

Lagrådsremiss

Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 25 februari 2010

Åsa Torstensson

Egon Abresparr
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ett förtydligande av att det är myndigheter och kommunerna som ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs. Vidare föreslås att miljökvalitetsnormerna ska ha olika rättsverkningar beroende på om de är gränsvärdesnormer eller andra normer. De möjligheter som 2 kap. 7 § miljöbalken ger i fråga om att ställa längre gående krav för att följa en miljökvalitetsnorm ska bara gälla gränsvärdesnormer. Åtgärdsprogram ska vara vägledande för behovet av sådana krav. Den s.k. stoppregeln vid prövning av nya verksamheter i 16 kap. 5 § miljöbalken tas bort och får en ny motsvarighet i 2 kap. 7 § miljöbalken. Bestämmelsen blir tydligare i fråga om att en verksamhet eller åtgärd under vissa förutsättningar får tillåtas även om den bidrar till att en gränsvärdesnorm inte följs.

Av de åtgärdsprogram som tas fram för att följa en miljökvalitetsnorm ska det framgå hur kraven på förbättringar fördelas mellan olika typer av källor och åtgärder, hur stora förbättringar varje åtgärd innebär och hur åtgärderna är avsedda att finansieras.

I lagrådsremissen föreslås också en ändring i fråga om miljöorganisationers talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken som innebär att talerätten utvidgas. Ändringen är föranledd av ett avgörande från EU-domstolen.

De föreslagna ändringarna medför följdändringar i lagar som hänvisar till miljöbalkens bestämmelser. Samtliga ändringar planeras träda i kraft den 1 september 2010.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Lag om ändring i miljöbalken	6
2.2	Lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	15
2.3	Lag om ändring i väglagen (1971:948)	16
2.4	Lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar	17
2.5	Lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	19
2.6	Lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	20
2.7	Lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	21
2.8	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	23
2.9	Lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)	24
2.10	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	25
2.11	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	26
2.12	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	27
2.13	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	28
2.14	Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)	29
2.15	Lag om ändring i luftfartslagen (2010:000)	30
2.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:000) om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	31
2.17	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:000)	32
3	Ärendet och dess beredning	33
4	Allmänt om miljö kvalitetsnormer	34
4.1	Allmänna utgångspunkter	34
4.2	Ska miljö kvalitetsnormer ”uppfyllas”?	35
4.3	Myndigheters och kommuners ansvar för att miljö kvalitetsnormer följs	36
4.4	Gränsvärdesnormer	38
4.5	Miljö kvalitetsnormerna och den individuella prövningen	42
5	Allmänt om åtgärdsprogram	48
5.1	Åtgärdsprogrammets funktion	48
5.2	Mätsystem	53
5.3	Följändringar med anledning av förslagen om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram	54

6	Miljöorganisationers talerätt	55
6.1	Bakgrund och gällande rätt.....	55
6.1.1	Århuskonventionen.....	55
6.1.2	EU-lagstiftningen	58
6.1.3	Gällande rätt enligt miljöbalken	58
6.1.4	Målet i EU-domstolen	59
6.2	Förslag till ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken	60
6.3	Följdändringar med anledning av förslaget om miljöorganisationers talerätt.....	68
7	Ikraftträdande.....	68
7.1	Förslagen om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram	68
7.2	Förslaget om miljöorganisationers talerätt	68
8	Konsekvenser	69
8.1	Miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram	69
8.2	Miljöorganisationers talerätt.....	70
9	Författningskommentarer	71
9.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	71
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.....	75
9.3	Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948).....	75
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar	76
9.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	76
9.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	76
9.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	77
9.8	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	77
9.9	Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220).....	77
9.10	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).....	77
9.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	78
9.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	78
9.13	Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)	78
9.14	Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)	79
9.15	Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:000).....	79
9.16	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).....	79
9.17	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen.....	79

Bilaga 1	Sammanfattning av Miljöbalkskommitténs betänkande Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59).....	81
Bilaga 2	Lagförslag från Miljöbalkskommitténs betänkande Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59).....	84
Bilaga 3	Remissinstanser för Miljöbalkskommitténs betänkande Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59).....	102
Bilaga 4	Sammanfattning av Åtgärdsprogramutredningens betänkande Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113).....	103
Bilaga 5	Lagförslag från Åtgärdsprogramutredningens betänkande Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113).....	109
Bilaga 6	Remissinstanser för Åtgärdsprogramutredningens betänkande Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113).....	127
Bilaga 7	Naturvårdsverkets skrivelse med framställan om ändring i 5 kap. 9 § miljöbalken med lagförslag.....	129
Bilaga 8	Remissinstanser för Naturvårdsverkets skrivelse med framställan om ändring i 5 kap. 9 § miljöbalken.....	132
Bilaga 9	Lagförslag från promemoria om miljöorganisationers talerätt	133
Bilaga 10	Remissinstanser för miljöorganisationers talerätt	135

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. lag om ändring i väglagen (1971:948),
4. lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
5. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429),
6. lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
7. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
8. lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,
9. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
10. lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220),
11. lag om ändring i minerallagen (1991:45),
12. lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
13. lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
14. lag om ändring i ellagen (1997:857),
15. lag om ändring i naturgaslagen (2005:403),
16. lag om ändring i luftfartslagen (2010:000),
17. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:000).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 16 kap. 5 § ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 5 kap. 2 och 3 §§ ska utgå,

dels att 2 kap. 7 §, 5 kap. 3, 4, 6 och 9 §§, 6 kap. 7 och 21 §§, 7 kap. 19 §, 16 kap. 8 och 13 §§ och 24 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §¹

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning *skall särskilt beaktas* nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller *om* en åtgärd behövs för totalförsvaret, *skall* även detta förhållande *beaktas* vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får *inte medföra* att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. *åsidosätts*.

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning *ska särskild hänsyn tas* till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om *en* totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd *som* behövs för totalförsvaret, *ska* vid avvägningen *hänsyn tas* även till detta förhållande.

Trots första stycket *ska de krav ställas som behövs för att följa* en miljö kvalitetsnorm *som avses* i 5 kap. 2 § första stycket 1. *Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.*

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap.

¹ Senaste lydelse 2006:1014.

2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,

2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller

3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

5 kap.

3 §

Myndigheter och kommuner *skall säkerställa att de miljö kvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de*

– prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,

– utövar tillsyn, eller

– meddelar föreskrifter.

Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljö kvalitetsnormer.

Myndigheter och kommuner *ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs.*

4 §²

Om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm *skall kunna uppfyllas, skall* regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om det behövs för att *följa* en miljö kvalitetsnorm, *ska* regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

² Senaste lydelse 2003:890.

Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan uppfyllas därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.

Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt beredas tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget.

Efter samråd enligt tredje stycket skall den som upprättat förslaget i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen skall fogas till handlingarna i ärendet.

Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan följas på grund av att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att följa normen förekommer.

Den som upprättar förslaget ska

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget, och

2. i en särskild sammanställning redovisa synpunkterna och hur hänsyn tas till dem samt foga sammanställningen till de övriga handlingarna i ärendet.

6 §³

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla föreskrivna miljö kvalitetsnormer.

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den miljö kvalitetsnorm som skall uppfyllas,

2. de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormen skall kunna uppfyllas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljö kvalitetsnormer.

Programmet ska innehålla

1. uppgifter om den eller de miljö kvalitetsnormer som ska följas,

2. uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

3. uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljö kvali-

³ Senaste lydelse 2003:890.

tetsnormerna och mellan olika åtgärder som avses i 2,

4. i fråga om åtgärder för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 2 § första stycket 1, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs,

3. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt.

Ett åtgärdsprogram *skall* omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

5. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, *och*

6. en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och hur åtgärderna enligt 2 är avsedda att finansieras.

Ett åtgärdsprogram *ska* omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

9 §⁴

Regeringen *skall*, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som *är skyldiga att* kontrollera att en miljökvalitetsnorm *uppfylls*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att *miljökvalitetsnormerna uppfylls samt hur resultatet av sådana kontroller skall redovisas*.

Regeringen *ska*, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som *ska* kontrollera att en miljökvalitetsnorm *följs*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att *en miljökvalitetsnorm följs samt om godkännande av mätmetoder och mätutrustning*.

6 kap.

7 §⁵

Miljökonsekvensbeskrivningen *ska*, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §.

Om verksamheten eller åtgärden omfattas av samrådskravet i 4 § första stycket 2, *ska* miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,

⁴ Senaste lydelse 2002:175.

⁵ Senaste lydelse 2009:652.

2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. *överträds*,

3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,

4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och

5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

När en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa alternativa utformningar enligt andra stycket 4 får länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas.

För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 ska en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§. Om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§, behöver beskrivningen endast innehålla de uppgifter som behövs för den prövningen.

21 §⁶

Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner *skall* redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) avser att

1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. *uppfylls*, och

2. tillgodose ett intresse som rör

Statliga myndigheter *skall* anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning.

Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner *ska* redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) avser att

1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. *följs*, och

hushållningen med mark och vatten

Statliga myndigheter *ska* anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning.

⁶ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2004:606.

7 kap.

19 §

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter *därför* att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller annars inte *uppfyller* en miljökvalitetsnorm.

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter *på grund av* att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller *på annat sätt innebär* att en miljökvalitetsnorm inte *följs*.

16 kap.

8 §

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *uppfylla* miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva *en* verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *följa* miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

13 §⁷

Överklagbara domar och beslut får överklagas av en ideell förening som *enligt sina stadgar* har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, *när det gäller domar och beslut* om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk *samt* i frågor om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i *sådana* frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av *balken*, får överklagas av en ideell förening *eller en annan juridisk person* som

⁷ Senaste lydelse 2009:532.

10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. Detta gäller

1. även i de fall överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet, och

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

En förening får inte överklaga beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

För att få överklaga ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

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

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,

2. inte är vinstdrivande,

3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och

4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

24 kap.

5 §⁸

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande be-

⁸ Senaste lydelse 2007:660.

verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

stämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

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

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm *överträds*,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm *inte följs*,

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

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

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

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

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

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

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

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

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

2.2 Lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Häri genom föreskrivs att 3 a och 4 a §§ lagen (1966:314) om kontinentalsockeln ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §⁹

Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 3 och 4 kap. miljöbalken.

En miljökonsekvensbeskrivning *skall* ingå i en ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken.

En miljökonsekvensbeskrivning *ska* ingå i en ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

4 a §¹⁰

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *överträds*.

Med stöd av denna paragraf får inte meddelas så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *inte följs*.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

⁹ Senaste lydelse 2001:438.

¹⁰ Senaste lydelse 1998:819.

2.3 Lag om ändring i väglagen (1971:948)

Häri genom föreskrivs att 3 a och 75 a §§ väglagen (1971:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §¹¹

Vid prövning av ärenden enligt denna lag *skall* 2–4 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag *skall därvid* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag *ska* 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag *ska då* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

75 a §¹²

Vägverkets beslut i fråga om fastställelse av en arbetsplan för väg får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Vägverkets beslut i fråga om fastställelse av en arbetsplan för väg får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

¹¹ Senaste lydelse 1998:832.

¹² Senaste lydelse 2005:184.

2.4 Lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Häri genom föreskrivs att 4 och 7 §§ lagen (1978:160) om vissa rörledningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹³

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen *framdrages* och *begagnas* och sökanden *finnes* lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning *skall* 2–4 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning *skall* ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där föreskrivs om tillståndsmyndighet *skall* gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen *dras fram* och *används* och sökanden *är* lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Vid koncessionsprövning *ska* 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning *ska* ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där föreskrivs om tillståndsmyndighet *ska* gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

7 §¹⁴

Uppkommer genom verksamhet för vilken koncession har meddelats enligt denna lag en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *överträds*, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva ytter-

Uppkommer genom verksamhet för vilken koncession har meddelats enligt denna lag en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *inte följs*, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva ytter-

¹³ Senaste lydelse 1998:826.

¹⁴ Senaste lydelse 1998:826.

ligare eller ändrade villkor för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

ligare eller ändrade villkor för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

Villkor enligt första stycket får inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

2.5 Lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

Härigenom föreskrivs att 1 a och 4 a §§ lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §¹⁵

Vid prövning av ärenden enligt denna lag *skall* 2–4 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag *ska* 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

4 a §¹⁶

Beslut enligt 1 och 2 §§ får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Beslut enligt 1 och 2 §§ får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

¹⁵ Senaste lydelse 1998:868.

¹⁶ Senaste lydelse 2008:1348.

2.6 Lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2009/10:00 *Föreslagen lydelse*

5 b §¹⁷

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor ska även 17 kap. 6 a § miljöbalken tillämpas.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

¹⁷ Senaste lydelse 2001:441.

2.7 Lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Häri genom föreskrivs att 7 och 14 §§ lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹⁸

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att verksamheten kommer till stånd och sökanden från sådan synpunkt är lämplig att bedriva verksamheten.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning ska bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av bearbetningskoncession ska man därutöver tillämpa bestämmelserna i 6 kap., 9 kap. 6 c och 6 d §§ och 16 kap. 5 §, 12 § första stycket 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Bearbetningskoncession får meddelas endast om det görs sannolikt att fyndigheten kan tillgodogöras ekonomiskt.

Vid prövning av bearbetningskoncession ska man därutöver tillämpa bestämmelserna i 6 kap., 9 kap. 6 c och 6 d §§ och 16 kap. 12 § första stycket 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

14 §¹⁹

Länsstyrelsen får förena koncessionen med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *överträds*.

Länsstyrelsen får förena koncessionen med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *inte följs*.

¹⁸ Senaste lydelse 2009:650.

¹⁹ Senaste lydelse 1998:825.

Villkor enligt första stycket får inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

2.8 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

6 §²⁰

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som

En sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som

1. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket denna lag, eller

2. innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 14 § miljöbalken får överklaga ett beslut enligt första stycket 2.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²⁰ Senaste lydelse 2009:530.

2.9 Lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

Härigenom föreskrivs att 22 a § strålskyddslagen (1988:220) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 a §²¹

Vid prövning av ärenden enligt denna lag eller vid meddelande av villkor med stöd av 27 § *skall* 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt denna lag *skall* upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag eller vid meddelande av villkor med stöd av 27 § *ska* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. *Ett tillstånd eller dispens som medverkar till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt denna lag *ska* upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²¹ Senaste lydelse 1998:841.

2.10 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 4 a § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

4 a §²²

Bergmästarens beslut i fråga om bearbetningskoncession får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Bergmästarens beslut i fråga om bearbetningskoncession får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²² Senaste lydelse 2005:188.

2.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Härigenom föreskrivs att 5 a och 6 §§ lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §²³

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds.

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *inte följs*.

Med stöd av denna paragraf får inte meddelas så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

6 §²⁴

Vid prövning av tillstånd ska *bestämmelserna* i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av tillstånd ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag ska 6 kap. miljöbalken tillämpas på samma sätt som om ansökan avser en verksamhet i Sverige. Det som sägs om länsstyrelsen ska då gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det område där verksamheten avses att bedrivas.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²³ Senaste lydelse 1998:847.

²⁴ Senaste lydelse 2008:832.

2.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Häri genom föreskrivs att 1 kap. 3 § lagen och 5 kap. 1 a § (1995:1649) om byggande av järnväg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §²⁵

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg *skall* 2–4 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag *skall därvid* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg *skall* hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning *skall* eftersträvas.

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg *ska* 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag *ska då* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg *ska* hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning *ska* eftersträvas.

5 kap.

1 a §²⁶

Banverkets beslut i fråga om fastställelse av en järnvägsplan får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Banverkets beslut i fråga om fastställelse av en järnvägsplan får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²⁵ Senaste lydelse 1998:850.

²⁶ Senaste lydelse 2005:185.

2.13 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 a § ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 a §²⁷

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje ska bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje. För förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

Trots det som sägs i första och andra styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som linjen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje ska bestämmelserna i 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²⁷ Senaste lydelse 2009:653.

2.14 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 § naturgaslagen (2005:403) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession *skall* bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning *skall* ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där sägs om tillståndsmyndighet *skall* gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession *ska* bestämmelserna i 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning *ska* ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där sägs om tillståndsmyndighet *ska* gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

2.15 Lag om ändring i luftfartslagen (2010:000)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 6 § och 12 kap. 7 § luftfartslagen (2010:000) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2009/10:95 *Föreslagen lydelse*

6 kap.

6 §

Ett tillstånd enligt 5 § får meddelas endast om flygplatsen är lämplig från allmän synpunkt. Vid prövningen ska hänsyn särskilt tas till flygsäkerheten, relationen till övrig luftfart och andra transportslag, totalförsvaret samt särskilda störningar.

Vid tillståndsprövningen ska 3 och 4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid tillståndsprövningen ska 3 och 4 kap. samt 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. *Ett tillstånd som medverkar till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.*

Ett tillstånd får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

12 kap.

7 §

En förvaltningsmyndighets beslut om tillstånd att inrätta och driva flygplatser får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

En förvaltningsmyndighets beslut om tillstånd att inrätta och driva flygplatser får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

2.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:000) om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Häri genom föreskrivs att 17 § skogsvårdslagen (1979:429) i stället för dess lydelse enligt lagen (2010:000) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2009/10:00 *Föreslagen lydelse*

17 §²⁸

Tillstånd till avverkning får inte ges, om avverkningen medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Avverkningen får dock tillåtas, om det vidtas sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

Tillstånd till avverkning får inte ges, om avverkningen medverkar till att en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs. Avverkningen får dock tillåtas, om den förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.

Tillstånd får inte heller ges för byggande av skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan.

²⁸ Senaste lydelse 1998:821.

2.17 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:000)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 13 och 14 §§ plan- och bygglagen (2010:000) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2009/10:00 *Föreslagen lydelse*

13 kap.

13 §

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas *få* en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § denna lag.

En sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas *medföra* en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § denna lag.

14 §

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 eller 14 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

En sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken eller *en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 14 § miljöbalken* får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera miljöbalken och föreslå nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Kommittén, som antog namnet Miljöbalkskommittén (M 1999:03), skulle särskilt överväga bl.a. miljökvalitetsnormernas betydelse för miljöarbetet, analysera normernas genomslagskraft och vid behov föreslå förändringar av systemet som kan bidra till att föreskrifterna enligt 5 kap. miljöbalken fungerar som ett instrument för att minska miljöbelastningen till nivåer som naturen långsiktigt tål. Miljöbalkskommittén överlämnade den 30 juni 2005 slutbetänkandet Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59). En sammanfattning av kommitténs betänkande i fråga om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram finns i *bilaga 1* och lagförslagen återges i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2005/3966/R).

Den 9 december 2004 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att analysera åtgärdsprogramms förutsättningar att uppfylla miljökvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheterna att göra sådana program bättre och mer effektiva (dir. 2004:170). Utredaren bestämde att utredningen skulle benämnas Utredningen om åtgärdsprogram (M 2004:05). Den 10 januari 2006 överlämnade Åtgärdsprogramutredaren, som utredningen herefter benämns, betänkandet Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer (SOU 2005:113). Betänkandet sammanfattas i *bilaga 4* och dess lagförslag finns i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2006/476/R).

Naturvårdsverket har i en skrivelse till regeringen gjort en framställan om en ändring i 5 kap. 9 § miljöbalken, som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få besluta om vilka mät-system som får användas vid kontroll av miljökvalitetsnormer. Skrivelsen och dess lagförslag finns i *bilaga 7*. Skrivelsen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 8*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2008/3024/Mk).

I lagrådsremissen behandlas de lagändringar som har föreslagits i betänkandena. Vidare behandlas den lagändring som har föreslagits i Naturvårdsverkets skrivelse, som innebär ett led i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 11.6.2008, s. 1, Celex 32008L0050).

Med anledning av EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun där frågan om miljöorganisationers talerätt var föremål för domstolens prövning har Miljödepartementet tagit fram en promemoria

med förslag till en ändring i 16 kap. 13 § miljöbalken. Promemorians förslag, som återges i *bilaga 9*, har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 10*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2010/506/R).

4 Allmänt om miljö kvalitetsnormer

Till skillnad från de flesta andra miljöregler tar miljö kvalitetsnormer sikte på tillståndet i miljön och inte på hur mänsklig verksamhet ska utformas. Miljö kvalitetsnormer anger därför inte hur enskilda som påverkar miljön ska bete sig och kräver därför en form av översättning från det önskade tillståndet i miljön till handlingsregler för personer och företag. En miljö kvalitetsnorm är inte enbart ett värde eller en nivå, utan ett regelkomplex som på olika sätt ska omsättas i krav på myndigheter och kommuner som ansvarar för att normerna följs. Miljö kvalitetsnormer meddelas av regeringen men det kan överlåtas till en myndighet att meddela normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. För närvarande finns miljö kvalitetsnormer i förordningarna (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, (2004:675) om omgivningsbuller, (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten och (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

4.1 Allmänna utgångspunkter

Regeringens bedömning: Miljö balkskommitténs förslag innebär att systemet med miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för att följa normerna blir tydligare med hänsyn till normernas funktion att reglera tillståndet i miljön och inte att reglera prövningar av enskilda verksamheter och åtgärder. Miljö balkskommitténs förslag bör ligga till grund för de förändringar som föreslås i detta lagstiftningsärende.

Miljö balkskommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Åtgärdsprogramutredarens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningens förslag innebär bl.a. att miljö kvalitetsnormernas rättsverkan mot enskilda, myndigheter och kommuner skärps och att en ny typ av åtgärdsprogram införs.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser har anfört att systemet med miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram i vissa delar är otydligt och medför tillämpningsproblem för både myndigheter, kommuner och enskilda och har tillstyrkt Miljö balkskommitténs förslag eller ansett att de är ett steg i rätt riktning för att klargöra och stärka systemets funktion. Ett antal remissinstanser är positiva till Åtgärdsprogramutredarens förslag, medan andra har avstyrkt att förslagen läggs till grund för lagstiftning eller pekat på vissa brister i utredningen och på förslagets ingripande karaktär.

Skälen för regeringens bedömning: Miljökvalitetsnormer med åtgärdsprogram som verktyg för att uppfylla normerna infördes i svensk miljölagstiftning i och med miljöbalken. Systemet har således varit i kraft sedan 1999 och utvecklats i följd av bl.a. EU-rättsliga krav.

Den traditionella regleringen på miljöområdet innebär handlingsregler som är direkt riktade mot de källor som kan ge upphov till miljöstörningar. Miljökvalitetsnormer har det motsatta perspektivet. Det utgår från det sammanlagda resultatet för miljön, men ger inga handlingsregler i sig. Miljökvalitetsnormen är därför ett viktigt verktyg för att komma till rätta med situationer där många, olika källor bidrar till en oacceptabel situation och där kraven måste fördelas mellan många. De två synsätten ska tillämpas parallellt och är tänkta att komplettera varandra.

Miljöbalkskommitténs och Åtgärdsprogramutredarens förslag utgår från de beskrivna, grundläggande synsätten och vissa förslag är gemensamma. En viktig skillnad är dock att Miljöbalkskommitténs förslag i högre utsträckning bidrar till en renodling av de olika synsätten, medan Åtgärdsprogramutredarens förslag går i motsatt riktning, som leder till en sammanblandning av synsätten och därmed också en otydligare roll- och ansvarsfördelning. En sådan lösning är mindre lämplig, eftersom den bidrar till att systemet uppfattas som otydligt och problematiskt att tillämpa.

Åtgärdsprogramutredaren har föreslagit att miljökvalitetsnormernas rättsverkan mot enskilda, myndigheter och kommuner ska förtydligas och skärpas. Utredaren har även föreslagit en ny typ av åtgärdsprogram som, så långt det är möjligt, även ska innehålla föreskrifter om försiktighetsmått riktade mot enskilda samt, när det är möjligt, föreskrifter om åtgärder som myndigheter och kommuner ska vidta.

När en miljökvalitetsnorm inte uppfylls behövs ett helhetsperspektiv, som omfattar de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta och som besvarar ett antal frågor om källorna till påverkan, konsekvenser för miljön och samhället samt hur bördan att minska påverkan ska fördelas mellan olika källor och styrmedel. Regeringen delar därför Miljöbalkskommitténs uppfattning att åtgärdsprogrammen ska vara övergripande planeringsinstrument, ge uttryck för ett sådant helhetsperspektiv och ange de olika styrmedel som behöver tillämpas för att minska påverkan från olika slag av källor. Systemets nuvarande och övergripande synsätt bör därför behållas och Miljöbalkskommitténs förslag läggas till grund för de förändringar som nu föreslås i fråga om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

4.2 Ska miljökvalitetsnormer ”uppfyllas”?

<p>Regeringens bedömning: Uttryckssättet att följa miljökvalitetsnormer bör användas konsekvent.</p>

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén har föreslagit att uttryckssättet att ”klara” miljökvalitetsnormer ska användas i stället för att ”uppfylla”.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* har motsatt sig förslaget då verket anser att det riskerar att skapa onödiga begreppsförvirring. *Alrutz'*

Advokatbyrå AB har anfört att kommitténs förslag är bättre än de ordval som förekommer i nuvarande lagtext.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt Miljöbalkskommittén är uttryckssättet att ”uppfylla” en miljökvalitetsnorm missvisande då det ger intryck av att det alltid gäller att nå upp till en viss nivå. Eftersom miljökvalitetsnormer också kan innebära att nå ner till en nivå eller att sträva efter stora marginaler till en nivå anser kommittén att uttryckssättet ”att klara” en miljökvalitetsnorm är tydligare. Kommitténs resonemang leder dock till en fixering vid nivåer. Detta skulle vara olyckligt, då en miljökvalitetsnorm kan vara mer komplex än så. Att så är fallet framgår bl.a. i förordningen om omgivningsbuller, där miljökvalitetsnormen innebär att genom viss kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram eftersträva att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa. Miljökvalitetsnormer ska naturligtvis, liksom andra normer i regelverket, följas. För att täcka in miljökvalitetsnormer av olika karaktär och för att använda ett modernare språkbruk bör i stället för ”uppfylla”, uttrycket ”följa” en miljökvalitetsnorm användas konsekvent.

4.3 Myndigheters och kommuners ansvar för att miljökvalitetsnormer följs

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 5 kap. 3 § miljöbalken begränsas till att ange att det är myndigheter och kommunerna som har ansvaret för att miljökvalitetsnormer följs. Den nuvarande bestämmelsen är formulerad på ett sätt som leder till tolkningen att det vid prövningen av varje verksamhet eller åtgärd måste säkerställas att alla miljökvalitetsnormer följs. Den formuleringen utgår.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommitténs förslag innebär att 5 kap. 3 § första stycket ersätts med en skrivning om att myndigheter och kommuner ”ska verka för” att miljökvalitetsnormer klaras och att andra stycket ska flyttas till plan- och bygglagen (1987:10).

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Kronobergs län* har tillstyrkt förslaget. *Länsstyrelsen i Blekinge län* har tillstyrkt förslaget, men har ansett att det bör preciseras när myndigheter och kommuner ska verka för att normerna klaras och att det är angeläget att det tydligt framgår att miljökvalitetsnormer ska följas vid planering och planläggning. *Helsingborgs kommun* har ansett att förslaget innebär en onödig förändring, eftersom paragrafen inte är svårtolkad i sitt sammanhang. *Skogsindustrierna* har inte haft någon erinran mot den föreslagna utformningen, om bestämmelsen ska vara kvar. *Länsstyrelserna i Dalarnas, Norrbottens, Jämtlands, Västmanlands och Södermanlands län* har motsatt sig den föreslagna formuleringen, eftersom den är för vag. Även *Naturvårdsverket*, *Sveriges advokatsamfund*, *Teknikföretagen* och *Uppsala universitet* har framfört liknande synpunkter. *Boverket* har avstyrkt att andra stycket överförs till plan- och bygglagen, då det skulle innebära en omotiverad

inskränkning av bestämmelsens tillämpningsområde. *Svenskt Näringsliv* och *Alrutz' Advokatbyrå AB* har ansett att paragrafen kan tas bort.

Skälen för regeringens förslag: En utgångspunkt för 5 kap. 3 § miljöbalken är att miljö kvalitetsnormerna är tillämpliga inom hela det område som omfattas av miljöbalken, i syfte att uppnå enhetliga regler som skapar förutsättningar för likformiga beslut. I bestämmelserna anges vilka som har det direkta ansvaret för att miljö kvalitetsnormerna följs, dvs. myndigheter och kommuner. Åtgärdsprogrammen ska ange de närmare styrmedel som behövs för att uppfylla normerna och fördela kraven mellan olika typer av källor som bidrar till att normerna inte följs. Myndigheter och kommuner ska inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Enligt de gällande bestämmelserna får miljö kvalitetsnormerna således tre effekter. De är generellt tillämpliga för hela det område som miljöbalken täcker, de utgör grund för att föreslå och fastställa åtgärdsprogram och de får genomslag i enskilda fall, när myndigheter och kommuner handlägger olika ärenden.

Enligt Miljöbalkskommittén är ordet "säkerställa" i 5 kap. 3 § miljöbalken svårtolkat och därför problematiskt för såväl tillämpande myndigheter som verksamhetsutövare. Som paragrafen är formulerad kan den läsas som en materiell bestämmelse som innebär att myndigheter och kommuner vid varje enskilt beslut måste göra allt som står i deras makt för att just den verksamhet eller åtgärd som är föremål för prövningen eller tillsynen ska följa miljö kvalitetsnormer. Den kan också läsas så att hela bördan av att en miljö kvalitetsnorm inte följs kan komma att belasta den senast tillkommande verksamheten. Ett sådant krav kan innebära ett svåröverstigligt hinder för såväl samhällsplanering som näringsverksamhet och motverka den blandning av fördelning av krav och styrmedel som i de flesta fall är nödvändig för att en miljö kvalitetsnorm ska följas. Även om de angivna tolkningarna kanske inte är de enda, är de skäl för förändringar.

Flera remissinstanser delar Miljöbalkskommitténs beskrivning av de problem som tolkningen av bestämmelsen medför, men ger en splittrad bild av hur problemen bör lösas. Miljöbalkskommitténs förslag måste läsas i ljuset av övriga förslag som bidrar till att renodla systemet, som förstärker åtgärdsprogrammets funktion och, så långt som möjligt, samlar de materiella kraven i form av hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken. Det är viktigt att myndigheters och kommuners ansvar i fråga om miljö kvalitetsnormerna tydligt framgår av miljöbalkens bestämmelser. Det är vidare rimligt att detta kan utläsas i det kapitel som reglerar normerna. Miljöbalkskommitténs förslag att myndigheter och kommuner ska "verka för" att miljö kvalitetsnormer uppfylls har ett antal remissinstanser uppfattat som vagt. Bestämmelsen bör utformas så att den inte motverkar nödvändig flexibilitet och ger upphov till tolkningar som innebär att kraven på myndigheter och kommuner uppfattas som låga.

Regeringen har lämnat förslag till en ny plan- och bygglag, där frågan om miljö kvalitetsnormernas roll vid planeringen behandlas och i det sammanhanget anges i stället länsstyrelsers och kommuners ansvar för att miljö kvalitetsnormer "följs". Strecksatserna och andra stycket i 5 kap. 3 § miljöbalken fyller ingen klagörande funktion. För att undvika de problematiska tolkningar som angivits ovan och för att tillgodose bestämmelsens huvudsakliga syfte – att ange miljö kvalitetsnormernas di-

rekta adressater – bör det även i detta sammanhang anges att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer ”följs”. De nu föreslagna ändringarna gör att också innebörden av plan- och bygglagens bestämmelser om tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna blir tydligare.

4.4 Gränsvärdesnormer

Regeringens bedömning: Miljö kvalitetsnormer som anger att vissa värden inte får överskridas eller underskridas bör ha en annan rättsverkan än andra miljö kvalitetsnormer.

Miljöbalkskommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har ansett att det är nödvändigt att skilja mellan gränsvärdesnormer och målsättningsnormer. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har tillstyrkt bedömningen, eftersom den underlättar den praktiska tillämpningen. *Statskontoret* har ansett att målsättningsnormer har en otydlig karaktär, något mellan gränsvärdesnorm och en politisk vision. *Vägverket* har ansett att en skillnad mellan gränsvärdesnormer och målsättningsnormer är förståelig eftersom lagstiftaren valt att införa miljö kvalitetsnormer med olika ”värde”, men s.k. ”mjuka normer” försvårar syftet med normerna och förvillar dem som har att tillämpa lagstiftningen, eftersom det finns en risk för att man inte håller isär juridiskt bindande normer och samhällets miljömål. *Svenskt Näringsliv* har ansett att det är olyckligt att vi i Sverige använder samma term, miljö kvalitetsnormer, för i princip alla de olika former av kvalitetsmål som återfinns i EU-rätten och att det bästa vore om termen miljö kvalitetsnorm kunde förbehållas gränsvärdesnormer. *Svenskt Näringsliv* har vidare ansett att det är positivt med en tydligare skillnad i kraven enligt gränsvärdesnormer och målsättningsnormer, eftersom det är en brist att rättsverkningarna mot enskilda är desamma oberoende av om det gäller en gränsvärdesnorm eller en målsättningsnorm, vilket kan leda till orimliga krav. *Svenskt Näringsliv* har också framhållit att det i förordningar med miljö kvalitetsnormer klart ska anges om det är en gränsvärdesnorm eller norm av annan karaktär. *Jernkontoret*, *Plast- & Kemiföretagen*, *Svensk handel*, *SveMin* och *SBMI – Sveriges Bergmaterialindustri* har instämt i *Svenskt Näringslivs* yttrande. *Alrutz’ Advokatbyrå* har tillstyrkt att skärpta krav ska kunna tillämpas endast i fråga om gränsvärdesnormer.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen får enligt 5 kap. 1 § miljöbalken meddela föreskrifter, s.k. miljö kvalitetsnormer, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

I 5 kap. 2 § miljöbalken finns fyra kategorier av miljö kvalitetsnormer angivna. De fyra kategorierna kan kallas gränsvärdesnormer, målsättningsnormer, indikativa normer och andra normer.

En gränsvärdesnorm – dvs. en norm enligt 2 § första stycket 1 – ska ange de förorenings- eller störningsnivåer som *inte får* över- eller underskridas.

En målsättningsnorm – dvs. en norm enligt 2 § första stycket 2 – ska ange de förorenings eller störningsnivåer som ska *eftersträvas* eller som *inte bör* över- eller underskridas.

En indikativ norm – dvs. en norm enligt 2 § första stycket 3 – ska ange vilken högsta eller lägsta förekomst av organismer i yt- och grundvatten som kan tjäna till vägledning för tillståndet i miljön.

Andra normer – dvs. normer enligt 2 § första stycket 4 – ska ange de krav *i övrigt* på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Om en miljökvalitetsnorm som följer av EU-rätten inte är en gränsvärdesnorm, målsättningsnorm eller indikativ norm, ska den hänföras till denna fjärde kategori.

I egenskap av föreskrift är miljökvalitetsnormen bindande inom sitt tillämpningsområde och i förhållande till dem den riktar sig mot. Den uppdelning av fyra olika kategorier av normer som följer av 5 kap. 2 § miljöbalken kan vid en första anblick verka förhållandevis enkel. Normer enligt punkterna 1–3 är också klart definierade. Däremot ryms flera andra typer av normer i punkten 4.

Miljökvalitetsnormer för utomhusluft

Ramdirektivet för luft (rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, EGT L 296, 21.11.1996, s. 55, Celex 31996L0062) och dess fyra dotterdirektiv genomförs i svensk rätt med förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft, som innehåller flera typer av miljökvalitetsnormer. De fyra dotterdirektiven är rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, 29.6.1999, s. 41, Celex 31999L0030), Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/69/EG av den 16 november 2000 om gränsvärden för bensen och koloxid i luften (EGT L 313, 13.12.2000, s. 12, Celex 32000L0069), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/3/EG av den 12 februari 2002 om ozon i luften (EGT L 67, 9.3.2002, s. 14, Celex 32002L0003) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften (EUT L 23, 26.1.2005, s. 3, Celex 32004L0107).

För vissa ämnen finns gränsvärden som inte får överstigas efter vissa tidpunkter. Förordningen innehåller också bestämmelser om toleransmarginaler för vissa ämnen, målsättningsnormer som innebär att värden inte bör överträdas samt tröskelvärden. Ramdirektivet för luft och tre dotterdirektiv har ersatts med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 11.6.2008, s. 1, Celex 32008L0050) som ska vara genomfört i de nationella rättsordningarna senast den 11 juni 2010. I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att genomföra det nya direktivet i svensk rätt.

Miljökvalitetsnormer för omgivningsbuller

Direktivet om omgivningsbuller (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller, EGT L 189, 18.7.2002, s. 12, Celex 32002L0049) genomförs i svensk rätt med förordningen (2004:675) om omgivningsbuller, som innehåller bestämmelser om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Enligt förordningen om omgivningsbuller är miljökvalitetsnormen att genom kartläggning och upprättande av åtgärdsprogram sträva efter att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa. Någon egentlig nivå för störningar har inte definierats.

Miljökvalitetsnormer för vatten

Ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060) och två av dess dotterdirektiv genomförs i svensk rätt med bl.a. förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen). De två dotterdirektiven är Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (EUT L 372, 27.12.2006, s. 19, Celex 32006L0118) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG (EUT L 348, 24.12.2008, s. 84, Celex 32008L0105).

Det pågår en diskussion om ramdirektivets formulering av kraven och därmed om den kravnivå som ska gälla. I direktivet används termen miljömål. För att uppnå dessa ska medlemsstaterna, enligt artikel 4, vidta åtgärder för att förebygga försämring av statusen i alla ytvattenförekomster och grundvattenförekomster. Åtgärder ska också vidtas i syfte att senast 2015 uppnå *dels* god ytvattenstatus (som enligt definitionen i artikel 2.18 uppnås när både ekologisk status och kemisk status är åtminstone god), *dels* god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus i konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster samt *dels* god grundvattenstatus. Det är således åtgärdernas syfte som anges – att vid vissa tidpunkter uppnå målen, dvs. att nå vissa resultat. Direktivets bestämmelser om icke-försämring och att nå målen är bindande för medlemsstaterna. Om målen inte vore bindande, skulle det inte finnas behov av bl.a. de undantag som artikeln anger i fråga om tidsfrister som kan förlängas i syfte att stegvis nå målen och om mindre stränga miljömål. Kravet på icke-försämring och de nämnda målen kommer i svensk rätt till uttryck som miljökvalitetsnormer.

Enligt vattenförvaltningsförordningen är de övergripande miljökvalitetsnormerna ett generellt krav om att tillståndet inte får försämras och att ytvatten ska uppnå god ytvattenstatus, att konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska uppnå god ekologisk potential och god

kemisk ytvattenstatus samt att grundvatten ska uppnå god grundvattenstatus, allt senast 2015.

Vattenmyndigheterna ska enligt vattenförvaltningsförordningen fastställa kvalitetskraven i vattendistriktet enligt de föreskrifter om bedömningsgrunder som Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning meddelat och kraven ska ställas så att de övergripande miljökvalitetsnormerna uppfylls i distriktets olika vattenförekomster senast 2015. Vattenmyndigheternas kvalitetskrav är på så sätt de miljökvalitetsnormer som ska gälla i distriktet för olika vattenförekomster. En viktig omständighet är att vattenmyndigheterna, under vissa förutsättningar, får besluta att kvalitetskraven, dvs. miljökvalitetsnormerna, ska vara uppfyllda vid en senare tidpunkt än 2015 eller vara mindre stränga. Det finns således en möjlighet att för vattenförekomster i distriktet meddela undantag från de nämnda övergripande miljökvalitetsnormerna. Detta gäller dock inte försämringsförbudet, som alltid ska gälla.

Miljökvalitetsnormerna för vatten är således ett försämringsförbud och syftet är att uppnå de resultat i vattenmiljön som beskrivits ovan, om inte någon undantagsbestämmelse tillämpas. Dessa miljökvalitetsnormer är inte formulerade som gränsvärdesnormer, även om bl.a. föroreningsnivåer kan visa att det föreligger en försämring eller att den eftersträvade statusen inte är uppnådd. De är inte heller formulerade som målsättningsnormer; även om de bygger på en strävan i form av stegvisa förbättringar, så ska vissa resultat ha uppnåtts vid en viss eller vissa framtida tidpunkter. De nuvarande miljökvalitetsnormerna för vatten ska därför hänföras till normer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken, dvs. sådana övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden (EGT L 222, 14.8.1978, s. 1, Celex 31978L0659) genomförs i svensk rätt med förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. I förordningen finns miljökvalitetsnormer som anger dels värden som inte får överskridas eller underskridas annat än i viss angiven utsträckning och som definieras som gränsvärden, dels värden som ska eftersträvas och som definieras som riktvärden. Miljökvalitetsnormerna rör halter av vissa ämnen men även temperatur och pH-värden. För musselvatten finns också normer om t.ex. vattnets färgämnen och salthalt.

Miljökvalitetsnormernas rättsverkan

Miljöbalkskommittén har konstaterat att de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen inte har formen av föreskrifter och att de därför inte är bindande i den bemärkelsen, även om de, tillsammans med miljökvalitetsnormerna, utgör en viktig del av beslutsunderlaget för myndigheter och kommuner. Miljökvalitetsmålen är alltså inte miljökvalitetsnormer i miljöbalkens mening.

Miljöbalkskommittén har lämnat en omfattande redovisning av vad miljökvalitetsnormer står för i ett EU-rättsligt och nationellt perspektiv och kommit till slutsatsen att det bör vara en skillnad mellan gränsvärdesnormernas och målsättningsnormernas rättsverkan. Ett skäl till detta

är att en medlemsstats möjligheter att frångå sina förpliktelser i fråga om gränsvärden är synnerligen begränsade och gäller uttryckliga undantag från direktiven eller att det är absolut fysiskt omöjligt att följa ett sådant värde. Ett antal remissinstanser delar denna uppfattning och har pekat på behovet av att systemet tydliggörs för såväl tillämpande myndigheter som enskilda.

Det finns alltså skäl att tydliggöra skillnaden mellan gränsvärdesnormer och andra miljökvalitetsnormer. En sådan skillnad är även motiverad i ett nationellt perspektiv.

Detta förutsätter dock, vilket Miljöbalkskommittén pekat på, att det måste vara tydligt vilka miljökvalitetsnormer som är gränsvärdesnormer och vilka som inte är det. Detta bör därför anges i de förordningar och andra föreskrifter som innehåller miljökvalitetsnormer. I detta sammanhang bör även terminologin generellt ses över, så att en ökad tydlighet uppnås. Gränsvärdesnormernas särställning när det gäller deras rättsverkan vid individuella prövningar framgår av förslagen i det följande avsnittet.

4.5 Miljökvalitetsnormerna och den individuella prövningen

Regeringens förslag: Miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormernas inverkan vid den individuella prövningen av och tillsynen över enskilda verksamheter och åtgärder ska innebära följande.

Det ska alltid göras en rimlighetsavvägning enligt de allmänna hänsynsreglerna. De krav ska dock ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som är en gränsvärdesnorm. Om det finns ett åtgärdsprogram för att följa gränsvärdesnormen, ska programmet vara vägledande för bedömningen av vilka krav som behöver ställas.

En verksamhet eller åtgärd ska inte tillåtas om den medför ökad förorening eller störning som inte är obetydlig och bidrar till att en gränsvärdesnorm inte följs. Verksamheten eller åtgärden kan dock tillåtas om det följer av ett åtgärdsprogram, det vidtas kompensationsåtgärder eller om försämringar under en begränsad tid eller inom ett begränsat område vägs upp av väsentligt ökade förutsättningar att uppfylla normen på längre sikt eller i ett större område.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har föreslagit att de nya bestämmelserna ska tas in i två nya paragrafer, 2 kap. 7 a och 7 b §§ miljöbalken.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), länsstyrelserna i Kronobergs, Skåne, Blekinge och Västernorrlands län* har tillstyrkt förslaget. *Helsingborgs kommun* har ansett att det bör finnas en undantagsregel som anger att högre krav än de allmänna hänsynsreglerna inte får ställas på verksamheter med helt försumbara bidrag till den förorening eller störning som normer anger. *Naturvårdsverket* har delat uppfattningen att strängare krav än baskraven i 2 kap. miljöbalken bör kunna ställas då en miljökvalitetsnorm av gränsvärdeskaraktär riskerar att inte följas, men har ansett att det inte är rimligt att nya verksamheter, som

försvarar möjligheten att följa normen, tillåts när en målsättningsnorm redan är överskriden. *Banverket* har välkomnat de allmänna förtydliganden som uttrycks i författningsförslaget till 2 kap. 7 b § miljöbalken. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har ansett att det är nödvändigt att skilja mellan gränsvärdesnormer och målsättningsnormer och att de senare bör beaktas på samma sätt som i dag är föreskrivet under hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, men inte under avvägningsregeln i 7 §, utan som en basregel. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* har ansett att den föreslagna utformningen av 2 kap. miljöbalken ger en bra grundstruktur för förståelsen av miljökvalitetsnormer, genom att de allmänna hänsynsreglerna i 2–6 §§ följs av en ny bestämmelse med koppling till gränsvärdesnormer. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har ansett att de föreslagna tilläggen i 2 kap. miljöbalken bör mildras, så att avvägningar kan göras för att förhindra orimliga konsekvenser. *Länsstyrelsen i Örebro län* har delat den uppfattningen och är tveksam till förslaget. *Länsstyrelsen i Hallands län* har ansett att den nuvarande skälighetsregeln ger ett stort utrymme för avvägningar och att de föreslagna 2 kap. 7 a och 7 b §§ miljöbalken redan är införlivade i 2 kap. 7 § andra stycket. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att syftet med alla kvalitetsnormer är att en viss miljö kvalitet ska upprätthållas och att den typ av bestämmelser som kommer att krävas för att följa gränsvärdesnormer bör användas även för målsättningsnormer. *Alrutz' Advokatbyrå* har tillstyrkt upphävandet av stoppregeln i 16 kap. 5 § miljöbalken och anfört att skärpta kravregler ska kunna tillämpas endast i fråga om gränsvärdesnormer. *Svenskt Näringsliv* har delat bedömningen att 2 kap. 7 § och 16 kap. 5 § miljöbalken är en i många delar orimlig reglering och anser att fokus måste flyttas från de tillståndsprövade punktkällorna till de diffusa utsläppen. *Svenskt Näringsliv* har vidare anfört att förslaget till 2 kap. 7 a § miljöbalken går onödigt långt och kan skapa osäkerhet om förutsättningarna för enskilda verksamhetsutövare, även om det är positivt att sådana krav endast ska kunnas ställas för att följa gränsvärdesnormer. *Jernkontoret, Plast- & Kemiföretagen, Svensk handel, SveMin* och *SBMI – Sveriges Bergsmaterialindustri* har instämt i *Svenskt Näringslivs* yttrande. *Skogsindustrierna* har ansett att den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 7 a § miljöbalken fått ett för omfattande och svårgreppbart tillämpningsområde och att betänkandetexten inte stämmer överens med lagtextens utformning. *Svensk Energi* har tillstyrkt förslaget att knyta de skärpta kravreglerna till gränsvärdesnormer.

Skälen för regeringens förslag

När frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännande, dispens och vissa villkor prövas samt vid tillsyn är verksamhetsutövare och de som vidtar åtgärder skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken följs. I 2 kap. 7 § miljöbalken finns en bestämmelse om rimlighetsavvägningar, som innebär att krav på en verksamhet eller en åtgärd ska gälla i den utsträckning det inte anses orimligt att uppfylla dem. En sådan rimlighetsavvägning får enligt paragrafens andra stycke inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm inte följs.

Bestämmelsen i 16 kap. 5 § miljöbalken är en s.k. stoppregel för tillstånd till nya verksamheter som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm

inte följs. De ger dock en möjlighet till undantag, om sökanden vidtar åtgärder vid någon annan verksamhet för att på så sätt skapa utrymme för de nya störningarna, dvs. kompensationsåtgärder.

Om en verksamhet med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm inte följs får tillstånden för verksamheten omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken i fråga om tillåten produktionsmängd eller liknande förutsättningar för verksamhetens omfattning. Meddelade villkor eller andra bestämmelser får ändras eller upphävas och det får meddelas nya sådana. Villkor eller andra bestämmelser får inte meddelas, om de innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

De nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 7 § miljöbalken och 16 kap. 5 § har, tillsammans med den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 3 § miljöbalken, en stor betydelse när det gäller miljö kvalitetsnormernas roll vid individuella prövningar.

Ytterligare krav om det behövs

Miljöbalkskommittén har konstaterat att bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är utformad så att krav, som går utöver vad som normalt anses rimliga, kan ställas på en verksamhet så snart en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte följas och att den inte gör någon skillnad mellan normer av olika karaktär – lika stränga krav kan ställas oavsett om det är fråga om en gränsvärdes- eller målsättningsnorm. Vidare tar bestämmelsen ingen hänsyn till helhetsperspektivet, exempelvis om det går att uppnå samma miljöförbättring på ett mindre ingripande eller kostsamt sätt och det finns ingen begränsning för hur stränga kraven kan vara. Miljöbalkskommittén har därför ansett att bestämmelsen kan leda till orimliga resultat. Den verksamhet som råkar vara föremål för prövning kan träffas av så stränga krav att den inte längre kan bedrivas, även om den har en mycket obetydlig roll för att miljö kvalitetsnormen inte följs och den aktuella normen dessutom är en målsättningsnorm. Kommittén har därför föreslagit att bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken om att rimlighetsavvägningen inte får medföra att en miljö kvalitetsnorm inte följs bör utgå. I likhet med flera remissinstanser delar regeringen Miljöbalkskommitténs bedömning och förslag.

Miljöbalkens bestämmelser ger långtgående möjligheter att ställa stränga krav på verksamheter och åtgärder, oavsett om det är svårt att följa en miljö kvalitetsnorm eller inte. För att följa målsättningsnormer och andra miljö kvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer räcker det med att kunna tillämpa de grundläggande hänsynskraven i 2 kap. miljöbalken. Miljöbalkskommittén har därför föreslagit att de längre gående krav som numera följer av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken bör begränsas till att bara avse gränsvärdesnormer och att paragrafens andra stycke ersätts med en ny bestämmelse i 2 kap. 7 a § miljöbalken. Regeringen delar uppfattningen att de längre gående kraven bör begränsas till de fall som gäller gränsvärdesnormer, men anser att det är lämpligare att bestämmelsen bör tas in som ett omformulerat andra stycke i 2 kap 7 § miljöbalken.

Den föreslagna bestämmelsen är formulerad så att den kan tillämpas när en gränsvärdesnorm inte följs eller när den riskerar att inte följas. Inte bara en konstaterad överträdelse utan även en risk för överträdelse är där-

för tillräcklig för att ställa längre gående krav. Den innebär att om det behövs för att följa en gränsvärdesnorm, ska sådana krav kunna ställas och att åtgärdsprogram, om sådana finns, ska vara vägledande för behovet av sådana krav.

Bestämmelsens formulering innebär vissa restriktioner i fråga om dess tillämpning. Längre gående krav ska bara ställas om det behövs för att gränsvärdesnormen ska följas. Om en verksamhet eller åtgärd – i ett bredare perspektiv – bidrar på ett obetydligt sätt till att normen inte följs finns inte ett sådant behov. För att i det enskilda ärendet avgöra sådana frågor krävs normalt ett sådant perspektiv som åtgärdsprogrammen ger i fråga om vilka typer av källor som behöver åtgärdas, hur förbättringskraven ska fördelas och hur mycket de olika typerna av källor behöver begränsas. Åtgärdsprogrammen bör därför vara vägledande vid bedömningen av om det enskilda fallet motiverar längre gående krav och av hur omfattande kraven ska vara. När en gränsvärdesnorm inte följs eller riskerar att inte följas och det saknas åtgärdsprogram, ska det därför normalt sett inte ställas sådana krav. Det är myndigheterna och kommunerna som har överblicken över de åtgärder som behöver vidtas för att följa en miljö kvalitetsnorm. Det är myndigheterna som föreslår och fastställer åtgärdsprogram. Därför är det ofrånkomligt att myndigheterna och kommunerna har bördan att visa behovet av längre gående krav än vad som följer av en normal rimlighetsavvägning. Om det saknas ett åtgärdsprogram, eller den aktuella verksamheten eller åtgärden inte berörs av programmet, är det också myndigheterna, trots bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken, som i det enskilda fallet ska kunna visa att behovet finns. Orsaken är att den enskilde verksamhetsutövaren, som ska visa att verksamheten uppfyller förpliktelseerna i 2 kap. miljöbalken, normalt inte kan förväntas ha det bredare perspektiv som åtgärdsprogrammen ska ha.

Stopp för tillkommande påverkan

Miljöbalkskommittén har även konstaterat att den s.k. stoppregeln i 16 kap. 5 § miljöbalken är ingripande för de verksamheter som berörs, genom sin koppling till miljö kvalitetsnormer. Kommittén har därför föreslagit att bestämmelsen i 16 kap. 5 § bör utgå. I likhet med flera remissinstanser delar regeringen Miljöbalkskommitténs bedömning och förslag.

För att uppfylla målsättningsnormer och andra normer som inte är gränsvärdesnormer räcker det med att kunna tillämpa de grundläggande hänsynskraven i 2 kap. miljöbalken. Mot den angivna bakgrunden har Miljöbalkskommittén föreslagit att även stoppregeln bör begränsas till att bara avse gränsvärdesnormer och att det är systematiskt lämpligare att placera bestämmelsen i 2 kap., som en ny bestämmelse i 2 kap. 7 b § miljöbalken. Regeringen delar uppfattningen att även stoppregeln bör begränsas till de fall som gäller gränsvärdesnormer. Bestämmelsen bör tas in som ett tredje stycke i 2 kap. 7 § miljöbalken.

För att åtgärda en miljösituation som är oacceptabel är det naturligt att i första hand försöka att komma till rätta med den tillkommande föroreningen eller störningen, i stället för att stoppa verksamheten i sig. Den föreslagna bestämmelsen är formulerad så att den kan tillämpas vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens för verksamheter och åtgärder som innebär ökade föroreningar eller störningar i det av-

seende som en gränsvärdesnorm reglerar. Med det nya synsättet – dvs. att utgå från ökade föroreningar eller störningar – kan man undvika de oklarheter som är förenade med att avgöra vad som utgör en ny verksamhet på tidigare oexploaterad mark eller vad som är tillbyggnader och produktionsökningar i befintliga verksamheter. Det blir också tydligt att bestämmelsen inte träffar sådana utbyggnader av industriella anläggningar, samtidigt medför att utsläppen minskar.

Den nya bestämmelsen får således en ändrad och vidgad tillämpning genom att alla fall av sådan ökad förorening eller störning ska omfattas av bestämmelsen. Förutsättningarna för att tillämpa undantag från bestämmelsen bör därför utvidgas.

Det är inte genom individuella prövningar som man ska försöka att komma till rätta med de många men små bidragen till föroreningar eller störningar. För det fordras i stället mer generellt verkande styrmedel. Det bör därför vara möjligt att tillåta verksamheter och åtgärder som enbart ger obetydliga bidrag till den förorening eller störning som normen anger.

Det kan finnas ett samhällsintresse av att ett projekt kommer till stånd, trots att det innebär ökade föroreningar eller störningar av det slag som en gränsvärdesnorm reglerar. Det kanske inte heller är möjligt eller lämpligt att finna kompensationsåtgärder. Även i sådana situationer bör åtgärdsprogram ha en viktig roll och förutse behovet av sådana projekt och ange krav som fördelas på olika typer av bidragande källor. Om ett åtgärdsprogram tar hänsyn till och kompenserar de störningar som projektet medför, ska det kunna tillåtas.

Kompensationsåtgärder som en verksamhetsutövare vidtar ska vara så kostnadseffektiva som möjligt. Det nuvarande undantaget, som gäller när verksamhetsutövaren vidtar kompensationsåtgärder på annan verksamhet, bör därför kompletteras så att verksamhetsutövaren i stället för att faktiskt vidta åtgärder ska kunna finansiera dem. Undantagets formulering tydliggör att sådana åtgärder kan vidtas på andra verksamheter än den som är föremål för prövning, oavsett vilka ägandeförhållanden som råder.

För att följa gränsvärdesnormer kan det krävas omfattande utbyggnadsprojekt, som under byggnadsfasen medför ökade föroreningar eller störningar. Det finns därför ett behov av att projekt kommer till stånd som, trots de inledande föroreningarna eller störningarna, syftar till en långsiktig förbättring. Exempel på sådana projekt är utbyggnad av kollektivtrafiken som med inledande föroreningar eller störningar leder till en långsiktig förbättring. På samma sätt kan det finnas behov av projekt som förbättrar situationen inom ett stort geografiskt område, trots att situationen i ett litet område skulle bli försämrad. Sådana projekt som innebär långsiktiga förbättringar eller förbättringar inom stora geografiska områden bör därför undantas. Exempel på sådana projekt är tunnlar för biltrafik, som innebär att ett större område avlastas från avgaser, samtidigt som halterna ökar just vid tunnelmynningen.

Omprövning av tillstånd och villkor

Enligt de nuvarande bestämmelserna får tillstånd för en verksamhet omprövas i fråga om tillåten produktionsmängd eller liknande förutsättning-

ar för verksamhetens omfattning. Meddelade villkor eller andra bestämmelser får ändras eller upphävas och det får meddelas nya sådana. En förutsättning för sådana ändrade villkor eller bestämmelser för verksamheten är att den med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs.

En återkallelse av ett tillstånd, godkännande eller dispens kan göras med stöd av andra bestämmelser i 24 kap. 3 § miljöbalken, som gäller oavsett om en miljökvalitetsnorm inte följs.

Mot den angivna bakgrunden har Miljöbalkskommittén inte lämnat något förslag till ändringar vad gäller omprövningssituationer. De problem med nuvarande bestämmelser som Miljöbalkskommittén redovisat i fråga om orimliga resultat, som innebär att den verksamhet som råkar vara föremål för prövning kan träffas av så stränga krav att den inte längre kan bedrivas, har inte samma tyngd när det gäller omprövning av villkoren för en tillståndsgiven verksamhet. Tillståndet som sådant kan inte heller, med nuvarande bestämmelser, återkallas med stöd av en miljökvalitetsnorm. Regeringen delar därför Miljöbalkskommitténs uppfattning att de nu gällande bestämmelserna inte bör ändras.

Vid omprövning kommer de materiella bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken att tillämpas. När det är fråga om gränsvärdesnormer kan således ytterligare krav ställas i en omprövningssituation. Däremot blir den nya stoppregeln i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken inte tillämplig, eftersom den inte omfattar omprövning.

Miljökvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer

Miljöbalkskommitténs förslag bygger på att det ska finnas en skillnad i rättsverkningarna av gränsvärdesnormer och målsättningsnormer. Det finns dock ett antal miljökvalitetsnormer som inte kan hänföras till den ena eller andra kategorin. Det tydliggörande och den skärpning som nu föreslås i fråga om gränsvärdesnormernas rättsverkan anges i de föreslagna nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. För att följa de miljökvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer bör det räcka med att vid individuella prövningar kunna tillämpa de grundläggande hänsynskraven i 2 kap. miljöbalken.

Miljöbalkskommitténs övriga förslag

Stora punktkällor är föremål för tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken. Miljöbalken ställer stränga krav på sådana verksamheter oavsett om det finns miljökvalitetsnormer eller inte. Miljökvalitetsnormerna har därför inte sin största betydelse för att begränsa påverkan från de stora punktkällorna. Utmaningen är i stället att minska påverkan från de många små och svåridentifierade källorna.

Mot den angivna bakgrunden har Miljöbalkskommittén konstaterat att det är betydelsefullt att kunna göra insatser mot diffusa utsläpp i syfte att följa miljökvalitetsnormer. Miljöbalkskommittén har därför föreslagit att regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer ska få meddela generella föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm och att sådana föreskrifter ska ha stöd i ett åtgärdsprogram.

Det bemyndigande som Miljöbalkskommittén föreslagit är mycket brett, även om det skulle begränsas till föreskrifter mot diffusa utsläpp som har stöd i ett åtgärdsprogram. Ett sådant brett bemyndigande på ett område där det samtidigt inte är möjligt att förutse vilka behoven är i fråga om generella föreskrifter är mindre lämpligt. Regeringen föreslår därför för närvarande inget sådant bemyndigande. Det finns därmed inget behov av den straffsanktion och den ändring i fråga om miljöskyddsområden, som kommittén föreslagit.

5 Allmänt om åtgärdsprogram

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm ska kunna följas, ska regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer, upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Alla som berörs av åtgärdsprogrammet ska ges tillfälle att lämna synpunkter på förslaget, s.k. samråd. Förslaget till åtgärdsprogram ska fastställas av regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer. Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer. I programmet ska det anges den miljökvalitetsnorm som ska följas, de åtgärder som behöver vidtas för att följa normen, vilka myndigheter eller kommuner som ska vidta åtgärderna och när de behöver vara genomförda samt de uppgifter i övrigt som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Åtgärdsprogrammet ska innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och det ska omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år. Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen. Det är myndigheter och kommuner som inom sina ansvarsområden ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram.

5.1 Åtgärdsprogrammets funktion

Regeringens förslag: Åtgärdsprogrammen ska – utöver det som gäller i dag – innehålla uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna och mellan olika åtgärder. Om programmet avser en gränsvärdesnorm, ska det innehålla uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs. Ett åtgärdsprogram ska också innehålla en analys av hur åtgärderna är avsedda att finansieras.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens. Miljöbalkskommittén har föreslagit att åtgärdsprogram i vissa fall ska kunna överklagas till miljödomstol och att miljöbedömningar av planer och program enligt 6 kap. miljöbalken inte bör göras i fråga om åtgärdsprogram.

Remissinstanserna: Svea hovrätt (*Miljööverdomstolen*) har tillstyrkt förslaget. Det har även länsstyrelserna i Blekinge och Jönköpings län,

liksom, i allt väsentligt, *Länsstyrelsen i Södermanlands län*. *Växjö tingsrätt* har instämt i att överklagande av åtgärdsprogram bör ske till en miljödomstol men att bestämmelsen om överklagande bör innehålla preciserade uppgifter om vilka typer av beslut som är överklagbara. *Länsstyrelserna i Västernorrlands och Kalmar län* har delat denna uppfattning. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har ansett att åtgärdsprogram endast ska upprättas i de fall en miljö kvalitetsnorm enligt EU-direktiv överträds eller riskerar att överträdas. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* har ansett att det är märkligt att överklagande inte ska göras hos länsrätten enligt reglerna om laglighetsprövning enligt kommunallagen. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* har ställt sig frågande till möjligheten att överklaga åtgärdsprogram och ansett att det exempel som redovisas känns långsökt. Länsstyrelsen har vidare anfört att i det fall en omprövning faktiskt blir aktuell, har verksamhetsutövaren en möjlighet att överklaga grunderna för omprövningen i det enskilda ärendet. *Ekonomistyrningsverket* har ansett att det är bra att ett åtgärdsprogram ska innehålla en analys av kostnaderna för de åtgärder som behövs för att klara normen och hur finansiering ska ske. *Naturvårdsverket* har delat kommitténs grundsyn på vilken funktion ett åtgärdsprogram bör ha samt hur de processuella reglerna om detta bör utformas. Naturvårdsverket har vidare delat kommitténs bedömning att det enligt huvudregeln inte ska behövas en miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning av åtgärdsprogram, men att det i vissa lägen ändå kan vara lämpligt att en miljöbedömning görs, beroende på innehållet. Naturvårdsverket har instämt i bedömningen att åtgärdsprogram inte bör vara överklagbara i normalfallet, men att det är viktigt att det finns en möjlighet att överklaga i de fall programmen bedöms få faktiska effekter för enskilda och att det görs till miljödomstol. *Banverket* har ansett att åtgärdsprogrammet får en nyckelroll för att fördela ansvar och kostnader utifrån ett helhetsperspektiv och att beslut om att fastställa åtgärdsprogram bör kunna överprövas. *Vägverket* har ansett att åtgärdsprogram inte ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. *Sveriges Kommuner och Landsting* har ansett att ändringarna i 5 kap. 6 § inte är tillräckliga och att andra samhällsaktörers roll för att normerna följs måste förtydligas samt att det i ett längre perspektiv är uppenbart att nya kostnader lagts på kommunerna. *Svenskt Näringsliv* har ansett att om åtgärdsprogrammen ska vara övergripande planeringsdokument utan rättsverkan mot enskilda, behöver de som huvudregel inte vara överklagbara, men att det inte kan uteslutas att ett program i vissa speciella situationer kan komma få en närmast direkt effekt mot enskild och att det då är ett rättssäkerhetskrav att programmet är överklagbart. *Jernkontoret, Plast- & Kemiföretagen, Svensk handel, SveMin* och *SBMI – Sveriges Bergmaterialindustri* har instämt i yttrandet. *Skogsindustrierna* har ansett att det i 5 kap. 6 § miljöbalken bör anges att kraven till följd av ett åtgärdsprogram aldrig får vara så ingripande mot enskilda att en pågående verksamhet inte längre kan bedrivas eller annars avsevärt försvåras och att överklagandereglerna borde kunna få en klarare och tydligare reglering. *Teknikföretagen* har ansett att åtgärdsprogrammets ekonomiska konsekvenser måste analyseras, både kostnader för enskilda och de direkta för myndigheterna i relation till kostnaden för att utsätta miljön och samhället för föroreningar och att den förbättring av miljösituationen som olika åtgärder beräknas leda till måste kvantifieras i samband med att åtgärdspro-

grammet för en gränsvärdesnorm görs. *Lantbrukarnas riksförbund* har ansett att det bör tas in en regel i 5 kap. 6 § miljöbalken om att kraven till följd av ett åtgärdsprogram aldrig får vara så ingripande mot enskilda att en pågående verksamhet inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. *Lantbrukarnas riksförbund* har även anfört att analysen enligt 5 kap. 6 § miljöbalken även ska omfatta finansiering av enskildas kostnader och att det är positivt att åtgärdsprogram görs överklagbara, men att paragrafen och förarbetena måste förtydligas. *Svensk Energi* har tillstyrkt de preciseringar som föreslagits i 5 kap. 6 § miljöbalken och ansett att det är värdefullt att det klargörs att åtgärdsprogram i första hand riktar sig till myndigheter och inte till enskilda och att det, under den förutsättningen, kan accepteras att beslut om fastställande av åtgärdsprogram normalt inte ska vara överklagbara. *Alrutz' Advokatbyrå* har tillstyrkt förslagen om åtgärdsprogrammets funktion och innehåll och har vidare anfört att det måste vara möjligt att överklaga beslut om åtgärdsprogram till domstol eller att de blir föremål för rättsprövning när de direkt påverkar enskilda. *Svenska Naturskyddsföreningen* har ansett att det är viktigt att det framgår att åtgärdsprogrammet ska innehålla åtgärder som sammanlagt motsvarar vad som behövs för att följa miljö kvalitetsnormen. *Uppsala universitet* har ifrågasatt om enskilda skulle vara hjälpta av att kunna överklaga åtgärdsprogram och att incitamentet till att överklaga finns först i det konkreta fallet. *Helsingborgs kommun* har ansett att ett beslut som inte binder någon, utan endast anger vilka åtgärder som behöver vidtas inte är överklagbart och har frågat vad domstolen ska ta ställning till. *Umeå kommun* har ansett att det är särskilt positivt att det ställs krav på att det redan från början ska utredas hur finansieringen av olika åtgärder ska ske, eftersom det oftast är de svåraste frågorna att lösa.

Skälen för regeringens förslag

I fråga om åtgärdsprogrammen är det Miljöbalkskommitténs utgångspunkt att det i möjligaste mån ska finnas gemensamma, grundläggande bestämmelser om åtgärdsprogram för alla miljö kvalitetsnormer, oavsett vilket område de reglerar och vilken kravnivå de avspeglar.

Åtgärdsprogrammen är övergripande planeringsinstrument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpningen av de olika styrmedel som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. Åtgärdsprogrammen ger en bild av de områden där särskilda insatser krävs för att följa normerna och valet av vilka myndigheter eller kommuner som får detta ansvar styrs därför av hur problemen är definierade. Genom sitt breda tillämpningsområde kan åtgärdsprogrammen träffa alla myndigheter och kommuner som kan påverka möjligheten att följa miljö kvalitetsnormerna. Rätt tillämpade leder de till effekter som innebär att ett antal samhällsaktörer bidrar till att normerna följs.

Åtgärdsprogrammets funktion är dels att fördela kraven mellan olika typer av källor, dels att ange de olika typer av styrmedel som ska användas. Denna funktion är central för alla typer av åtgärdsprogram och ska således ingå i de grundläggande bestämmelserna.

Även finansieringsfrågan bör diskuteras i samband med åtgärdsprogrammen. Ska särskilda och mer omfattande åtgärder än vad som nor-

malt omfattas av myndigheters och kommuners ansvar vidtas för att följa en miljö kvalitetsnorm kan det vara förenat med nya kostnader. Om inte frågan om de ekonomiska konsekvenserna och finansieringen av styrmedlen tas upp redan i förslagen till åtgärdsprogram förloras en viktig del av samrådets funktion att bl.a. förankra programmet hos berörda myndigheter och kommuner. Vidare försvåras en nödvändig prioritering av åtgärderna utifrån deras kostnadseffektivitet och det finns en risk att åtgärderna aldrig kommer till stånd. För alla typer av miljö kvalitetsnormer finns således ett behov av att frågor om finansiering analyseras och belyses, som också bör göras enligt sådana grundläggande bestämmelser. Sedan tidigare gäller att konsekvenser från allmän och enskild synpunkt ska analyseras. I detta ingår bl.a. att belysa vilka kostnadsmissiga konsekvenser olika åtgärder kan få för det allmänna och enskilda. Kravet på att analysera hur åtgärderna ska finansieras bör därför gälla myndigheters och kommuners kostnader.

Miljöbalkskommittén har gjort bedömningen att det behövs skarpare regler för åtgärdsprogram som gäller gränsvärdesnormer och att det därför finns anledning att ställa ytterligare krav på program där gränsvärdesnormer behandlas. Regeringen delar denna bedömning. Det är dessutom viktigt att kraven fördelas och preciseras och att det kvantifieras vad varje åtgärd förväntas medföra i syfte att följa en gränsvärdesnorm. En sådan kvantifiering ger en god vägledning i valet av lämpliga styrmedel, liksom i det fortsatta arbetet när styrmedlen ska användas. Miljöbalkskommittén har genom ett exempel belyst hur kvantifieringen bör fungera. Om man konstaterat att det finns behov av att minska påverkan med 100 enheter, måste man uppskatta hur långt varje styrmedel når. Man finner kanske att generella föreskrifter kan minska påverkan med 50 enheter från en källa, att information kan leda till minskning med ytterligare 10 enheter från samma källa, att tillsyn vid ett antal anläggningar kan ge minskningar med 20 enheter, omprövning av verksamheter kan leda till minskning med 10 enheter och att internationella förhandlingar för att åstadkomma skärpningar av miljökrav i fråga om vissa källor kan ge minskningar med 10 enheter. Summan av alla åtgärder i programmet måste motsvara den totala förändring som behöver ske, så att det finns förutsättningar för att gränsvärdesnormen ska kunna följas.

De beskrivna förändringarna i fråga om nya grundläggande bestämmelser för vad som ska anges i åtgärdsprogram kan anges genom kompletteringar i 5 kap. 6 § miljöbalken, där det bör framgå att det i åtgärdsprogrammet ska anges hur kraven på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheten att uppfylla normen och mellan olika åtgärder. I samma paragraf bör det även finnas ett krav om att programmet ska innehålla en analys av hur åtgärderna är avsedda att finansieras.

Vidare behövs det en särskild bestämmelse som gäller gränsvärdesnormer. En ny bestämmelse bör därför införas i 5 kap. 6 § miljöbalken, som anger att ett åtgärdsprogram som fastställs för att följa en gränsvärdesnorm även ska innehålla en uppskattning av den förbättring som var och en av åtgärderna kan medföra och att sådana förbättringar sammanlagda ska motsvara vad som behövs för att följa normen.

Sveriges Kommuner och Landsting har pekat på de kostnader som arbetet med åtgärdsprogram medför för kommunerna. De ändringar som

nu föreslås i fråga om vad åtgärdsprogrammen ska ange bygger inte på en allmänt ökad ambition i fråga om miljö kvalitetsnormernas innehåll. De kräver således inte fler åtgärdsprogram eller åtgärdsprogram på fler områden än vad som gäller i dag. Ett tiotal kommuner har än så länge fastställt åtgärdsprogram för luft. När det gäller omgivningsbuller är kommunernas ansvar för att fastställa åtgärdsprogram begränsat till kommuner med mer än 100 000 respektive 250 000 innevånare och i fråga om vatten har kommunerna inget ansvar för fastställandet. De förslag som nu lämnas i fråga om åtgärdsprogrammets innehåll när det gäller kraven på förbättringar är ett tydliggörande av de överväganden som redan nu ligger till grund för programmets utformning. Frågan om åtgärdernas finansiering täcks av de krav på analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt som redan gäller, men som förtydligas och lyfts fram genom den föreslagna bestämmelsen. I den delen ligger även ett ansvar på de myndigheter och kommuner som omfattas av programmen, att förse den som upprättar förslaget till åtgärdsprogram med relevant information om finansieringsförhållandena. Det tillkommande arbete som de nu lämnade förslagen innebär är således marginellt.

Sådana skillnader i åtgärdsprogrammets innehåll som kan vara motiverade på grund av att de ska reglera olika sakområden, eller av krav som följer av EU-rätten, bör som i dag regleras i de förordningar som gäller miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Överklagande

Miljöbalkskommittén har funnit att det, i undantagsfall, kan finnas situationer när beslut i åtgärdsprogram bör vara överklagbara och har föreslagit att det i 5 kap. miljöbalken ska införas en bestämmelse om att beslut i ett åtgärdsprogram ska få överklagas till miljödomstol. Ett ställningstagande i ett åtgärdsprogram, även om det inte är bindande i den bemärkelsen att det direkt ska läggas till grund för myndigheters och kommuners ställningstaganden, skulle enligt Miljöbalkskommittén kunna bedömas ha faktiska effekter för verksamheter och har pekat på Regeringsrättens avgörande i ett mål som gällde en skrivelse som Livsmedelsverket offentliggjort och som kompletterades med ett pressmeddelande och ytterligare uppgifter på verkets hemsida som, trots att den rubricerats som information, ansetts utgöra ett överklagbart beslut som undanröjts eftersom det innefattade ett kompetensöverskridande (RÅ 2004 ref. 8).

Åtgärdsprogram är övergripande dokument, som binder myndigheter och kommuner. De utgör således förvaltningsbeslut utan inslag av myndighetsutövning mot enskilda. Dessutom finns det bestämmelser om samråd i beslutsprocessen som är instrument för insyn och påverkan från myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare och allmänheten. Regeringen har under vissa förutsättningar möjlighet att fastställa eller pröva åtgärdsprogram. Utgångspunkten är att åtgärdsprogram inte ska innehålla förvaltningsbeslut som rör enskildas skyldigheter och rättigheter på ett sådant sätt att besluten ska vara överklagbara. Det har därför inte införts några bestämmelser i miljöbalken som särskilt reglerar frågan om överklagande av beslut i åtgärdsprogram.

I de fall kommuner, dvs. kommunfullmäktige, har fastställt åtgärdsprogrammen kan programmen överklagas med stöd av 10 kap. 2 § 1 kommunallagen (1991:900). Överklagandet ska göras till förvaltningsrätten, som genom så kallad laglighetsprövning kan upphäva beslutet om det bl.a. strider mot lag eller annan författning.

Om ett åtgärdsprogram fastställs av regeringen är läget annorlunda. Regeringens beslut får inte överklagas. Vissa beslut kan dock bli föremål för rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, men är begränsad till bl.a. de fall då regeringens beslut innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

När åtgärder vidtas med anledning av ett åtgärdsprogram, t.ex. vid tillsyn eller omprövning av tillstånd, finns dessutom möjlighet att med stöd av miljöbalkens bestämmelser överklaga meddelade beslut. Det finns således möjligheter för enskilda att på olika sätt påverka innehållet i åtgärdsprogram, att få till stånd en överprövning av beslut i åtgärdsprogrammen, liksom att i ett senare skede överklaga beslut som riktas direkt till dem. Eftersom det redan finns bestämmelser som garanterar enskildas rättssäkerhet, behöver Miljöbalkskommitténs förslag inte genomföras.

Mot den angivna bakgrunden finns det inte heller ett behov av att i 5 kap. 5 § miljöbalken ange att beslut om att fastställa ett åtgärdsprogram ska kungöras i syfte att begränsa tiden för överklagande.

Miljökonsekvensbeskrivning

Miljöbalkskommittén har gjort bedömningen att det inte bör ställas krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken för åtgärdsprogram, eftersom program som upprättats i syfte att följa en miljökvalitetsnorm utgör en form av miljökonsekvensbeskrivning och att det därför innebär ett onödigt dubbelarbete att ett åtgärdsprogram ska uppfylla kraven i både 5 och 6 kap. miljöbalken. I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med en översyn av 6 kap. miljöbalken och det är lämpligt att frågan i stället behandlas inom ramen för det arbetet.

Miljöbalkskommitténs övriga förslag

Miljöbalkskommittén har även föreslagit att det ska vara möjligt att upprätta förslag till åtgärdsprogram även i de fall de inte är kopplade till miljökvalitetsnormer, om behovet av åtgärdsprogram följer av EU-rätten. Behovet av sådana program och hur de i så fall ska vara utformade bör bedömas när frågan EU-rättsligt aktualiseras. Någon sådan bestämmelse bör därför inte införas nu.

5.2 Mätssystem

<p>Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om godkännande av mätmetoder och mätutrustning för kontrollen av att miljökvalitetsnormer följs.</p>
--

Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Försvarsmakten, länsstyrelserna i Västra Götalands och Skåne län, Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, Teknikföretagen, Skogsindustrierna, Plast & Kemiföretagen och Naturskyddsföreningen* har tillstyrkt förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har ansett att ”godkännas” bör ingå i lagtexten och att Naturvårdsverkets prövning av godkännandet inte ska få gynna vissa mätmetoder på ett sätt som innebär att prövningen blir konkurrensbegränsande. *Jernkontoret* har ansett att uttrycket ”besluta om” bör ändras till ”godkänna”. *Kammarrätten i Jönköping* har förutsatt att Naturvårdsverket i förordning bemyndigas att fatta beslut om mätmetoder och att det där anges hur och till vem ett överklagande av ett sådant beslut ska göras.

Skälen för regeringens förslag: I 5 kap. 9 § första stycket miljöbalken finns bestämmelser om att regeringen, i samband med att miljökvalitetsnormer meddelas, även ska besluta vilka som är skyldiga att kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs. Enligt 5 kap. 9 § andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om provtagning, och andra metoder för att kontrollera att miljökvalitetsnormer följs samt hur resultatet av sådana kontroller ska redovisas. Naturvårdsverket har med hänvisning till artikel 3 och 3 b i direktivet 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa beskrivit att särskilda standardiserade referensmetoder ska användas vid kontroll av luftkvaliteten. Andra metoder får användas under förutsättning att de ger likvärdiga resultat med referensmetoden för det ämne som ska kontrolleras, så att mätdata ska kunna jämföras mellan medlemsstaterna. En viktig del av genomförandet av direktivet är därför att godkänna mätmetoder som likvärdiga med de referensmetoder som beskrivs i direktivet. Naturvårdsverket har pekat på behovet av en ändring i 5 kap. 9 § miljöbalken, som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få besluta om vilka mätsystem som ska få användas vid kontroll av miljökvalitetsnormer och att det ska ske genom beslut i enskilda fall, som bör vara möjliga att överklaga. Ett antal remissinstanser delar Naturvårdsverket bedömning och förslag. Regeringen anser att det finns ett behov av de föreskrifter som Naturvårdsverket efterfrågat och att det är lämpligt att de tas in i 5 kap. 9 § miljöbalken, som ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om godkännande av mätmetoder och mätutrustning för att kontrollera att miljökvalitetsnormer följs. Regeringen anser, i likhet med Länsstyrelsen i Stockholms län och Jernkontoret, att det är godkännandet av mätsystemen som bör lyftas fram i lagtexten.

5.3 Följdändringar med anledning av förslagen om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram

Regeringens förslag: I flera lagar ändras hänvisningarna till de föreslagna bestämmelserna i miljöbalken.

Miljöbalkskommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges geologiska undersökning* har avstyrkt förslaget i fråga om lagen om vissa torvfyndigheter, eftersom en undersökning av en energitorvmosse alltid är av försumbar betydelse för möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm.

Skälen för regeringens förslag: Regler om miljökvalitetsnormer finns i miljöbalken, medan ett antal lagar vid sidan om balken hänvisar till balken. De ändringar i miljöbalken som nu föreslås innebär att hänvisningarna till miljöbalken i ett antal lagar behöver justeras. Med utgångspunkt i de hänvisningar som finns i dag omfattar justeringen de följdändringar som är nödvändiga för att hänvisningar med samma omfattning som i dag ska gälla även enligt de förslag som nu lämnas. Det gäller hänvisningar till den nya bestämmelsen i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken, som ersätter 16 kap. 5 § miljöbalken. Den nya terminologin att miljökvalitetsnormer ska ”följas” i stället för att ”uppfyllas” medför att justeringar behöver göras i vissa andra lagar.

I ett avseende innebär förslaget dock att miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer kommer att få en utvidgad tillämpning. Det gäller lagen om vissa torvfyndigheter. Förslaget innebär att den modifierade stoppregel som föreslås i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken blir tillämplig även vid undersökningskoncession. En sådan förändring är rimlig, men har samtidigt en begränsad effekt i den utsträckning undersökningskoncessioner är av försumbar betydelse för möjligheterna att följa en gränsvärdesnorm.

Skogsvårdslagen hänvisar inte till miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer utan lagen innehåller en bestämmelse som har samma lydelse som den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 5 § miljöbalken. Miljöbalkskommittén lämnade inget förslag i denna del, eftersom de normer som det förmodligen kommer att handla om är de som meddelas enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och att det då var oklart hur de skulle utformas. Miljökvalitetsnormerna för vatten har nu utformats och i konsekvens med det bör en följdändring som motsvarar miljöbalkens lösning göras även i 17 § skogsvårdslagen.

6 Miljöorganisationers talerätt

6.1 Bakgrund och gällande rätt

6.1.1 Århuskonventionen

Allmänt om konventionen

Århuskonventionen – eller konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor – trädde i kraft i oktober 2001. Konventionen vilar på princip 10 i Riodeklarationen från 1992. Denna princip anger att miljöfrågor hanteras bäst med deltagande från den berörda allmänheten.

Konventionen har f.n. 44 parter. Sverige tillträdde konventionen i maj 2005. Samma år tillträdde konventionen också av Europeiska gemenskapen.

I konventionen förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter. Varje människa har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer.

För att åstadkomma dessa rättigheter och skyldigheter säger konventionen att medborgarna måste ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionens bestämmelser utgör en minimistandard för rättigheterna. Enligt konventionen har miljöorganisationer en särskilt viktig roll och de tillerkänns därför samma rättigheter som den berörda allmänheten i övrigt.

Konventionen bygger på en insikt om att miljöarbetet måste vara förankrat hos allmänheten och att det kan förbättras genom allmänhetens påverkan på myndigheter och beslutsfattare. Det förutsätter i sin tur att allmänheten har kunskap om tillståndet i miljön och har kanaler för att medverka i beslut som har betydelse för miljön. Det som gör konventionen unik är att den tydligt slår fast att tillgången till dessa rättigheter och utövandet av dem har betydelse för de möjligheter allmänheten har att kunna påverka sin miljö och att garanterandet av dessa rättigheter är en viktig faktor för skyddet av miljön.

De tre pelarna

De tre grundprinciper som redovisats brukar kallas konventionens tre pelare. Det handlar om

1. allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,
2. allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön och
3. allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Rätten till information och deltagande

Konventionen innebär en skyldighet för parterna att säkerställa att myndigheter tillhandahåller miljöinformation till den som begär det. En begäran om information får dock avslås under vissa särskilt angivna förutsättningar. Det finns även en skyldighet att se till att offentliga myndigheter samlar in och sprider miljöinformation. För att allmänheten ska kunna delta i och få inflytande över beslutsprocesser som rör miljön finns det bestämmelser i konventionen om allmänhetens rätt att delta vid beslut som gäller tillstånd till vissa verksamheter. Allmänheten ska ges rätt att få information och vissa praktiska möjligheter att påverka ett beslut. Allmänheten ska även ges medinflytande också när planer och program som rör miljön utformas och i lämplig utsträckning möjlighet att delta vid utformningen av författningar.

Särskilt om tillgång till rättslig prövning

Konventionen ställer krav på att den berörda allmänheten och miljöorganisationerna ska ha tillgång till rättslig prövning. Den som inte fått ta del

av den miljöinformation han eller hon bett om eller som fått en förfrågan om information felaktigt hanterad ska ha rätt att få frågan prövad av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ (artikel 9.1). På liknande sätt ska ett beslut som rör sådan verksamhet som omfattas av kraven på deltagande i beslutsprocessen kunna prövas rättsligt i både formellt och materiellt hänseende (artikel 9.2). Konventionen innehåller även bestämmelser om tillgång till rättslig prövning avseende miljöbeslut generellt (artikel 9.3).

Närmare om konventionen och den nu aktuella frågan

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen är konventionens parter skyldiga att se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, har rätt att få sådana beslut som omfattas av artikel 6 prövade av domstol. Icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som ställs i nationell rätt tillerkänns uttryckligen denna talerätt och presumeras ha ett tillräckligt intresse och rättigheter som kan kränkas.

De beslut som omfattas av artikel 6 i konventionen utgörs i första hand av tillståndsbeslut avseende större miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt enligt en förteckning i bilaga I till konventionen. Bestämmelsen omfattar, enligt punkt 20 i bilagan, även beslut som rör ”all verksamhet som inte räknas upp i förteckningen i bilaga I men där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen”. Artikel 6 ska även tillämpas på beslut om verksamheter som inte anges i bilaga I men som kan ha en betydande miljöpåverkan.

Sverige är sedan 2005 part till konventionen. Det svenska tillträdet föregicks av ett lagstiftningsarbete som innebar dels en ny lag om miljöinformation, dels ändringar i sekretesslagen, i miljöbalken och i en rad speciallagar.

I samband med Sveriges tillträde till Århuskonventionen pekade flera remissinstanser på att kriterierna för miljöorganisationers talerätt enligt miljöbalken kunde ifrågasättas. Vidare konstaterade Lagrådet då att det endast torde vara en handfull föreningar, och sällan några lokala, som har talerätt enligt miljöbalkens bestämmelse och Lagrådet ifrågasatte om den svenska bestämmelsen stämmer överens med Århuskonventionens mål att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning. Lagrådet påpekade att det tedde sig ovisst om Sverige uppfyllde konventionens krav. Lagrådet har därefter vid flera tillfällen upprepat sin kritik mot det svenska genomförandet i detta avseende.

Den dåvarande regeringen konstaterade i prop. 2004/05:65 att det ändamålsenliga i kriterierna i 16 kap. 13 § kunde föranleda viss diskussion i förhållande till konventionens syfte men förklarade att eventuella ändringar i talerättsreglerna lämpligen kunde göras när förslaget till EU-direktiv om tillgång till rättslig prövning färdigbehandlats (a. prop. s. 89 f.). Detta direktivförslag har dock inte varit föremål för förhandlingar sedan 2005. Sedan tillträdet till konventionen har det svenska genomförandet av konventionen förbättrats genom att reglerna om miljöorganisationers talerätt har förtydligats och i viss mån utvidgats och regeringen har, i samband med den ändring som gjordes i 16 kap. 13 § med

ikraftträdande den 1 januari 2007, också uttryckt sin avsikt att återkomma i frågan om miljöorganisationers talerätt (prop. 2005/06:182 s. 135).

6.1.2 EU-lagstiftningen

Århuskonventionen har undertecknats av samtliga EU:s medlemsstater och av Europeiska unionen. De flesta av medlemsstaterna, liksom unionen, har även ratificerat konventionen. För genomförandet av konventionen inom unionsrätten har två direktiv och en förordning beslutats. Ett av dessa direktiv är Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och direktiv 96/61/EG (EUT L 156, 25.6.2003, s. 17, Celex 32003L0035). Detta direktiv innebar således bl.a. en ändring av MKB-direktivet (rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, EGT L 175, 5.7.1985, s. 40, Celex 21985L0337). Det är några av de artiklar i MKB-direktivet som genomför Århuskonventionen som är aktuella i det här ärendet.

I MKB-direktivet motsvaras Århuskonventionens artikel 9.2 av artikel 10 a. Artikel 1.2 i MKB-direktivet innehåller en definition av *den berörda allmänheten* som anger att denna utgörs av den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2. Även icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska enligt denna definition anses ha ett sådant intresse. Enligt artikel 10 a ska icke-statliga organisationer som uppfyller kraven i artikel 1.2 ha rätt till rättslig prövning.

6.1.3 Gällande rätt enligt miljöbalken

Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken får överklagbara domar och beslut överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, när det gäller domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken samt i frågor om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. Överklaganderätten avser även villkor eller andra bestämmelser i domen eller beslutet och även domar eller beslut som är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § i balken eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. För att få överklaga ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Miljöorganisationernas generella talerätt infördes genom miljöbalken. Som skäl för organisationernas talerätt anfördes bl.a. att det hos dessa finns ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor och att detta borde tas tillvara. I förarbetena till miljöbalken pekas även på att det för

att uppnå de mål som ställs upp för miljöpolitiken krävs ett engagemang inte bara hos samhällsorgan utan också hos enskilda och att det främst är miljöorganisationernas rätt att överklaga som har betydelse för att öka deras inflytande vid miljörättsliga prövningar. En begränsning av talerätten ansågs dock nödvändig och med hänvisning till att överklaganderätten endast bör tillkomma organisationer som är öppna för allmänheten ställdes krav på att organisationen skulle utgöra en ideell förening. När det gäller ålder och medlemsantal anfördes att det förhållande att organisationen verkat under en inte alltför kort tid är bevis för att det föreligger stadga och livskraft i organisationen och att ett någorlunda stort medlemsantal tyder på god uppslutning kring organisationen (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 489 f.).

De typer av mål och ärenden som miljöorganisationernas överklaganderätt skulle omfatta utgjordes när bestämmelsen infördes av domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken. Sedan dess har bestämmelsen förtydligats och även utvidgats till att omfatta ytterligare beslutstyper. Genom den lagändring som skedde efter förslag i prop. 2005/06:182 förtydligades vad som avses med domar och beslut om tillstånd liksom vad som inryms i begreppet tillstånd. Genom prop. 2006/07:95 utvidgades miljöorganisationers talerätt till att även avse beslut i frågor om tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken. Denna ändring föranleddes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Genom prop. 2008/09:119 utvidgades miljöorganisationernas talerätt till att även omfatta beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. En rätt för friluftsföreningar att överklaga beslut i fråga om strandskydd infördes också (16 kap. 14 § miljöbalken).

6.1.4 Målet i EU-domstolen

EU-domstolens avgörande föranleddes av en begäran om förhandsavgörande som framställdes av Högsta domstolen i ett mål mellan Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (föreningen) och Stockholms kommun avseende tillstånd till anläggande av en kraftledningstunnel. Föreningen hade överklagat miljödomstolens tillståndsbeslut till Miljööverdomstolen men där avvisats eftersom föreningen inte uppfyllde kraven på att en förening måste ha minst 2 000 medlemmar för att få överklaga domar och beslut enligt miljöbalken. Föreningen överklagade därefter avvisningsbeslutet till Högsta domstolen. I Högsta domstolen uppkom frågan om den svenska talerätsbestämmelsens förenlighet med Århuskonventionen och unionsrätten i form av MKB-direktivet.

Högsta domstolen riktade därefter en fråga till EU-domstolen bl.a. om MKB-direktivets artiklar 6.4 och 10 a kan tolkas så att medlemsstaterna har rätt att vid genomförandet av direktivet föreskriva att små lokalt etablerade miljöskyddsföreningar inte ges en rätt att överklaga.

EU-domstolen konstaterade att artikel 10 a, genom en hänvisning till artikel 1.2, överlåter till de nationella lagstiftarna att fastställa eventuella krav som ska vara uppfyllda för att en icke-statlig miljöorganisation ska anses ha talerätt. De nationella regler som införs måste dock säkerställa dels ”en omfattande rätt till rättslig prövning”, dels att de bestämmelser i

MKB-direktivet som innebär rätt till rättslig prövning ges en ändamålsenlig verkan. Domstolen menade att de nationella bestämmelserna därmed inte får innebära en risk för att de unionsrättsliga bestämmelserna förlorar all ändamålsenlig verkan. Domstolen framhöll att i nationell rätt kan krav ställas på att en sådan förening som önskar föra talan i domstol mot ett projekt som omfattas av MKB-direktivet enligt sina stadgar har som verksamhetsföremål att främja natur- och miljöskydd. Domstolen konstaterade vidare att det inte kan uteslutas att krav på ett lägsta antal medlemmar skulle kunna vara relevant som en försäkran om att föreningen verkligen existerar och bedriver verksamhet. Antalet medlemmar får dock inte fastställas till en nivå som strider mot ändamålet med MKB-direktivet – i synnerhet målet att göra domstolsprövningen av sådana verksamheter som direktivet omfattar lättillgänglig. Domstolen framhöll att MKB-direktivet inte bara rör verksamheter av regional eller nationell betydelse utan även mer begränsade verksamheter som lokala föreningar är bättre skickade att ta hand om men att sådana föreningar är uteslutna från prövning i och med utformningen av den svenska lagstiftningen. Domstolens slutsats blev att artikel 10 a i MKB-direktivet ska tolkas så att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning genom vilken rätten till rättslig prövning av ett beslut angående en verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för MKB-direktivet förbehålls miljöskyddsorganisationer som har minst 2 000 medlemmar.

Högsta domstolen har ännu inte avgjort målet mellan Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsorganisation och Stockholms kommun.

6.2 Förslag till ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken

Regeringens förslag: Miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken ska utöver ideella föreningar omfatta andra juridiska personer. För att få överklaga ska intresset att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen vara organisationens huvudsakliga ändamål. Organisationen får inte vara vinstdrivande och ska ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt kunna visa att verksamheten har allmänhetens stöd. I övrigt ändras inte bestämmelserna om miljöorganisationers rätt att överklaga.

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget att utvidga miljöorganisationernas talerätt. Flera har konstaterat att EU-domstolens dom har gjort den föreslagna ändringen nödvändig. Tre remissinstanser, *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Lantbrukarnas riksförbund* och *Svensk Vindenergi*, har avstyrkt förslaget. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har anfört att regleringen av talerätten bör vara utan krav på medlemsantal och verksamhetstid. I stället ska talerätt förutsätta att organisationen har registrerat sig och organisationen ska enbart kunna agera inom sitt geografiska verksamhetsområde. *Lantbrukarnas riksförbund*, som förklarar sig principiellt helt motsätta sig talerätt för miljöorganisationer, har ansett att förslaget inte alls bör genomföras eftersom det inte innebär en rimlig avvägning mellan olika intressen.

Svensk Vindenergi har menat att rätten att överklaga bör inskränkas i stället för utökas bl.a. eftersom det annars inte går att nå de uppsatta målen för utbyggnad av vindkraft. *Svensk Energi* har motsatt sig förslaget att inte längre begränsa talerätten enbart till ideella föreningar. *Svensk Energi* har menat att detta inte är nödvändigt med anledning av domstolens dom. *Domstolsverket* har ansett att ett numerärt kriterium överhuvudtaget inte bör förekomma och har därför avstyrkt den föreslagna utformningen. *Domstolsverket* har anfört att det vore lämpligare att låta domstol avgöra föreningarnas talerätt utifrån mer allmänt utformade bestämmelser samt att den föreslagna utformningen inte säkerställer EU-domstolens krav på att tillgången till rättslig prövning ska vara omfattande.

Flera remissinstanser, däribland *Växjö tingsrätt (miljödomesten)*, *Uppsala universitet*, *Länsstyrelsen Uppsala län* och *Skogsstyrelsen*, har menat att det även har funnits anledning att se över kravet på att en organisation ska ha bedrivit verksamhet i minst tre år för att få talerätt. *Transportinfrastrukturkommittén* och *Länsstyrelsen Östergötlands län* har ansett att det behövs ledning för tillämpningen av rekvisitet att organisationer ska ha till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. *Uppsala universitet* har anfört att man bör vara tydlig med att de organisationer som tillerkänns talerätt ska ha ett annat intresse än exploateringsintressena. *Länsstyrelsen Västra Götalands län* har framhållit att även hembygdsföreningar bör omfattas. *Transportinfrastrukturkommittén* har vidare anfört att det bör förtydligas vad som kan utgöra allmänhetens stöd. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *länsstyrelserna i Östergötlands* och *Skåne län* liksom *Uppsala universitet* har ansett att ”allmänhetens stöd” är ett svårbedömt och otydligt krav.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Uppsala universitet*, *Naturvårdsverket* och *Svenska Naturskyddsföreningen*, har anfört att ett korrekt genomförande av Århuskonventionen kräver att talerätten omfattar fler beslutstyper, däribland tillsynsbeslut. Några remissinstanser har även ifrågasatt kravet på att verksamhet ska ha bedrivits i Sverige. Såväl *Naturvårdsverket* som *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att det bör tas ett större grepp om frågan om miljöorganisationers talerätt så att Århuskonventionens och unionsrättsens regler kan genomföras fullt ut.

Flera remissinstanser, däribland *Naturvårdsverket*, *Uppsala universitet* och *Kammarkollegiet*, har pekat på att den föreslagna ändrade skrivningen från ”överklagbara domar och beslut” till ”när det är möjligt för en part eller sakägare att överklaga en dom eller ett beslut” är en olycklig ändring som medför minskad talerätt för miljöorganisationer. De har därför förordat den nuvarande skrivningen.

När det gäller konsekvenserna av förslaget har en majoritet av remissinstanserna, däribland *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Länsstyrelsen Uppsala län*, *Naturvårdsverket*, *Vägverket* och *Svenska Naturskyddsföreningen*, framhållit fördelarna med en utvidgad talerätt och att oron för en ökning av antalet överklagande och missbruk av talerätten är överdriven. Några remissinstanser, bl.a. *Banverket*, *Svensk Energi*, *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Svensk Vindenergi*, har gjort gällande att förslaget kan komma att leda till en ökning av antalet mål och ärenden och uttryckt farhågor kring detta – inte minst när det gäller vindkraften.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter

Med anledning av EU-domstolens avgörande står det klart att den svenska lagstiftningens krav på att miljöorganisationer ska ha lägst 2 000 medlemmar står i strid med unionslagstiftningen. Kravet kan i nuläget inte tillämpas och kan inte finnas kvar i miljöbalken. Ett lägsta antal medlemmar kan föreskrivas men endast för att i så fall syfta till att säkerställa att en förening verkligen existerar och bedriver verksamhet. Vilket antal medlemmar det skulle kunna utgöra har domstolen inte slagit fast.

Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) kräver att miljöorganisationer tillförsäkras tillgång till rättslig prövning avseende beslut som omfattas av direktivet. Direktivet lämnar ett utrymme för de nationella lagstiftarna att ställa upp krav för miljöorganisationers talerätt. EU-domstolen har dock påpekat att de nationella reglerna måste säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning. Detta är också Århuskonventionens övergripande mål. Själva rätten till prövning kan inte bli föremål för nationella överväganden utan är ovillkorlig. Frågan gäller vilka krav som får ställas för att den rätten ska kunna utnyttjas.

Krav på ett visst antal medlemmar

När det gäller krav på antalet medlemmar är det således klart att den nuvarande nivån inte kan behållas. EU-domstolens dom utesluter dock inte att man i den nationella lagstiftningen kräver ett visst minsta antal medlemmar. I fråga om ideella föreningar som faktiskt bedriver verksamhet bör enligt regeringens mening någon form av numerärt kriterium övervägas. Det medlemsantal som kan komma i fråga får dock inte vara sådant att det hindrar lokala föreningar från att få tillgång till rättslig prövning. Ett medlemsantal på 100 personer kan som utgångspunkt ses som ett lämpligt avvägt antal eftersom det avspeglar att organisationen har god uppslutning hos allmänheten samtidigt som antalet inte är så högt att det kan befaras att lokala organisationer utesluts. Ett medlemsantal på 100 personer får även anses förenligt med EU-domstolens mening att antalskriterier skulle kunna accepteras om de avser att utgöra en försäkran om att en förening verkligen existerar och bedriver verksamhet. Ett krav på högre medlemsantal får anses tveksamt i ljuset av EU-domstolens dom. Ett krav på 100 medlemmar måste anses säkerställa att de miljöorganisationer som är ideella föreningar tillerkänns omfattande tillgång till rättslig prövning. Att, som Miljööverdomstolen och Domstolsverket föreslagit, helt ta bort kravet på ett visst antal medlemmar medför enligt regeringens mening att man inte åstadkommer en rimlig avvägning mellan olika intressen – verksamhetsutövarnas intresse av effektiva processer och allmänhetens intresse av miljödemokrati i form av delaktighet och rättslig prövning. Ett angivet medlemsantal är också ett kriterium som är lätt att tillämpa.

EU-domstolen har särskilt framhållit att lokala miljöorganisationer ska ha tillgång till rättslig prövning. Av detta skäl bör ett numerärt kriterium inte vara absolut. Det bör finnas en möjlighet att medge ideella föreningar med färre än 100 medlemmar talerätt om föreningen kan påvisa

att den har allmänhetens stöd, exempelvis genom god lokal förankring eller något annat liknande förhållande t.ex. mycket omfattande verksamhet. En förening på en mindre ort kan ha stor uppslutning hos lokalbefolkningen men sakna möjligheter att uppnå ett medlemsantal om 100 medlemmar. Ett medlemsantal som inte når upp till detta antal bör därför inte diskvalificera föreningen från talerätt. Eftersom antalskravet speglar föreningens lokala förankring visar 100 medlemmar dock på ett tydligt sätt att verksamheten har stöd hos allmänheten.

Miljööverdomstolen har förordat en ordning där miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning ska utgå från att de är berörda av den åtgärd som är föremål för prövning. Detta genom att miljöorganisationer enbart skulle få talerätt inom det egna verksamhetsområdet. Enligt regeringens mening är denna utgångspunkt tveksam ur Århuskonventionens perspektiv som i stället vilar på grundtanken att miljöorganisationer alltid är berörda. Oavsett detta vore det olyckligt om miljöorganisationer på riksnivå helt skulle uteslutas från talerätt. På det lokala planet kan det tänkas att frågan om att överklaga ett beslut påverkas av andra avvägningar än sådana som är relaterade till allmänna miljöintressen. I principiellt viktiga ärenden kan därför en möjlighet för stora organisationer på nationell nivå att kunna överklaga vara angelägen ur ett miljöperspektiv.

Sveriges Kommuner och Landsting har menat att kravet även bör innebära att medlemsantalet på 100 måste ha upprätthållits i minst tre år. Att ställa upp ett sådant krav skulle dock i praktiken innebära att det krav på verksamhetstid som gäller i dag förlängs. Införandet av en bestämmelse med den innebörden är inte förenligt med den möjlighet som nu föreslås införas för såväl föreningar som andra juridiska personer att i stället för att ha minst 100 medlemmar visa att organisationen på annat sätt har stöd hos allmänheten. Ett sådant krav vore även tveksamt i förhållande till EU-rätten.

Krav på viss organisationsform

Samtidigt som kravet på antalet medlemmar sänks väsentligt och inte längre är absolut bör även kravet på att en miljöorganisation måste vara en ideell förening ses över.

I sitt yttrande till EU-domstolen i det aktuella målet har kommissionen pekat på den omständigheten att kraven för prövning enligt svensk rätt också omfattar ett krav på att miljöorganisationen måste vara en ideell förening medan direktivet omfattar ”icke-statliga miljöskyddsorganisationer”. Också i den studie om genomförandet av Århuskonventionens artikel 9.3 som kommissionen lät genomföra 2007 ifrågasattes de svenska kriteriernas förenlighet med konventionens krav. Kravet på att en miljöorganisation måste vara en ideell förening innebär att exempelvis Världsnaturfonden (WWF) saknar tillgång till rättslig prövning i Sverige. Detta trots att Världsnaturfonden måste anses vara en organisation som har både varaktighet, stadga och god uppslutning. Samtidigt som kravet på organisationsformen ideell förening har motiverats med att det garanterar en demokratisk förankring hos föreningens medlemmar kan det ifrågasättas om det är rimligt att utesluta erkända miljöorganisationer. Även om, som Svensk Energi påpekat, EU-domstolens dom inte omfattar ett ställningstagande i denna fråga – som inte var aktuell i målet – är det

också tveksamt om detta krav kan anses förenligt med unionslagstiftningen. Eftersom det är mycket enkelt att starta en ideell förening kan det även ifrågasättas om kravet på en sådan organisationsform egentligen har någon större betydelse i förhållande till vilket antal organisationer som får talerätt. Kravet innebär snarast en principiellt onödigt avgränsning.

Mot denna bakgrund föreslås därför att rätten att överklaga inte längre enbart ska vara förbehållen miljöorganisationer som är ideella föreningar. På det sättet undviks onödiga gränsdragnings effekter i förhållande till väl kända seriösa miljöorganisationer och eventuella tveksamheter i förhållande till genomförandet av MKB-direktivets och Århuskonventionens bestämmelser undanröjs. För att på ett konventionsenligt sätt avgränsa vilken typ av organisationer som ska komma i fråga bör de övriga organisationer som tillerkänns talerätt vara juridiska personer som utgör icke vinstdrivande organisationer. Detta innebär att organisationen inte ska ha till syfte att generera vinst.

Undantaget från krav på visst antal medlemmar

En viktig del i miljöorganisationers talerätt är även att organisationerna ska representera allmänheten och ha dess stöd. En ideell förening som har 100 medlemmar får anses göra detta. När det gäller andra organisationer – som inte på samma sätt har medlemmar – bör det också krävas en tydlig och stabil anknytning till allmänheten. Som anförts, bör det i fråga om ideella föreningar också finnas en möjlighet att visa att man har starkt stöd hos allmänheten. I miljöbalken bör det således anges att såväl ideella föreningar som andra miljöorganisationer ska ha god uppslutning bland allmänheten för att komma i åtnjutande av talerätt. För ideella föreningars del kan alltså detta ske genom att föreningen kan visa att den har 100 medlemmar.

Flera remissinstanser har framfört synpunkter på den föreslagna bestämmelsens utformning i denna del och menat att formuleringen ”på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd” är otydlig och kommer att bli svår att tillämpa. I fråga om detta kan först konstateras att en förutsättning för att överhuvudtaget ha rätt att överklaga är att organisationens huvudsakliga syfte är naturskydds- eller miljöskyddsändamål och att organisationen i fråga inte ska vara vinstdrivande. Dessa kriterier ger i sig ramar för vilka organisationer som kan komma i fråga.

En bärande tanke bakom miljöorganisationers talerätt är att miljöorganisationerna ska företräda de allmänna intressena. När beslut fattas om verksamheter och åtgärder som påverkar miljön berörs inte bara enskilda intressen – sådana intressen som gör att den som är berörd av verksamheten kan vara sakägare – utan även allmänna intressen. Det är fråga om sådana intressen som kan sägas inte på samma sätt som när det gäller olika egenintressen ha någon naturlig företrädare. Intresset av att det finns vissa arter i naturen eller att luft och vatten håller en viss kvalitet är något som berör alla. Allmänna intressen bevakas traditionellt sett av staten, myndigheterna och kommunerna. Inom ramen för bl.a. internationellt samarbete har dock sedan många år uppmärksammats att det är viktigt att allmänhetens engagemang i miljöfrågor tas tillvara och att detta engagemang kommer till uttryck genom miljöorganisationerna. Allmänna intressen ska på så sätt kunna bevakas även av organisationerna. Detta

bör vara en allmän utgångspunkt för bedömningen av om en organisation har allmänhetens stöd.

För att anses ha allmänhetens stöd bör organisationen exempelvis kunna visa att den har god lokal förankring hos den befolkning som är berörd av den verksamhet eller åtgärd som är i fråga eller att organisationen aktivt har deltagit i den process som är aktuell t.ex. under samrådsförfarandet och då företrätt en bred allmänheten på olika sätt. Andra omständigheter som får anses tyda på gott stöd hos allmänheten är att organisationen har ett stort antal bidragsgivare eller stödmedlemmar. Ett medlemsantal som ligger runt 100 medlemmar ger förstås en god fingervisning om att organisationen har allmänhetens stöd.

Organisationens ändamål

För att säkerställa att de organisationer som får talerätt är miljöorganisationer i konventionens och direktivets mening bör det också krävas att organisationens dominerade syfte är natur- eller miljöskydd. Ett skäl till varför miljöorganisationerna tillerkänns talerätt är att de har ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor och enligt den nuvarande bestämmelsen i miljöbalken ska en organisation för att få talerätt ha till ändamål att tillvarata naturskydds- och miljöskyddsintressen. I förarbetena till miljöbalken konstaterades att det inte bör räcka att föreningen har miljövärd inskrivet som en ändamålsbestämmelse i sina stadgar för att ändamålskravet ska vara uppfyllt utan föreningen ska även ha varit verksam för att tillgodose ändamålet (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 213). I praxis har exempelvis en villaägarförenings överklagande avvisats trots att de stadgar som var aktuella innehöll ett omnämnande av att man skulle ”tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen” (MÖD 2006: 22). Enligt regeringens mening är uttalandet i miljöbalksförarbetena fortfarande relevant. Det räcker således inte med att organisationen har ett natur- eller miljöskyddssyfte inskrivet i sina stadgar eller liknande. Det är det huvudsakliga och verkliga ändamålet med organisationens verksamhet som är avgörande, vilket nu alltså också föreslås komma till uttryck i författningstexten. En organisation vars grundläggande syfte är att tillgodose sina medlemmars enskilda intressen, exempelvis fastighetsägarintressen, exploateringsintressen, ekonomiska eller politiska intressen, kommer inte i fråga för talerätt enligt den nu aktuella bestämmelsen även om en sådan organisation också har till ändamål att främja natur- och miljöskydd.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har ansett att hembygdsföreningar bör omfattas av talerätten i 16 kap. 13 § miljöbalken. Att generellt uttala sig om huruvida sådana föreningar omfattas av talerätt är svårt att göra. En prövning måste göras i det enskilda fallet utifrån vad som är det primära och huvudsakliga syftet med föreningen. Detta blir en fråga för rättstillämpningen.

Det är upp till den miljöorganisation som gör anspråk på talerätt att visa att kraven på visst ändamål – liksom övriga krav för talerätt – är uppfyllda.

Övriga överväganden

Utöver de föreslagna ändringarna i 16 kap. 13 § miljöbalken föreslås några redaktionella och språkliga ändringar i lagtexten. I den remitterade promemorian föreslogs att den nuvarande allmänna förutsättningen för talerätt som består i att det ska vara fråga om överklagbara domar och beslut skulle ersättas med en annan skrivning. Den föreslagna skrivningen var inte avsedd att innebära någon ändring i sak. Såsom flera remissinstanser gjort gällande kan dock den skrivning som föreslogs i promemorian riskera att innebära en inskränkning av talerätten som inte varit avsedd. Den nuvarande formuleringen bör därför behållas.

Frågorna kring miljöorganisationers talerätt har genom åren varit föremål för diskussion i olika sammanhang. Från verksamhetsutövarhåll har framhållits en oro för onödiga överklaganden och tidsutdräkt medan man från andra håll i samhället i stället ansett att de svenska bestämmelserna är alltför snävt utformade och oförenliga med unionslagstiftningens och Århuskonventionens krav. Miljöbalkskommittén redovisade i sitt slutbetänkande (SOU 2005:59 s. 165 ff.) erfarenheterna av den vidgade talerätten för miljöorganisationer i 16 kap. 13 § miljöbalken som infördes i samband med att miljöbalken trädde i kraft. Kommittén kunde då konstatera att miljöorganisationerna endast i ett fåtal fall utnyttjat möjligheterna att överklaga avgöranden och att det inte finns några belägg för missbruk av möjligheterna att överklaga, men att verksamhetsutövarnas farhågor om att organisationernas rätt ska leda till försenade och fördrjade projekt trots detta kvarstod. Erfarenheterna visade att miljöorganisationerna spelar en viktig roll i miljöprövningar genom att bidra med sakkunskap och förmå verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter att motivera sina ställningstaganden tydligt. Miljöorganisationerna har vidare på ett effektivt sätt kanaliserat synpunkter från många sakägare. Kommittén avstod från att lämna förslag till ändringar av bestämmelsen om överklaganderätt och hänvisade till att det i samband med arbetet kring Århuskonventionen pågår överväganden om allmänhetens roll i prövningsprocessen samt till att man inte hade i uppdrag att lämna något förslag i denna fråga.

Erfarenheterna, även för tiden efter Miljöbalkskommitténs undersökning, visar således inget som tyder på överklagandemissbruk eller annan slags obstruktion från miljöorganisationernas sida. Detsamma gäller farhågorna om fördröjningar. Visserligen har endast ett fåtal organisationer uppfyllt kraven på 2 000 medlemmar men samtidigt har rent faktiskt en rad föreningar agerat under en större förenings namn utan att några okynnesöverklaganden eller liknande noterats. När miljöprövningar genomförs berörs normalt ett större eller mindre antal personer. Det beslut som blir ett resultat av miljöprövningarna anses angå dessa enskilda personer på ett sådant sätt att de utgör sakägare. De har därmed rätt att överklaga beslutet. Därutöver finns talerätten för miljöorganisationer. I praktiken överklagas mer kontroversiella beslut av i första hand närboende sakägare. Oavsett miljöorganisationers talerätt kommer därmed processerna att drivas. Som Miljöbalkskommitténs undersökning visat har miljöorganisationer i sådana ärenden inte sällan en roll som innebär att de samlar upp synpunkter från många sakägare och på så sätt bidrar till en mer effektiv process. Överklaganderätten för miljöorganisationer spelar där-

för inte någon större självständig roll i förhållande till antalet prövningar eller prövningens längd.

Enligt regeringens mening kan man utgå från att organisationerna inte kommer att utnyttja sin rätt att överklaga om det inte handlar om något som ligger inom organisationens specifika intresseområde. Kravet på verksamhetstid medför också att de organisationer som är aktuella i talarättssammanhang är sådana som har ett seriöst och långsiktigt engagemang i viktiga miljöfrågor. Även i de fall man kan tänka sig att en miljöorganisation är ensam om att överklaga finns det inget, vare sig i erfarenheterna från drygt tio år med miljöbalkens nuvarande talerätsregel eller i de bedömningar som kan göras inför framtiden, som tyder på att missbruk av talerätten är att förvänta. Några remissinstanser har uttryckt en särskild oro för en ökning av antalet överklaganden när det gäller vindkraft. Regeringen konstaterar att även i fråga om vindkraft sker överklaganden i praktiken av de enskilda närboende som är berörda. Talerätten för miljöorganisationer har därför egentligen ingen egen betydelse för antalet överklaganden eller processernas längd. Regeringens strävan är att åstadkomma effektiva prövningsprocesser och när det gäller vindkraft har regeringen genom propositionen Prövning av vindkraft (prop. 2008/09:146) tagit initiativ till att ändringar av det svenska regelverket i syfte att underlätta utbyggnaden av vindkraft. Den onödiga dubbelprövning som tidigare förekom och som innebar att uppförandet av vindkraftverk kunde bli föremål för två parallella processer där prövningarna var snarlika medförde att det kunde ta lång tid för den som vill uppföra vindkraftverk att få alla nödvändiga beslut. Reformen har effektiviserat vindkraftsprövningarna utan att kraven på en rättssäker och omsorgsfull prövning försvagats. Det förtjänar också att uppmärksammas att den ändring av miljöbalkens talerätsregel för miljöorganisationer som föreslås i denna lagrådsremiss är föranledd av ett behov att anpassa svensk lagstiftning till unionsrättsliga krav. Att avstå från att utvidga miljöorganisationers talerätt är därmed inte möjligt.

Några remissinstanser har gjort gällande att ytterligare justeringar av miljöbalkens bestämmelse om miljöorganisationers talerätt behöver göras och att frågan bör ses över i ett större sammanhang. Exempelvis har man ansett att talerätten bör utökas till att avse fler beslutstyper, i första hand tillsynsbeslut. Även frågorna om verksamhetstid och kravet på att verksamhet ska ha bedrivits i Sverige har förts fram i detta sammanhang. Regeringen konstaterar att syftet med detta lagstiftningsärende i första hand är att göra de anpassningar av det svenska regelverket som är nödvändiga med anledning av EU-domstolens dom men att det därutöver kan finnas anledning att göra ytterligare överväganden om miljöorganisationers talerätt i syfte att förbättra genomförandet av Århuskonventionen. Det förslag till ett EU-direktiv om tillgång till rättslig prövning som presenterades 2003 har ännu inte har föranlett någon slutlig unionsrättsakt och några förhandlingar i fråga om direktivet har inte bedrivits på lång tid. Frågan om direktivet är dock inte avslutad. Regeringen avser att noga följa utvecklingen på området, inte minst tillämpningen av den nu föreslagna förändringen av talerätsregeln och återkomma i frågan om miljöorganisationers talerätt.

6.3 Följdändringar med anledning av förslaget om miljöorganisationers talerätt

Regeringens förslag: Ändringar görs i andra lagar som hänvisar till 16 kap. 13 § miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: Med anledning av den föreslagna ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken behöver följdändringar göras i de bestämmelser i andra författningar som hänvisar till miljöbalkens bestämmelse. I väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, luftfartslagen (2010:000), minerallagen (1991:45) samt plan- och bygglagen (1987:10) finns sådana hänvisningar som nu behöver justeras på grund av ändringen i miljöbalken.

Med anledning av att ett förslag till ny plan- och bygglag – som ska ersätta den nuvarande – för närvarande behandlas föreslås en följdändring även i det förslaget.

7 Ikraftträdande

7.1 Förslagen om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram

Regeringens förslag: Ändringarna om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram träder i kraft den 1 september 2010.

Miljöbalkskommittén har inte lämnat något förslag om tidpunkten för ikraftträdandet.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter i frågan.

Skälen för regeringens förslag: För att uppnå en samordning med de lagstiftningsärenden som gäller en ny luftfartslag och ändringar i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och skogsvårdslagen (1979:429) bör de föreslagna ändringarna träda i kraft den 1 september 2010.

7.2 Förslaget om miljöorganisationers talerätt

Regeringens förslag: Ändringarna om miljöorganisationers talerätt träder i kraft den 1 september 2010.

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Skälen för regeringens förslag: När nya processuella bestämmelser införs brukar det föreskrivas att äldre bestämmelser ska gälla för överklagande när en dom eller ett beslut har meddelats före de nya bestämmelsernas ikraftträdande. I fråga om den ändring av miljöorganisationers talerätt som föreslås i denna lagrådsremiss är situationen emellertid sådan att den nuvarande lydelsen av 16 kap. 13 § miljöbalken delvis är oför-

enlig med unionsrätten och att kravet på antal medlemmar som anges i 16 kap. 13 § för närvarande inte kan tillämpas. Mot den bakgrunden men även med hänsyn till att det i lagstiftningen överhuvudtaget inte finns något krav på att miljöorganisationer ska delta i en process för att senare kunna utnyttja sin rätt att överklaga finner regeringen att de föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

8 Konsekvenser

8.1 Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram

Miljöbalkskommittén har inte gjort någon konsekvensanalys av de lämnade förslagen.

Förslagets inriktning

Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram är viktiga verktyg för att på ett mer övergripande sätt hantera föroreningar och störningar. Systemet bidrar till en helhetssyn och lägger grund för likformiga beslut.

Utgångspunkterna för förslagen är att förenkla och förtydliga systemet och att åtgärdsprogrammen ska representera den helhetssyn som behövs för att tillämpa miljökvalitetsnormerna och få en förstärkt roll.

Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen bedöms inte få några statsfinansiella konsekvenser.

Konsekvenser för statliga myndigheter och kommuner

Det finns ett stort antal statliga myndigheter och kommuner som även fortsättningsvis ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs och som upprättar förslag till och fastställer åtgärdsprogram. Det finns likaså ett antal myndigheter och kommuner som omfattas av åtgärdsprogrammen. De förslag som nu lämnas i fråga om myndigheternas ansvar för att miljökvalitetsnormer följs innebär förenklingar för de tillämpande myndigheterna och kommunerna. De nya krav som ställs i fråga om åtgärdsprogrammets innehåll är relativt begränsade.

För de myndigheter och kommuner som omfattas av åtgärder i åtgärdsprogrammen innebär förslaget en ökad tydlighet i fråga om kraven på förbättringar och hur de ska fördelas samt en belysning av de finansiella frågor som är en viktig del i valet av åtgärder.

Förslaget om godkännande av mätsystem i enskilda fall kan leda till överklaganden i ett fåtal fall.

Sammantaget bedöms konsekvenserna för de statliga myndigheterna och kommunerna vara mycket små och kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser.

Konsekvenser för allmänheten

De förslag som nu lämnas omfattar i första hand statliga myndigheter och kommuner. Allmänhetens intressen är väl tillgodosedda genom miljökvalitetsnormernas övergripande syfte i fråga om miljö- och hälsa. Åtgärdsprogrammen ger allmänheten möjligheter att genom samrådsförfarandet dels få kunskap om miljökvalitetsnormernas och åtgärdsprogrammets roll, dels påverka åtgärdsprogrammets innehåll.

Konsekvenser för företagen

De förslag som nu lämnas i fråga om miljökvalitetsnormer och den individuella prövningen innebär en förenkling och en ökad förutsägbarhet för företagen, eftersom det görs en skillnad i rättsverkningarna mellan gränsvärdesnormer och andra miljökvalitetsnormer. Företag är inte direkt berörda av åtgärdsprogram, men tydligheten i fråga om kraven på förbättringar och hur de ska fördelas ger också en ökad förutsägbarhet. Till detta bidrar även förslaget om godkännande av mätsystem.

Utvidgningen av den s.k. stoppregeln som föreslås i fråga om undersökningskoncession har en liten effekt i den utsträckning koncessionerna är av försumbar betydelse för möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm.

8.2 Miljöorganisationers talerätt

Förslaget om utvidgade talerättskriterier för miljöorganisationer kan komma att leda till en viss ökning av antalet mål och ärenden hos tillståndsmyndigheter och domstolar. Miljöorganisationernas rätt att överklaga är dock fortfarande begränsad genom krav på att föreningen ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år samt krav på att organisationen har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och ha ett brett stöd hos allmänheten. Det kan därutöver förutses att i de flesta fall där ett överklagande sker är det inte en miljöorganisation ensam som överklagar utan överklaganden kommer då även från enskilda sakägare och att en eventuell ökning av antalet överklagade mål torde bli begränsad. Förslaget kan därmed förväntas inte innebära några statsfinansiella konsekvenser i form av behov av ökade anslag till myndigheter och domstolar.

När det gäller frågan om risker för tidsutdräkt kan motsvarande övervägande göras. De erfarenheter som finns av miljöorganisationernas agerande vid miljöprövningar talar snarare för att de har möjlighet att bidra till ökad effektivitet i fall där prövningen berör många sakägare.

Den talerätt som sedan miljöbalkens införande finns för miljöorganisationerna har hittills visat sig utnyttjats endast i ett fåtal fall. Av den undersökning Miljöbalkskommittén genomfört framgår att miljöorganisationernas överklagandemöjligheter endast föranlett cirka ett överklagat mål per år för miljödomstolarnas del (se Miljöbalkskommitténs slutbetänkande SOU 2005:59 s. 165 f.). Någon motsvarande undersökning för den lagstiftning som hänvisar till miljöbalkens bestämmelser om talerätt för miljöorganisationer föreligger inte. Resultaten av Miljöbalkskommitténs undersökning stämmer dock väl överens med internationella studier

som således också visat att en omfattande talerätt för miljöorganisationer inte missbrukats. Utvecklingen på detta område kommer också att följas noggrant.

I den mån talerätten kommer till användning bör de positiva konsekvenserna av en ökad talerätt vara desamma som hittills konstaterats, exempelvis att organisationerna tillför värdefulla synpunkter och bidrar till ett förbättrat faktaunderlag. En annan positiv konsekvens som de föreslagna ändringarna i 16 kap. 13 § miljöbalken medför är ett förbättrat genomförande av Århuskonventionen och ett bidrag till en bättre uppfyllelse av konventionens övergripande syften. Ändringen tillgodoser även i ökad utsträckning konventionens tankar om att ett större samhälleligt deltagande från allmänhetens sida leder till en bättre miljö. Eventuella miljökonsekvenser av den föreslagna ändringen kan därmed förväntas bli positiva.

9 Författningskommentarer

9.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

2 kap. 7 §

I *första stycket* görs endast språkliga moderniseringar.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och är enbart tillämplig i fråga om miljökvalitetsnormer som är gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1.

Bestämmelsen gäller alla de situationer som anges i 2 kap. 1 §, dvs. när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när vissa villkor prövas samt vid tillsyn.

Krav som går längre än vad som följer av första stycket begränsas till de situationer då de behövs för att en gränsvärdesnorm ska följas. Bestämmelsen är formulerad så att den kan tillämpas både när det finns en risk för att en gränsvärdesnorm inte kommer att följas och när det konstaterats att den inte följs.

Formuleringen ”som behövs” innebär att det ska prövas om den aktuella verksamheten eller åtgärden är av sådant slag att längre gående krav än enligt första stycket får ställas. Om en verksamhet eller åtgärd i ett bredare perspektiv bidrar på ett obetydligt sätt till att normen inte följs finns inte ett sådant behov. Formuleringen är också styrande för hur långtgående kraven kan vara. Om det finns ett åtgärdsprogram ska det ge vägledning i båda dessa avseenden. Utrymmet för att ställa längre gående krav är i regel litet innan ett åtgärdsprogram fastställts, eftersom det krävs den typ av kartläggning av problemet och inventering av möjliga åtgärder som ett åtgärdsprogram ska innehålla för att det ska kunna konstateras att det finns behov av att ställa längre gående krav. I vissa situationer, t.ex. om det är klart att normen inte kan följas och att det till övervägande del beror på en enda verksamhet kan det dock bli aktuellt att ställa längre gående krav även utan ett åtgärdsprogram.

Det är normalt inte möjligt för en enskild verksamhetsutövare att ha den överblick som krävs för att i ett helhetsperspektiv kunna avgöra vad

som behövs för att följa en gränsvärdesnorm. Även om bevisbördan enligt 1 § ligger på verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd att visa att förpliktelserna i 2 kap. följs i fråga om den aktuella verksamheten eller åtgärden, kan den bevisbördan inte sträckas så långt som till att i ett större sammanhang som inbegriper många olika källor ge en helhetsbild av vilka ytterligare krav som behövs. Det blir i stället myndigheterna som enligt denna bestämmelse måste visa vilka krav som behövs för att gränsvärdesnormen ska följas.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny och är enbart tillämplig i fråga om miljö kvalitetsnormer som är gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 och gäller verksamheter och åtgärder som medför en ökad förorening eller störning. Bestämmelsen ersätter den stoppregel som tidigare funnits i 16 kap. 5 § miljöbalken.

Bestämmelsen kan tillämpas både när det finns en risk för att en gränsvärdesnorm inte kommer att följas och när det har konstaterats att den inte följs. Det spelar inte någon roll om det är fråga om en ny eller befintlig verksamhet. Det avgörande är om föroreningen eller störningen ökar genom verksamheten eller åtgärden jämfört med vad som angetts i tidigare tillstånd eller motsvarande.

Bestämmelsen anger de fall då en verksamhet eller åtgärd kan tillåtas trots att den innebär en ökad förorening eller störning i de avseenden som en gränsvärdesnorm avser. I punkterna 1–3 anges de särskilda krav som ska vara uppfyllda för att tillåta verksamheten eller åtgärden. En förutsättning för att tillämpa dessa är att den ökade föroreningen eller störningen kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en gränsvärdesnorm inte följs. En verksamhet som endast obetydligt bidrar till att en sådan norm inte följs omfattas således inte av bestämmelsen. Ett exempel kan vara den trafikstring som den prövade verksamheten ger upphov till. Om det är fråga om en försumbar trafikökning som bidrar till att gränsvärdesnormen inte följs, så omfattas den inte av bestämmelsen.

Enligt *punkten 1* får verksamheten eller åtgärden tillåtas om den är förenlig med ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 kap. 5 §. Om en verksamhet förutsätts i ett åtgärdsprogram och åtgärdsprogrammet syftar till att även kompensera för de ökade föroreningarna eller störningarna från detta kan verksamheten eller åtgärden därför tillåtas.

Den tidigare gällande bestämmelsen i 16 kap. 5 § miljöbalken har gett möjlighet till undantag om verksamhetsutövaren vidtar åtgärder som minskar störningarna från någon annan verksamhet, så att möjligheterna att följa normen ökar i inte obetydlig utsträckning. Enligt *punkten 2* har denna möjlighet utsträckts till att även gälla de fall då verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd bara bekostar åtgärder som innebär ökade förutsättningar att följa en gränsvärdesnorm. Undantaget förtydligar också att det framgår att åtgärderna kan vidtas vid vilken verksamhet som helst. Ågarförhållandena spelar således ingen roll.

Slutligen finns också möjligheter till undantag för verksamheter och åtgärder som i ett mindre avseende ger ökade föroreningar eller störningar, och samtidigt förutsättningarna för att följa normen ökar i ett större sammanhang enligt *punkten 3*. Det gäller väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område. Exempel på sådana projekt är utbyggnad av kollektivtrafiken, som med inledande föroreningar och störningar leder till en långsiktig

förbättring och tunnlar för biltrafik, som innebär att halterna av avgaser ökar just vid tunnelmynningen, samtidigt som ett större område avlastas från avgaser.

De nya bestämmelserna i andra och tredje styckena innebär ingen förändring vid tillämpningen av 2 kap. 9 och 10 §§ som sätter den yttersta gränsen för vad som kan tillåtas.

5 kap. 3 §

Paragrafen anger vilka som har det direkta ansvaret för att miljökvalitetsnormer följs, dvs. myndigheter och kommuner. Ansvaret omfattar inte myndigheter och kommuner i egenskap av verksamhetsutövare. Att man ska ta hänsyn till miljökvalitetsnormerna i sådana situationer följer av andra bestämmelser, främst 2 kap. miljöbalken.

5 kap. 4 §

Ändringarna i fråga om att ”följa” en miljökvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 §. I övrigt görs några redaktionella och språkliga ändringar.

5 kap. 6 §

Paragrafen innehåller de krav som ska ställas på åtgärdsprogram.

I andra stycket *punkten 1* tydliggörs det att ett åtgärdsprogram kan omfatta mer än en miljökvalitetsnorm. Det kan exempelvis vara fråga om gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1, målsättningsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 eller övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken.

I andra stycket *punkten 3* återges en central uppgift i åtgärdsprogram, som är att ange hur kraven på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheten att följa en miljökvalitetsnorm och mellan olika åtgärder. Åtgärdsprogrammen ska därför ange både vilka typer av källor som kraven ska riktas mot och vilka styrmedel som i så fall ska användas. Med typer av källor avses såväl en enstaka källa som en grupp av källor till en viss förorening eller en viss störning.

I andra stycket *punkten 4* återges en central uppgift i åtgärdsprogram som omfattar gränsvärdesnormer. För att åtgärdsprogrammet ska fungera som ett fördelningsinstrument ska det anges vilken förbättring varje åtgärd förväntas ge. Om en gränsvärdesnorm ska följas är det nödvändigt att hela den förbättring som ska ske motsvaras av vad åtgärdsprogrammets åtgärder förväntas få för resultat. Om t.ex. utsläpp av ett ämne måste minska med 100 enheter för att en gränsvärdesnorm ska följas, måste åtgärdsprogrammet innehålla förslag som totalt bedöms minska utsläppen i samma utsträckning.

Av andra stycket *punkten 6* följer att åtgärdsprogrammen även ska innehålla analyser av hur åtgärderna är avsedda att finansieras. Sedan tidigare gäller att konsekvenser ur allmän och enskild synpunkt ska analyseras. Det nya kravet om att analysen även ska omfatta hur åtgärderna är avsedda att finansieras, dvs. hur de valda styrmedlen ska finansieras, rör myndigheters och kommuners kostnader.

Ändringarna i fråga om att ”följa” en miljö kvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 §. I övrigt görs några redaktionella och språkliga ändringar.

5 kap. 9 §

I paragrafens andra stycke införs ett nytt bemyndigande, som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om godkännande av mätmetoder och mätutrustningar för kontrollen av att en miljö kvalitetsnorm följs. Närmare föreskrifter om förutsättningarna för sådana godkännanden och möjligheten att överklaga beslutena regleras i den förordning som är styrande för miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.

Ändringarna i fråga om att ”följa” en miljö kvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 §. Övriga ändringar är endast språkliga.

6 kap. 7 §

Ändringarna i fråga om att ”följa” en miljö kvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 §.

6 kap. 21 §

Ändringarna i fråga om att ”följa” en miljö kvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 § och övriga ändringar är endast språkliga.

7 kap. 19 §

Ändringarna i fråga om att ”följa” en miljö kvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 § och övriga ändringar är endast språkliga.

16 kap. 8 §

Ändringen i fråga om att ”följa” en miljö kvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 §.

16 kap. 13 §

Ändringarna i paragrafen innebär att de nuvarande kraven på organisationsform och på antal medlemmar avskaffas. För att ha rätt att överklaga de domar och beslut som anges i bestämmelsen ska den som överklagar vara en ideell förening eller annan juridisk person som inte är vinstdrivande, som har bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år och som har minst 100 medlemmar eller på något annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. Att organisationen inte får vara vinstdrivande innebär inte att den inte kan ägna sig åt någon form av ekonomisk verksamhet som kan ge vinst, som exempelvis försäljning i syfte att ge bidrag till organisationens verksamhet, men detta får inte vara syftet med organisationen.

Det förtydligas också att en förutsättning för talerätt är att naturskydds- eller miljöskyddsintresset ska vara det dominerande för att en organisation ska kunna tillerkännas talerätt enligt bestämmelsen. Det är inte tillräckligt att ha sådana intressen inskrivna i exempelvis föreningsstadgar

för att talerätt ska komma i fråga utan de nämnda intressena ska vara det huvudsakliga skälet till varför organisationen existerar och den ska också ha verkat för dessa intressen. Talerätten för miljöorganisationer vilar på tanken att organisationerna företräder allmänna miljöintressen. En organisation som har till syfte att främja naturskydds- och miljöintressen men som samtidigt representerar ett konkurrerande exploateringsintresse kan inte anses uppfylla kravet på visst huvudsakligt ändamål. En sådan organisation torde inte heller kunna hävda att den har stöd hos allmänheten i den mening som avses i bestämmelsen. Det är, liksom tidigare, upp till den organisation som vill utnyttja rätten att överklaga att visa att förutsättningarna för talerätt är uppfyllda.

Någon ändring i fråga om vilka typer av beslut som får överklagas görs inte utan övriga ändringar i paragrafen är av redaktionell karaktär.

24 kap. 5 §

Ändringen i fråga om att ”följa” en miljökvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 § och övriga ändringar är endast språkliga.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

3 a §

Eftersom det huvudsakliga innehållet i 16 kap. 5 § miljöbalken införts i den nya bestämmelsen i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken har hänvisningen till 16 kap. 5 § miljöbalken tagits bort.

Ändringen i fjärde stycket är endast språklig.

4 a §

Ändringen i fråga om att ”följa” en miljökvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 § miljöbalken.

9.3 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

3 a §

Upprättande av arbetsplaner ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Hänvisningen till 2 kap. miljöbalken innebär att de nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket miljöbalken även ska tillämpas på sådana arbetsplaner. Av propositionen Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. (prop. 1997/98:90) framgår att avsikten är att 2 kap. miljöbalken ska vara tillämpligt för all verksamhet inom väglagens tillämpningsområde. Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer är således tillämpliga även vid annat beslutsfattande än sådant som gäller arbetsplaner. Detta framgår även genom hänvisningen till 5 kap. 3 § miljöbalken. Den övriga ändringen är endast språklig.

75 a §

Ändringen är en följdändring med anledning av ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

4 §

Genom hänvisningen till 2 kap. miljöbalken ska de nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket miljöbalken tillämpas i stället för de tidigare bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § miljöbalken. Övriga ändringar är endast språkliga.

7 §

Ändringen i fråga om att ”följa” en miljökvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 § miljöbalken.

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

1 a §

Genom hänvisningen till 2 kap. miljöbalken ska de nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket miljöbalken tillämpas i stället för de tidigare bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § miljöbalken. Den övriga ändringen är endast språklig.

4 a §

Ändringen är en följdändring med anledning av ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

9.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

5 b §

Genom hänvisningen till 2 kap. miljöbalken ska de nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket miljöbalken tillämpas i stället för de tidigare bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § miljöbalken.

9.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

7 §

Genom hänvisningen till 2 kap. miljöbalken i tredje stycket, som är oförändrat, ska de nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje styckena miljöbalken tillämpas. Eftersom det huvudsakliga innehållet i 16 kap. 5 § miljöbalken har införts i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken är denna nya bestämmelse tillämplig även vid prövning av undersökningskoncession.

I fjärde stycket har hänvisningen till 16 kap. 5 § miljöbalken tagits bort. I tredje stycket finns en hänvisning till 2 kap. miljöbalken. Den gäller även fjärde stycket. Eftersom det huvudsakliga innehållet i 16 kap. 5 § införts i den nya bestämmelsen i 2 kap. 7 § tredje stycket är denna nya bestämmelse tillämplig även vid bearbetningskoncession.

14 §

Ändringen i fråga om att ”följa” en miljökvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 § miljöbalken.

9.8 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

13 kap. 6 §

Ändringen är en följdändring med anledning av ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

9.9 Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

22 a §

Första stycket ändras med anledning av att det huvudsakliga innehållet i 16 kap. 5 § införs i den nya bestämmelsen i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. *Andra meningen* motsvarar innehållet i 16 kap. 5 § första meningen tillsammans med den nya lydelsen av 2 kap. 7 § andra och tredje styckena.

9.10 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

16 kap. 4 a §

Ändringen är en följdändring med anledning av ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

9.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

5 §

Ändringen i fråga om att ”följa” en miljö kvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 § miljöbalken.

6 §

Ändringen innebär att de nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje styckena miljöbalken ska tillämpas i stället för de tidigare bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § miljöbalken.

9.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

1 kap. 3 §

Ändringen innebär att de nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket miljöbalken ska tillämpas i stället för de tidigare bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § miljöbalken. Övriga ändringar är endast språkliga.

5 kap. 1 a §

Ändringen är en följdändring med anledning av ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

9.13 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

2 kap. 8 a §

Ändringen innebär att de nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje styckena miljöbalken ska tillämpas i stället för de tidigare bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § miljöbalken.

9.14 Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen
(2005:403)

2 kap. 7 §

Ändringen innebär att de nya bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje styckena miljöbalken ska tillämpas i stället för de tidigare bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § miljöbalken. Den övriga ändringen är endast språklig.

9.15 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen
(2010:000)

6 kap. 6 §

Andra stycket ändras med anledning av att det huvudsakliga innehållet i 16 kap. 5 § införs i den nya bestämmelsen i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. *Andra meningen* motsvarar innehållet i 16 kap. 5 § första meningen tillsammans med den nya lydelsen av 2 kap. 7 § andra och tredje styckena.

12 kap. 7 §

Ändringen är en följdändring med anledning av ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

9.16 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen
(1979:429)

17 §

Den tidigare lydelsen av *första stycket* har stämt överens med den tidigare bestämmelsen i 16 kap. 5 § miljöbalken. Första stycket ändras så att det motsvarar innehållet i 16 kap. 5 § första meningen tillsammans med den nya lydelsen av 2 kap. 7 § andra och tredje styckena.

9.17 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen

Med anledning av att ett förslag till en ny plan- och bygglag för närvarande behandlas innehåller denna lagrådsremiss även ett förslag till ändring i det lagförslaget. Den nya plan- och bygglagen beräknas träda i kraft den 1 januari 2011.

13 kap. 12 §

Ändringen är en följdändring med anledning av ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

13 kap. 13 §

Ändringen är en följdändring med anledning av ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Sammanfattning av Miljöbalkskommitténs betänkande Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59)

Miljöbalkskommittén fick år 1999 i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Då utpekades vissa frågor som vi särskilt skulle ägna intresse. Vi har senare fått ytterligare uppdrag där fler frågor preciserats. Frågorna har successivt behandlats i följande delbetänkanden som i vissa fall haft karaktären av principbetänkanden och som i andra fall innehållit slutförslag. I kapitel 1 i detta betänkande finns en kort beskrivning av innehållet i delbetänkandena samt uppgifter om deras vidare behandling fram till nu, juni 2005.

<i>Delbetänkande</i>	<i>Nr</i>
Uppföljning av miljöbalken. Vissa lagtekniska frågor	SOU 2000:116
Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande	SOU 2002:50
Bestämmelser om miljö kvalitet. Ramdirektivet för vatten	SOU 2002:107
En effektivare miljöprövning	SOU 2003:124
Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler	SOU 2004:37
Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation	SOU 2004:38

I detta sjunde betänkande, vårt slutbetänkande, redovisar vi de deluppdrag som inte tidigare slutbehandlats. De gäller miljöbalkens system för miljö kvalitetsnormer (kapitel 2), erfarenheter av miljöorganisationernas klagorätt (kapitel 3) samt avgiftema för prövning och tillsyn (kapitel 4). I kapitel 5 redovisar vi två frågor vi identifierat som särskilt angelägna att utreda vidare och lämnar också förslag i en fråga av mindre omfattning.

Miljö kvalitetsnormer (kapitel 2)

Den traditionella regleringen på miljöområdet ger handlingsregler riktade mot verksamheter, aktiviteter och produkter som påverkar miljön. Reglerna minskar påverkan från de olika källorna, men

säger inget om det sammanlagda resultatet för miljön. Systemet med miljö kvalitetsnormer har det motsatta perspektivet. En miljö kvalitetsnorm är en föreskrift om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. Den anger alltså vilket resultat som skall klaras, men ger inga anvisningar om hur det skall ske. Den traditionella regleringen med tillståndsprövning och tillsyn som riktar sig mot en individuell verksamhet och systemet med miljö kvalitetsnormer som är inriktat på miljö kvaliteten i ett avseende i taget kompletterar varandra genom sina olika sätt att angripa miljöproblemen.

När en miljö kvalitetsnorm överskrids finns det oftast behov av att minska påverkan från ett stort antal källor av olika slag. Påverkan från de stora punktkällorna, exempelvis stora industri anläggningar, har sedan lång tid tillbaka framgångsrikt begränsats genom den traditionella individuella prövningen – tillståndsprövning och tillsyn. Regleringen genom normer kommer i stället i de flesta fall att snarare inriktas på de många små bidrag som tidigare varit svåra att begränsa på ett systematiskt sätt.

När en norm inte klaras inom ett geografiskt område fordras ett helhetsperspektiv för att kunna avgöra vilka källor som bidrar till överskridandet, hur påverkan från de olika källorna kan minskas och vilka styrmedel som kan användas för att minska påverkan. En central fråga är hur kraven på förbättringar – kravbördan – skall fördelas mellan källorna; vem skall göra vad och hur mycket? Kraven bör fördelas på det sätt som är lämpligast totalt sett, med hänsyn till bland annat kostnadseffektivitet, inverkan på viktiga samhällsfunktioner och effekter för enskilda.

Vi anser att det är åtgärdsprogrammet som skall ge helhetsperspektivet och som skall ange hur kravbördorna skall fördelas mellan olika typer av källor och vilka styrmedel som då skall användas. De styrmedel som pekas ut i ett åtgärdsprogram kan vara av vitt skilda slag. Som exempel kan nämnas internationella förhandlingar, skattelagstiftning, fysisk planering, utbildning och information. De styrmedel miljöbalken erbjuder är främst individuell prövning – tillståndsprövning och tillsyn – samt generella föreskrifter.

I betänkandet lämnar vi förslag som syftar till att ge förutsättningar för att få systemet med miljö kvalitetsnormer att fungera som helhet. De förslagen är främst inriktade på att stärka åtgärdsprogrammets roll. Åtgärdsprogrammets funktion som fördelningsinstrument skall framgå tydligt. För tvingande miljö

kvalitetsnormer, det vill säga gränsvärdesnormer till skillnad mot normer av målsättningskaraktär, skall åtgärdsprogrammet också säkerställa att normen kan klaras. Det innebär att det förväntade resultatet av var och en av de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet skall uppskattas och kvantifieras och att summan skall motsvara vad som beräknas krävas för att normen skall kunna klaras.

Vi lämnar också förslag till ändringar av de styrmedel som finns i miljöbalken för att klara miljökvalitetsnormer. Miljöbalken anger redan i dag hur den individuella prövningen skall förhålla sig till miljökvalitetsnormer. Dessa regler slår utan urskillning och mycket hårt mot verksamheter som bidrar till att en norm inte klaras, oavsett bidragets storlek och om det finns andra källor där det är betydligt mindre ingripande och mer kostnadseffektivt att minska påverkan. De gör heller inte någon åtskillnad på om det är fråga om en gränsvärdesnorm eller en norm av målsättningskaraktär.

Vi konstaterar att de källor som är lämpliga att begränsa genom individuell prövning ofta redan har åtgärdats och att miljöbalken även utan att en miljökvalitetsnorm är överskriden ger möjlighet att ställa stänga krav. Våra förslag syftar till att modifiera de regler som gäller då en miljökvalitetsnorm inte klaras, så att det bara är de fall som verkligen har betydelse för normöverskridandet som skall fångas upp och för vilka kraven kan skärpas ytterligare. Det är också bara gränsvärdesnormer som skall kunna utlösa sådana ytterligare skärpta krav, inte normer av målsättningskaraktär.

Dagens regler saknar balans mellan de båda styrmedlen individuell prövning och generella föreskrifter. Reglerna för individuell prövning är omotiverat stränga, samtidigt som de slag av påverkan man närmast vill kunna begränsa genom normerna hellre låter sig styras av en mer generaliserad reglering. Generella föreskrifter är ett styrmedel som i många fall är mer verksamt än individuell prövning för att komma till rätta med de miljöproblem som normerna är inriktade mot. Vi lämnar därför också förslag till ökade möjligheter att utfärda generella föreskrifter när det behövs för att klara miljökvalitetsnormer.

Våra förslag får betydelse även i lagstiftning utanför miljöbalken eftersom miljökvalitetsnormerna och den reglering som finns i miljöbalken skall tillämpas även i många andra lagar där det finns regler om tillstånd, koncessioner, arbetsplaner och liknade. Plan- och bygglagen intar en särställning. Vi har i en inledande problem-inventering som inte begränsats till miljöbalkens område, konstaterat att det finns stora oklarheter när det gäller tillämpningen av miljökvalitetsnormerna i plan- och bygglagen. Det pågår emellertid andra utredningar om plan- och bygglagen och vi lämnar inte några förslag till andra ändringar än vad som fordras till följd av våra förslag till ändringar i miljöbalken. Våra förslag till ändringar i plan- och bygglagen avser alltså inte att innebära någon ändring i sak.

Lagförslag från Miljöbalkskommitténs betänkande
Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer,
miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter
(SOU 2005:59)

**1 Förslag till
lag om ändring i miljöbalken (1998:808)**

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)
dels att 16 kap. 5 § och 28 kap. 4 § skall upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 5 kap. 2 och 3 §§ skall utgå,
dels att 2 kap. 7 §, 5 kap. 3, 4, 5, 6, 8 och 9 §§, 6 kap. 21 §, 7 kap.
19 §, 16 kap. 8 §, 24 kap. 1 § samt 28 kap. 10 § skall ha följande
lydelse,
dels att det skall införas nya paragrafer 2 kap. 7 a och 7 b §§ samt
5 kap. 3 a, 6 a och 7 a §§ av följande lydelse,
dels att det närmast före 2 kap. 7 a § skall införas en ny rubrik av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvärsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsväret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

7 a §

Om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 skall klaras skall ytterligare krav ställas utöver vad som följer av 7 §. Om det finns ett åtgärdsprogram skall det vara vägledande.

7 b §

Om en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 överträds eller riskerar att överträdas får en verksamhet inte leda till ökad förorening eller störning i det avseende som normen reglerar vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens.

Verksamheten får dock tillåtas:

1. om det följer av ett åtgärdsprogram som har fastställts enligt 5 kap. 5 §,

2. om verksamhetens bidrag till föroreningen eller störningen är av försumbar betydelse för möjligheterna att klara miljö kvalitetsnormen,

3. om verksamhetsutövaren utanför den prövade verksamheten vidtar eller bekostar sådana åtgärder att föroreningarna eller störningarna upphör eller minskar så att möjligheterna att klara miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning, eller

4. om verksamheten bidrar till en försämring av möjligheterna att klara miljö kvalitetsnormen

under en begränsad tid eller inom ett mindre område samtidigt som den medför väsentligt ökade försättningar att klara normen på längre sikt eller i ett större område.

5 kap.

3 §

Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de

– prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,

– utövar tillsyn, eller

– meddelar föreskrifter.

Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iakta miljökvalitetsnormer.

Myndigheter och kommuner skall verka för att miljökvalitetsnormer klaras.

3 a §

Regeringen eller den myndighet eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att klara miljökvalitetsnormer. Sådana föreskrifter får endast meddelas om de har stöd i ett åtgärdsprogram fastställt av regeringen.

4 §

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppfyllas, skall regeringen eller den eller de myndigheter eller

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna klaras eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i

kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan *uppfyllas* därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att *uppfylla* normen förekommer.

Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt beredas tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget.

Efter samråd enligt tredje stycket skall den som upprättat förslaget i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen skall fogas till handlingarna i ärendet.

5 §

Ett åtgärdsprogram som avses i 4 § skall fastställas av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Om det behövs får regeringen bestämma att ett åtgärdsprogram skall fastställas av flera myndigheter eller kommuner.

Ett åtgärdsprogram som skall fastställas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer. *Beslutet att fastställa ett åtgärdsprogram skall kungöras.*

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

6 §

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att *uppfylla* föreskrivna miljökvalitetsnormer.

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den *miljökvalitetsnorm* som skall *uppfyllas*,

2. de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormen skall kunna *uppfyllas*, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

3. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmens konsekvenser från allmän och enskild synpunkt.

Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att *klara* föreskrivna miljökvalitetsnormer.

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den *eller de miljökvalitetsnormer* som skall *klaras*,

2. de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormen skall kunna *klaras*, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

3. *hur kraven på förbättringar skall fördelas mellan olika åtgärder enligt punkt 2 och mellan olika typer av källor som påverkar möjligheten att klara normen*,

4. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmens konsekvenser från allmän och enskild synpunkt. *Det skall också innehålla en analys av hur åtgärderna enligt andra stycket punkt 2 är avsedda att finansieras.*

6 a §

Ett åtgärdsprogram som fastställts för att klara en miljökvalitetsnorm enligt 2 § första stycket 1 skall innehålla en uppskattning av den förbättring som var och en av åtgärderna enligt 6 § punkt 2 kan medföra. Förbättringarna skall sammanlagt motsvara vad som behövs för att klara miljökvalitetsnormen.

7 a §

Överklagbara beslut i ett åtgärdsprogram som fastställts av en förvaltningsmyndighet eller kommun får överklagas till miljödomstol.

8 §

Myndigheter och kommuner skall inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 §.

Förvaltningsmyndigheter och kommuner skall inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 §.

9 §

Regeringen skall, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att miljökvalitetsnormerna uppfylls samt-

Regeringen skall, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att kontrollera att en miljökvalitetsnorm klaras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att miljökvalitetsnormerna klaras samt-

hur resultatet av sådana kontroller skall redovisas.

hur resultatet av sådana kontroller skall redovisas.

6 kap.

21 §

Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) avser att

1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. *uppfylls*, och

1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. *klaras*, och

2. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 3 och 4 kap.

Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning.

7 kap.

19 §

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar *eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm*.

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar.

16 kap.

8 §

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och

miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *uppfylla* miljö-kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

24 kap.

1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattnings som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§,

miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *klara* miljö-kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattnings som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 5 kap. 3 a §, 7 kap.

9 kap. 5 §, 10 kap. 12 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom brådskande förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket.

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

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

28 kap.

10 §

Den som utför eller skall utföra en vattenverksamhet kan av miljödomstolen ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder på fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark för detta, när det är fråga om

1. vattenverksamhet som utförs av staten, kommuner eller vattenförbund och som är önskvärda från hälso- eller miljösynpunkt eller som främjar fisket,
2. vattenverksamhet för att motverka förorening genom avloppsvatten,
3. vattenverksamhet som avser tillgodogörande av yt- eller grundvatten,
4. vattenreglering,
5. vattenverksamhet som avser allmän farled eller allmän hamn, eller
6. markavvattning.

Den som utför eller skall utföra en vattenverksamhet kan ges rätt att på annans fastighet utföra anläggningar och åtgärder som behövs för att förebygga eller minska skada av verksamheten.

Ett område som tas i anspråk enligt första stycket får lösas in, om det skall ingå i en strömfallsfastighet.

Har rätten upphört enligt denna paragraf att med annat än äganderätt ta annans mark i anspråk, skall anläggningar som uppförts eller placerats på marken tillfalla markägaren utan lösen, om de inte har förts bort inom ett år från upphörandet.

2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10) att 2 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Vid planering och planläggning skall miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas.

3 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs i fråga om luftfartslagen (1957:297) att 6 kap. 5 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

5 §

Tillstånd får beviljas bara om hinder inte möter av hänsyn till det allmänna. Vid prövningen skall hänsyn, förutom till annat, tas till markförhållandena, till störningar som kan uppkomma för omgivningen och till totalförsvaret. Vidare skall hänsyn tas till sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar att driva flygplatsen.

Avser prövningen inrättandet av en flygplats som skall kunna användas under instrumentväderförhållanden (trafikflygplats), utbyggnad av en flygplats till trafikflygplats eller ombyggnad av en trafikflygplats, skall prövningen omfatta även investeringens lönsamhet och dess inverkan på andra flygplatser i regionen.

Vid tillståndsprövning skall Vid tillståndsprövning skall 3 och 4 kap., 5 kap. 3 § och 2 kap. 7 b §, 3 och 4 kap. och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämplas. 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Tillstånd får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1966:314) om kontinentalsockeln att 3 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 3 och 4 kap. miljöbalken.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att genom borming eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

5 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om väglagen (1971:948) att 3 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:160) om vissa rörledning att 4 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen framdrages och begagnas och sökanden finnes lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där föreskrivs om tillståndsmyndighet skall gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn att 1 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att 5 b § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att upphöra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i andra ärenden om tillstånd enligt denna lag skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter att 7 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att verksamheten kommer till stånd och sökanden från sådan synpunkt är lämplig att bedriva verksamheten.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning skall bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av bearbetningskoncession skall därutöver tillämpas bestämmelserna i 6 kap., 12 kap. 2 § och 16 kap. 5 §, 12 § 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Vid prövning av bearbetningskoncession skall därutöver tillämpas bestämmelserna i 6 kap., 12 kap. 2 § och 16 kap. 12 § 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Bearbetningskoncession får meddelas endast om det görs sannolikt att fyndigheten kan tillgodogöras ekonomiskt.

10 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

Härigenom föreskrivs i fråga om strålskyddslagen (1988:220) att 22 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 a §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag eller vid meddelande av villkor med stöd av 27 § skall 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag eller vid meddelande av villkor med stöd av 27 § skall 2 kap. 7 b § och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt denna lag skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser.

11 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon att 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Vid prövning av tillstånd skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av tillstånd skall bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

12 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1649) om byggande av järnväg att 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg skall 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg skall hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning skall eftersträvas.

13 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857) att 2 kap. 8 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 a §

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje skall bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om nätkoncession för linje. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

14 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2000:599)

Härigenom föreskrivs i fråga om naturgaslagen (2000:599) att 2 kap. 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession skall bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där sägs om tillståndsmyndighet skall gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Remissinstanser för Miljöbalkskommitténs betänkande Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59)

Domstolsverket, Svea hovrätt –Miljööverdomstolen, Umeå tingsrätt – Miljödomstolen, Östersunds tingsrätt – Miljödomstolen, Stockholms tingsrätt – Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt – Miljödomstolen, Växjö tingsrätt – Miljödomstolen, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statskontoret, Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Boverket, Fiskeriverket, Statens jordbruksverk, Kemi-kalieinspektionen, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Försvarsmakten, Generalläkaren vid försvarsmakten, Statens va-nämnd, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Jernkontoret, Plast- & Kemiföretagen, Skogsindustrierna, Teknikföretagen, Svenska torvproducentföreningen, Svensk Handel, Svensk Ytbehandlingsförening, Sveriges Verkstadsindustrier, SveMin – Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige, Sveriges Bergmaterialindustri, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Energi, Svenskt Vatten AB, Företagarna, Vindkraftleverantörerna i Sverige, Sveriges advokatsamfund, Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Advokatfirman Åberg & Co AB, Alrutz' Advokatbyrå AB, Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen i Stockholms län, Naturskyddsföreningen i Kungälv, Miljöförbundet Jordens vänner, Världsnaturfonden WWF i Sverige, Sveriges Ornitologiska förening, Västerbottens Ornitologiska förening, Svenska Botaniska Föreningen, Djurgården – Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Föreningen svenskt Landskapsskydd, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (avd för samhällsbyggnad), Stockholms universitet, Lunds universitet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, Göteborgs kommun, Järfälla kommun, Kristianstads kommun, Landskrona kommun, Luleå kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Timrå kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Nordmalings kommun, Bergs kommun, Markaryds kommun, Skinnskattebergs kommun, Bodens kommun, Sandvikens kommun, Kristinehamns kommun, Verket för näringslivsutveckling.

Sammanfattning av Åtgärdsprogramutredningens betänkande Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113)

Utgångspunkter

Utredningen har utgått från att Sverige skall ha ett rättsligt system som kan genomföra miljö kvalitetsnormer. Åtgärdsprogram är en nödvändig komponent i det systemet. Programmet skall ha ett sådant innehåll och en sådan rättsverkan att det styr genomförandet.

Det finns två skäl till utredningens utgångspunkt. Det ena skälet är miljö situationen. Prövning och kontroll av enskilda störningskällor är nödvändiga men inte tillräckliga miljö rättsliga instrument för att genomföra miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsnormer utgår från miljö tillståndet som sådant och åtgärdsprogram tar sikte på att genomföra normerna med beaktande av kollektivet av påverkande källor. Miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram är nödvändiga komponenter för att kunna hantera dagens miljö problem, där föroreningar och störningar ofta kommer från ett stort antal stora och små verksamheter och åtgärder, med varierande påverkan som ofta är av diffus karaktär. Till detta kommer att oförutsedda, icke-linjära effekter i miljön alltid kan fångas upp genom miljö kvalitetsnormer men svårigen i samband med individuell prövning och kontroll.

Det andra skälet är EG-rätten. Som medlemsland i EU måste Sverige inte bara se till att de miljö kvalitetsnormer som följer av EG-rätten uppfylls i praktiken, utan även att vi har en lagstiftning som fullt ut genomför normerna. Det nationella rättsläget skall tydligt avspegla såväl normerna som ett säkert genomförande av dessa. EG-domstolen godtar inte ett rättsläge där genomförandet är beroende av miljö myndigheters skön att använda instrument, såsom omprövning av tillstånd och tillsynsverktyg, vars resultat inte går att förutse.

Dagens reglering av åtgärdsprogram är otillräcklig

Miljöbalkens åtgärdsprogram syftar till att peka ut och prioritera styrmedel som myndigheter och kommuner enligt befintlig lagstiftning redan skall eller kan använda, och tillför inte några ytterligare. Ett åtgärdsprogram kan inte heller rättsligt styra myndigheternas och kommunernas insatser, på så sätt att det leder till ett visst resultat i form av en viss mängd minskade utsläpp eller förbättrad miljö kvalitet. Åtgärdsprogram anges vara bindande för myndigheter och kommuner men det finns svårigheter med att genomdriva åtgärder som beslutats i ett åtgärdsprogram.

Regleringen i miljöbalken om genomförande av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram är otillräckligt för att på ett säkert och tydligt sätt genomföra de EG-direktiv som föreskriver bindande miljö kvalitetsnormer.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen följande.

Miljö kvalitetsnormernas rättsverkan mot enskilda förtydligas och skärps

Kravregleringen i 2 kap. miljöbalken bör förtydligas och skärpas för situationer där miljö kvalitetsnormer inte uppfylls eller där det finns risk för detta. Den normala utgångspunkten vid bedömningen av nivån för miljökrav skall vara vad som är praktiskt möjligt och ekonomiskt möjligt för det slag av verksamhet eller åtgärd som är i fråga. En sådan regel är lämplig generellt, men nödvändig för att man tydligt skall kunna hantera ett genomförande av miljö kvalitetsnormer, bl.a. genom åtgärdsprogram.

Miljö kvalitetsnormer bör i första hand genomföras genom att de baskrav som främst finns i 2 kap. miljöbalken tillämpas och genomdrivs. I situationer där miljö kvalitetsnormer inte uppfylls eller det finns risk för detta, bör det inte vara tillåtet att vidta åtgärder eller att förändra eller påbörja verksamhet om det leder till ytterligare miljöbelastning inom det område där normen riskerar att överskridas. För att tydliggöra när ett sådant försämringsförbud inträder föreslås att en myndighet skall förklara ett område som åtgärdsområde om det finns risk för att en miljö kvalitetsnorm inte kommer att uppfyllas där. Krav som är mer långtgående än baskraven – extraordinära krav – skall användas för att genomföra miljö kvalitetsnormer, men endast om andra möjligheter har

uttömts och om miljömyndigheten kan visa att sådana krav behövs. Genomförande med extraordinära krav kan undvikas genom möjligheter att använda förbättringsoverskott eller incitament för samverkan.

Miljö kvalitetsnormernas rättsverkan mot myndigheter och kommuner förtydligas och skärps

Miljöbalken bör ändras så att det tydligare framgår att myndigheter och kommuner, inom sina respektive ansvarsområden och med de styrmedel de förfogar över, är skyldiga att förebygga att miljö kvalitetsnormer överskrids. De måste även på olika sätt säkerställa att åtgärder vidtas för att miljö kvalitetsnormer skall uppnås och bibehållas. Dessutom får inte vissa beslut medverka till att normer överskrids eller åtgärdsprogram inte följs. Genom den hänvisning som i dag finns i vissa författningar (t.ex. väglagen och PBL) kommer dessa skyldigheter även gälla då dessa tillämpas.

En ny typ av åtgärdsprogram

Den typ av åtgärdsprogram som föreslås i detta betänkande är något helt annorlunda än den typ som miljöbalken i dag reglerar. Däremot används detta slags åtgärdsprogram i flera andra länder. Den typ av styrning som nu föreslås är inte heller främmande inom svensk miljö rätt, ett exempel är miljöbalkens regler om miljö skyddsområde. Förslaget innebär att åtgärdsprogram så långt möjligt skall innehålla föreskrifter om försiktighetsmått riktade mot enskilda, som syftar till att uppfylla en miljö kvalitetsnorm. Föreskrifterna skall kunna omfatta all verksamhet och alla åtgärder som påverkar möjligheten att uppfylla den aktuella normen. Åtgärdsprogrammet skall även innehålla de bestämmelser om åtgärder som myndigheter och kommuner skall vidta. Sammantaget måste bestämmelserna om försiktighetsmått och åtgärder medföra att miljö kvalitetsnormen kan uppfyllas och bibehållas. Föreskrifter i ett åtgärdsprogram skall beslutas utifrån ramen i 2 kap. miljöbalken och blir därigenom i första hand en precisering av krav som redan gäller. Föreskrifter i ett åtgärdsprogram bör bryta igenom tidigare meddelade tillstånd enligt miljöbalken.

Förutom föreskrifter skall åtgärdsprogrammet även bestå av en karta som anger vilket område åtgärdsprogrammet omfattar, samt var inom detta område som särskilda föreskrifter gäller. Dessutom bör i åtgärdsprogrammet redovisas underlag som legat till grund för beslutet.

Under vissa specifika förutsättningar får beslutas om dispens från föreskrifter som meddelas i ett åtgärdsprogram. Miljöresultatet får inte bli sämre än vad som uppkommer vid tillämpning av föreskrifterna. Möjligheten till dispens är ett sätt att skapa flexibilitet i åtgärdsarbetet och främja kreativa lösningar.

Åtgärdsområde

Tillsynsmyndigheter skall redovisa resultaten från mätningar av miljötillståndet (främst luft- och vattenkvalitet) till en myndighet som regeringen bestämmer (t.ex. länsstyrelser och vattenmyndigheter). Denna myndighet skall bedöma om det finns risk för att en miljökvalitetsnorm inte uppfylls. Myndigheten skall med jämna mellanrum i beslut ange om sådan risk föreligger eller inte. I de fall risk finns, skall området där normen riskerar att överskridas utpekas som åtgärdsområde. Beslutet innebär i sin tur att ett åtgärdsprogram måste upprättas (den skyldigheten kan i vissa fall lagligen gälla oavsett beslut om åtgärdsområde). Av utpekandet av åtgärdsområde följer även att det är förbjudet att ytterligare försämra miljökvaliteten genom ny eller förändrad verksamhet eller genom åtgärder.

Hur ett åtgärdsprogram tas fram och beslutas

Förslag till åtgärdsprogram bör tas fram framförallt på regional nivå, företrädesvis av länsstyrelser och vattenmyndigheter. Ett sådant arbete eller delar av det kan även delegeras till en eller flera kommuner. Med den föreslagna typen av åtgärdsprogram blir det särskilt viktigt att under samrådet med andra myndigheter och kommuner, klargöra i vilken mån föreskrifter i ett åtgärdsprogram kan komma att konkurrera med skyldigheter som följer enligt annan författning, samt hur detta kan hanteras. I de allra flesta fall

kommer åtgärdsprogram omfattas av reglerna om miljöbedömningar av planer och program i 6 kap. miljöbalken.

Ökade möjligheter för enskilda att agera

För att tillgodose EG-rättens krav att enskilda skall kunna agera rättsligt för att tillförsäkra sig den miljö kvalitet som regleras i hälsorelaterade miljö kvalitetsnormer, föreslås ökade möjligheter för enskilda att överklaga vissa beslut.

Åtgärdsprogram och PBL

Åtgärdsprogrammet föreslås få en starkare koppling till PBL. Planläggning och andra beslut enligt PBL får inte medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds eller att åtgärdsprogram inte följs. Vid översiktsplanering skall åtgärdsprogram iakttas. Länsstyrelsen skall pröva om vissa planbeslutet kan befaras medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds eller att ett åtgärdsprogram inte följs. Länsstyrelsen skall även pröva lov och beslut inom områden som enligt 5 kap. 2 b § miljöbalken har förklarats som åtgärdsområden. Regeringens möjlighet att besluta om planföreläggande föreslås utvidgas till att även gälla då det behövs för att en miljö kvalitetsnorm inte skall överskridas eller att ett åtgärdsprogram skall följas. På grund av EG-rätten blir planföreläggande i vissa fall en skyldighet för regeringen.

Genomdrivande av åtgärdsprogram

Genomdrivandet av åtgärder som åläggs myndigheter och kommuner genom åtgärdsprogram främjas genom en tydligare och skärpt rättsverkan av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram. En stramare styrning föreslås också genom att tidsgränser för olika beslut föreskrivs i förordning samt genom att olika aktörer ges ökade möjligheter att överklaga vissa beslut. Direkta påtryckningsmedel i form av förelägganden mot myndighet m.m. har dock inte föreslagits, förutom när det gäller vissa centrala beslut i PBL.

Regeringen föreslås utpeka en myndighet eller kommun att ansvara för samordning och kontroll av arbetet med att genomföra ett åtgärdsprogram. Därigenom blir det möjligt att följa vilket

resultat åtgärdsprogrammet får och i vilken mån detta behöver kompletteras eller omprövas. För att bistå och kontrollera detta arbete bör Naturvårdsverket ges i uppdrag att följa samordnings- och kontrollmyndigheternas arbete.

Det finns behov av att utveckla nya genomförandeinstrument

För att kunna genomföra miljö kvalitetsnormer utan att behöva tillgripa extraordinära krav behöver nya typer av genomförandeinstrument utvecklas. Dessa bör baseras på att incitament till förbättringsåtgärder skapas. Instrument som bör vidareutvecklas är förbättringsoverskott, förbättringsfond och olika samverkanslösningar, bl.a. genom att avtal om förbättringar kan slutas mellan en myndighet och en grupp aktörer.

Förslagens konsekvenser

Genom att möjliggöra att åtgärdsprogrammet även innehåller föreskrifter om försiktighetsmått riktade mot enskilda kommer åtgärdsprogrammet att vara ett instrument som rättsligt omformar miljö kvalitetsnormerna till handlingsregler. Genom förslaget ges möjlighet att bedöma vilket resultat de olika kraven och åtgärderna, samt åtgärdsprogram sammantaget kommer att få. Åtgärdsprogrammet kommer inte längre utgöra ett strategiskt dokument att användas vid planering och olika beslut, utan istället i sig utgöra en sammanhållen plan som inkluderar de restriktioner och åtgärder som krävs för att normen inte skall överträdas. Genom förslaget uppnås ett sådant tydligt och säkert genomförande som krävs enligt EG-rätten.

Lagförslag från Åtgärdsprogramutredningens
betänkande Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer
(SOU 2005:113)

**1 Förslag till
lag om ändring av miljöbalken (1998:808)**

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)
dels att 5 kap 8 § och 16 kap. 5 § miljöbalken skall upphöra att
gälla,

dels att 2 kap 1, 7 §, 5 kap. 3–8 §§, 16 kap 8 §, 18 kap. 1 §, 24 kap.
1 §, miljöbalken, skall ha följande lydelse och

dels att det skall införas nya paragrafer i 2 kap. 7 a och 7 b §§,
5 kap. 2 a, 4 a, 4 b, 5 a, 5 b och 9 a, samt 24 kap. 7 a § miljöbalken av
följande lydelse.

Vidare föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)

att 2 kap. 1, 2 §§, 4 kap. 1, 5 och 9 §§ samt 12 kap. 1, 4, och 6 §§
plan- och bygglagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Miljöbalken 2 kap.

Allmänna hänsynsregler m.m.

1 §

När frågor prövas om
tillåtlighet, tillstånd, godkän-
nande och dispens och när
sådana villkor prövas som inte
avser ersättning samt vid tillsyn
enligt denna balk är alla som
bedriver eller avser att bedriva
en verksamhet eller vidta en åtgärd
skyldiga att visa att de för-
pliktelser som följer av detta
kapitel iakttas. Detta gäller även
den som har bedrivit verksam-

När frågor prövas om
tillåtlighet, tillstånd, godkän-
nande och dispens och när
sådana villkor prövas som inte
avser ersättning samt vid tillsyn
enligt denna balk är alla som
bedriver eller avser att bedriva
en verksamhet eller vidta en åtgärd
skyldiga att visa att de för-
pliktelser som följer av detta
kapitel iakttas. Detta gäller även
den som har bedrivit verksam-

het som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

het som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. *Skyldigheten enligt detta stycke gäller dock inte vid tillämpningen av 7 a §.*

I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

7 §

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ skall bedömas med utgångspunkt från vad som är praktiskt och ekonomiskt möjligt att uppnå för det slag av verksamhet eller åtgärd som är i fråga.

Krav enligt första stycket gäller bara om det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna avvägning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt andra stycket får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

7 a §

Om det behövs för att uppfylla en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 skall kraven på försiktighetsmått enligt 2–6 §§ vara mer långtgående än vad som följer av 7 §.

Av ett åtgärdsprogram skall framgå om det behövs krav enligt första stycket.

7 b §

En verksamhet eller åtgärd får inte komma till stånd eller en befintlig verksamhet förändras om detta leder till ökad förorening eller störning i ett åtgärdsområde enligt 5 kap. 2 b § i de avseenden som normen reglerar.

Första stycket gäller dock inte om:

1. det följer av ett åtgärdsprogram som har beslutats enligt 5 kap. 5 §,

2. verksamhetsutövaren eller den som skall vidta en åtgärd, vidtar eller bekostar försiktighetsmått vid sidan av den egna verksamheten eller åtgärden, som går utöver vad som följer av 2 kap. 2–7 §§ och annan lagstiftning och som medför att olägenheterna upphör eller minskar på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning, eller

3. det är fråga om en försämring under en kortare tid men förutsättningarna att uppfylla miljö kvalitetsnormen på längre sikt väsentligt förbättras och människors hälsa inte försämras därav.

Regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar får meddela närmare föreskrifter om anmälan till tillsynsmyndighet

och andra frågor som har samband med tillämpningen av andra stycket.

5 kap. Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

Åtgärdsområde

2 a §

Område där en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1, mer än tillfälligt riskerar att överträdas, skall av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, förklaras som åtgärdsområde.

Ett beslut om att förklara ett område som åtgärdsområde skall kungöras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsområden skall redovisas och utpekas.

Myndigheter och kommuners ansvar

3 §

Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de

- prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,
- utövar tillsyn, eller
- meddelar föreskrifter.

Myndigheter och kommuner skall inom sina ansvarsområden förebygga att miljökvalitetsnormer överskrids och i övrigt så långt möjligt säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls.

Myndigheters och kommuners beslut om

- tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,
 - tillsyn, eller
 - planering och planläggning
- får inte medverka till att en

miljökvalitetsnorm överskrids.

Myndigheter och kommuner skall följa åtgärdsprogram som beslutats enligt 5 §.

Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljökvalitetsnormer.

Åtgärdsprogram

4 §

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppfyllas, skall regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Ett förslag till åtgärdsprogram, eller förslag till ändring av ett sådant program, skall upprättas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer om

– ett område förklarats som åtgärdsområde enligt 2 b §,

– det behövs för att en miljökvalitetsnorm enligt 2 § punkten 2 skall uppfyllas eller

– om det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

En myndighet som skall upprätta åtgärdsprogram får överlåta till en eller flera kommuner att i den del de är berörda och i den mån det är lämpligt, upprätta förslag till ett åtgärdsprogram eller delåtgärdsprogram.

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan uppfyllas därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.

Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som

Vid upprättandet av ett åtgärdsprogram skall samordning ske med andra åtgärdsprogram

berörs av åtgärdsprogrammet skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt beredas tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget.

Efter samråd enligt tredje stycket skall den som upprättat förslaget i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen skall fogas till handlingarna i ärendet.

som upprättas eller som redan är beslutade och som berör samma åtgärdsområde.

4 a §

Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt beredas tillfälle till samråd samt att under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget.

Efter samråd enligt första stycket skall den som upprättat förslaget i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen skall fogas till handlingarna i ärendet.

5 §

Ett åtgärdsprogram som avses i 4 § skall fastställas av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Om det behövs får regeringen bestämma att ett åtgärdsprogram skall fastställas av

Ett åtgärdsprogram som avses i 4 § skall beslutas av regeringen. Om inte hinder följer av annan lag, får regeringen överlåta till en eller flera myndigheter eller kommuner att besluta om åtgärdsprogrammet.

flera myndigheter eller kommuner.

Ett åtgärdsprogram som skall fastställas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

Ett åtgärdsprogram som skall beslutas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer. *Beslutet om åtgärdsprogram skall kungöras.*

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

5 a §

Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter eller beslut om försiktighetsmått och åtgärder som framgår av 6 §.

Tillsynsmyndigheten får meddela dispens från föreskrifter i ett åtgärdsprogram. Dispens får meddelas om den som omfattas av föreskrifterna åläggs vidta eller bekosta försiktighetsmått eller åtgärder som motsvarar den förbättring som åsyftas genom föreskrifterna. Dispens får även meddelas om det annars finns synnerliga skäl.

Dispens från föreskrifter i ett åtgärdsprogram får ges endast om det inte i övrigt strider mot ett åtgärdsprogram

5 b §

Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

6 §

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla föreskrivna miljökvalitetsnormer.

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas,

2. de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormen skall kunna uppfyllas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda

3. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt.

Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

I ett åtgärdsprogram skall meddelas de bestämmelser som behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas. Bestämmelserna skall avse

1. de föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som behövs,

2. de åtgärder som förvaltningsmyndigheter eller kommuner skall vidta,

3. vilka myndigheter eller kommuner som skall vidta åtgärderna samt

4. när åtgärderna behöver vara genomförda och hur detta skall bedömas.

Av åtgärdsprogrammet skall vidare framgå

1. den eller de miljökvalitetsnormer som skall uppfyllas,

2. hur mycket olika källor uppskattas påverka möjligheten att uppnå normen,

3. hur de åtgärder som myndigheter och kommuner skall vidta är avsedda att finansieras,

4. vilken förbättring av möjligheten att uppnå normen som varje försiktighetsmått och åtgärd kan antas medföra,

5. de kriterier som använts vid prioritering av föreslagna försiktighetsmått och åtgärder,

6. en bedömning av de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna från såväl allmän som enskild synpunkt av åtgärderna, varvid kostnader och nytta skall kvantifieras samt

7. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

När åtgärdsprogrammet upprättas skall bestämmelserna i 6 kap 11–18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om åtgärdsprogrammet kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

Regeringen får föreskriva att åtgärdsprogram inte skall innehålla bestämmelser enligt första stycket punkten 1 om syftet med programmet är att genomföra miljökvalitetsnormer enligt 2 § första stycket 2.

Åtgärdsprogram består av en karta över åtgärdsområdet och bestämmelser. Av kartan skall i den mån det är möjligt, framgå de restriktioner som syftar till att minimera påverkan.

I ett åtgärdsprogram får bestämmas att 2 kapitlet 7 b § första stycket inte är tillämpligt för viss verksamhet eller åtgärd, såvida ingen enskilds intresse

eller skyldighet att vidta försiktighetsmått påverkas.

Åtgärdsprogram ska gälla omedelbart även om de överklagas.

7 §

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram skall upprättas, vad sådana program skall innehålla och hur samråd skall ske.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram skall upprättas, vad sådana program skall innehålla och hur samråd skall ske.

8 §

Myndigheter och kommuner skall inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 §.

9 a §

Regeringen skall, i samband med beslut enligt 5 § bestämma vilken myndighet eller kommun som skall ha ansvar för att samordna och kontrollera arbetet med att genomföra ett åtgärdsprogram.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur genomförandet av ett åtgärdsprogram skall kontrolleras, hur resultaten av sådan kontroll skall redovisas samt om förfarandet för omprövning och komplettering av åtgärdsprogram.

7 kap.

19 §

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm.

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar.

16 kap.

5 §

Tillstånd, godkännande eller dispens får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Verksamheten får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte o betydlig utsträckning.

8 §

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösyn-

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösyn-

punkt uppnås på något annat sätt.

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

punkt uppnås på något annat sätt. *Andra meningerna gäller inte i fråga om dispens från bestämmelser i ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. Dispens från åtgärdsprogram regleras i 5 kap 5 a §.*

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

18 kap.

1 § Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning,

2. beslut av generalläkaren enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, och

3. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de skall överklagas till regeringen.

1 § Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden, *åtgärdsprogram* eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning,

2. beslut av generalläkaren enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, och

3. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de skall överklagas till regeringen.

24 kap.

1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller

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

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

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

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

7 b §

Ett beslut om att inte ansöka om prövning enligt 3–6 §§ får överklagas enligt denna balk.

2 Förslag till lag om ändring av plan- och bygglagen

Härigenom föreskrivs

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse, m.m.

1 §

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt godhushållning.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken tillämpas.

2 §

Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt

Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm

5 kap. miljöbalken överträds.

enligt 5 kap. miljöbalken överträds eller att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken inte följs.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i andra ärenden enligt denna lag.

4 kap. Översiktsplan

1 §

I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen skall riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av planen skall framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och iakttä gällande miljö kvalitetsnormer.

I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen skall riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av planen skall framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och,

4. hur kommunen avser iakttä gällande miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Översiktsplanens innebörd och konsekvenser skall kunna utläsas utan svårighet.

5 §

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana all-

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana all-

männas intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, och

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet skall framgå om

1. förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds,

3. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

männas intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljö kvalitetsnormer *och åtgärdsprogram* enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, och

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

9 §

Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet skall framgå om

1. förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds *eller att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap miljöbalken inte följs,*

3. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

m.m.

1 §

Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller

4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

3. det medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds eller att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, eller

4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

4 §

Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att 1–3 §§ skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

Förordnande enligt första stycket skall beslutas för områden som enligt 5 kap. 2 b § miljöbalken förklarats som åtgärdsområden.

Om länsstyrelsen, efter det att ett förordnande enligt första stycket har meddelats, beslutar att ett lov eller förhandsbesked skall prövas, får länsstyrelsen förordna att lovet eller förhandsbe-

skedet inte skall gälla förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts.

Bilaga 5

6 §

Regeringen får förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1 och 2.

Regeringen får förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1, 2 och 3.

Regeringen skall förelägga en kommun enligt första stycket om det behövs för att tillgodose ett intresse enligt 1 § 3 och skyldigheten följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Remissinstanser för Åtgärdsprogramutredningens betänkande Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113)

Riksdagens ombudsmän – JO, Svea hovrätt – Miljööverdomstolen, Umeå tingsrätt – Miljödomstolen, Östersunds tingsrätt – Miljödomstolen, Stockholms tingsrätt – Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt – Miljödomstolen, Växjö tingsrätt – Miljödomstolen, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Uppsala, Länsrätten i Västernorrland, Domstolsverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statskontoret, Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Boverket, Fiskeriverket, Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut – SMHI, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Forsvarsmakten, Generalläkaren vid Forsvarsmakten, Statens va-nämnd, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Jernkontoret, Södermanlands läns luftvårdsförbund, Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund, Värmlands läns luftvårdsförbund, Västmanlands läns luftvårdsförbund, Örebro läns luftvårdsförbund, Östergötlands läns luftvårdsförbund, Jönköpings läns luftvårdsförbund, Göteborgsregionens luftvårdsförbund, Skåne läns luftvårdsförbund, Blekinge luftvårdsförbund, Dalarnas luftvårdsförbund, Luft i Väst, Plast- & Kemiföretagen, Skogsindustrierna, Teknikföretagen, Svenska torvproducentföreningen, Svensk Handel, IVL Svenska miljöinstitutet AB, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för samhällsplanering, Sveriges kommunaltekniska förening, Svensk Ytbehandlingsförening, Sveriges Verkstadsindustrier, SveMin – Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige, Sveriges Bergmaterialindustri, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Energi, Svenskt Vatten AB, Företagarna, Vindkraftleverantörerna i Sverige, Vindkraftens Investeringar och Projektörer, Sveriges advokatsamfund, Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Advokatfirman Åberg & Co AB, Alrutz' Advokatbyrå AB, Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen i Stockholms län, Naturskyddsföreningen i Kungälv, Miljöförbundet Jordens vänner, Världsnaturfonden WWF i Sverige, Sveriges Ornitologiska förening, Västerbottens Ornitologiska förening, Svenska Botaniska Föreningen, Djurgården – Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Föreningen svenskt landskapsskydd, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (avd för samhälls-

byggnad), Stockholms universitet, Lunds universitet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet, Göteborgs kommun, Järfälla kommun, Kristianstads kommun, Landskrona kommun, Luleå kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Timrå kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Nordmalings kommun, Bergs kommun, Markaryds kommun, Skinnskattebergs kommun, Bodens kommun, Sandvikens kommun, Kristinehamns kommun, Verket för näringslivsutveckling, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Jordägareförening.

Bilaga 6

Naturvårdsverkets skrivelse med framställan om ändring i 5 kap. 9 § miljöbalken med lagförslag



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

FRAMSTÄLLAN
2008-07-10 Dnr 769-5404-08Me

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Framställan om ändring av 5 kap miljöbalken för att genomföra artikel 3b i direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa

Naturvårdsverkets förslag

För att genomföra de krav som ställs på Sverige hemställer Naturvårdsverket att regeringen i samband med pågående revidering av 5 kap miljöbalken (MB) tar initiativ till en ändring av 5 kap 9 § MB enligt nedanstående förslag. Denna ändring är en förutsättning för att Naturvårdsverket i förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft ska få möjlighet att godkänna mätsystem i det enskilda fallet. Verkets förslag (fetstil) är:

”9§ Regeringen skall, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att miljökvalitetsnormerna uppfylls samt hur resultatet av sådana kontroller skall redovisas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även besluta om vilka mätsystem som får användas vid kontroll av miljökvalitetsnormer.”

Skäl

Enligt artikel 3 i direktivet 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa anges att

”Medlemsstaterna ska utse behöriga myndigheter och organ på lämplig nivå som ska vara ansvariga för att

- a) utvärdera luftkvaliteten,*
- b) godkänna mätsystem (metoder, utrustning, nätverk och laboratorier),*
- c) garantera mätnoggrannheten,*
- d) analysera utvärderingsmetoder,*
- e) inom sitt territorium samordna de eventuella gemenskapsprogram för kvalitetssäkring som organiseras av kommissionen,*
- f) samarbeta med de andra medlemsstaterna och kommissionen.”*

Motsvarande bestämmelse återfinns i det numera upphävda ramdirektiv för luft, m.a.o. artikel 3 i direktiv (1996/62/EG) om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.

Naturvårdsverket ser behov av ändringar i miljöbalken för att genomföra artikel 3.b i direktiv 2008/50/EG i svensk rätt. Detta kan göras genom en ändring i 5 kap 9 § MB. Eftersom ett godkännande av ett mätsystem får rättsverkan för det enskilda företaget bör det här finnas möjlighet att fatta överklagningsbara beslut i det enskilda fallet. Den föreslagna lagändringen i MB 5:9 torde krävas för att skapa förutsättningar för regeringen att i förordning ge en myndighet befogenhet att fatta sådana beslut.

Naturvårdsverket återkommer i sin rapportering av regeringsuppdraget om genomförande av direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa och MIKSA förslaget (regeringsuppdrag nr 17 i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2007) med förslag om hur artikel 3 i sin helhet bör genomföras.

Godkännande av mätsystem (artikel 3 b)

Enligt direktivet 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa måste särskilda standardiserade referensmetoder användas vid kontroll av luftkvaliteten. Andra metoder (i flera fall mindre kostsamma) får användas under förutsättning att de ger likvärdiga resultat med referensmetoden för just det ämne som ska kontrolleras, detta för att mätdata ska kunna jämföras mellan medlemsstaterna. En viktig del i genomförandet av luftdirektivet är därför att godkänna mätmetoder som likvärdiga med de referensmetoder som beskrivs i direktivet. Det bör noteras att motsvarande situation även gäller för direktivet 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

I dagsläget saknas befogenhet för någon myndighet att fatta beslut om att godkänna en metod som likvärdig med referensmetod. Bemyndigandet i 5 kap 9 § MB, och i förlängningen i 13 § förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft, omfattar inte beslut om godkännande i sin nuvarande utformning. I dagsläget löser Naturvårdsverket detta genom att enbart rekommendera en metod som likvärdig utan att formellt godkänna den. Detta innebär att mätmetoder idag inte kan godkännas vilket är ett krav enligt direktivet.

I Sverige är det kommunerna och Naturvårdsverket som sköter kontrollen av luftkvaliteten enligt förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft. Att inte kunna besluta om vilka metoder som är godkända skapar oklarheter om vilka mätmetoder som ska betraktas som likvärdiga vilket är en nackdel för de mätleverantörer som vill få ett godkännande för sin metod. Det finns i Sverige idag ett tiotal leverantörer av mätutrustning och mätsystem för kontroll av utomhusluft och leverantörerna har ofta patent på sina respektive metoder. Att en metod godkänns som likvärdig ger leverantören marknadsmässiga fördelar jämfört med dem som inte är likvärdiga. Tre ansökningar för bedömning av likvärdighet har hittills inkommit till Naturvårdsverket. En metod har rekommenderats som likvärdig och de andra är under handläggning.

Naturvårdsverket har idag ett bemyndigande i 13 § förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft att meddela närmare föreskrifter om mätmetoder, beräkningsmodeller, utvärderingsmetoder, redovisning av mätresultat och godkännande av mätutrustning. 13 § ger inte Naturvårdsverket befogenhet att fatta beslut om att godkänna mätmetoder i det enskilda fallet, däremot kan verket meddela föreskrifter om mätmetoder. En möjlighet är att verket meddelar föreskrifter om vilka referensmetoder som kan betraktas som likvärdiga. Detta är dock inte lämpligt. Generella föreskrifter ska rikta sig mot en större krets. Men framförallt är ett beslut att inte i en föreskrift ta upp och godkänna en mätmetod som likvärdig knappast överklagningsbart. Detta trots att det typiskt sett innebär ett negativt ekonomiskt utfall för ett enskilt företag. Ett sådant beslut bör vara överklagningsbart. Beslut i det enskilda fallet är bättre avpassade i detta fall.

Att Naturvårdsverket får befogenhet att fatta beslut om godkännande faller sig naturligt då verket har vägledningsansvar i andra mättekniska frågor samt föreskriftsrätt för miljökvalitetsnormerna i sin helhet. Naturvårdsverket bör därför efter en lagändring i förordningen ges befogenhet att fatta beslut om att godkänna mätsystem.

Beslut om denna framställan tillförordnade generaldirektören Kitty Victor.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade avdelningschefen Anders Johnson, Helena Sabelström, Helen Wester samt Anna Jonsson, den sistnämnda föredragande.

Kitty Victor

Anna Jonsson

Remissinstanser för Naturvårdsverkets skrivelse med framställan om ändring i 5 kap. 9 § miljöbalken

Svea hovrätt – Miljööverdomstolen, Kammarrätten i Jönköping, Försvarsmakten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, Sveriges Kommuner och Landsting, Teknikföretagen, Jernkontoret, Skogsindustrierna, Plast & Kemiföretagen, Naturskyddsföreningen.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs att 16 kap. 13 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 §

Överklagbara domar och beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, när det gäller domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk samt i frågor om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. Detta gäller

1. även i de fall överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet, och

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

En förening får inte överklaga beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

När det är möjligt för en part eller sakägare att överklaga en dom eller ett beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får domen eller beslutet överklagas också av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,

2. inte är vinstdrivande,

3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och

4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

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

vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

För att få överklaga ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

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

Den som vill överklaga med stöd av första stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

Denna lag träder i kraft den ... 2010.

Riksdagens ombudsmän, JO, Svea hovrätt – Miljööverdomstolen, Nacka tingsrätt – Miljödomstolen, Växjö tingsrätt – Miljödomstolen, Domstolsverket, Försvarsmakten, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Luleå tekniska universitet, Göteborgs universitet, Kammarkollegiet, Jordbruksverket, Fiskeriverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens energimyndighet, Transportinfrastrukturkommittén (N2009:03), Energimarknadsinspektionen, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Jernkontoret, Plast- och Kemiföretagen, Svensk Energi, Lantbrukarnas Riksförbund, Greenpeace, Friluftsförbundet, Fältbiologerna, Sveriges ornitologiska förening, Affärsverket svenska kraftnät, Svensk Vindenergi, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Svensk Vindkraftförening, Svensk Vattenkraftförening, Skogsindustrierna, SveMin, Miljöförbundet Jordens vänner, Världsnaturfonden i Sverige.