivs för verksamheten.

I ett begränsat antal fall kan anmälningsplikten leda till en försvagad ställning för sakägare jämfört med i dag beroende på minskad rätt till ersättning för rättegångskostnader. Sakägare kommer nämligen inte att ha rätt till ersättning för eventuella kostnader som uppkommer i anmälningsärendet. Den granskning vi har gjort av avgöranden om tillstånd till vattenverksamhet, se avsnitt 3.6.1, visar att sakägare i några fall kommer att gå miste om den ersättning för rättegångskostnader som beslutats om i tillståndsmålen. I de fall som varit aktuella har frågor om ersättning för skada eller intrång inte omfattats av prövningen. När ett yrkande om ersättning för skada föranleder länsstyrelsen att föreskriva krav på tillstånd till en anmäld verksamhet, kommer rätten för sakägare att få ersättning för sina kostnader i ett efterföljande tillståndsmål att vara densamma som i andra sådana mål.

Det finns också en risk att länsstyrelsen i något fall underskattar den inverkan en verksamhet kan ha på närliggande fastigheter, vilket kan leda till att eventuella skador på dessa inte uppmärksammas. Länsstyrelsen kommer inte ha möjlighet att besluta om frågor som rör hantering av oförutsedda skador, vilket är vanligt i mål om tillstånd till vattenverksamhet. Om skador senare uppkommer på grund av verksamheten, och verksamhetsutövaren inte

är beredd att utge någon ersättning till sakägaren, får sakägaren ansöka om stämning med yrkande om ersättning för skadan.

Sammantaget kommer de anmälningsskyldiga verksamheterna i regel inte medföra någon skada av betydelse på närliggande fastigheter. Om så emellertid skulle bli fallet kommer en sakägare att ha mycket goda möjligheter att i anmälningsärendet lämna synpunkter på verksamheten och vilka åtgärder som bör vidtas för att begränsa dess påverkan på omgivningen. Om det i en anmälan inte uppmärksammas att verksamheten kan orsaka skada på en närliggande fastighet, kommer sakägaren kunna yrka ersättning för skadan. Länsstyrelsen skall i sådana fall föreskriva att tillstånd krävs för verksamheten. Sakägarens intressen kommer då att tillvaratas fullt ut.

Allmänheten

För att hålla nere kostnaderna bör det inte finnas något krav på att kungöra en anmälan om vattenverksamhet i ortstidning. Allmänhetens möjligheter till insyn och inflytande blir därför begränsade, på samma sätt som gäller vid prövning av en anmälan om miljöfarlig verksamhet. Vi anser att det bör kunna godtas med hänsyn till den begränsade påverkan som verksamheterna normalt kommer att ha på miljön. Det bör i första hand vara länsstyrelsens uppgift att bevaka de allmänna intressen som kan beröras av verksamheten. Den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet bör dock alltid underrättas om de anmälningar om vattenverksamhet som görs till länsstyrelsen. Det kan också bli aktuellt att höra kommunala eller statliga myndigheter när det gäller allmänna intressen som de har att bevaka.

Om verksamheten antas ha en mera betydande påverkan på allmänna intressen kommer länsstyrelsen kunna föreskriva krav på tillstånd. Det skulle exempelvis kunna ske när en vattenverksamhet som ligger nära gränsen till tillståndsskyldighet skall bedrivas i ett område som är av riksintresse för naturvården eller friluftslivet. Vid en efterföljande tillståndsprövning av en sådan verksamhet skulle allmänheten ha de möjligheter till insyn och inflytande som följer av det förfarandet.

Naturvårdsverket och miljöorganisationer

En anmälningssplikt får konsekvenser för Naturvårdsverkets och miljöorganisationers talerätt. Enligt praxis får Naturvårdsverket inte överklaga ärenden som rör tillsyn. Ideella föreningars klagorätt är enligt 16 kap. 13 § första stycket inskränkt till domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken. Föreningarna får alltså inte överklaga tillsynsbeslut. Med oförändrade regler skulle en anmälningssplikt för vattenverksamheter innebära att Naturvårdsverket och miljöorganisationer inte längre kan överklaga beslut i ärenden som rör verksamheter som tidigare varit tillståndspliktiga.

Kommittén har enligt de ursprungliga direktiven i uppdrag att utreda frågan om miljöorganisationernas talerätt. Kommittén skall redovisa erfarenheterna av den vidgade talerätten enligt 16 kap. miljöbalken och hur denna rätt har utnyttjats eller på annat sätt berört organisationerna när det gäller tillståndsbeslut som har meddelats på central, regional eller kommunal nivå.

Den fråga som skulle kunna övervägas är om Naturvårdsverket och miljöorganisationer bör få rätt att överklaga vissa tillsynsbeslut enligt balken, här aktualiserat genom beslut som rör anmälningsspliktiga verksamheter. En sådan utvidgning av talerätten fordrar särskilda överväganden. Frågan får tas upp i ett senare skede av utredningen, och då i anslutning till den fortsatta utredningen om organisationen för prövning av verksamheter enligt balken.

De negativa konsekvenserna för Naturvårdsverket och miljöorganisationer bedöms vara begränsade, eftersom de anmälda verksamheterna i flertalet fall kommer att ha en marginell påverkan på allmänna intressen. Vår genomgång av domar om tillstånd till vattenverksamhet, se avsnitt 3.6.1, visar också att miljöorganisationerna och Naturvårdsverket endast i få fall varit aktiva vid prövningen av de verksamheter som berörs av en anmälningssplikt. Om påverkan på allmänna intressen skulle vara mera betydande i något ärende bör länsstyrelsen noga överväga möjligheten att höra de myndigheter eller organisationer som kan ha ett särskilt intresse i saken. Med hänsyn till detta anser vi att den nu beskrivna problematiken inte bör hindra införandet av en anmälningssplikt för vissa vattenverksamheter.

3.4.2 Fiskeavgifter m.m.

En särskild fråga är hur länsstyrelsen bör hantera frågor om skydd för fisket i anmälningsskylden. I 11 kap. 8 § miljöbalken anges att den som vill bedriva en vattenverksamhet som kan skada fisket är skyldig att utan ersättning vidta och för framtiden underhålla behövliga anordningar för fiskens framkomst eller fiskets bestånd, släppa fram vatten för ändamålet samt iaktta de villkor i övrigt som på grund av verksamheten kan behövas till skydd för fisket i det vatten som berörs av vattenverksamheten eller i angränsande vattenområde. Om en anmälningsskyldighet införs, kommer länsstyrelsen med stöd av denna bestämmelse kunna kräva åtgärder till skydd för fisket i de förelägganden som kan bli resultatet av ett anmälningsskyldighetsärende.

Regler om att särskilda fiskeavgifter får bestämmas i stället för att det meddelas villkor enligt 11 kap. 8 § miljöbalken finns i 6 kap. 5 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Krav på sådana fiskeavgifter kan enligt ordalydelsen i den senare bestämmelsen enbart riktas till tillståndshavaren. Bestämmelsen blir alltså inte tillämplig i anmälningsskylden. Det skulle kunna övervägas att utvidga bestämmelsen till att även gälla för anmälningsskyldig vattenverksamhet. Vi bedömer dock att det inte är meningsfullt, eftersom de fiskeavgifter som skulle kunna bli aktuella för de föreslagna anmälningsskyldiga verksamheterna i praktiken skulle bli mycket låga.

3.4.3 Miljökonsekvensbeskrivning

Bestämmelser om vilka verksamheter eller åtgärder som kräver en miljökonsekvensbeskrivning finns i 6 kap. miljöbalken. Flera andra lagar och förordningar innehåller också regler om krav på upprättande av någon form av miljökonsekvensbeskrivning. En miljökonsekvensbeskrivning behövs bland annat i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel.

I 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att en anmälan om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § balken skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna bedöma den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och

miljöeffekter. En anmälan skall även, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Motsvarande krav bör gälla för anmälningspliktiga vattenverksamheter. Kraven i detta avseende kommer alltså vara mindre långtgående än för tillståndspliktiga verksamheter. Det är också huvudsyftet med anmälningsplikten, nämligen att göra prövningen av mindre vattenverksamheter enklare, snabbare och mindre kostsam.

3.4.4 Strandskydd

En tillståndspliktig vattenverksamhet som prövas enligt 11 kap. prövas samtidigt enligt reglerna om strandskydd i 7 kap. Normalt krävs därför inte en separat ansökan om dispens från strandskyddet. Annorlunda förhåller det sig med anmälningspliktiga verksamheter. Hanteringen av en anmälan om miljöfarlig verksamhet innebär inte samtidigt en prövning enligt reglerna om strandskydd.

Frågan om dispens från reglerna om strandskydd skulle inte komma att prövas automatiskt genom att en anmälan om vattenverksamhet gavs in till länsstyrelsen. Det skulle inte sällan behövas en separat ansökan om dispens från strandskyddet. Risken är därför att två förfaranden – anmälan respektive ansökan om dispens – ersätter det samlade tillståndsförfarandet i miljödomstol.

Skulle det i de fall som en ansökan om dispens från strandskyddet ges in vara möjligt att handlägga denna samtidigt med anmälan om vattenverksamhet? Frågor om dispens från strandskyddet prövas i dag antingen av länsstyrelsen eller av kommunen i de många fall som länsstyrelsen har delegerat behörigheten dit. Det är framför allt den senare situationen som kan vara problematisk såvitt gäller gemensam handläggning. Det som kan övervägas är att ha en möjlighet för länsstyrelsen att i samband med handläggningen av anmälan om vattenverksamhet handlägga även ett kommunalt ärende om dispens från strandskyddet.

Regler om sammanläggning av mål och ärenden enligt miljöbalken finns i 21 kap. 3 §. Bestämmelsen innebär att även om rättegångsbalkens bestämmelser inte ger förutsättningar för sammanläggning får mål eller ärende enligt balken handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Para-

grafen anger vidare att om en miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i ett annat sådant ärende göras hos domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun. Enligt bestämmelsens andra stycke får en miljödomstol vid handläggningen av ett mål eller ärende som sägs i första stycket förbehålla sig prövningen av ett annat sådant ärende som handläggs vid en förvaltningsmyndighet eller en kommun.

Reglerna i 21 kap. 3 § gäller vid handläggning i miljödomstol. Enligt 19 kap. 3 § gäller vad som sägs i 21 kap. 3 § även för en länsstyrelse om ärendet annars skulle ha prövats av en kommun. Av lagtexten framgår att det skall vara samma sökande i målen eller ärendena. Den som ger in en anmälan om en viss typ av verksamhet torde inte vara att anse som en sökande. Det begreppet avser bland annat den som ansöker om tillstånd till en verksamhet. Bestämmelserna i 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § första stycket ger därför inte stöd för att lägga samman en länsstyrelses anmälningsskyldighet rörande vattenverksamhet med ett kommunalt ärende om dispens från strandskyddet.

Det finns enligt vår mening goda skäl att kunna lägga samman ett anmälningsskyldighet om vattenverksamhet vid länsstyrelse med ett kommunalt ärende om strandskyddsdispens. Det kan uppnås genom ett tillägg i 19 kap. 3 § enligt vilket bestämmelserna i 21 kap. 3 § får tillämpas även när länsstyrelsens ärende avser en vattenverksamhet för vilken anmälningsskyldighet föreskrivits med stöd av 11 kap. 11 a § första stycket. Vi föreslår att en sådan bestämmelse införs i 19 kap. 3 §.

En alternativ lösning är att låta anmälningsskyldigheten omfatta frågan om dispens från strandskyddet, i likhet med vad som enligt 7 kap. 17 § första stycket 2 gäller för bland annat verksamheter till vilka tillstånd har lämnats. Den lösningen kan ifrågasättas med hänsyn till att det beslut som ett anmälningsskyldighet resulterar i inte har rättskraft. Beslutet kan i många fall innebära att anmälan om verksamhet inte föranleder någon åtgärd från tillsynsmyndighetens sida. Ett sådant beslut kan knappast anses innebära att länsstyrelsen har fattat ett överklagbart beslut i frågan om dispens från strandskyddet. Det skulle med andra ord alltid krävas ett formellt beslut av länsstyrelsen i dispensfrågan.

3.4.5 Rådighet över vatten

För att få bedriva vattenverksamhet krävs att verksamhetsutövaren har rådighet över vattnet inom det område där verksamheten skall bedrivas. Kravet på rådighet gäller för all slags vattenverksamhet, även exempelvis markavvattningar som prövas av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen bör inte pröva en fråga om rådighet över vatten i ett anmälningsskyldigt ärende. Det hänger samman med att länsstyrelsens beslut i ett anmälningsskyldigt ärende, till skillnad mot ett tillstånd till vattenverksamhet, inte har rättskraft enligt reglerna i 24 kap. miljöbalken. Om en invändning om bristande rådighet görs får den prövas i annat sammanhang. Länsstyrelsen kan dock i sitt beslut med anledning av en anmälan behöva påpeka att det krävs rådighet över vattnet inom det område där verksamheten skall bedrivas.

3.4.6 Överklagande

Länsstyrelsens beslut i ärenden om anmälan om vattenverksamhet kommer att vara överklagbart enligt 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken. Även ett beslut om att den anmälda verksamheten inte föranleder någon åtgärd kan vara överklagbart. Behörig att pröva överklagandet kommer att vara miljödomstolen enligt 20 kap. 2 § andra stycket. Miljödomstolens beslut kommer att kunna överklagas till Miljööverdomstolen, där prövningstillstånd kommer att krävas enligt 23 kap. 1 § andra stycket.

Vem som har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut styrs av bestämmelserna i 16 kap. 12 §. Frågan om miljöorganisationers klagorätt behandlas i avsnitt 3.4.1.

3.4.7 Rättskraft och frivillig ansökan om tillstånd

Ett tillstånd till vattenverksamhet ger en långtgående trygghet för verksamhetsutövaren. Han eller hon riskerar inte att tillsynsmyndigheten ställer ytterligare krav i sådana frågor som redan har reglerats genom tillståndet. Allmänheten och sakägarna är bundna av domen eller beslutet. Det är bara under speciella förhållanden som ett tillstånd får återkallas eller omprövas.

För redan tillståndsprövade vattenverksamheter kommer även i fortsättningen att gälla den rättskraft som följer av tillståndet enligt bestämmelser i 24 kap. För de vattenverksamheter som i framtiden

anmäls till länsstyrelsen och som följaktligen inte blir föremål för en tillståndsprövning, kommer samma rättskraft inte att gälla. De eventuella förelägganden som blir resultatet av anmälningsförfarandet omfattas inte av rättskraften enligt miljöbalken. Samma sak har sedan länge gällt för anmälda miljöfarliga verksamheter.

Om verksamhetsutövaren av någon anledning ändå vill ha tillstånd till verksamheten, till exempel för att känna sig trygg mot myndigheters och sakägares krav på verksamheten, finns det redan i dag en möjlighet enligt 11 kap. 9 § andra stycket att frivilligt ansöka om tillstånd. Ett tillstånd till sådan verksamhet får samma rättsverkningar som ett vanligt tillstånd till vattenverksamhet.

3.5 Förslag till anmälningsskyldighet för mindre vattenverksamheter

3.5.1 Förslaget i sammanfattning

Vi föreslår mot bakgrund av vad som anförts i de föregående avsnitten att det införs en anmälningsskyldighet för vissa mindre vattenverksamheter. Förslaget innebär sammanfattningsvis följande.

Reglerna om anmälningsskyldighet bör anpassas till det befintliga provningssystemet. Huvudregeln bör även i fortsättningen vara att det krävs tillstånd för vattenverksamhet. Fler verksamheter bör dock undantas och i stället hanteras genom en anmälan till länsstyrelsen. Vattenverksamheter som även i fortsättningen kommer att fordra tillstånd kommer att hanteras enligt samma regler som i dag.

För att reglerna om anmälningsskyldighet skall bli tydliga och enkla att tillämpa bör de anmälningsskyldiga verksamheterna räknas upp i en lista. Om en verksamhet inte finns med i listan är huvudregeln att tillstånd krävs. Verksamheten kan också falla helt utanför tillstånds- och anmälningsskyldigheten, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

Regeringen bör bemyndigas att föreskriva att vissa vattenverksamheter inte får bedrivas innan en anmälan har gjorts. Om det visar sig att listan behöver ändras eller kompletteras, kan det ske på ett enklare sätt om reglerna finns i en förordning än om reglerna tas in i balken. Ett förslag till en lista över anmälningsskyldiga vattenverksamheter finns i bilaga 11.

Det behövs regler för de fall där hänsynen till enskilda eller allmänna intressen gör det olämpligt att hantera en verksamhet i ett anmälningsskyldigt ärende. Länsstyrelsen skall i enskilda fall kunna föreskriva tillståndsskyldighet för en verksamhet trots att den i och för sig omfattas av anmälningsskyldighet. Länsstyrelsen bör i första hand undersöka om en fråga om ersättning för skada kan lösas genom en överenskommelse utom rätta. Om emellertid en sakägare framställer ett yrkande om ersättning för skada eller intrång, bör det krävas tillstånd till verksamheten. Det bör gälla även i de mycket få fall som det framställs ett yrkande om särskild tvångsrätt. Reglerna bör alltså vara likartade med vad som gäller vid länsstyrelsens handläggning av ärenden om tillstånd till markavvattning (7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet).

Vi föreslår att dessa obligatoriska regler kompletteras med en möjlighet för länsstyrelsen att i enskilda fall föreskriva att tillstånd krävs för en verksamhet om den kan medföra betydande påverkan på allmänna intressen.

3.5.2 Anmälningsskyldighetsförfarandet

Det behövs regler för hur länsstyrelsen skall hantera en anmälan om vattenverksamhet. Regler av det slaget finns redan för bland annat anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter och för vissa verksamheter och åtgärder som kan påverka naturmiljön och som därför skall anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 §.

Anmälningsskyldighetsförfarandet bör vara sådant att kraven på anmälan och länsstyrelsens handläggning kan anpassas till den enskilda verksamhetens omfattning och inverkan på omgivningen. Vi bedömer det lämpligt att anknyta till de regler som gäller för anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet. Det innebär bland annat följande. En anmälan skall vara skriftlig och innehålla det underlag som behövs för att kunna bedöma verksamhetens art, omfattning och miljöeffekter. Den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet skall underrättas om anmälan. Myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken skall ges tillfälle att yttra sig över anmälan. När ärendet är tillräckligt utrett skall den myndighet som handlägger ärendet meddela föreläggande om försiktighetsåtgärder eller förbud enligt miljöbalken om det behövs, eller föreskriva att tillstånd krävs. Om sådana åtgärder inte beslutas skall länsstyrelsen underrätta verksam-

hetsutövaren att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida.

Det bör finnas en regel om att verksamheten skall anmälas senast sex veckor innan den påbörjas. En sådan bestämmelse innebär att verksamhetsutövaren får ett tydligt besked om vad som gäller innan verksamheten får påbörjas. Det bör vara möjligt för länsstyrelsen att förkorta eller förlänga tidsfristen. Länsstyrelsen bör då fatta ett formellt beslut och underrätta verksamhetsutövaren om den ändrade tidsfristen. En förlängd tidsfrist kan behöva kombineras med ett beslut om förbud mot att tills vidare påbörja verksamheten.

Reglerna för anmälningsskyldig vattenverksamhet bör i ett avseende vara mer utförliga än vad som gäller för miljöfarlig verksamhet. Det gäller bedömningen av om en vattenverksamhet påverkar förhållandena på närliggande fastigheter och av det skälet bör prövas i ett tillståndsförfarande vid miljödomstol. En anmälan bör innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma i vilken utsträckning verksamheten kan komma att beröra annan än verksamhetsutövarens fastighet. Det bör normalt finnas en ritning eller annat underlag som beskriver verksamheten samt en karta som visar var verksamheten skall utföras och hur den förhåller sig till närliggande fastigheter. Länsstyrelsen skall utifrån uppgifterna i anmälan bedöma hur verksamheten inverkar på närliggande fastigheter och om det finns sakägare som skall höras med anledning av anmälan. För många av de anmälningsskyldiga verksamheterna kommer påverkan på närliggande fastigheter att vara marginell och det bör då vara enkelt att uppfylla kravet på innehållet i en anmälan.

3.5.3 Övergångsbestämmelser

Vi föreslår att det införs en övergångsbestämmelse enligt vilken äldre bestämmelser fortfarande tillämpas i mål och ärenden som inletts före ikraftträdandet. Bestämmelsen gäller även mål och ärenden om vattenverksamhet som inletts vid miljödomstol eller länsstyrelse. De nya bestämmelserna om anmälningsskyldighet bör alltså bara tillämpas på ärenden som inleds från ikraftträdandet.

Ett mål om tillstånd till vattenverksamhet som har inletts före de nya bestämmelsernas ikraftträdande skall fortsätta att handläggas som ett mål om tillstånd, även om verksamheten kan omfattas av de nya reglerna om anmälningsskyldighet. Om verksamhetsutövaren bedömer det lämpligt kan ansökan om tillstånd återkallas och en

anmälan om verksamheten i stället ges in till länsstyrelsen. För ett ärende som hanteras hos länsstyrelserna genom exempelvis en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § innebär övergångsbestämmelsen att ärendena kan fortsätta att hanteras som tidigare.

3.6 Konsekvenser

3.6.1 Konsekvenser för miljödomstolar och länsstyrelser

Förslaget innebär en viss minskning av antalet mål hos miljödomstolarna. Vi har gått igenom alla avgöranden från de fem miljödomstolarna som rör tillstånd till vattenverksamhet under perioden 1 december 2002–31 maj 2003. En jämförelse med den lista över anmälningspliktiga verksamheter som finns i bilaga 11 visar följande. Av 120 mål skulle minst 35 komma att omfattas av anmälningsplikt. Dessa skulle alltså bli anmälningspliktiga och flyttas till länsstyrelsen. Av dessa avser cirka 5 mål verksamheter som skulle komma att omfattas av anmälningsplikt men som på grund av påverkan på enskilda intressen skulle kunna bli föremål för länsstyrelsens föreläggande om tillståndsplikt. Verksamhetens påverkan på enskilda intressen bör dock i flera av dessa fall kunna hanteras med ett fortsatt anmälningsförfarande genom överenskommelser utom rätta.

Anmälningsplikten kommer även att påverka länsstyrelsernas hantering av mindre vattenverksamheter. Den viktigaste konsekvensen är att ett enhetligt och för de mindre vattenverksamheterna väl anpassat provningssystem införs för ett ganska stort antal ärenden som redan nu hanteras hos länsstyrelsen. Det formaliserade förfarandet kommer att leda till att vissa verksamheter som i dag hanteras inom ramen för provningen av strandskyddsdispenser eller anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § blir anmälningspliktiga. I några fall kommer det att vara fråga om verksamheter av en sådan omfattning att det är motiverat med ett tillståndsförfarande.

Vi har i avsnitt 3.3.2 gjort bedömningen att en anmälningsplikt torde kräva en stärkt kompetens hos länsstyrelserna i vattentekniska och hydrologiska frågor, men att de i övrigt har den kompetens som behövs för att kunna hantera vattenverksamheter som typiskt sett innebär små risker för påverkan på miljön. En kompetenshöjning på området för vattentekniska och hydrologiska torde vara angelägen även utifrån andra aspekter. Det gäller bland annat den framtida förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön som

blir följden av ramdirektivet för vatten samt hanteringen av frågor om dammsäkerhet och förebyggande av översvämningar (se kapitel 7 i vårt principbetänkande SOU 2002:50).

3.6.2 Ekonomiska konsekvenser

För miljödomstolarnas del innebär förslaget en minskad arbetsbörda. Ett antal tillståndsärenden kommer i fortsättningen kunna hanteras genom en anmälan till länsstyrelsen. Det är inte fråga om någon betydande besparing, men viss tid kommer att frigöras hos miljödomstolarna för handläggning av de större och mer komplicerade verksamheterna; således ett steg i riktning mot en effektivare miljöprövning.

För länsstyrelsernas del innebär förslaget en viss ökning av arbetsbördan. En inte obetydlig del av de anmälningsskyddiga verksamheterna hanteras redan i dag av länsstyrelserna i form av ansökningar om dispens från strandskyddet eller anmälningar för samråd enligt 12 kap. 6 §. Till det kommer de anmälningsskyddiga verksamheter som i dag tillståndsprövas vid miljödomstolarna. En möjlig effekt av de nya reglerna är att några verksamheter som i dag faller helt utanför systemet kan komma att anmälas till länsstyrelsen. Sammantaget talar detta för att förslaget leder till en viss kostnadsökning hos länsstyrelserna. Det bör kunna accepteras med hänsyn till att förslaget skapar tydliga och ändamålsenliga regler för prövningen av vattenverksamheter, vilket är till fördel för både verksamhetsutövare och myndigheter.

3.6.3 Konsekvenser för små och medelstora företag

Huvudsyftet med förslaget är att uppnå en enklare och billigare hantering av vissa mindre vattenverksamheter. Detta är av naturliga skäl till fördel för de små och medelstora företag som kan beröras av förslaget. Regelsystemet blir tydligare genom att det anvisas ett väl anpassat instrument för de aktuella verksamheterna. Kostnaderna för verksamhetsutövaren blir lägre i de fall som tillståndsförfarandet ersätts med ett anmälningsförfarande.

3.6.4 Avgifter för prövning och tillsyn

Vårt förslag om anmälningsplikt för vissa vattenverksamheter påverkar förutsättningarna för att ta ut avgifter för prövning och tillsyn. Bestämmelser om detta finns i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. I 3 kap. förordningen finns regler om dels avgift för prövning, dels avgift för tillsyn. De förra reglerna avser huvudsakligen vattenverksamheter som tillståndsprövas. De skulle i sin nuvarande utformning inte bli tillämpliga på anmälningspliktiga vattenverksamheter. I bestämmelsen om avgift för tillsyn anges att en avgift för länsstyrelsens tillsyn över vattenverksamhet skall betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen och utgå med 800 kronor för varje hel timme handläggningstid. Vi bedömer att denna möjlighet att ta ut avgift inte är tillräcklig för de anmälningspliktiga vattenverksamheterna. En anledning till det är att ett sådant avgiftssystem kan leda till stora olikheter vid tillämpningen.

Det bör i stället övervägas att införa fasta belopp för länsstyrelsernas hantering av anmälningar om vattenverksamhet. I bestämmelserna om avgift för prövning av vattenverksamhet finns det en tabell över den grundavgift som skall betalas av verksamhetsutövaren och som är relaterad till kostnaden för utförandet av verksamheten. För vissa verksamheter utgår även en tilläggsavgift. Frågan om att göra dessa eller liknande regler tillämpliga på anmälningspliktiga vattenverksamheter får utredas närmare av regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4 Prövningen av täkter

Förslag

Vi föreslår att täkter prövas på i huvudsak samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter. Täkter bör alltså omfattas av bestämmelserna i 9 kap. i stället för 12 kap. miljöbalken. Det betyder att tillståndspliktiga täkter bör prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och att de bestämmelser om förfarandet som gäller för miljöfarliga verksamheter kan tillämpas för täktverksamheter. Det kommer att lösa de processuella problem som följer av den nuvarande regleringen; det blir bland annat möjligt att i första instans meddela ett verkställighetsförordnande som gör att en verksamhet kan påbörjas även om länsstyrelsens beslut inte har vunnit laga kraft. Det blir också i fler fall möjligt att pröva en täktverksamhet gemensamt med en annan tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet som bedrivs i anslutning till täkten.

Vi lägger inte fram något slutligt förslag till indelning av täkter i olika provningsnivåer. Vi föreslår dock att en sådan indelning görs och att den i princip ansluter till det provningssystem som gäller för annan miljöfarlig verksamhet. Flertalet täkter bör även i fortsättningen vara tillståndspliktiga (B-verksamhet i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). En utgångspunkt bör vara att alla nyetableringar av kommersiella täkter samt alla naturgrustäkter kräver tillstånd. För husbehovstäkter bör samma huvudregel gälla som i dag, dvs. att tillstånd inte krävs. Det bör dock införas en övre gräns för när en husbehovstäkt blir anmälningspliktig.

Olika lösningar föreslås för hur de nuvarande reglerna i 12 kap. 1–5 §§ bör hanteras. När det gäller bestämmelsen om behovsprövning bör en tillämpning av befintliga bestämmelser i 1 kap. 1 § samt 2 och 3 kap. kunna leda till samma resultat i de flesta fall. Det bör i stället för den nuvarande bestämmelsen om biologisk mångfald, som enbart gäller för täkter, införas en ny allmän

hänsynsregel om biologisk mångfald i 2 kap. En sådan regel skulle göra att naturvårdsintressena på ett bättre sätt än i dag återspeglas i miljöbalkens centrala kravregler. Vi avser att återkomma till den närmare utformningen av en hänsynsregel om biologisk mångfald i anslutning till en samlad utredning om de allmänna hänsynsreglerna i det betänkande som skall lämnas senast vid utgången av mars 2004.

4.1 Bakgrund

4.1.1 Skäl att se över reglerna om täkter

Prövningen av täkter är inte ett område som nämns särskilt i våra direktiv. Vårt arbete med prövningsordningen och de synpunkter som lämnats i frågan har dock gett oss anledning att se över reglerna om prövning av täkter. De förbättringar som vi tror att ändrade regler kan leda till för i första hand verksamhetsutövare gör det lämpligt att ta upp frågan i detta betänkande.

Regler om täkter fanns tidigare i både naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Naturvårdslagen innehöll generella regler om tillståndsplikt för kommersiella täkter, medan miljöskyddslagen föreskrev tillståndsplikt för vissa av de största täkterna. Genom bestämmelserna i miljöbalken har en samlad reglering av prövningen av täkter kommit till stånd. Reglerna har placerats i 12 kap. tillsammans med regler om miljöhänsyn i jordbruk och regler om anmälan för samråd av vissa verksamheter som kan väsentligt ändra naturmiljön.

Enligt den vision om den framtida tillståndsprövningen som presenterades i vårt principbetänkande bör en strävan vara att så långt som möjligt få gemensamma materiella och processuella bestämmelser för olika typer av verksamheter och åtgärder (SOU 2002:50, s. 36). De krav som med dagens regler kan ställas på täkter skiljer sig från de krav som ställs på andra miljöfarliga verksamheter. Det kan ifrågasättas om det exempelvis finns behov av särskilda kravregler för täkter vid sidan av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

Särreglerna i 12 kap. innebär att det i vissa fall kan krävas flera prövningar trots att det är fråga om samlokaliserade verksamheter som lämpar sig för en samtidig miljöprövning. Om det är fråga om en miljöfarlig verksamhet som skall prövas av miljöprövnings-

delegationen vid länsstyrelsen, exempelvis tillståndspliktig hantering av avfall, torde det inte vara möjligt för länsstyrelsen att i täktärendet även pröva den miljöfarliga verksamheten. En sådan ordning kan bidra till längre handläggningstid och onödiga kostnader för både myndigheten och verksamhetsutövaren.

De nuvarande reglerna är bristfälliga i fråga om förfarandet. Frågor om tillstånd till täktverksamhet prövas i dag av länsstyrelsen. Bestämmelserna om förfarandet är inte desamma som vid prövningen av de miljöfarliga verksamheter som prövas av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. Av praxis framgår att de bestämmelser om förfarandet som finns i 19 kap. 5 § inte gäller vid länsstyrelsens prövning av täkter. Det gör att det finns luckor i reglerna om hur prövningen av täkter skall gå till. Ett exempel på det är att det inte är möjligt för länsstyrelsen att i ett tillståndsbeslut meddela ett verkställighetsförordnande (se Miljööverdomstolens beslut 2002-12-19, SM 44, M 7188-02). Enligt företrädare för täktnäringen leder detta till praktiska problem.

4.1.2 Utgångspunkt för utredningen om täkter

Redan tidigt i vårt arbete såg vi en möjlighet att undersöka om det kunde finnas fördelar med att pröva täkter på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter. Utgångspunkten då var en övergripande vision om den framtida tillståndsprövningen enligt miljöbalken, bland annat genom principen att samma processuella och materiella regler borde gälla vid prövningen av olika typer av verksamhet.

Täkter är per definition miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 §. Täkter finns emellertid inte med i listan över tillstånds- och anmälningsskyddade verksamheter som tagits in i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det finns tillståndsskyddade miljöfarliga verksamheter som till sin karaktär är mycket lika täkterna, till exempel gruvor med dagbrott. Sådana gruvors ingrepp i naturmiljön är snarlika de ingrepp som täkter innebär. Det talar för att reglera dessa verksamheter på samma sätt.

Utgångspunkten i vårt arbete med prövningen av täkter är att utreda om det är lämpligt att pröva dessa på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter. I den uppgiften ingår att belysa vilka förutsättningarna är för en sådan förändring av regelsystemet och vilka konsekvenserna skulle bli. Till uppgiften hör att undersöka i

vilken utsträckning de nuvarande särskilda reglerna för täkter i 12 kap. 1–5 §§ behövs även i fortsättningen. Det ingår också att undersöka möjligheterna att rätta till de brister som finns i de nuvarande reglerna.

4.2 Regler om prövningen av täkter

4.2.1 Tidigare och nuvarande lagstiftning

Innan miljöbalken trädde i kraft fanns regler om prövning av täkter i både naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Huvudregeln i 18 § naturvårdslagen var att länsstyrelsens tillstånd krävdes för kommersiella täkter. Bestämmelserna ingick här i ett regelsystem som främst syftade till att skydda naturmiljön. År 1989 infördes regler i miljöskyddsförordningen om att tillstånd krävdes för större berg- och torvtäkter medan det för övriga kommersiella täkter räckte med en anmälan till tillsynsmyndigheten, som i det fallet var en kommunal nämnd.

I 12 kap. finns numera en sammanhållen reglering av täkterna. Flera av de regler som fanns i tidigare lagstiftning och som är typiska för täkter återfinns nu i 12 kap. Samtidigt omfattas täkterna av miljöbalkens allmänna regler, till exempel miljöbalkens mål i 1 kap. 1 §, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap.

Vid införandet av miljöbalken valde man att låta tillståndsprövningen av täkter handhas av länsstyrelserna. Det är alltså inte de vid länsstyrelserna särskilt inrättade miljöprövningsdelegationerna som prövar täkterna. Det har gjort att bestämmelserna om förfarandet skiljer sig från de bestämmelser som gäller för annan miljöfarlig verksamhet.

Huvudregeln enligt 12 kap. 1 § första stycket är att det krävs tillstånd av länsstyrelsen för täkt av berg, sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter. Huvudregeln omfattar inte husbehovstäkter. För dessa kan dock länsstyrelsen under vissa förhållanden föreskriva krav på tillstånd.

Det material som tas ut från täkter utgör i princip ett ändligt material, möjligen med undantag för torvtäkter. Vissa täktmaterial råder det mycket begränsad tillgång till, främst naturgrus. Det har varit en av utgångspunkterna vid utformningen av reglerna för prövning av täkter. Det visar sig huvudsakligen i att prövningen

präglas av ett planmässigt tänkande. Från myndigheternas sida har det funnits ett behov av att känna till hur stora kvantiteter av olika täktmaterial som produceras i befintliga täkter. Vid prövningen av täktärenden har en viktig komponent varit att undersöka behovet av det material som avses med ansökan. I miljöbalken har det tagits in en särskild avvägningsregel enligt vilken behovet av materialet skall vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka.

4.2.2 Internationella krav

De krav som följer av EG:s MKB-direktiv och IPPC-direktiv samt Århuskonventionen tas upp i avsnitt 2.1. I avsnitt 2.7 diskuteras vilka konsekvenserna blir om ett anmälningsförfarande skulle tillämpas i stor utsträckning.

4.3 De särskilda reglerna för prövningen av täkter

4.3.1 Behovsprövningen

En utredning om behovet av det material som skall utvinnas har vanligtvis krävts vid ansökningar om tillstånd till täkter. En regel om detta fanns redan i naturvårdslagen. I 12 kap. 2 § första meningen finns en regel som innebär att en intresseavvägning skall göras mellan behovet av det material som kan utvinnas och de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. I förarbetena till miljöbalken uttalades att förhållandet att vissa täktmaterial utgör en ytterst begränsad resurs motiverar att det även i framtiden prövas om täkten fyller ett behov (prop. 1997/98:45 del 1 s. 380).

Det kan dock ifrågasättas om det behövs en särskild regel om behovsprövning. Vi bedömer att en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. tillsammans med bestämmelserna i 1 kap. 1 § och 3–4 kap. är tillräcklig. En sådan tillämpning bör i allt väsentligt leda till samma resultat som tillämpningen av den nuvarande regeln om behovsprövning.

Miljöbalken skall enligt 1 kap. 1 § andra stycket tillämpas så att bland annat återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. De regler i 2 kap. som aktualiseras är försiktighets-

principen i 3 §, lokaliseringsregeln i 4 § och hushållningsprincipen i 5 §. Dessa paragrafer är i sin tur kopplade till skälighetsavvägningen i 7 §.

Frågan om en täktverksamhet utgör en god hushållning med naturresurserna är inte minst viktig att pröva vid nyetablering av en täkt. För ändliga resurser som det råder knapp tillgång på är det extra angeläget med en bedömning av frågan. Bedömningen kan i regel kopplas till både prövningen enligt försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § och den lokaliseringsprövning som skall göras enligt 2 kap. 4 §. Försiktighetsprincipen innebär att olika försiktighetsmått skall vidtas för att förebygga, hindra eller motverka att en verksamhet medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I begreppet skada på miljön inbegrips även misshushållning med naturresurser (prop. 1997/98:45 del 1 s. 214). Enligt lokaliseringsregeln skall för verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap. I 3 och 4 kap. finns bestämmelser om hushållningen med mark- och vattenområden. Vid prövningen enligt hänsynsreglerna kan det visa sig att det material som skall utvinnas ur den tilltänkta täkten kan ersättas av material från andra täkter, eller att det finns andra närbelägna områden som skulle vara bättre att exploatera för täktverksamhet. Det finns exempel på att Koncessionsnämnden för miljöskydd har gjort en sådan tillämpning av motsvarande bestämmelser i miljöskyddslagen. Samma tillämpning bör vara möjlig med stöd av 2 kap. 4 § miljöbalken.

Den föreslagna ändringen av reglerna bör enligt vår mening inte försämra möjligheterna att uppnå det miljö kvalitetsmål rörande uttaget av naturgrus som har fastställts. Regionala och kommunala planer kan tillsammans med gällande miljömål vara en utgångspunkt när täkter prövas enligt miljöbalken. Sammantaget bedömer vi att det skydd för de aktuella naturresurserna som följer av 12 kap. 2 § första meningen inte är starkare än vad som bör följa av en väl avvägd tillämpning av nuvarande hänsynsregler i 2 kap.

4.3.2 Behovet av bruksbar jordbruksmark

Enligt 12 kap. 2 § andra stycket skall vid prövning av en ansökan om tillstånd till täkt av matjord beaktas behovet av bruksbar jordbruksmark. I 5 § skötsellagen fanns tidigare en bestämmelse

enligt vilken det krävdes tillstånd till täkt av matjord på jordbruksmark som är lämplig för jordbruksproduktion, när täkten sker för annat ändamål än markinnehavarens husbehov. Syftet var att skydda brukningsvärd jordbruksmark. Skötsellagens bestämmelse skilde sig därmed från naturvårdslagens regler om tillståndsplikt för täkt av matjord som främst syftade till att skydda naturmiljön. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § andra stycket fördes in i miljöbalken för att behovet av jordbruksmark skulle kunna beaktas vid prövningen av en ansökan om tillstånd till täkt av matjord.

Vi bedömer att bestämmelsen i 12 kap. 2 § andra stycket bör kunna utgå. Det finns andra bestämmelser i miljöbalken som har betydelse för frågan om användningen av jordbruksmark. Övergripande bestämmelser om hushållningen med markområden finns i miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § andra stycket och i de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 kap. Vid nyetablering av en täkt av matjord gäller enligt lokaliseringsregeln i 2 kap. 4 § att för en verksamhet som tar i anspråk ett markområde skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap.

4.3.3 Biologisk mångfald

Enligt 12 kap. 2 § andra meningen får tillstånd inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande. Bestämmelsen infördes i miljöbalken i syfte att ge större tyngd åt intresset av att bevara den biologiska mångfalden. Hur bör bestämmelsen hanteras om prövningen av täkter endast kommer att omfattas av miljöbalkens allmänna hänsynsregler på samma sätt som gäller för miljöfarliga verksamheter?

Den biologiska mångfalden utgör en del av miljöbalkens övergripande mål. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket skall miljöbalken tillämpas så att bland annat den biologiska mångfalden bevaras. Däremot tas skyddet av den biologiska mångfalden inte uttryckligen upp i de allmänna hänsynsreglerna. Enligt 2 kap. 3 § skall dock alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd 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.

Vid remissbehandlingen av Miljöbalksutredningens betänkande var det flera instanser som ansåg att det fanns behov av en hänsynsregel som utvecklade det mål i 1 kap. 1 § andra stycket som gäller den biologiska mångfalden. Regeringen anförde i förarbetena till miljöbalken att det inte fanns behov av en sådan hänsynsregel. Skälet angavs vara att i skyddet för människors hälsa och miljön ingick till exempel skydd mot utarmning av den biologiska mångfalden och misshushållning med naturresurser (prop. 1997/98:45 del 1 s. 206). De nu gällande allmänna hänsynsreglerna är alltså avsedda att täcka in även bevarandet av den biologiska mångfalden.

Det kan ifrågasättas om hänsynen till naturvårdsintresset har fått en tillräckligt stark ställning i de centrala kravreglerna i balken. Det grundläggande naturvårdsperspektiv som var utgångspunkten i naturvårdslagen kan inte sägas vara särskilt framträdande i 2 kap.

En förstärkning av naturvårdshänsynen skulle kunna åstadkommas genom att låta bestämmelsen i 12 kap. 2 § andra meningen ersättas av en motsvarande bestämmelse av allmän räckvidd i 2 kap. Det är över huvudtaget svårt att motivera att det i en integrerad miljöbalk skall finnas en särskild hänsynsregel om biologisk mångfald enbart för täkter. Många andra verksamheter kan ha väl så stor påverkan på den biologiska mångfalden, till exempel gruvor, vattenverksamheter och infrastrukturprojekt.

Till det kommer att den nuvarande bestämmelsen är strängt utformad som ett ovillkorligt förbud mot tillstånd om livsbetingelserna för någon hänsynskrävande art kan befaras försämrats. Erfarenheter från praxis visar att en stoppregel av detta slag kan få ett alltför stort genomslag i vissa situationer. Länsstyrelsen i Gotlands län har i en skrivelse till oss påtalat att den nuvarande bestämmelsen i 12 kap. 2 § andra meningen för Gotlands del innebär att inget nytt eller utvidgat täktillstånd torde kunna lämnas för kalkbrytning av någon betydenhet. De inventeringar som hittills utförts visar nämligen att det förekommer hotade, sällsynta eller hänsynskrävande arter i anslutning till nuvarande täktområden, större hållmarksområden och alvarmarker.

Vi föreslår att bestämmelsen i 12 kap. 2 § första stycket andra meningen utgår och att det i 2 kap. införs en avvägningsregel rörande biologisk mångfald som görs allmänt tillämplig på balkens område. Enligt denna skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd motverka att detta leder till försämrade livsbetingelser för arter som till viss grad är hänsynskrävande. En bestämmelse av det slaget bör ge tillräckligt utrymme

för att begränsa skadeverkningarna av täkter. Genom placeringen i 2 kap. får en sådan bestämmelse en ändamålsenlig koppling till skälighetsregeln i 7 § och stoppreglerna i 9–10 §§. Vi avser att återkomma med ett specificerat lagförslag i vårt betänkande i mars 2004 i samband med att vi där tar upp andra frågor som rör utformningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

Hänsynen till biologisk mångfald under en övergångsperiod

De praktiska problem som kan följa av de nuvarande bristerna i reglerna om prövning av täkter gör det angeläget att kunna genomföra ändrade regler inom rimlig tid. Det förslag till en ny allmän hänsynsregel om hänsynen till biologisk mångfald som vi avser att återkomma till i vårt nästa betänkande skall förtydliga vad som enligt förarbetena till 2 kap. redan gäller. Vi anser att den övergripande förändring av reglerna om prövning av täkter som här föreslås inte behöver avvakta införandet av en sådan allmän hänsynsregel. Under en övergångsperiod är, enligt vår bedömning, en tillämpning av miljöbalkens allmänna regler tillräcklig för skyddet av den biologiska mångfalden. Bevarandet av biologisk mångfald är ett av miljöbalkens övergripande mål enligt 1 kap. 1 § andra stycket. Av särskild betydelse är tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., främst försiktighetsprincipen (3 §) och lokaliseringsregeln (4 §). I försiktighetsprincipens skydd för miljön ingår även bevarandet av den biologiska mångfalden (prop. 1997/98:45 del 1 s. 206). Hänsynen till biologisk mångfald är särskilt viktig vid prövningen av nya verksamheter som medför påtagliga ingrepp i opåverkade naturområden, vilket ofta kan vara fallet vid nyetablering av täkter.

4.3.4 Säkerhet för efterbehandling

Enligt 12 kap. 3 § får tillstånd till täkt 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.

I 16 kap. 3 § finns generella bestämmelser om ställande av säkerhet. Enligt denna får bland annat tillstånd 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. Vid sidan om de generella bestämmelserna finns särskilda bestämmelser om ställande av säkerhet på avfallsområdet (15 kap. 34 §).

Bestämmelsen i 12 kap. 3 § föreskriver en obligatorisk skyldighet att ställa säkerhet för att få tillstånd till täktverksamhet, med möjlighet att göra undantag om särskilda skäl föreligger. Motivet till bestämmelsen är enligt förarbetena att behovet av återställningsåtgärder efter det att täktverksamhet har avslutats är särskilt stort eftersom täkterna kan orsaka stora och förfulande sår i landskapet (prop. 1997/98:45 del 2 s. 148).

Enligt vår mening bör den generella bestämmelsen i 16 kap. 3 § vara tillräcklig för att ange de krav på säkerhet som behövs vid tillståndsprövningen av täktverksamhet. Denna bestämmelse gäller vid tillståndsprövning av andra slags verksamheter där det också kan finnas skäl att ställa krav på säkerhet av detta slag. Det kommer vid framtida prövningar av täktverksamheter att finnas samma sakliga skäl som i dag att ställa krav på säkerhet för kostnaderna för återställningsåtgärder efter avslutad täktverksamhet. Den praxis som nu gäller vid länsstyrelsens prövning bör alltså vara vägledande när 16 kap. 3 § tillämpas.

4.3.5 Skyldighet att tåla åtgärder som föreskrivits i ett täkttillstånd

I 12 kap. 4 § anges att ägaren eller annan innehavare av marken är skyldig att tåla åtgärder i enlighet med villkor i täkttillståndet. Bestämmelsen har överförts från 18 § tredje stycket naturvårdslagen. I förarbetena till miljöbalken anförs att bestämmelsen avser det fallet att den som har täkttillståndet inte äger marken där täkten är belägen och att markinnehavaren i detta fall är skyldig att tåla de åtgärder, till exempel återställningsåtgärder, som tillståndshavaren åläggs i täkttillståndet. Bestämmelsen avser för övrigt inte bara återställningsåtgärder utan även villkor om skyddsåtgärder under den tid som verksamheten bedrivs.

Det som regleras i bestämmelsen är frågor som bör hanteras genom civilrättsliga avtal på samma sätt som gäller för annan miljöfarlig verksamhet. Det är knappast möjligt att finna något exempel på en situation där en markägare, som uppenbarligen måste känna till att täktverksamhet pågår eller har pågått på fastigheten, skulle kunna motsätta sig de åtgärder om bland annat

återställning av ett markområde som föreskrivs i tillstånd för verksamheten. Det finns inte någon anledning att behålla bestämmelser i miljöbalken som inte kommer att ha någon praktisk tillämpning. Enligt vår bedömning bör därför bestämmelsen i 12 kap. 4 § utgå. Även vid en sådan ändring av lagstiftningen kommer alltså en markinnehavare att vara skyldig att tåla till exempel de återställningsåtgärder som tillståndshavaren åläggs i tillståndet.

4.3.6 Miljörapport och annan uppgiftsskyldighet

Den som utövar täktverksamhet omfattas i dag inte av kravet på att lämna en årlig miljörapport till tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 20 § första stycket. Däremot finns det i 12 kap. 5 § första stycket bestämmelser om uppgiftsskyldighet som kan åläggas den som exploaterar en täkt eller den som bedriver stenkrossrörelse. Av 5 § förordningen om täkter och anmälan för samråd framgår att den som exploaterar en täkt som kräver tillstånd enligt 12 kap. 1 § första eller andra stycket årligen skall lämna uppgifter till länsstyrelsen om produktionen av berg, sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter enligt föreskrifter som meddelas av Naturvårdsverket. Syftet med bestämmelsen är att länsstyrelsen skall kunna använda uppgifterna för planeringen av naturvården inom länet. Preciserade regler finns i Naturvårdsverkets föreskrifter om uppgiftsskyldighet vid täkt och stenkrossrörelse.

Uppgiftsskyldigheten för täkter är i princip begränsad till en redovisning av mängden uttaget material och hur materialet har fördelats på olika användningsområden. Skyldigheten är mindre omfattande än vad som följer av kravet på miljörapport enligt 26 kap. 20 § första stycket.

Kravet på att lämna en årlig miljörapport gäller i huvudsak för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Om täkter i fortsättningen skall följa bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, skall de tillståndspliktiga täkterna omfattas av kravet på en årlig miljörapport. Alternativet är att uttryckligen undanta täkter från kravet på miljörapport enligt 26 kap. 20 § första stycket.

En miljörapport skall ge en samlad bild av företagets arbete med att uppfylla och kontrollera att villkoren i tillståndsbeslutet efterlevs. Syftet med miljörapporten är dels att förstärka verksamhetsutövarens egenkontroll, dels att förbättra myndigheternas tillsyn över verksamheten. Ett annat syfte är att tillgodose informations-

behov hos andra intressenter, exempelvis allmänheten och finansiella aktörer. Rapporterna ger också en bild av de samlade utsläppen från miljöfarlig verksamhet i landet. Det skall vara möjligt att bedöma belastningen på miljön (prop. 1997/98:45 del 2 s. 281).

Goda skäl kan anföras för att låta tillståndspliktiga täkter omfattas av kravet på årlig miljörapport. En utvidgning av kravet på miljörapport till tillståndspliktiga täkter leder till ett merarbete för verksamhetsutövarna, som dock bör ha lätt att ta fram de uppgifter som behövs. Innehållet i rapporten kommer kunna anpassas till verksamhetens påverkan på hälsan och miljön samt omfattningen av villkoren för verksamheten. Utvidgningen av kravet innebär också att länsstyrelserna får fler miljörapporter att hantera än i dag. Några tungt vägande skäl för att undanta täkterna från skyldigheten att lämna miljörapport har emellertid inte framkommit. Tillståndspliktiga täkter bör därför omfattas av kravet på årlig miljörapport.

Frågan är då om den nuvarande uppgiftsskyldigheten i fråga om produktionsmängd och användningsområde för täktmaterial bör vara kvar.

Av 12 kap. 5 § första stycket framgår att de lämnade uppgifterna skall användas för planering av naturvården. Av Naturvårdsverkets föreskrifter om uppgiftsskyldighet vid täkt och stenkrossrörelse framgår att det rör sig om uppgifter om mängden levererat material, materialets fördelning på väg- betong- och fyllnadsarbeten samt övriga användningsområden. Uppgifter skall också lämnas om den beräknade återstående mängden material i täkten och materialets beräknade fördelning på olika material. Uppgifterna skall lämnas på en särskild blankett som Naturvårdsverket tagit fram.

De inlämnade uppgifterna sammanställs för närvarande av SGU, som årligen tar fram bilder av försörjningsläget när det gäller täktmaterial. Uppgifterna används av SGU främst för att undersöka om gällande miljömål avseende täktmaterial kommer att uppfyllas eller inte. För länsstyrelserna kan uppgifterna ge en överblick över de uttagna mängderna täktmaterial och hur mycket som finns kvar att ta ut i befintliga täkter. Uppgifterna kan vara till hjälp vid bedömningen av om det innebär en god hushållning med naturresurserna att öppna en ny täkt. Det är dock osäkert i vilken utsträckning uppgifterna används i praktiken för planering av naturvården.

Sammantaget talar dock övervägande skäl för att behålla nuvarande uppgiftsskyldighet för täkter. Både tillståndspliktiga och eventuella anmälningspliktiga täkter bör omfattas av skyldigheten. Hur för-

håller sig då den nuvarande uppgiftsskyldigheten till skyldigheten att lämna in en miljörapport?

En miljörapport skall bland annat innehålla en kortfattad beskrivning av verksamheten, inklusive tillståndsgiven och faktisk produktion eller annat mått på verksamhetens omfattning under året. Det finns däremot inte någon skyldighet att lämna uppgifter om användningsområdet för de produkter som skapas genom verksamheten, vilket krävs enligt uppgiftsskyldigheten för täkter. Det bör dock vara möjligt att föra in en sådan skyldighet i reglerna om miljörapport. Av 26 kap. 20 § andra stycket andra meningen framgår nämligen att även redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål får föreskrivas. De miljömål som finns i fråga om täktmaterial bör omfattas av detta bemyndigande och det bör därför vara möjligt att med stöd av bemyndigandet införa regler om skyldighet att i miljörapporten lämna uppgifter om produktionen av och användningsområdena för olika täktmaterial. Det får i det fortsatta lagstiftningsarbetet närmare övervägas hur uppgiftsskyldigheten skall utformas.

Vi föreslår en lösning av det slag som nu har redovisats. Förslaget innebär att bestämmelserna i 12 kap. 5 § första stycket kan utgå. Skulle förutsättningar inte föreligga att låta uppgiftsskyldigheten hanteras genom inlämnandet av en miljörapport, bör bestämmelserna i 12 kap. 5 § i dess helhet föras in i nya bestämmelser i anslutning till bestämmelserna om uppgiftsskyldigheter av olika slag i 26 kap.

4.3.7 Rättskraft och omprövning

Av bestämmelserna om tillståndsbesluts rättskraft i 24 kap. 1 § framgår bland annat följande. Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket 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 §. Bestämmelserna synes innebära att länsstyrelsens beslut om tillstånd till täkter enligt 12 kap. balken inte omfattas av rättskraft.

Om täkter i fortsättningen prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer som miljöfarlig verksamhet kommer tillståndsbesluten

att omfattas av rättskraft. Det innebär en trygghet för verksamhetsutövaren att de frågor som har prövats i ett beslut gäller mot alla. Så länge tillståndet gäller kan det omprövas endast under speciella omständigheter, bland annat när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft.

Tillstånd som omfattas av rättskraft kan återkallas eller omprövas endast enligt vissa grunder som anges i 24 kap. miljöbalken. De nuvarande bestämmelserna om omprövning av täkttillstånd är i vissa delar oklara. Det gäller främst bestämmelserna om omprövning av tillstånd samt ändring eller upphävande av villkor enligt 5 §. Enligt paragrafens andra stycke, som i sak motsvarar 18 § fjärde stycket naturvårdslagen, får täkttillstånd när tio år förflutit från det att tillståndet vann laga kraft upphävas helt eller delvis eller förenas med ändrade villkor. Visar sig tillståndsvillkoren vara otillräckliga för att motverka negativ påverkan på naturmiljön får villkoren ändras redan före utgången av den tiden. Av paragrafens fjärde stycke framgår vidare att tillståndsmyndigheten inte får med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Första meningen i paragrafens andra stycke avviker från paragrafens övriga innehåll i flera avseenden, bland annat genom att den ger möjlighet att helt upphäva ett täkttillstånd. Övriga delar av paragrafen reglerar enbart omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, vilket förutsätter att verksamheten får bedrivas. Innehållet i bestämmelsen synes också motstridigt i förhållande till bestämmelsen i det fjärde stycket som anger att tillståndsmyndigheten inte med stöd av paragrafen får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas. Slutligen innebär bestämmelsen i andra stycket att grunderna för omprövning av tillståndsbeslut och villkor är mindre preciserade än vad som gäller för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt första stycket.

De problem som nu har berörts löses om täkterna regleras på samma sätt som miljöfarlig verksamhet. Vi föreslår därför att bestämmelserna i det andra stycket utgår. De bestämmelser i 24 kap. som gäller för miljöfarlig verksamhet bör vara lämpliga även för täktverksamheter. Vi bedömer att det inte behövs en särskild regel om möjligheten att upphäva ett täkttillstånd helt när tio år har förflutit från det att tillståndet vann laga kraft. Sedan lång tid tillbaka är det vanligt att tidsbegränsa tillstånd till täkter. För de

täkter som inte har tidsbegränsats torde verksamheten vara begränsad på annat sätt, genom en sammanlagd uttagsmängd eller genom att området där täkten bedrivs är avgränsat. För dessa täkter bör det i fortsättningen vara tillräckligt att kunna återkalla eller ompröva tillståndet med stöd av de grunder som anges i 24 kap. 3 och 5 §§.

4.4 Förslag till ändrade regler för prövningen av täkter

4.4.1 Täkter bör prövas på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter

Vi anser att det finns flera fördelar med att pröva täkter på i princip samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter. Fördelarna kan sammanfattas så här:

1. Det finns ett fungerande regelverk för miljöprövningen. Samma processuella regler kommer att gälla för täkter som för andra miljöfarliga verksamheter. De praktiska problem som anses föreligga med den nuvarande regleringen bör därmed lösas.
2. Det finns en lämplig myndighet för tillståndsprövningen, nämligen miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna. Dessa prövar redan i dag vissa tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Eftersom prövningen ligger kvar på länsstyrelsen, bör det inte bli några problem att ha den kompetens som behövs på området.
3. Det blir i större utsträckning möjligt att samtidigt med täkten pröva samlokaliserade verksamheter, som länsstyrelsen enligt nuvarande ordning inte är behörig att pröva.
4. Det tydliggörs att täkter omfattas av samma materiella regler som andra miljöfarliga verksamheter, bland annat de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 4.3 bedömer vi vidare att befintliga allmänna regler i miljöbalken i stor utsträckning är tillräckliga för prövningen av täktverksamheter. Särskilda regler behövs endast i några avseenden.

Vi föreslår därför att prövningen av täkter i princip sker på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter. Frågan uppkommer då hur kraven på prövning närmare bör utformas. En fråga är om den

generella tillståndsplikten för kommersiella täkter bör vara kvar eller om mindre täkter i stället kan göras anmälningspliktiga.

I förarbetena till miljöbalken anfördes att det inte råder delade meningar om att tillståndsplikt skall gälla för kommersiella täkter. Några närmare överväganden gjordes dock inte i denna fråga (prop. 1997/98:45 del 1 s. 377).

När det gäller miljöprövningen av verksamheter har inriktningen på senare tid varit att flytta ner prövningen till lägre prövningsnivåer i den utsträckning det bedöms lämpligt och möjligt med hänsyn till bland annat EG-lagstiftning. Ett tillståndsförfarande är mera kostsamt och tidskrävande än ett anmälningsförfarande och bör användas endast om det är motiverat från miljösynpunkt. Utgångspunkten är att ju större inverkan en viss typ av verksamhet har på människors hälsa och miljön, desto större skäl finns det att ställa strängare krav på miljöprövningen. I kapitel 3 föreslås att mindre vattenverksamheter görs anmälningspliktiga. Där utvecklar vi dessa frågor ytterligare.

Vid Naturvårdsverket pågår en översyn av indelningen i tillstånds- och anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Verket kommer att ta fram bedömningsgrunder för hur denna indelning bör göras. Bedömningsgrunderna bör kunna bli relevanta även för täktverksamhet. Det bör ankomma på i första hand Naturvårdsverket att göra de närmare överväganden som behövs för att precisera tillstånds- och anmälningsplikten för de täktverksamheter som i dag omfattas av reglerna i 12 kap. Naturvårdsverket kommer att rapportera resultatet av översynen till regeringen som därefter beslutar om eventuella ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Flera faktorer talar för en individuell förprovning av täkter. För många täkter gör sig flera typer av påverkan på miljö och hälsa gällande samtidigt och på ett betydande sätt. Täkter utgör vanligtvis ett påtagligt och permanent ingrepp i naturmiljön. Nyetableringar kan ofta inte styras till redan exploaterade områden, utan sker i opåverkade områden. Det material som tas ut utgör i princip ett ändligt material, möjligen med undantag för torvtäkter. Vissa täktmaterial råder det knapp tillgång på, främst naturgrus som omfattas av ett nationellt miljö kvalitetsmål. Verksamheten bullrar, dammar och kräver omfattande transporter till och från fastigheten. Grundvattnet kan påverkas.

Allmänt sett är täkternas påverkan på hälsa och miljö huvudsakligen av lokal karaktär. Samtidigt beror naturligtvis denna

påverkan på vad för slags täkt det är fråga om och hur omfattande täktverksamheten är. En jämförelse kan göras mellan en stor bergtäkt som även omfattar sorterings- och krossningsverksamhet och en mindre täkt av sand, lera eller jord. Berg- och stentäkter har ofta en stor påverkan på miljön och ger upphov till betydande störningar för närboende. För täkter av mindre omfattning och andra material kan påverkan på miljö och hälsa vara mera begränsad. Täkter av naturgrus kräver särskilda överväganden.

Vi lägger inte fram något slutligt förslag till indelning av täkter i olika prövningsnivåer. Vi föreslår dock att en sådan indelning görs av Naturvårdsverket och att den i princip ansluter till det prövnings-system som gäller för annan miljöfarlig verksamhet. Flertalet täkter bör även i fortsättningen vara tillståndspliktiga (B-verksamhet i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). En utgångspunkt bör vara att alla nyetableringar av kommersiella täkter samt alla naturgrustäkter kräver tillstånd. Det bör vara en uppgift för länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer att pröva de tillståndspliktiga täkterna.

För mindre kommersiella täkter bör det i allmänhet vara tillräckligt med ett anmälningsförfarande. För att det skall vara meningsfullt med en anmälningsplikt får möjligheterna till ett anmälningsförfarande inte bli alltför begränsade. Samtidigt är risken med en vid anmälningsplikt att många uttag under en längre tid sammantaget innebär att stora mängder material tas ut utan att miljökonsekvenserna av uttagen blir ordentligt belysta. Den närmare indelningen i olika prövningsnivåer får alltså utredas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. En fråga som då bör uppmärksammas är att det för eventuella anmälningspliktiga täkter inte blir möjligt att ställa krav på säkerhet för bland annat efterbehandlingsåtgärder enligt bestämmelserna i 16 kap. 3 §. Det beror på att bestämmelserna endast avser tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken, och alltså inte anmälningsärenden.

4.4.2 Husbehovstäkter

Huvudregeln enligt 12 kap. 1 § är att en markinnehavare inte behöver tillstånd för att för sitt husbehov bedriva täkt av berg, sten, grus etc. Av paragrafens andra stycke framgår dock att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att täkter för husbehov inte får vidtas utan tillstånd.

Med stöd av bemyndigandet har det i 1 § förordningen om täkter och anmälan för samråd föreskrivits att länsstyrelsen för ett visst eller vissa områden får meddela föreskrifter om tillståndsplikt för täkt av morän eller naturgrus för markinnehavarens husbehov. Tillståndsplikt får införas endast för täkter där den mängd som totalt tas ut kommer att överstiga 5 000 kubikmeter morän eller 1 000 kubikmeter naturgrus.

I förarbetena redovisas skälen för att införa en möjlighet att föreskriva tillståndsplikt för vissa husbehovstäckter (prop. 1997/98:45 del 1 s. 378 f.). Skälen torde vara desamma i dag. En övergripande fråga är om reglerna om husbehovstäckter bör ansluta till det prövnings-system som gäller för annan miljöfarlig verksamhet. Dessa verksamheter är indelade i tillståndspliktiga, anmälningspliktiga och övriga verksamheter. Reglerna om att föreskriva tillståndsplikt för vissa husbehovstäckter i vissa delar av landet avviker från detta system. Det visar sig bland annat i att det inte har överlåtits till länsstyrelserna att bestämma om tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet (jämför bemyndigandet i 9 kap. 6 § första stycket).

Vi bedömer att huvudregeln om att husbehovstäckter inte kräver tillstånd bör finnas kvar. Det bör dock vara möjligt för länsstyrelsen att föreskriva krav på tillstånd till husbehovstäckter i vissa områden, i likhet med vad som nu anges i 12 kap. 1 § andra stycket. Frågan om husbehovstäckter har nyligen övervägts vid införandet av miljöbalken. Att införa ett generellt anmälnings- eller tillståndskrav för täkter torde ha en stor praktisk betydelse för många små företagare. Det kan i många fall vara onödigt att införa formaliserade krav för husbehovstäckter av begränsad omfattning. För att skillnaderna mot kraven på kommersiella täkter inte skall bli alltför påtagliga bör det dock införas en övre gräns för när även en husbehovstäkt alltid skall anmälas till tillsynsmyndigheten. Var den gränsen bör dras får övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet i samband med att förteckningen över tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter arbetas fram.

4.4.3 Kravet på tillstånd enligt 7 kap. 28 a–29 §§ (Natura 2000)

I 12 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket finns bestämmelser som rör kravet på tillstånd enligt 7 kap. 28 a § för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan

påverka miljön i vissa naturområden som omfattas av särskilda regler till skydd för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer (Natura 2000). För vattenverksamhet finns det en motsvarande bestämmelse i 11 kap. 9 § fjärde stycket, däremot inte för miljöfarlig verksamhet.

Om täkter i fortsättningen skall prövas som andra miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap., hur bör de regler som relaterar till kravet på tillstånd i 7 kap. 28 a § då hanteras?

I förarbetena till bestämmelserna om Natura 2000-områden anfördes att en genomgång av de bestämmelser i miljöbalken som rör tillståndsprövning har visat att vissa bestämmelser behöver kompletteras med en påminnelse om de särskilda krav som gäller enligt bestämmelserna om skydd för särskilda skydds- och bevarandeområden. För att undvika oklarheter föreslogs att en sådan påminnelse införs i 11 kap. 9 § och 12 kap. 1 och 2 §§ (prop. 2000/01:111 s. 53). Meningen var att motsvarande hänvisningar skulle tas in även i bestämmelserna om tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och andra verksamheter.

Det finns brister i de nuvarande reglerna. Hänvisningar till kravet i 7 kap. 28 a § är inte konsekvent införda i miljöbalken. Någon hänvisning till kravet på tillstånd i 7 kap. 28 a § har inte tagits in i reglerna om miljöfarlig verksamhet trots att det har varit avsikten.

De hänvisningar som har införts i balken innehåller oklarheter. Hänvisningarna för vattenverksamheter och täkter har utformats på olika sätt. Bestämmelsen i 11 kap. 9 § syftar till att fånga upp de vattenverksamheter som faller utanför kravet på tillstånd enligt 11 kap. men som skulle kunna omfattas av tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a §. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § om täkter anger att tillstånd inte får lämnas i strid mot 7 kap. 28 a §. Det måste anses vara en strängare regel än den som gäller för vattenverksamhet. Bestämmelsen är till skillnad från bestämmelsen i 11 kap. 9 § även riktad till tillståndspliktiga verksamheter.

Det finns alltså oklarheter om vad som gäller för verksamheter som prövas enligt 9, 11 eller 12 kap. och som samtidigt kan omfattas av kravet på tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Frågan är om det i själva verket behövs en hänvisning till 7 kap. 28 a § i kapitlen om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Det kan först konstateras att hänvisningarna i 11 kap. 9 § och 12 kap. 1-2 §§ inte är nödvändiga för att Sverige skall uppfylla de krav som följer av EG-direktivet. Kravet på tillstånd enligt 7 kap. 28 a § gäller parallellt med krav på tillstånd enligt andra bestäm-

melser i balken. De krav som följer av 7 kap. 28 a § skall vara uppfyllda för alla slags verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Kravet kan bli aktuellt för både tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter. En annan sak är att det i 7 kap. 29 b § andra stycket anges att frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § skall prövas av den myndighet som prövar en annan tillståndsfråga enligt bestämmelserna i 9 kap. eller 11–15 kap.

Miljöbalken innehåller en mängd andra krav i form av tillstånd, godkännande och dispens som kan gälla parallellt med ett krav på tillstånd enligt 9 eller 11–15 kap. I dessa fall har det inte gjorts några hänvisningar till de parallella kraven på tillstånd, godkännande och dispens. Det är verksamhetsutövarens skyldighet att känna till de parallella kraven och hur de skall hanteras.

Det finns enligt vår bedömning inte något skäl att i anslutning till reglerna om tillstånd till verksamheter i 9, 11 och 12 kap. särskilt lyfta fram bestämmelserna om tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Hänvisningarna i 11 kap. 9 § och 12 kap. 1–2 §§ bör därför tas bort. De oklarheter i regleringen som vi har påtalat ovan försvinner därmed också.

Att hänvisningarna till 7 kap. 28 a § tas bort påverkar inte skyddet för den biologiska mångfalden i dessa områden. Syftet är inte heller att minska betydelsen av reglerna om Natura 2000-områden. Det finns här skäl att påminna om att vi i avsnitt 4.3.3 argumenterar för att det bör införas en ny allmän hänsynsregel i 2 kap. som utgår från intresset av att bevara den biologiska mångfalden. Det är även i fortsättningen viktigt att vid tillståndsprovningar enligt 9 och 11 kap. genomföra den bedömning som krävs enligt 7 kap. 28 a-b §§. Risken att bestämmelserna i 7 kap. glöms bort bör vara liten. För alla de verksamheter och åtgärder som prövas enligt miljöbalken gäller att de krav som följer av balkens olika delar skall vara uppfyllda. Vid det här laget bör verksamhetsutövare, myndigheter och kommuner väl känna till att det kan krävas tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Om en verksamhetsutövare skulle vara okunnig om kravet bör det vara tillsyns- och prövningsmyndigheters skyldighet att påminna om detta. Det finns för övrigt enligt 19 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. en skyldighet för en myndighet som prövar exempelvis en ansökan om tillstånd till en verksamhet som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område att bedöma verksamhetens konsekvenser för det skyddade området.

4.4.4 Regler om förfarandet

Vårt förslag innebär att täktverksamheter kommer att följa samma regler som gäller för andra miljöfarliga verksamheter, om inte något annat särskilt anges. För tillståndspliktiga täkter, som skall prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation, kommer därmed reglerna om förfarandet i 19 kap. 4–5 §§ att gälla. Även reglerna i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd blir tillämpliga. Ändringar behövs samtidigt i bland annat förordningen om täkter och anmälan för samråd.

Det kan behövas vissa särskilda regler om prövningen av täkter. Länsstyrelsen får i dag enligt 3 § förordningen om täkter och anmälan för samråd förelägga den som ansöker om tillstånd till täkt att, vid äventyr att ansökan avvisas, lägga fram en utredning som belyser behovet av täkten samt en täktplan av erforderlig omfattning.

Vi gör i avsnitt 4.3.1 bedömningen att den särskilda regeln om behovsprövning bör utgå och att det vid prövningen av täkter är tillräckligt att en bedömning sker enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. tillsammans med bland annat bestämmelserna i 1 kap. 1 § och 3–4 kap. Det finns ett fortsatt behov av att göra en bedömning av om en täkt innebär en god hushållning med naturresurserna. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas att komplettera tillämpliga bestämmelser om förfarandet så att det blir möjligt att i ärenden om täkter ta in ett fullgott underlag för bedömningar av det slaget. Det gäller både tillståndspliktiga och anmälningspliktiga täkter.

Förfarandet vid anmälan

Vi lämnar i betänkandet inte något färdigt förslag till bestämmelser om förfarandet vid anmälan av en täktverksamhet. Vi lämnar dock några övergripande synpunkter här.

Förfarandet vid anmälan av en miljöfarlig verksamhet regleras till övervägande del i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. De bestämmelser som finns där torde vara ändamålsenliga även för täkter och bör därför i huvudsak ersätta de bestämmelser som finns i förordningen om täkter och anmälan för samråd.

En anmälningspliktig täktverksamhet bör inte få påbörjas innan en viss tid har gått från det att anmälan gavs in. En regel om detta finns i dag i 12 kap. 6 § tredje stycket för de verksamheter som

skall anmälas för samråd enligt samma paragraf. Enligt denna får verksamheten påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. För miljöfarliga verksamheter finns motsvarande regler i 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och 2 § i Naturvårdsverkets föreskrifter om tidpunkt för anmälan av anmälningspliktig verksamhet.

Föreskrifterna om tidpunkt för anmälan av en miljöfarlig verksamhet behöver ses över på grund av brister i gällande bemyndiganden. Bestämmelsen i 26 kap. 3 § första stycket anger att tillsynen utövas av bland annat kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer. Regeringen får enligt denna meddela bestämmelser om förfarandet i anmälningsärenden som hanteras hos tillsynsmyndigheter. Regeringen får däremot inte delegera den behörigheten vidare till annan myndighet. Detsamma gäller bemyndigandet i 9 kap. 6 § som rör tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet. Av detta följer att regeringen inte torde ha stöd för bemyndigandet i 23 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, som anger att Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter om tidpunkt när en anmälan skall göras.

4.5 Konsekvenser

4.5.1 Konsekvenser för länsstyrelser och kommuner

Vi föreslår en indelning i tillstånds- och anmälningspliktiga kommersiella täkter. Tillståndspliktiga täkter bör prövas hos länsstyrelserna men till skillnad från vad som gäller i dag av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. De förhållandevis små täkter som görs anmälningspliktiga bör på samma sätt som andra anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter prövas hos de kommunala miljönämnderna.

Den kompetens som redan finns hos länsstyrelserna i frågor som rör täkter kommer att kunna användas fullt ut även vid denna ändring. Förslaget leder inte till ökade kostnader för länsstyrelserna.

Kommunerna hanterar redan i dag ett stort antal anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Det är i dag inte möjligt att ange hur många anmälningspliktiga täktverksamheter som kommer att överföras till kommunerna. En mindre ökning av antalet anmäl-

ningsärenden hos kommunerna kan förväntas. Före miljöbalkens tid anmäldes mindre täkter till den kommunala nämnden enligt bestämmelser i miljöskyddsförordningen. Även om kommunerna således har viss erfarenhet av täktverksamheter, bedömer vi att en förstärkning av kommunernas kompetens kommer att behövas.

4.5.2 Konsekvenser för små och medelstora företag

Våra förslag syftar till att förenkla förfarandet vid miljöprövningen av täkter. De formella brister som finns med nuvarande lagstiftning bör upphöra genom förslagen. Likaså bör de förändringar som görs av de hänsynsregler som gäller vid prövningen av täkter innebära en förenkling av regelsystemet. Vissa mindre täkter som tidigare varit tillståndspliktiga bör kunna hanteras på ett enklare och billigare sätt genom en anmälan till kommunen. Förslagen kommer alltså att vara till fördel för små och medelstora företag.

4.5.3 Avgifter för prövning och tillsyn

Vårt förslag medför att de verksamheter som kan hanteras genom en anmälan i stället för en ansökan om tillstånd inte behöver betala någon avgift enligt bestämmelserna i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. De regler i denna förordning som rör miljöfarliga verksamheter avser huvudsakligen tillståndspliktig verksamhet. För anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter kan dock avgifter för prövning och tillsyn bli aktuella på kommunnivå med stöd av andra regler. Enligt 27 kap. 1 § första stycket andra meningen får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. Bemyndigandet har använts av kommunerna genom att kommunen kan ta ut en avgift enligt fastställd timtaxa vid tillsynsbesök hos en verksamhetsutövare.

4.6 Det fortsatta lagstiftningsarbetet

I det fortsatta lagstiftningsarbetet får, utöver vad som redan anförts i kapitlet, närmare övervägas hur tillstånds- och anmälningsplikten för täkter bör utformas. Under vår utredning har flera synpunkter lämnats om att begreppet täkt är otydligt. En möjlighet kan vara att

inte längre använda det begreppet utan i stället tala om utvinning av berg-, grus-, sandmaterial etc. samt annan tillhörande verksamhet, till exempel krossning.

En ändring av reglerna om prövning av täkter enligt vårt förslag medför att flera föreskrifter från regeringen och Naturvårdsverket behöver ses över. Det gäller bland annat förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, förordningen om täkter och anmälan för samråd, förordningen om tillsyn enligt miljöbalken samt Naturvårdsverkets föreskrifter om uppgiftsskyldighet vid täkt och stenkrossrörelse. Det behövs också en översyn av nuvarande regler om avgifter för tillsyn av täkter. Regler om detta finns i dag i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och Naturvårdsverkets föreskrift om avgifter för tillsyn av täkter.

I lagen om skatt på naturgrus finns bestämmelser om att skatt skall betalas till staten för brutet naturgrus om utvinningen av naturgruset bland annat kräver tillstånd enligt 12 kap. miljöbalken. Bestämmelsen behöver ändras om reglerna om prövning av täkter flyttas till 9 kap.

5 Regeringens tillåtlighetsprövning

Förslag

För att förenkla miljöprövningen av några av de största verksamheterna föreslår vi att färre verksamheter än i dag tillåtlighetsprövas av regeringen. Regeringsprövningen bör i fortsättningen avse fall där behovet är särskilt tydligt och inte kan ersättas av en prövning i miljödomstol. Den obligatoriska tillåtlighetsprövningen bör enbart omfatta stora infrastrukturprojekt (vägar, järnvägar och allmänna farleder). Därutöver bör regeringen pröva de verksamheter där omständigheterna i det enskilda fallet visar att det finns ett behov av en tillåtlighetsprövning. Det kan ske enligt samma regler som i dag, dvs. genom att regeringen förbehåller sig prövningen enligt 17 kap. 3 § eller genom att prövningsmyndigheten överlämnar ärendet till regeringen med stöd av 19 kap. 2 § eller 21 kap. 7 §. Regeringen kommer som tidigare även att pröva de ärenden där de särskilda stoppreglerna i 2 kap. 9–10 §§ aktualiseras, dvs. de fall där påverkan på människors hälsa och miljön är särskilt stor.

Mot bakgrund av vilka typer av utbyggnader som är aktuella i dag bedöms förslaget att begränsa den obligatoriska tillåtlighetsprövningen under den närmaste tiden framöver beröra främst vindkraftsparkar, anläggningar för hantering av farligt avfall och stora grundvattentäkter. Tillåtlighetsfrågan kommer i dessa fall att prövas av miljödomstol.

5.1 Bakgrund

I 17 kap. miljöbalken finns regler om att vissa större verksamheter skall prövas av regeringen innan de får komma till stånd, en så kallad tillåtlighetsprövning. Under senare år har prövningen framför allt avsett större infrastrukturprojekt (vägar och järnvägar), vind-

kraftsparker och anläggningar för behandling av farligt avfall. Regler av det här slaget har funnits även i tidigare lagstiftning. För vissa industriella och liknande verksamheter infördes bestämmelser om regeringsprövning i början av 1970-talet i dåvarande byggnadslagen. I samband med införandet av plan- och bygglagen flyttades dessa bestämmelser till 4 kap. lagen om hushållning med naturresurser m.m.

Regler om regeringsprövning har funnits även för vissa vattenverksamheter. I den äldre vattenlagen fanns bestämmelser enligt vilka de större vattenregleringarna skulle tillåtlighetsprövas av regeringen. I början av 1970-talet utvidgades prövningen till att gälla även andra vattenverksamheter av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet.

Gemensamt för dessa regler är att regeringen skall ta det yttersta ansvaret för om verksamheter som normalt har en stor inverkan på viktiga samhällsintressen skall få komma till stånd. Regeringen skall besluta i den övergripande frågan om verksamhetens tillåtlighet, medan det i huvudsak är de ordinarie prövningsmyndigheternas uppgift att bestämma vilka närmare villkor som skall gälla för en verksamhet som bedömts vara tillåtlig.

Nuvarande bestämmelser i 17 kap. 1 § innehåller ett obligatoriskt krav på regeringsprövning av de största och mest miljöpåverkande verksamheterna. Listan över dessa upptar i dag bland annat järn- och stålverk, massafabriker, förbränningsanläggningar och infrastrukturprojekt (vägar, järnvägar, allmänna farleder och flygplatser). Regeringsprövningen innebär att dessa verksamheter omfattas av ytterligare ett prövningsmoment jämfört med andra verksamheter. Miljöprövningen innefattar följande huvudmoment (exemplet utgår från att miljödomstolen är ordinarie tillståndsmyndighet):

1. En miljökonsekvensbeskrivning utarbetas och samråd genomförs hos länsstyrelsen
2. Ansökan om tillstånd ges in till miljödomstolen som bereder ärendet inför regeringens tillåtlighetsprövning
3. Ansökan överlämnas till regeringen som tillåtlighetsprövar verksamheten
4. Ansökan lämnas tillbaka till miljödomstolen som avgör frågan om tillstånd och villkor för verksamheten
5. Eventuell rättsprövning hos Regeringsrätten av regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan och eventuell överprövning av miljödomstolens avgörande

Miljöprövningen i dessa fall innebär alltså att prövningen innefattar en kedja av myndigheter: länsstyrelsen – miljödomstolen – regeringen – miljödomstolen samt eventuell rättsprövning hos Regeringsrätten och överprövning hos Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Vid sidan om miljöprövningen krävs i regel även andra tillstånd eller liknande beslut från myndigheter, exempelvis bygglov hos kommunen.

Handläggningstider

Vi har tagit in uppgifter om handläggningstiderna för regeringens tillåtlighetsprövning. Undersökningen omfattar 46 regeringsbeslut som fattats under tiden 1 januari 1999–30 september 2003. Av dessa avser 31 beslut i sak och 15 beslut i frågan om regeringen skall avstå från prövningen. Utöver dessa beslut har regeringen fattat ett mindre antal beslut i frågan om regeringen skall förbehålla sig en prövning med stöd av 17 kap. 3 §. Handläggningstiderna i de senare ärendena har inte bedömts vara av intresse här.

Av de 31 sakprövade verksamheterna avser 9 beslut enligt tidigare lagstiftning (vattenlagen och lagen om hushållning med naturresurser m.m.) och 22 beslut enligt miljöbalken. Av de sakprövade verksamheterna avser 15 infrastruktur, 7 vindkraftsparker, 6 anläggningar för hantering av farligt avfall och 3 vattenverksamhet. Den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga ärenden är 22,8 månader. Handläggningstiden för ärenden enligt tidigare lagstiftning är 34,3 månader medan tiden för miljöbalksärenden är 18,0 månader. Det är svårt att dra några slutsatser av detta; den högre siffran för ärendena enligt tidigare lagstiftning torde ha samband med att det varit fråga om svårbedömda fall enligt äldre lagstiftning som legat kvar en längre tid medan miljöbalksärendena ännu inte uppnått balans. Materialet visar dock att handläggningstiden i miljöbalksärenden som avser infrastruktur är längre än i de ärenden som avser andra verksamheter.

Genomgången visar att det är förhållandevis många av regeringsbesluten, 15 stycken, som enbart avser frågan om regeringen bör avstå från en tillåtlighetsprövning med stöd av 17 kap. 2 §. Besluten avser främst anläggningar för hantering av farligt avfall samt mindre anläggningsarbeten vid vägar och järnvägar. Trots att det inte bör ha varit avsikten med regleringen har frågan uppkommit om dessa ärenden omfattas av listan över tillåtlighetspliktiga verksamheter i

17 kap. 1 §. I dessa ärenden har det inte skett någon sakprövning av tillåtligheten och regeringen har i de allra flesta fallen beslutat att avstå från prövningen. Besluten är ofta kortfattade. Den genomsnittliga handläggningstiden i dessa ärenden har varit 10,9 månader. Det får betecknas som en ganska lång tid, i vart fall om man utgår från att avståendebeslutet för verksamhetsutövaren inte innebär att sakprövningen kommit längre.

De redovisade handläggningstiderna gäller alltså enbart prövningen hos regeringen. För att veta hur lång tid det tar för verksamhetsutövaren från första myndighetskontakt till dess att tillståndsfrågan är slutligt avgjord måste man lägga till handläggningstiden för de övriga moment som ingår i miljöprövningen enligt vad vi angett i föregående avsnitt.

Avgränsning av utredningen

Vi har fått i uppdrag att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätt. Av direktiven framgår att vi är oförhindrade att lämna förslag som rör prövningen enligt 17 kap. både vad avser omfattningen av prövningen och formerna för denna.

Förändringar av nuvarande regeringsprövning av verksamheter kan övervägas i huvudsakligen två avseenden. Det ena är att minska antalet verksamheter som prövas av regeringen, dvs. i praktiken att stryka i den lista som finns i 17 kap. 1 §. Det andra är att utreda om syftet med prövningen kan uppnås på ett mera effektivt sätt, främst genom att förbättra beredningsprocessen mellan myndigheter, miljödomstolar och regeringen. Att analysera beredningsprocessen av regeringsärendena fordrar en omfattande utredning.

Vi har valt att här enbart undersöka möjligheten att minska antalet verksamheter som tillåtlighetsprövas av regeringen.

5.2 Tidigare regler om regeringsprövning av större verksamheter

136 a § byggnadslagen

Bestämmelser om regeringsprövning av viss industriell och liknande verksamhet infördes år 1972 i en ny paragraf, 136 a §, i byggnadslagen. Bestämmelserna utgjorde en del i en reform som syftade till

att få till stånd en fungerande fysisk riksplanering. Staten skulle få bättre möjligheter att styra lokaliseringen av industrier av betydelse från riksplaneringssynpunkt. Tanken med regeringsprövningen var att göra en tidig och allsidig men samtidigt övergripande prövning av lokaliseringen av sådana industriella verksamheter som tar i anspråk eller förändrar karaktären hos naturresurser som det råder särskild knapphet på och som är eller kan väntas bli föremål för konkurrerande anspråk (prop. 1972:11 bilaga 2, s. 301 och 360 ff.). Man bedömde att endast regeringen hade möjlighet att göra den sammanvägning av miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter som krävs i frågan om lokaliseringen av de största och oftast mest miljöstörande industrierna.

Prövningen enligt 136 a § byggnadslagen var till skillnad mot bestämmelserna i vattenlagarna en särskild tillståndsprövning. Regeringens prövning låg på ett tidigt stadium. Koncessionsnämnden för miljöskydd gjorde utredningar och yttrade sig i ärendet innan regeringen avgjorde lokaliseringsfrågan. Först efter detta fastställde Koncessionsnämnden de villkor som borde gälla för verksamheten från miljöskyddssynpunkt. Regeringens bedömningsgrunder var inte bara de vanliga grunderna i miljöskyddslagen utan hänsyn skulle även tas till andra samhällseliga mål som är av betydelse vid riksplaneringen, bland annat hushållning med knappa naturresurser, hög och jämn sysselsättning, regional balans och ekonomisk tillväxt.

4 kap. lagen om hushållning med naturresurser m.m.

Byggnadslagens bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning överfördes år 1987 till den nya lagen om hushållning med naturresurser m.m. I 4 kap. lagen om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) fanns det en uppräknning av vilka slag av nya anläggningar som inte får utföras utan tillstånd av regeringen. Regeringen kunde som tidigare även förbehålla sig prövningen av andra anläggningar om de kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. Bestämmelserna samordnades med prövningen enligt miljöskyddslagen, fastbränslelagen och vattenlagen.

I förarbetena till NRL diskuterades nödvändigheten av en regeringsprövning av industrietableringar (prop. 1985/86:3 s. 124 ff.). Man konstaterade att den fysiska riksplaneringen hade förbättrats avsevärt och att underlaget för att göra lokaliseringsöverväganden

beträffande miljöstörande och resurskrävande industrier var mer tillförlitligt än tidigare. Det gjorde att regeringen inte hade anledning att i samma utsträckning som tidigare pröva verksamheter med hänsyn till hushållningen med mark och vatten. Man förutsåg också att NRL:s bestämmelser om hushållning med mark och vatten skulle få genomslag vid tillståndsprövningen av sådana anläggningar som tidigare omfattades av 136 a § byggnadslagen.

Enligt föredragande statsrådet fanns det dock fortfarande skäl för en regeringsprövning av vissa anläggningar. Det ansågs naturligt att regeringen har inflytande över och tar ett politiskt ansvar för tillkomsten och lokaliseringen av industriella och liknande etableringar, som medför stor omgivningspåverkan och som samtidigt ofta har stor betydelse för sysselsättningen eller för andra viktiga samhällsintressen. Det uttalades också att det ligger såväl i sökandens som i det allmännas intresse att i ett tidigt skede kunna få klarlagt om en etablering kan tillåtas på en viss plats. Det var också angeläget att regeringsprövningen får den avsedda övergripande karaktären utan tidsödande granskning av olika detaljfrågor. Vikten av en enkel och snabb handläggning betonades (prop. 1985/86:3 s. 124–125).

Bestämmelserna i de tidigare vattenlagarna

Bestämmelserna i de tidigare vattenlagarna innebar att regeringen skulle tillåtlighetspröva vissa större vattenverksamheter. Det handlade i den senare lagen dels om obligatorisk prövning av särskilt uppräknade verksamheter, dels om en möjlighet för regeringen att i enskilda fall förbehålla sig prövningen av annan vattenverksamhet av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet.

Regeringens prövning av vattenverksamheter utgjorde en del av den ordinarie tillståndsprövningen vid vattendomstolen. Det innebar att ansökan om tillstånd gavs in till domstolen som efter vanlig handläggning underställde regeringen frågan om verksamhetens tillåtlighet. Vattendomstolen var vid den fortsatta tillståndsprövningen bunden av regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan och hade främst till uppgift att bestämma de närmare villkoren för verksamhetens utförande, inbegripet fastställande av skadeförebyggande åtgärder och ersättningar för skada och intrång.

Regeringen hade vid prövningen enligt vattenlagen att tillämpa samma tillåtlighetsregler som vattendomstolarna. Samma förutsättningar gällde alltså för de regeringsprövade vattenverksamheterna

som för andra verksamheter. Det fanns dock en möjlighet för regeringen att ställa särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

5.3 Nuvarande regler om regeringens tillåtlighetsprövning

I förarbetena till miljöbalken anfördes skäl för att behålla regeringsprövningen av vissa nya anläggningar. Sammantaget anfördes att det alltså är viktigt att regeringen kan utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler, att det även i fortsättningen bör finnas ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort och att regeringen bör ha de bästa förutsättningarna att inom ramen för uppställda normer göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävs i dessa särskilda ärenden (prop. 1997/98:45 del 1 s. 436–437).

Bestämmelserna i NRL och vattenlagen låg till grund för bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken. Regeringen skall enligt dessa tillåtlighetspröva verksamheter som har stor påverkan på miljön eller hushållningen med naturresurser. Till skillnad från tidigare prövar regeringen även vissa större miljöstörande trafikanläggningar. Samtidigt minskades antalet typer av vattenverksamheter som obligatoriskt skall prövas av regeringen. I förarbetena uttalades i anslutning härtill att en minskning av antalet prövningar ligger i linje med en allmän strävan att minska regeringens handläggning av mera traditionella förvaltningsärenden.

Utgångspunkten är att samma miljökrav skall gälla vid regeringens prövning som vid annan prövning enligt miljöbalken. Om man bortser från de särskilda stoppreglerna i 2 kap. 9–10 §§ har det inte anvisats några särskilda regler som gör det möjligt för regeringen att göra andra bedömningar i tillåtlighetsfrågan än de ordinarie prövningsmyndigheterna. Det finns dock en möjlighet för regeringen att besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

När det gäller ordningen för regeringsprövningen har man valt den modell som gällde för tillåtlighetsprövning enligt vattenlagen. Det betyder att prövningen ingår som ett led i den normala tillståndsprövningen hos miljödomstolar och andra prövningsmyndigheter. Ansökan skall ges in till den ordinarie prövningsmyndigheten som under handläggningen underställer regeringen frågan om

anläggningens tillåtlighet. Regeringens beslut är bindande för prövningsmyndigheten.

5.4 Förslag om att minska antalet verksamheter som prövas av regeringen

Kravet på regeringsprövning innebär att miljöprövningen av de största verksamheterna omfattar ett moment mer än vad som gäller för övriga tillståndspliktiga verksamheter. Det omfattande underlag som tas fram för bedömningen av verksamhetens tillåtlighet, däribland lokaliseringsfrågan, måste granskas och bedömas hos både miljödomstolen och regeringen. I de flesta fall behöver ansökan om tillstånd kompletteras först i miljödomstolen och sedan även hos regeringen, vilket fördröjer handläggningen. Miljöprövningen omfattar förutom tillåtlighetsprövningen även samrådet hos länsstyrelsen enligt 6 kap., prövningen hos miljödomstolen samt eventuell överprövning i flera instanser. Prövningen hos regeringen bidrar till att den sammanlagda handläggningstiden kan bli mycket lång för de berörda verksamheterna. Det är i och för sig naturligt att miljöprövningen tar längre tid i dessa ärenden än andra tillståndsärenden, eftersom det rör sig om omfattande och komplicerade verksamheter. Men om tillståndsprövningen koncentreras hos en instans finns det förutsättningar att minska den sammanlagda handläggningstiden.

Vi bedömer att det för flera typer av verksamheter inte behövs en särskild tillåtlighetsprövning hos regeringen utan att det i regel är tillräckligt med en prövning i miljödomstol. Vindkraftsparker, anläggningar för hantering av farligt avfall, stora grundvattentäkter och andra verksamheter som i dag omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen är sådana verksamheter som miljödomstolarna har stor erfarenhet av. De har nödvändig kompetens och är vana att göra svåra avvägningar mellan intressen av olika slag. Handläggningen kan få den öppenhet och genomlysning som behövs för att allmänhet och sakägare skall få inflytande över beslutsprocessen och för att miljödomstolen skall fatta materiellt riktiga beslut.

Vi menar också att det ursprungliga syftet med tillåtlighetsprövningen alltmer kommit i skymundan. Tanken med regeringsprövningen enligt 136 a § byggnadslagen var från början att göra en tidig och övergripande bedömning av tillåtligheten, särskilt i fråga om lokaliseringen. Regeringen skulle genom sitt särskilda politiska ansvar göra de svåra avvägningarna mellan olika allmänna och

enskilda intressen, utan att för den skull behöva hamna i detaljer i det nya projektet. Tillåtlighetsprövningen har med tiden ändrat karaktär. Den har i många fall utvecklats till ett tämligen detaljerat förfarande som lämpar sig mindre väl för handläggning hos regeringen.

Utvecklingen inom miljörätten talar också för att regeringens handlingsutrymme vid prövningen är mera begränsat än tidigare. Miljöprövningen styrs i dag av en lagstiftning som är betydligt mer omfattande och komplicerad än tidigare. Betydelsen av internationell miljö rätt, framför allt EG:s miljölagstiftning, blir allt större. Samtidigt innebär bestämmelserna om regeringsprövning i 17 kap. att samma tillåtlighetsregler gäller för regeringen som för andra prövningsmyndigheter. Det bör många gånger vara svårt för regeringen att undvika de förhållandevis specifika rättsliga, naturvetenskapliga och tekniska frågor som förekommer i ärenden om nyetableringar eller större utbyggnader av industrier och andra verksamheter. Den rättspraxis som vuxit fram på både nationell och gemenskapsrättslig nivå måste beaktas. Utvecklingen har därför gjort det svårare att göra en tidig och övergripande bedömning av tillåtligheten.

Av betydelse i sammanhanget är också att regeringen i dag inte har samma funktion i prövningssystemet som enligt tidigare lagstiftning. Då överprövade regeringen beslut som gällde de största miljöfarliga verksamheterna, numera sker överprövningen hos miljödomstolarna.

Vi bedömer att det finns förutsättningar att minska antalet verksamhetstyper som tillåtlighetsprövas av regeringen, vilket skulle förenkla miljöprövningen av de berörda verksamheterna. En sådan förändring ligger i linje med den allmänna strävan att minska regeringens handläggning av mera traditionella förvaltningsärenden. Regeringsprövningen bör i fortsättningen avse fall där behovet är särskilt tydligt och inte kan ersättas av en prövning i miljödomstol. Den obligatoriska tillåtlighetsprövningen bör enbart omfatta stora infrastrukturprojekt, dvs. större vägar, järnvägar och allmänna farleder. Därutöver bör regeringen pröva de verksamheter där omständigheterna i det enskilda fallet visar att det finns ett behov av en tillåtlighetsprövning. Det kan ske enligt samma regler som i dag, dvs. genom att regeringen förbehåller sig prövningen enligt 17 kap. 3 § eller genom att prövningsmyndigheten överlämnar ärendet till regeringen med stöd av 19 kap. 2 § eller 21 kap. 7 §. Regeringen kommer som tidigare även att pröva de ärenden där

de särskilda stoppreglerna i 2 kap. 9–10 §§ aktualiseras, dvs. de fall där påverkan på människors hälsa och miljö är särskilt stor.

Mot bakgrund av vilka typer av utbyggnader som är aktuella i dag bedöms förslaget att begränsa den obligatoriska tillåtlighetsprövningen under den närmaste tiden framöver främst beröra vindkraftsparker, anläggningar för hantering av farligt avfall och stora grundvattentäkter. Tillståndsprövningen av anläggningarna kommer i de flesta fall att handhas av miljödomstol. Från miljösynpunkt bör en sådan prövning i allt väsentligt leda till samma resultat som en regeringsprövning.

Fortsatt obligatorisk regeringsprövning av stora infrastrukturanläggningar

Det finns några typer av anläggningar som tills vidare bör omfattas av en obligatorisk regeringsprövning. Det gäller nyetableringar av stora infrastrukturanläggningar. I vårt principbetänkande (SOU 2002:50) behandlade vi den fortsatta prövningen av infrastrukturanläggningar, bland annat mot bakgrund av Tunnelkommissionens förslag att anläggandet av vägar, järnvägar och allmänna farleder skall prövas av miljödomstol i stället för av de verk som är ansvariga för sakområdena, dvs. Vägverket, Banverket respektive Sjöfartsverket (SOU 1998:137). Vi framhöll i det sammanhanget betydelsen av de förändringar som skett av prövningen av vägar och järnvägar sedan Tunnelkommissionens förslag, bland annat införandet av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken av de största projekten. Vi föreslog sammanfattningsvis att miljöprövningen av vägar och järnvägar tills vidare skulle ligga kvar hos regeringen och trafikverken. Men vi ansåg att man på sikt, delvis beroende på erfarenheterna av trafikverkens egen prövning enligt de nya bestämmelserna, borde pröva att överföra miljöprövningen av väg och järnvägsprojekt från trafikverken till ett litet antal administrativa förvaltningsmyndigheter med ansvar även för annan tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Vi bedömer mot bakgrund av de överväganden som gjordes i principbetänkandet att det tills vidare finns behov av att regeringen prövar tillåtligheten av nya vägar, järnvägar och allmänna farleder. (Flygplatser prövas till skillnad från de andra trafikanläggningarna inte av respektive trafikverk utan av miljödomstol. De behöver därför inte omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen). Vi kommer i vårt delbetänkande i mars 2004 att ta upp frågan i

vilken utsträckning prövningen av vägar, järnvägar och allmänna farleder skall ingå i den fortsatta utredningen om prövningsorganisationen enligt miljöbalken.

Det kommunala vetot vid regeringsprövningen

I 17 kap. 6 § finns bestämmelser om kommunfullmäktiges veto i samband med regeringens tillåtlighetsprövning. Regeringen får enligt dessa tillåta vissa av verksamheterna endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta. Vetoätten gäller huvudsakligen för de miljöfarliga verksamheter som tillåtlighetsprövas hos regeringen. Den gäller däremot inte för merparten av de vattenverksamheter och infrastrukturanläggningar som prövas av regeringen. I paragrafens tredje stycke finns bestämmelser som begränsar det kommunala vetot för vissa typer av anläggningar.

Bestämmelserna om det kommunala vetot bör i huvudsak vara desamma som i dag. Det kommunala vetot bör gälla i vissa fall även i fortsättningen. Det gäller huvudsakligen de miljöfarliga verksamheter som blir föremål för en tillåtlighetsprövning efter regeringens förbehåll enligt 17 kap. 3–4 §§

En följd av vårt förslag om minskad regeringsprövning blir dock att de verksamheter som tidigare omfattades av kommunalt veto vid en obligatorisk regeringsprövning inte kommer att göra det i fortsättningen, eftersom prövningen i fortsättningen kommer att ske på vanligt sätt i miljödomstol. Det rör sig i praktiken om ett litet antal miljöfarliga verksamheter. Vi bedömer att denna förändring kan accepteras eftersom kommunerna kommer att ha ett inflytande över om verksamheterna skall få komma till stånd eller inte på andra sätt, bland annat genom det kommunala planmonopolet och möjligheten att överklaga miljödomstolens avgörande i tillståndsfrågan.

Hushållningsbestämmelserna i 4 kap. 3 och 4 §§

I 4 kap. 3 och 4 §§, som innehåller särskilda bestämmelser om hushållningen med mark och vatten för vissa områden i landet, finns hänvisningar till uppräkningslistan av de anläggningar som skall prövas av regeringen enligt 17 kap. 1 §. Dessa hänvisningar måste ändras på grund av vårt förslag. Vi föreslår att anläggningarna i stället

räknas upp i hushållningsbestämmelserna. Det skulle kunna övervägas att ersätta den ganska omfattande listan över anläggningar med en generellt utformad bestämmelse. Vi har inte utrett hur en sådan bestämmelse skulle kunna utformas.

Lagteknisk lösning

Vårt förslag att minska antalet verksamheter som omfattas av en obligatorisk regeringsprövning innebär att punkterna 1–17 och 21 i 17 kap. 1 § skall utgå. Verksamheterna prövas enbart enligt reglerna om tillståndsprövning i 9 och 11 kap. miljöbalken.

Punkterna 18–20 i samma paragraf avser de infrastrukturanläggningar och allmänna farleder som även i fortsättningen bör tillåtlighetsprövas av regeringen. Det finns två sätt att reglera kravet på regeringsprövning av dessa anläggningar. Det ena är att behålla den nuvarande utformningen av 17 kap. 1 § och de tre punkter som avser de berörda verksamheterna. Det andra är att införa reglerna om obligatorisk regeringsprövning i respektive trafiklag, dvs. väglagen, lagen om byggande av järnväg samt lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

Vi föreslår det första alternativet. I 17 kap. finns de särskilda reglerna om vad som gäller vid regeringsprövningen samlade. Om kravet på regeringsprövning skulle tas in i respektive trafiklag skulle bland annat bestämmelserna i 2, 4 och 7 §§ behöva tas in i trafiklagarna. Det är enklare att behålla bestämmelserna om regeringsprövning samlade i 17 kap. Någon ändring behöver då inte heller göras i trafiklagarna.

5.5 Konsekvenser

Regeringen kommer genom förslaget att tillåtlighetspröva färre ärenden än i dag. Miljödömsstolarna kommer i fortsättningen att göra bedömningen av om de aktuella verksamheterna är tillåtliga. För dömsstolarna innebär detta inte någon större förändring eftersom de redan i dag har till uppgift att handlägga dessa ärenden. Även om frågan om verksamheternas tillåtlighet kan vara nog så omfattande och komplicerad bedömer vi att antalet ärenden av detta slag är så pass litet att det på grund av denna förändring inte behövs någon resursförstärkning hos miljödömsstolarna.

För verksamhetsutövarna innebär förslaget att miljöprövningen förenklas. Genom att inte längre fordra en regeringsprövning bör den tid som miljöprövningen av de berörda verksamheterna tar kunna minskas betydligt. Vår undersökning visar att enbart regeringsprövningen av dessa verksamheter tar i genomsnitt 14,3 månader (tiden avser inte infrastrukturanläggningar och enbart miljöbalksärenden prövade av regeringen efter den 1 januari 1999). Förenklingen bör även leda till lägre kostnader för själva prövningen.

De förbättringar för verksamhetsutövarna som följer av förslaget är särskilt tydliga i de fall som regeringens beslut innebär att regeringen avstår från en tillåtlighetsprövning. Vår undersökning av regeringens tillåtlighetsbeslut visar att handläggningstiden i dessa ärenden, där det alltså inte sker någon sakprövning av verksamheten, var i genomsnitt 10,9 månader. För de verksamheter som i fortsättningen inte blir föremål för denna typ av regeringsbeslut, främst vissa anläggningar för hantering av farligt avfall, innebär förslaget en påtaglig förenkling och tidsvinst.

Frågan om vilka konsekvenser förslaget har för det kommunala vetot vid regeringsprövningen av vissa verksamheter behandlas i avsnitt 5.4.

6 Författningskommentar

Miljöbalken

1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

2 §

Ändringen föranleds av förslaget att täkter skall prövas som andra miljöfarliga verksamheter, dvs. omfattas av reglerna i 9 kap. i stället för 12 kap.

4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet

3 §

I bestämmelsen fanns tidigare en hänvisning till bestämmelserna om regeringsprövning av vissa anläggningar i 17 kap. 1 §. Eftersom uppräkningslistan av anläggningar i den bestämmelsen numera endast omfattar vissa infrastrukturanläggningar ersätts hänvisningen av en uppräkningslista av anläggningarna.

4 §

Se kommentaren till 3 §.

6 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag

1 §

Ändringen är en följd av att täkter enligt vårt förslag inte längre skall prövas enligt regler i 12 kap., utan som miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap.

3 a §

Av den nya bestämmelsen framgår att det finns två typer av miljökonsekvensbeskrivningar; sådana som krävs för verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en miljöpåverkan som *inte är betydande* och sådana som krävs för verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en miljöpåverkan som *är betydande*. Innebörden av begreppet betydande miljöpåverkan diskuteras i avsnitt 2.6.1.

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd av det förstnämnda slaget kan hålla samråd och upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt bestämmelserna i 4–4a §§ som medger en anpassning till förhållandena i det enskilda fallet.

För den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan styrs förfarandet i stället av bestämmelserna i 5–7 a §§ som bland annat ställer mer specificerade krav på vilka som skall ingå i samråds-kretsen och vad miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla.

Urvalet av verksamheter och åtgärder som skall antas kunna medföra en betydande miljöpåverkan bestäms generellt av regeringen med stöd av delegationsbestämmelsen i andra stycket. I en bilaga till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar förtecknas de typer av verksamheter som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förteckningen förutsätts ändras så att den omfattar alla de projekt som anges på bilaga I till EG:s MKB-direktiv.

Om en verksamhet inte generellt antas medföra en betydande miljö-påverkan kan ändå länsstyrelsen enligt tredje stycket i ett enskilt fall fatta beslut om detta. I sådana fall skall beslutet fattas senast sex veckor efter det att samrådet inletts och uppgifter om verksamheten eller åtgärden lämnats in. Formerna för länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan diskuteras i avsnittet 2.6.3.

Det är inget som hindrar att en verksamhetsutövare frivilligt genomgår det specificerade förfarandet enligt 5–7 a §§, även om verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en miljöpå-verkan som når upp till att vara betydande.

Regeringens föreskrifter enligt fjärde stycket förutsätts omfatta de kriterier som anges i bilaga III till EG:s MKB-direktiv.

4 §

Paragrafen ändras till att innehålla bestämmelser om det samråd som skall ske när det gäller verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en miljöpåverkan som inte är betydande. Samrådet skall kunna anpassas till behovet i det enskilda fallet. Omfattningen av samrådet i olika situationer diskuteras i avsnittet 2.6.4, både när det gäller samrådskretsens avgränsning och vad samrådet skall innehålla. Formuleringen av hur avvägningen skall göras – i skälig omfattning och på lämpligt sätt – har hämtats från miljöskyddslagens 12 a §.

4 a §

Paragrafen gäller innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter som kan antas medföra en miljöpåverkan som inte är betydande. Att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen skall vara tillräckligt med hänsyn till det beslut som skall fattas innebär att det alltid skall finnas ett tillräckligt underlag för en prövning enligt de hänsynsregler och andra regler som skall tillämpas. Exempelvis skall det i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § alltid ingå de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

Innehållet i en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken regleras också genom 22 kap. 1 §.

Förutom att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning i 3 § ger ledning om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning, kan också de specificerade kraven på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (se 7 §) tjäna som vägledning.

5 §

Paragrafen ändras från att avse utökat samråd, till att i stället avse det samråd som skall genomföras enligt det specificerade förfarandet för verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samrådskretsen och samrådets innehåll är specificerade i bestämmelsen.

7 §

Paragrafen ändras till att gälla innehållet i enbart sådana miljökonsekvensbeskrivningar som erfordras för verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. De specificerade kraven på innehållet ändras inte.

Det tidigare specificerade kravet på redovisningar i samband med tillståndsansökningar enligt 7 kap. 28 a §, liksom erinringen om skyldigheten att i vissa fall bifoga en säkerhetsrapport till ansökan i mål och ärenden som prövas enligt miljöbalken kan utgå. Skyldigheten att redovisa ett tillräckligt underlag för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§ av tillståndsärenden enligt 7 kap. 28 a § aktualiseras bara för verksamheter som tillståndsprövas enligt miljöbalken. För verksamheter som prövas enligt andra lagar fordras särskild tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a §. Kravet på ett tillräckligt underlag i denna del bör därför flyttas till 22 kap. 1 §. Av denna bestämmelse följer redan skyldigheten att i vissa fall lämna en säkerhetsrapport och erinringen om detta kan utgå. Ändringarna innebär inte några minskade krav på redovisning i dessa delar jämfört med nu.

7 a §

Paragrafen är ny. Den ger möjlighet för den som avser att utföra en verksamhet eller åtgärd som antas medföra en betydande miljöpåverkan att få ett skriftligt besked av länsstyrelsen om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Syftet med beskedet är att det skall underlätta för verksamhetsutövaren att från början upprätta en miljökonsekvensbeskrivning med en sådan inriktning och omfattning att den kan ligga till grund för en bedömning av den sökta verksamheten.

Länsstyrelsens besked är inte bindande. Det innebär att länsstyrelsen i ett senare skede kan begära kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningen på punkter som inte redovisats i beskedet. Det finns inte heller någon skyldighet för den som avser att bedriva verksamheten eller åtgärden att följa beskedet. Det är tillståndsmyndigheten som slutligt tar ställning till om beslutsunderlaget från sökanden är tillräckligt.

9 §

Paragrafen ändras på så sätt att kravet på godkännande av en miljökonsekvensbeskrivning utgår. Skälen till detta redovisas i avsnitt 2.6.5.

I övrigt ändras hänvisningar till följd av andra ändringsförslag.

10 §

Skälen till ändringen redovisas i avsnitt 2.6.1.

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

6 §

Paragrafen ändras på så sätt att så att begreppet ändring av miljöfarlig verksamhet även skall innefatta en ändring av produktionsvolymen.

Hur en ändring som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, en ändring som inte medför en sådan konsekvens, respektive en mindre ändring skall prövas bör regleras i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Vi har lämnat förslag till en sådan reglering. Det är dock att märka att små produktionsökningar inte kan prövas efter en anmälan (se avsnitt 2.6.6).

11 kap. Vattenverksamhet

9 §

Ändringen innebär att det i paragrafen uttryckligen anges att undantag från den generella tillståndsplikten för vattenverksamhet gäller för verksamheter som är anmälningspliktiga enligt vad som föreskrivs med stöd av 11 a § första stycket.

11 a §

Genom första stycket i den nya paragrafen bemyndigas regeringen att föreskriva om anmälningsplikt för vissa vattenverksamheter. Av vår utredning framgår det att flera faktorer begränsar möjligheten att föreskriva anmälningsplikt, se avsnitt 3.3.2. Det gäller främst risken att frågor om tvångsrätt eller frågor om ersättning för skada och intrång uppkommer i ett anmälningsärende.

Enligt andra stycket kommer det i vissa fall att krävas tillstånd för en vattenverksamhet som annars är anmälningspliktig. Det gäller när det framställs sådana yrkanden om särskild tvångsrätt, ersättning eller inlösen som avses i vissa bestämmelser i miljöbalken.

Bestämmelserna om ersättning i 31 kap. 16 § och om inlösen i 31 kap. 17 § gäller enbart i mål om tillstånd till vattenverksamhet. Yrkanden om sådan ersättning och inlösen prövas av miljödomstol, liksom yrkanden om särskild tvångsrätt enligt 28 kap. 10 §. Länsstyrelsen skall inte avvisa sådana yrkanden om särskild tvångsrätt, ersättning eller inlösen som avses i de nämnda bestämmelserna med hänvisning till att bestämmelserna inte är tillämpliga i ett anmälningsärende. Länsstyrelsen skall i stället hänvisa verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd till verksamheten. Prövningen av om det finns en rättslig grund till stöd för ett yrkande om särskild tvångsrätt, ersättning eller inlösen skall alltså göras av miljödomstolen i målet om tillstånd till verksamheten.

Länsstyrelsen kan också besluta att tillstånd krävs för en verksamhet som finns upptagen på listan över anmälningspliktiga verksamheter om verksamheten enligt länsstyrelsens bedömning kan medföra betydande påverkan på allmänna intressen. Motsvarande bestämmelse för miljöfarlig verksamhet finns i 9 kap. 6 § andra stycket. Att en verksamhet har en betydande påverkan på allmänna intressen kan exempelvis vara fallet när en verksamhet skall bedrivas i ett område som är särskilt känsligt från naturvårdssynpunkt. Det kan också röra sig om en verksamhet som inskränker tillträdet till en plats som har betydelse för allmänhetens friluftsliv.

Att det vid länsstyrelsens granskning framkommer omständigheter som tyder på att sökanden saknar rådighet över vattnet inom det område där verksamheten skall bedrivas, bör inte i sig föranleda länsstyrelsen att föreskriva tillståndsplikt för verksamheten. Länsstyrelsen skall inte pröva frågan om rådighet. Däremot kan länsstyrelsen i sitt beslut med anledning av anmälan anmärka att den som skall utföra en vattenverksamhet måste ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten skall bedrivas.

12 §

Ändringen föranleds av förslaget att införa en anmälningsplikt för vissa mindre vattenverksamheter.

17 kap. Regeringens tillåtlighetsprövning

1 §

Ändringen behandlas i kapitel 5.

6 §

Ändringen behandlas i kapitel 5.

19 kap.

2 §

Ändringen är en följd av de ändringar vi föreslår i 17 kap. 1 §.

3 §

Tillägget i paragrafen gör det möjligt att lägga samman ett anmälning-
s-
ärende om vattenverksamhet vid länsstyrelsen med ett kommunalt
ärende om dispens från strandskyddet.

Huruvida en gemensam handläggning bör komma till stånd får
avgöras från fall till fall. En förutsättning är att fördelarna över-
väger nackdelarna med gemensam handläggning.

Bestämmelsen gör det således möjligt för en verksamhetsutövare
att direkt hos länsstyrelsen ansöka om dispens från reglerna om
strandskydd samtidigt som anmälan om en vattenverksamhet görs.

5 §

Bestämmelsen stöder ett förfarande med granskning av ansöknings-
handlingar och kompletteringar av dessa även vid exempelvis till-
ståndsprövning av miljöfarliga verksamheter vid länsstyrelserna.

21 kap. Mål i miljödomstol

7 §

Ändringen föranleds av förslaget att färre typer av verksamheter
skall omfattas av reglerna om obligatorisk regeringsprövning enligt
17 kap. 1 §. De nya verksamheter som i fortsättningen omfattas av
den obligatoriska prövningen, dvs. vissa infrastrukturanläggningar,
prövas inte av miljödomstol utan av respektive trafikverk. I denna

bestämmelse behövs det därför inte någon hänvisning till bestämmelsen i 17 kap. 1 §.

22 kap. Förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål

1 §

De ändrade hänvisningarna i punkten 3 är en följd av de ändringar vi föreslår beträffande bestämmelserna i 6 kap.

Ändringen i punkten 4 motiveras av att kravet i 6 kap. 7 § att i en miljökonsekvensbeskrivning redovisa de uppgifter som behövs för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§ utgår. Denna redovisning, liksom redovisningar som gäller andra särskilda hänsynsregler i miljöbalken, skall enligt ändringen alltid ingå i en tillståndsansökan enligt miljöbalken.

2 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om ett kompletteringsförfarande som alltid skall tillämpas för verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan men som även kan tillämpas i andra fall efter vad som lämpligt. Syftet är att tillståndsmyndigheten så tidigt som möjligt i prövningsprocessen skall kunna göra en bedömning av om ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivningen är tillräckliga.

26 §

Ändringen är en följd av de ändringar vi föreslår i 17 kap. 1 §.

24 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m.m.

5 §

Vid prövning av en ändring av en verksamhet får i ett så kallat påbyggnadstillstånd – förutom sådana villkor som direkt föranleds av ändringen – även meddelas andra nya eller ändrade villkor som har ett tekniskt eller miljömässigt samband med ändringen. Det bör vara möjligt för tillståndsmyndigheten att inom ramen för sin officialprövning att göra detta utan ett särskilt yrkande. Frågorna diskuteras vidare i avsnitt 2.6.6.

Tio år efter en fullständig tillståndsprövning av en verksamhet skall samtliga villkor för tillståndet vara omprövningsbara. Även sådana villkor som tillkommit senare än grundtillståndets villkor, efter prövning av ändringar av verksamheten, skall alltså kunna prövas om samtidigt.

7 §

Vid tillståndsprövning av en ändring får myndigheterna framställa yrkande om nya eller ändrade villkor som har ett tekniskt eller miljömässigt samband med ändringen (se 5 § andra stycket). Myndigheterna behöver således inte ansöka särskilt om detta.

26 kap. Tillsyn

1 §

Ändringen innebär att tillsynsmyndigheten vart femte år, dvs. efter verksamhetsutövarens redovisning i miljörapporten enligt 20 §, skall göra en genomgång av om villkoren för en miljöfarlig verksamhet är aktuella och motsvarar miljöbalkens krav.

Ändringen motiveras av att möjligheterna att uppdatera villkoren för en verksamhet minskar när så kallade påbyggnadstillstånd kommer att användas i större utsträckning än vad som gällt hittills. En frekvent återkommande redovisning gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att bedöma om villkoren för en verksamhet är tillräckliga.

Genomgången skall göras oavsett om verksamheten tillståndsprovats enligt miljöbalkens eller enligt miljöskyddslagens regler. Villkoren kan vara ofullständiga exempelvis genom att det för en verksamhet som provats enligt miljöskyddslagen saknas villkor som kunnat meddelas först genom miljöbalkens bestämmelser. De kan vidare vara inaktuella genom att teknikutvecklingen medfört att strängare krav kan ställas. Det kan också vara omständigheter vid verksamheten – exempelvis nedläggning av vissa verksamhetsdelar – som gör att villkoren behöver omprövas.

Finner tillsynsmyndigheten att villkoren inte är aktuella, får myndigheten begära omprövning enligt reglerna i 24 kap. 5 §. Som framgår av 22 kap. 2 a § är det verksamhetsutövaren som skall ge in den utredning som behövs för en omprövning av miljöfarlig verksamhet.

20 §

Tillägget till paragrafen innebär att verksamhetsutövaren vart femte år skall redovisa sin egen bedömning av om villkoren är aktuella och uppfyller miljöbalkens krav. Skälen till tillägget redovisas i avsnittet 2.6.6.

Verksamheten som sådan kan ha förändrats eller förutsättningarna för att ytterligare begränsa miljöpåverkan kan ha ändrats så att gällande villkor inte längre är aktuella eller tillräckliga. Utövare av verksamheter som prövats enligt miljöskyddslagen måste också redovisa i vilken utsträckning miljöbalkens krav på exempelvis energieffektivitet eller miljöhänsyn vid transporter uppfylls.

Det blir en fråga för tillsynsmyndigheten att enligt 1 § överväga om villkoren behöver omprövas och i så fall initiera en omprövning enligt bestämmelserna i 24 kap. 5 §.

21 a §

Bestämmelserna var tidigare intagna i 12 kap. 5 § andra och tredje stycket och är en följd av förslaget att täkter skall prövas som miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap.

Reservationer och särskilt yttrande

Reservationer av Eva Hallström (mp) och Willy Söderdahl (v) *med anledning av avsnitt 2.6.4 Färre samråd*

I dag finns det krav på minst två samråd vid prövningar som innebär betydande påverkan av miljön. Vi anser att detta skall bibehållas.

Som skäl vill vi anföra följande:

Dels blir antalet fall av betydande påverkan betydligt färre om övriga delar av betänkandet genomförs. De fall som blir kvar innebär verkligen betydande miljöpåverkan och då måste allmänhetens och sakägarnas insyn och påverkansmöjligheter garanteras.

Dels är vår erfarenhet att vid det första samrådet handlar det mest om information från sökanden och frågor på detta från sakägare och allmänhet. Därefter behöver de senare tid på sig för att kontakta experter och intresseorganisationer för att ställa ytterligare adekvata frågor och komma med konstruktiva förslag till åtgärder som innebär en mindre påverkan.

Dessutom menar vi att även sökanden måste ha ett stort intresse av att allmänhet och sakägare känner sig väl informerade och blir övertygade om att man gjort allt som kan vara rimligt för att miljöpåverkan inte skall bli onödigt stor.

med anledning av avsnitt 2.6.6 Ett enklare förfarande vid ändringar och utökningar av miljöfarliga verksamheter

Enligt miljöbalkens mål syftar bestämmelserna i miljöbalken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde

och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenade med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Kommittén har övervägt att införa en obligatorisk regel om tidsbegränsade påbyggnadstillstånd om grundtillståndet har meddelats enligt miljöskyddslagen. Detta skulle vara ett sätt att få hela verksamheten prövad enligt miljöbalkens regler när påbyggnadstillståndet upphör att gälla. Vi anser att detta är ett riktigt synsätt och menar att en sådan obligatorisk regel skall införas.

De två viktigaste skälen för detta är:

- det är till nytta för en bra miljö och människors hälsa.
- det ger en ökad konkurrensneutralitet, då gamla tillstånd fortare kan fasas ut och att såväl gamla som nya verksamheter lyder under samma lagar.

Reservation av Eva Hallström (mp)

med anledning av avsnitt 2.6.5 Bättre beslutsunderlag tidigt i processen – färre sena kompletteringar

Jag anser att ett godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen skall finnas kvar i tillståndsbeslutet. Finns det krav inskrivna i lagtexten så skall det också finnas ett formellt godkännande kvar i tillståndsbeslutet.

Reservation av Roger Tiefensee (c)

med anledning av kapitel 5 Regeringens tillåtlighetsprövning

För att förenkla miljöprövningen av några av de största verksamheterna föreslår kommittén att färre verksamheter än i dag skall tillåtlighetsprövas av regeringen. Jag tycker att det är en bra inriktning. Jag anser dock att kommittén borde gå längre och ta bort regeringens möjlighet ta till sig ärenden genom att förbehålla sig prövningen enligt 17 kap. 3 §. Denna möjlighet öppnar bara för godtycke och politiska prövningar. Kvar skulle då endast finnas möjligheten för en prövningsmyndighet att överlämna ett ärende till regeringen med stöd av 19 kap. 2 § eller 21 kap. 7 §, samt regeringens prövning då de särskilda stoppreglerna i 2 kap. 9–10 §§ aktualiseras. En sådan prövningsordning skulle stämma bättre med

kommitténs ställningstagande att regeringsprövningen i fortsättningen bör avse fall där behovet är särskilt tydligt och inte kan ersättas av prövning i domstol.

Särskilt yttrande av Eva Hallström (mp)

Miljöbalken infördes år 1999 och det tar en viss tid för verksamhetsutövare, handläggare och övriga berörda att lära sig de lagar och förordningar som gäller. Det har visat sig när det gäller handläggningstider att allt eftersom tiden har gått har handläggningstiderna minskat. Detta beroende på att verksamhetsutövarna har införskaffat sig den kompetens som krävs för att göra en ansökan och att handläggare hittat rutiner för ärendehantering enligt miljöbalken. Det finns många exempel på att det tagit över ett år för verksamhetsutövare att få fram ansökningshandlingar. Genom klara krav som är angivna i lagtexten om vad som ingår i en ansökan underlättar det både för sökanden och för handläggare.

Min principiella synpunkt är att allt eventuellt borttagande av regler och bestämmelser i miljöbalken skall ske med största försiktighet, inte minst med tanke på de signaler som detta kan ge till allmänhet och olika samhällsaktörer. Syftet med miljöprövningen är att tillse att regelverken följs samt att hänsyn har tagits innan man utökar en verksamhet eller gör en nyetablering. Risken med en rationalisering av miljöbalken är att det i förlängningen kan komma att leda till att balkens intentioner urholkas.

Vid de jämförelser som gjorts med andra länder har det endast tagits hänsyn till tiden och hur ärendet har handlagts. Däremot vet vi inget om hur resultaten blivit och om det främjat en hållbar utveckling i de olika länderna. Miljöprövningen är en kunskapsprocess. Verksamhetsutövare, myndighet och berörda skall i samråd kunna utbyta åsikter om hur hänsynsreglerna skall tillgodoses. Det är av vikt att även relatera hänsynsreglerna till miljömålen i den processen.

Det kan därför inte nog understrykas att förslag till förändringar av regelverken måste följas upp så att det inte medför att möjligheten till miljöskydd minskar.

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommittén
(M 1999:03)**

**Dir.
2003:61**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2003.

Sammanfattning av uppdraget

Miljöbalkskommittén skall se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts. Därvid skall bl.a. en utgångspunkt vara intresset av att handläggningstiderna hålls så korta som möjligt utan att möjligheten att uppnå miljömålen försvåras eller allmänhetens rätt till insyn och deltagande åsidosätts.

Kommittén skall även vidareutveckla den vision om den framtida prövningsorganisationen som presenterades i delbetänkandet "Miljöbalken under utveckling Ett principbetänkande" (SOU 2002:50), principbetänkandet. Förslag till ändringar i prövningsorganisationen skall syfta till en renodling av domstolarnas roll till att huvudsakligen avse överprövning och att avgöra tvister mellan enskilda eller mellan enskilda och det allmänna.

I utredningsarbetet skall kommittén beakta miljöprövningens betydelse för näringslivet och angelägna samhällsintressen samt särskilt beakta konsekvenser för små och medelstora företag.

Miljöbalkskommittén skall samråda med Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05), PBL-kommittén.

Miljöbalkskommittén skall bistå utredningen om ett system och regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer (N 2001:08), FlexMex2-utredningen, med det underlag som behövs för den utredningens undersökning av hur en handel med utsläppsrätter kan komma att påverka och samverka med miljölagstiftningen. Resultatet av FlexMex2-utredningens undersökning och de eventuella ändringar i miljöbalken som den utredningen föreslår skall beaktas i kommitténs fortsatta arbete.

Kommittén skall i ett delbetänkande presentera de effektiviseringsförslag som kan genomföras med nuvarande prövningsorganisation. Övriga förslag som täcks av detta och tidigare uppdrag får presenteras i delbetänkanden eller i slutbetänkandet.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Kommittén har antagit namnet Miljöbalkskommittén (M 1999:03).

Effektivisering av miljöprövningen

För att försäkra att skyddet för människors hälsa och miljön upprätthålls och för att leva upp till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt är det nödvändigt med en miljöprövning av nya eller ändrade verksamheter som påverkar miljön. Miljöprövningen skall ske på ett sådant sätt att allmänheten ges möjligheter till demokratisk insyn och inflytande. Med hänsyn till angelägna samhällsintressen och berörda enskilda intressen är det samtidigt viktigt att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt.

I kommitténs principbetänkande presenterades en vision av hur miljöbalken i framtiden skulle kunna göras mer effektiv och tydlig samt hur bestämmelser för olika typer av verksamheter skulle kunna samordnas bättre än i dag. En del i denna vision är att all tillståndsprövning i första instans i framtiden sker hos ett mindre antal förvaltningsmyndigheter. Visionen om den framtida prövningsordningen förutsätter en annan myndighetsorganisation än den nuvarande. En sådan organisationsutredning ligger utanför det nuvarande uppdraget till kommittén.

Det skall vara enkelt att starta och driva företag i Sverige och ge företag bästa möjliga förutsättningar att etableras och utvecklas. Därför måste också de regler som gäller för företag vara ändamålsenliga, rättvisa och enkla att hantera samtidigt som samhällets nödvändiga krav på verksamheterna måste uppfyllas.

Samordningen mellan bestämmelserna i PBL och miljöbalken m.fl. lagar

PBL-kommittén är en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs. I uppgiften ingår att överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan PBL och miljöbalken m.fl. lagar. Miljöbalkskommittén saknar ett motsvarande uppdrag.

Miljöbalken och handel med utsläppsrätter enligt Kyotoprotokollet

FlexMex2-utredningen har regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för handel med utsläppsrätter i enlighet med Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av 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).

I FlexMex2-utredningens uppdrag ingår att undersöka hur användningen av flexibla mekanismer skall samverka med befintlig lagstiftning. Arbetet har betydelse för miljölagstiftningen och Miljöbalkskommittén kan bidra med underlag.

Uppdraget

Effektivisering av miljöprövningen

Det är många olika faktorer som har betydelse för den tid det tar att genomföra miljöprövningen av en verksamhet. Handläggnings-tiderna måste hållas så korta som möjligt utan att möjligheten att uppnå miljömålen försvåras och allmänhetens rätt till insyn och deltagande åsidosätts. Det är därför angeläget att se över om prövningsinsatserna är rätt anpassade till miljöfrågornas betydelse för att säkerställa att prövningen uppfyller miljökraven och inte blir mer långtgående än vad som behövs från miljösynpunkt. Det finns även skäl att utreda om tiden från första myndighetskontakt till ett lagakraftvunnet avgörande kan förkortas. Såväl de miljömässiga

som de ekonomiska och sociala dimensionerna i hållbar utveckling kan därigenom tillgodoses. En fråga av betydelse i sammanhanget är att många verksamhetsutövare upplever att de krav som ställs på underlagen för miljöprövningen är alltför omfattande och krångliga. Möjligheterna att förenkla miljöprövningen utan att möjligheten att uppnå miljöbalkens mål försvåras och utan att EG-lagstiftningens krav åsidosätts bör därför ses över.

En bredare genomgång av frågan om samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagstiftningen görs nu av PBL-kommittén. En särskild samordningsfråga rör det förhållandet att olika verksamheter som kan innebära miljöstörningar prövas såväl enligt miljöbalken som enligt angränsande lagstiftning, däribland PBL. Miljöbalkskommittén skall i sådana slag av frågor samråda med PBL-kommittén.

Effektivisering av miljöprövningen med nuvarande prövningsorganisation

Kommittén skall presentera förslag på olika möjligheter att effektivisera miljöprövningen med nuvarande prövningsorganisation, t.ex. att göra vissa vattenverksamheter anmälningspliktiga, att förenkla prövningsförfarandet vid mindre omfattande ändringar eller utökningar av miljöfarliga verksamheter samt att förenkla förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Effektivisering av miljöprövningen genom ändrad prövningsorganisation

Som ett led i effektiviseringen av miljöprövningen ingår att se över prövningsorganisationen enligt miljöbalken och de miljöbalksanknutna lagarna. Remissvaren över principbetänkandet visar att det finns ett brett intresse av att kommitténs vision om den framtida prövningsorganisationen utreds vidare. Uppdraget till kommittén preciseras och utvidgas därför avseende prövningsorganisationen.

Kommittén skall vidareutveckla den vision om den framtida prövningsordningen som presenterades i principbetänkandet, men även alternativa prövningsordningar skall övervägas. Om kommittén föreslår organisationsförändringar skall en utgångspunkt vara att domstolarna huvudsakligen bör ägna sig åt överprövning och att avgöra tvister mellan enskilda eller mellan enskilda och det

allmänna. Förslagen skall alltså bidra till en effektivisering och renodling av domstolarnas roll.

För vattenverksamheternas del skall kommittén utreda förutsättningarna för prövningen av de civilrättsliga frågorna, såsom hur frågor om markåtkomst och ersättning för skada och intrång kan skiljas från miljöprövningen. Ett syfte bör vara att utjämna de nuvarande skillnaderna i regelsystemet mellan i första hand miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter.

Kommittén skall överväga olika alternativa provningssystem som utgår från att tillståndsprövningen i första instans sker i administrativa tillståndsmyndigheter. En framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt och med inriktningen att skapa en både effektiv och rättssäker prövning. Antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre vid prövning av tillstånd och villkor. Av förslagen skall framgå möjligheterna att utjämna de skillnader som för närvarande finns i mål om tillstånd till olika verksamheter i fråga om sakägarnas rättsställning och deras möjligheter att få ersättning för rättegångskostnader.

En fråga som särskilt skall övervägas är om en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och ärenden enligt angränsande lagstiftning, t.ex. PBL, bör eftersträvas. För- och nackdelar med en sådan samordning bör analyseras. Kommittén skall i denna del samråda med PBL-kommittén.

Kommittén är oförhindrad att lämna förslag som rör prövningen enligt 17 kap. miljöbalken både vad avser omfattningen av prövningen och formerna för denna. Kommittén kan således, som en del av sin analys av provningsordningen, analysera hur syftet med prövningen enligt 17 kap. miljöbalken bättre kan uppnås och i förekommande fall lämna förslag till hur t.ex. beredningsprocessen mellan myndigheter, miljödomstolar och regeringen kan förbättras.

Vid arbetet med provningsordningen bör studeras hur regelsystemet vid prövningen av miljöfrågor ser ut i några andra EU-länder med förhållanden som är jämförbara med Sveriges, särskilt i fråga om provningsorganisationen. Det bör utredas vilka likheter och olikheter som finns mellan det svenska provningssystemet och de i andra länder, och om de organisatoriska lösningarna i andra länder har fördelar som kan utnyttjas för att skapa en effektivare prövning i Sverige.

Eftersom provningsmyndigheterna prövar både tillstånds- och tillsynsfrågor skall förslagen redovisa hur de tillsynsbeslut enligt

miljöbalken som fattas av kommuner, länsstyrelser och centrala verk skall överprövas.

Kommittén skall dessutom analysera det nuvarande förfarandet i anmälningsärenden med utgångspunkten att prövningssystemet skall vara tydligt och på ett effektivt sätt tillgodose såväl olika verksamhetsutövares behov av en snabb prövning som intresset av att miljöfrågorna tillräckligt beaktas och att enskilda sakägares rättssäkerhet garanteras.

Konsekvenser för små och medelstora företag

Miljölagstiftningen bör vara väl anpassad även till de minsta företagen. Kommittén skall i det fortsatta utredningsarbetet genomgående beakta konsekvenser för små och medelstora företag samt redovisa förslag som kan förenkla miljöprövningen för dessa företag.

Miljöbalken och handel med utsläppsrätter enligt Kyotoprotokollet

Miljöbalkskommittén skall bistå FlexMex2-utredningen med det underlag som den utredningen behöver för att lämna författningsförslag till hur direktivet om handel med utsläppsrätter lämpligen kan genomföras i svensk lagstiftning.

Kostnader och andra konsekvenser

Vad som sägs om kostnader i kommitténs direktiv (dir. 1999:109) gäller även fortsättningsvis.

Kommittén skall, när det gäller redovisning av förslagens konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

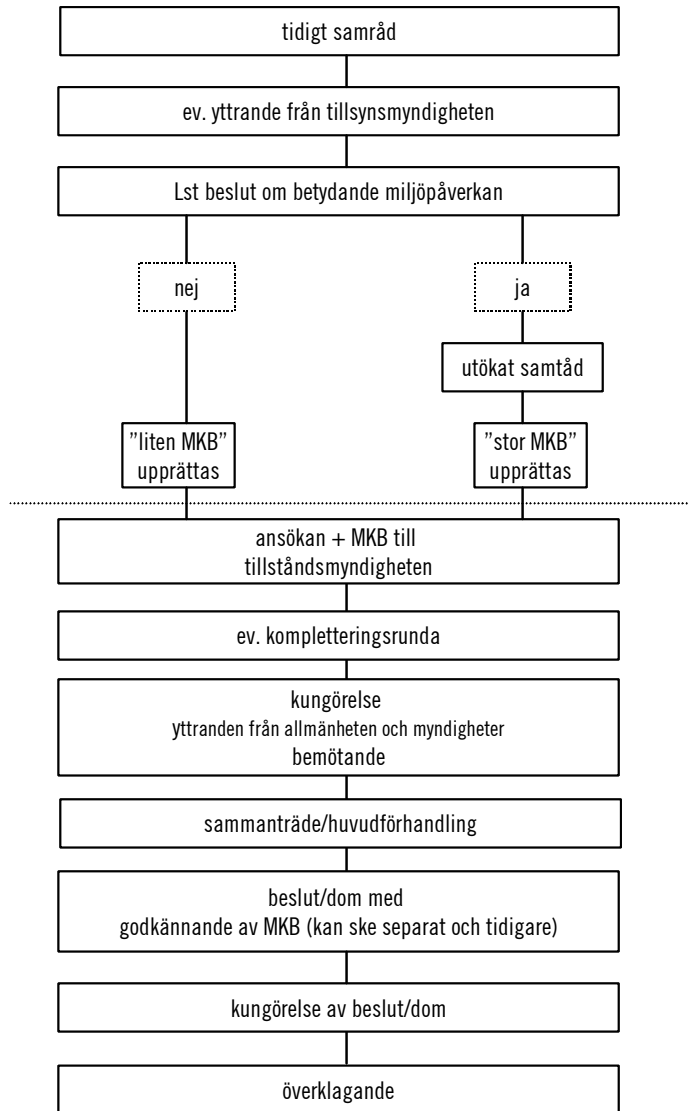
Kommittén skall samråda med PBL-kommittén och FlexMex2-utredningen. Kommittén skall dessutom på lämpliga sätt hämta in erfarenheter av miljöbalkens tillämpning.

Kommittén skall presentera förslag på de effektiviseringsåtgärder som går att genomföra med nuvarande prövningsorganisation senast den 31 december 2003.

Senast den 31 mars 2004 skall kommittén redovisa tänkbara alternativ för hur en framtida prövningsorganisation kan se ut i stort. Regeringen avser att efter remissbehandling av kommitténs överväganden återkomma med tilläggsdirektiv för kommitténs slutliga behandling av denna fråga. Förslag i övriga frågor som kommittén enligt detta eller tidigare direktiv skall behandla skall redovisas senast den 30 juni 2005.

(Miljödepartementet)

Nuvarande miljökonsekvensbedömning i Sverige



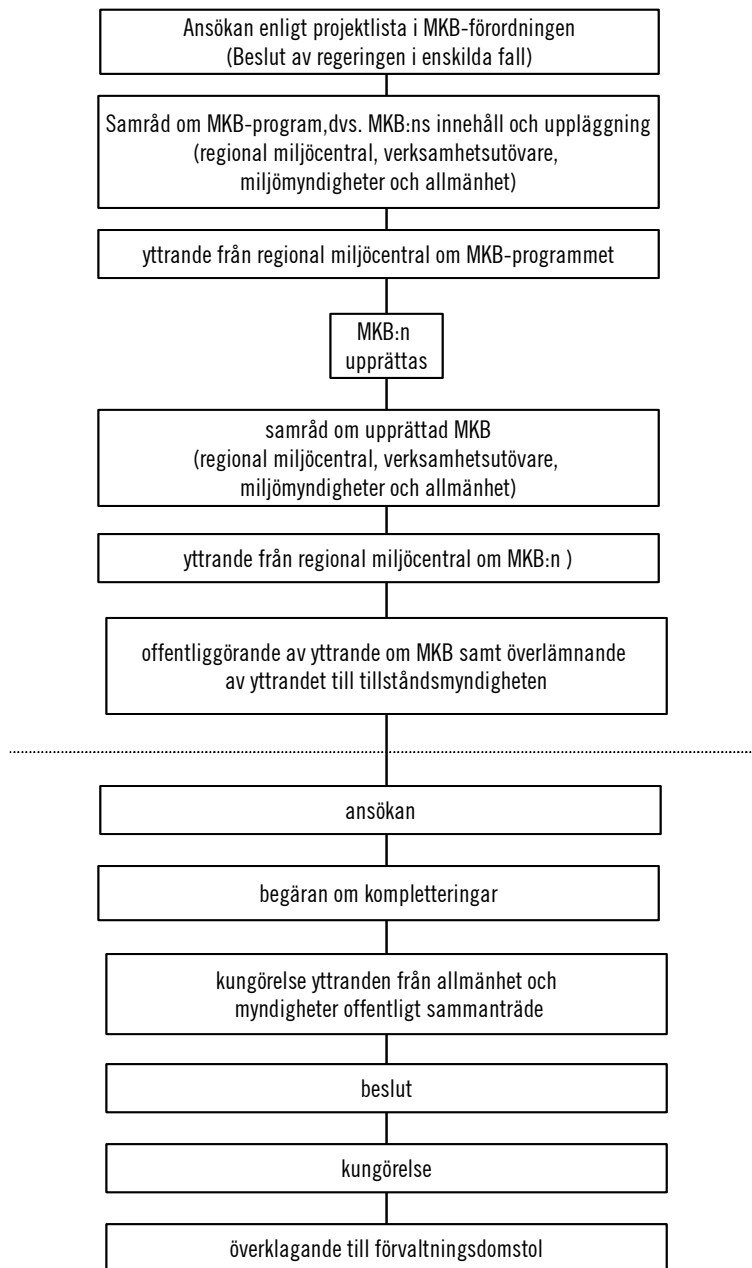
Miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet

KEY STAGES	NOTES
Project Preparation	The developer prepares the proposals for the project
Notification to Competent Authority	In some MS there is a requirement for the developer to notify the CA in advance of the application for development consent. The developer may also do this voluntarily and informally.
Screening	The CA makes a decision on whether EIA is required. This may happen when the CA receives notification of the intention to make a development consent application, or the developer may make an application for a Screening Opinion. The Screening decision must be recorded and made public. (See the guidance on Screening in EIA) (Article 4).
Scoping	The Directive provides that developers may request a Scoping Opinion from the CA. The Scoping Opinion will identify the matters to be covered in the environmental information. It may also cover other aspects of the EIA process (see the guidance on Scoping in EIA). In preparing the opinion the CA must consult the environmental authorities (Article 5(2)). In some MS Scoping is mandatory.
Environmental Studies	The developer carries out studies to collect and prepare the environmental information required by Article 5 of the Directive (see Appendix D).
Submission of Environmental Information to Competent Authority	The developer submits the environmental information to the CA together with the application for development consent. If an application for an Annex I or II project is made without environmental information the CA must screen the project to determine whether EIA is required (see above). (Articles 5(1) and 5(3)). In most MS the environmental information is presented in the form of an Environmental Impact Statement (EIS).
Review of Adequacy of the Environmental Information	In some MS there is a formal requirement for independent review of the adequacy of the environmental information before it is considered by the CA. In other MS the CA is responsible for determining whether the Information is adequate. The guidance on EIS Review is designed to assist at this stage. The developer may be required to provide further information if the submitted information is deemed to be inadequate.
Consultation with Statutory Environmental Authorities, Other Interested Parties and the Public	The environmental information must be made available to authorities with environmental responsibilities and to other interested organisations and the general public for review. They must be given an opportunity to comment on the project and its environmental effects before a decision is made on development consent. If transboundary effects are likely to be significant other affected MS must be consulted (Articles 6 and 7).
Consideration of the Environmental Information by the Competent Authority before making Development Consent Decision	The environmental information and the results of consultations must be considered by the CA in reaching its decision on the application for development consent (Article 8).
Announcement of Decision	The decision must be made available to the public including the reasons for it and a description of the measures that will be required to mitigate adverse environmental effects (Article 9).
Post-Decision Monitoring if Project is Granted Consent	There may be a requirement to monitor the effects of the project once it is implemented.

The highlighted steps must be followed in all Member States under Directives 85/337/EC and 97/11/EC. Scoping is not mandatory under the Directive but Member States must establish a voluntary procedure by which developers can request a Scoping Opinion from the CA if they wish. The steps which are not highlighted form part of good practice in EIA and have been formalised in some Member States but not in all. Consultations with environmental authorities and other interested parties may be required during some of these additional steps in some Member States. Abbreviations CA = Competent Authority; MS = Member State.

European Commission, Guidance on EIA, juni 2001, tre publikationer om Screening, Scoping respektive EIS Review.

Finlands miljökonsekvensbedömning

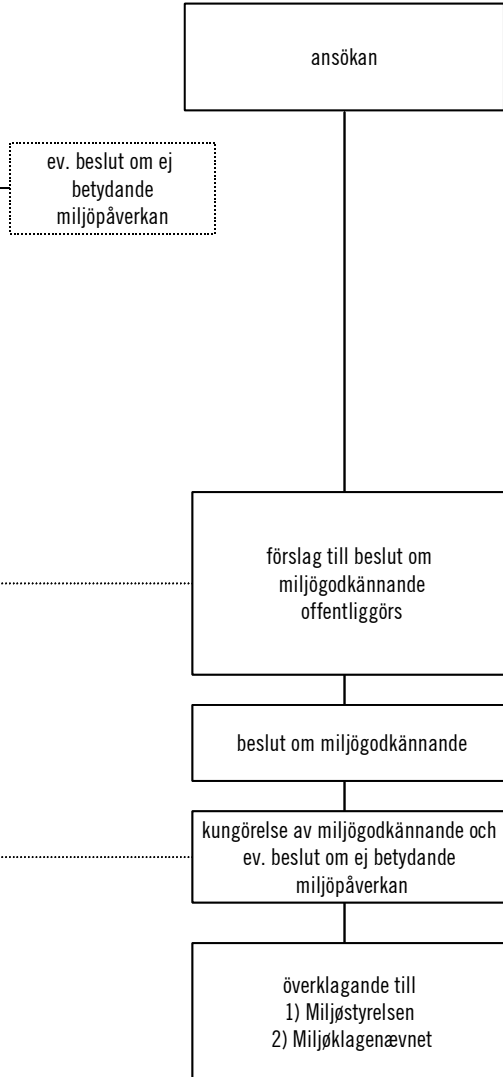


Danmarks miljøkonsekvensbedømming

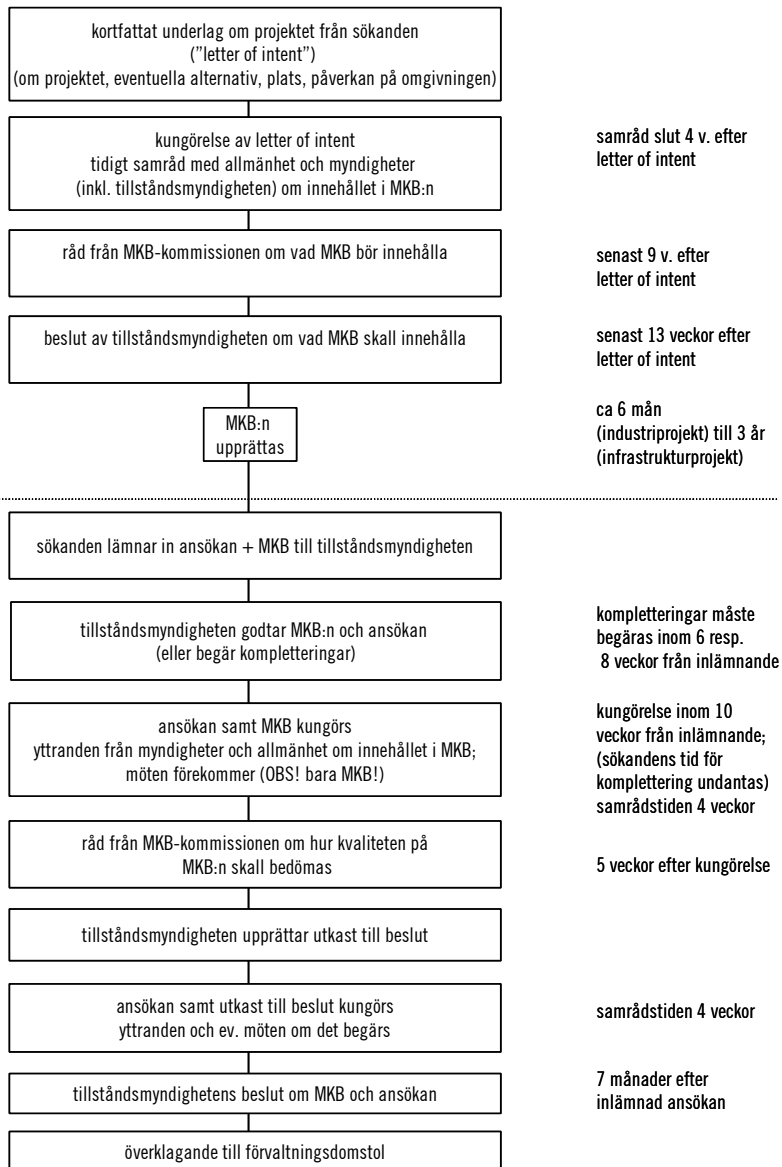
ærende om tillæg til regionplan (projekt på MKB-direktivets bilaga I og II)



ærende om miljøgodkännande (projekt på MKB-direktivets bilaga I og II samt andra IPPC-projekt)

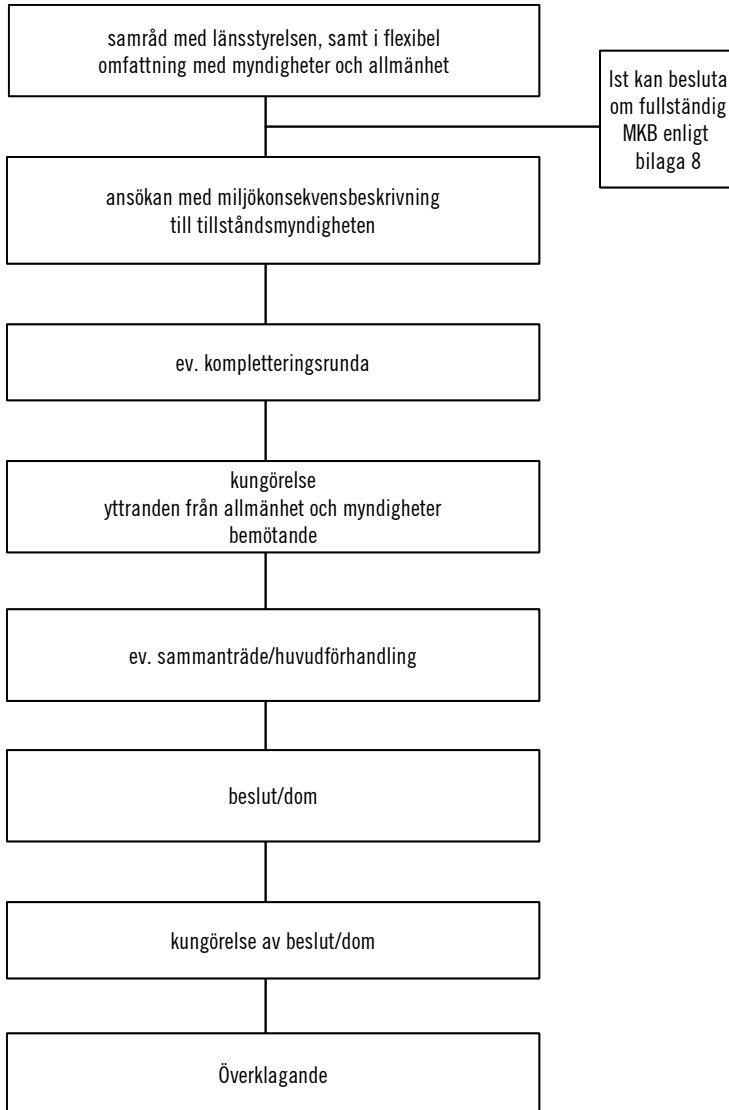


Nederländernas miljökonsekvensbedömning



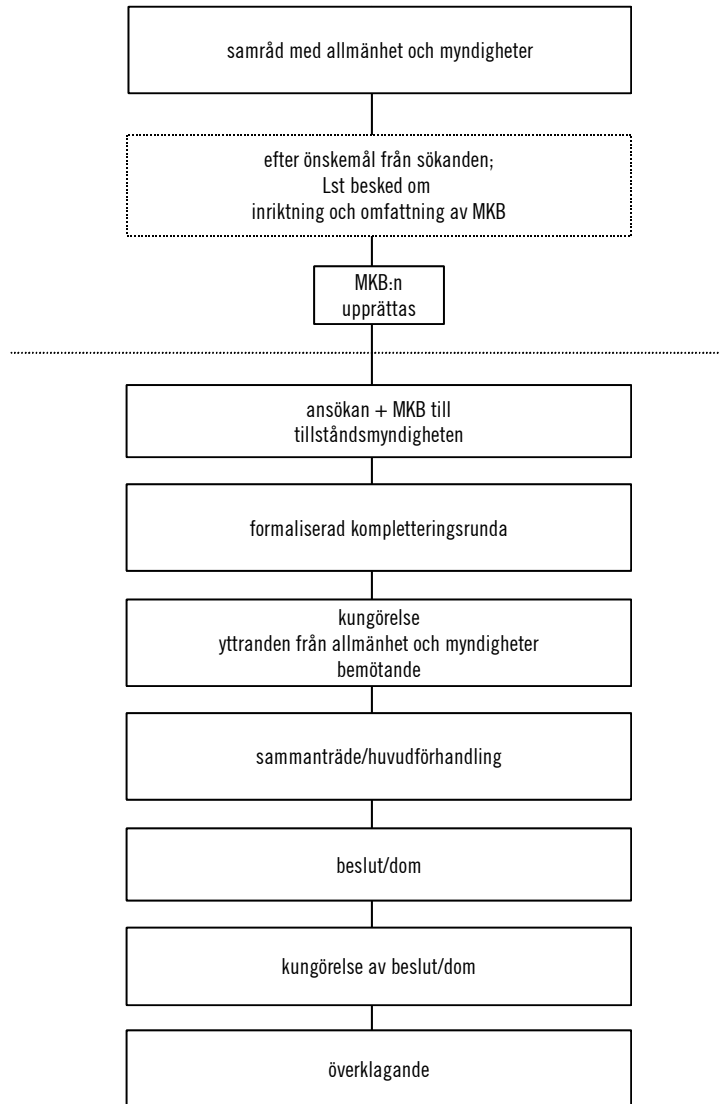
Förslag till normal miljökonsekvensbedömning;

för ändringar och för verksamheter som har en miljöpåverkan som inte är betydande



Förslag till specificerad miljökonsekvensbedömning

för nya och väsentligt ändrade verksamheter med betydande miljöpåverkan



Handläggningstider för miljöfarlig verksamhet vid miljödomstolarna år 2002

domstol	antal domar	tid från kungörelse till beslut (månader)			tid från inkomstdag till beslut (månader)		
		medelvärde	antal ärenden som tagit kortare tid än 6 mån	antal ärenden som tagit längre tid än 12 mån	medelvärde	antal ärenden som tagit kortare tid än 6 mån	antal ärenden som tagit längre tid än 12 mån
Stockholm	23	11	3	9	15	2	14
Vänersborg	13	7,5	3	1	12,1	2	9
Växjö	17	8,3	11	2	11,9	7	10
Umeå	3	3,8	2	-	8,0	1	1
Östersund	4	5,8	2	-	6,8	1	-
totalt	60	8,8	21	12	12,6	13	34

Handläggningstider vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer år 2002

län	antal beslut	tid från kungörelse till beslut (månader)			tid från inkomstdag till beslut (månader)		
		medel- värde	antal ärenden som tagit kortare tid än 6 mån	antal ärenden som tagit längre tid än 12 mån	medel- värde	antal ärenden som tagit kortare tid än 6 mån	antal ärenden som tagit längre tid än 12 mån
Stockholm	17	6,6	10	3	12,9	3	10
Uppsala	4	4,9	3	0	8,8	1	0
Södermanland	14	4,8	10	0	9,1	2	3
Östergötland	18	4,9	13	1	10,7	7	6
Jönköping	10	6,3	4	0	13,6	1	6
Kronoberg	17	4,6	11	0	10,3	7	7
Kalmar	25	6,7	17	3	11,3	5	7
Gotland	9	4,0	7	0	7,0	6	1
Blekinge	5	5,4	3	0	17,5	0	3
Skåne	59	6,5	33	10	11,2	7	22
Halland	26	4,3	21	1	8,0	10	3
Västra Götaland	59	7,8	26	11	11,3	13	22
Värmland	13	4,3	11	1	9,0	2	4
Örebro	16	4,5	12	1	8,1	6	2
Västmanland	9	4,1	8	0	12,2	1	2
Dalarna	7	3,7	6	0	6,3	4	1
Gävleborg	6	4,2	4	0	6,9	1	0
Västernorrland	8	5,7	5	1	11,0	1	2
Jämtland	6	5,3	2	0	13,6	1	4
Västerbotten	15	6,9	8	1	9,8	2	2
Norrbottn	17	9,3	7	2	13,8	0	11
totalt	360	6,0	221	35	10,7	80	118

Förslag till lista över anmälningspliktiga vattenverksamheter

Vi lämnar här ett förslag till lista över anmälningspliktiga vattenverksamheter. Fortsatta överväganden kommer att behövas när det gäller de närmare gränsdragningarna för verksamheterna. Det är också troligt att det efter hand tillkommer verksamheter som bör tas upp på listan.

X § En vattenverksamhet får inte bedrivas innan anmälan har gjorts till länsstyrelsen, om verksamheten avser

1. uppförande av brygga, pir, vågbrytare och motsvarande om anläggningen vid medelvattenstånd har en total yta av högst 50 m²,
2. anläggande av kaj eller spont i vattenområde med en längd av högst 100 m,
3. utfyllnad i vattenområde om utfyllnaden görs på en bottenyta av högst 3 000 m²,
4. muddring, grävning, schaktning, sprängning eller liknande åtgärd i vattendrag på en yta av högst 500 m² och med högst 1 000 m³ massor,
5. muddring, grävning, schaktning, sprängning eller liknande åtgärd i andra vattenområden än vattendrag på en yta av högst 5 000 m² och med högst 10 000 m³ massor,
6. anläggande av vägtrumma i vattendrag med en medelvattenföring om högst 1,0 m³/s,
7. byggande av bro i vattendrag med en medelvattenföring om högst 1,0 m³/s,
8. omgrävning, fördjupning och breddning av vattendrag med en medelvattenföring om högst 1,0 m³/s, om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning,
9. anläggande av bevattningsdamm eller liknande anläggning med en sammanlagd vattenyta om högst 5 000 m², dock utan att dämning sker i vattenområde,

10. anläggande av våtmark med en sammanlagd yta av högst 10 000 m² utan att dämning sker i vattenområde,
11. nedläggning av kabel, rör eller ledning i vattenområde,
12. bortledande av högst 600 m³ vatten per dygn från vattenområde och utförande av anläggningar för detta,
13. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit för en verksamhet enligt punkterna 1–12.