

# Regeringens proposition 1997/98:45



Miljöbalk

Prop.  
1997/98:45

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 december 1997

*Göran Persson*

*Anna Lindh*  
(Miljödepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en ny balk, miljöbalken, införs. Miljölagstiftningen har under de senaste decennierna med tiden blivit allt mer svåröverskådlig och någon gång motstridig. En samordning har därför under flera år setts som en angelägen lagstiftningsuppgift. Det behövs emellertid inte endast en samordning. För att skapa ett ekologiskt hållbart industrisamhälle krävs det också en skärpt och breddad lagstiftning som gör det möjligt att förena social och ekonomisk utveckling med ett effektivt skydd för miljön. Förslaget till miljöbalk skall därför ses som en både samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. I balken ges därför regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden. Vidare ges regler som skall trygga en god hushållning med mark- och vattenresurserna. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med råvaror, material samt med energi främjas så att ett kretsloppsanpassat samhälle uppnås. Grundläggande internationella miljöprinciper görs rättsligt bindande. Balkens regler skall tillämpas vid all verksamhet och alla åtgärder som har betydelse för miljöbalkens mål parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten.

I miljöbalken sammansmälts bestämmelserna i centrala miljö- och resurslagar som miljöskyddslagen, naturvårdslagen, naturresurslagen, vattenlagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen och hälso-

skyddslagen samt åtta andra lagar till en sammanhållen och bred miljö- och resurslagstiftning. Därmed kommer balken att reglera bl.a. landets mark- och vattenresurser och särskilt olika former av vattenverksamheter, t.ex. byggande i vatten och vattenreglering. Därmed kommer kravet på miljöhänsyn att strykas under.

Miljöbalken innehåller ett kapitel med rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler. Dessa skall gälla för all verksamhet och alla åtgärder enligt balken. De innebär bl.a. att alla försiktighetsmått som behövs skall vidtas så fort det finns en risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Regeringen bemyndigas att föreskriva om miljö kvalitetsnormer för geografiska områden. Skärpta och utökade krav på miljökonsekvensbeskrivningar införs. Vid prövningen av olägenheter från kärntekniska anläggningar enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet skall också en prövning av den joniserande strålningen ske. Regleringen rörande biotekniska organismer samordnas med regleringen beträffande kemiska produkter. Bestämmelser om skydd av områden och arter för att bevara den biologiska mångfalden samlas och förtydligas, bl.a. för att underlätta genomförandet av EG-rättens naturvårdsdirektiv. En ny skyddsform införs med namnet kulturresevat. Strandskyddets syfte att tillvarata livsvillkoren för djur- och växtarter regleras tydligare. Områden som inte uppfyller miljö kvalitetsnormer kan förklaras som miljöskyddsområden.

Miljöbalkens generella regler för verksamheter skall gälla även för verksamhet som organiserar friluftsliv. Det innebär bl.a. att organisatören skall förebygga att deltagare orsakar skada. Vidare kan anmälningsplikt föreskrivas för verksamhet som innebär att friluftsliv organiseras kommersiellt med utnyttjande av allemansrätten.

Prövningsplikten för täkter av t.ex. grus och sand utökas genom att husbehovstäckter kan underställas prövningsplikt. Miljöskydds-, naturvårds- och hushållningsaspekterna samordnas vid prövning av täktstillstånd.

Regeringens tillåtlighetsprövning av större miljöpåverkande anläggningar framhävs. Regeringen skall pröva tillåtligheten av bl.a. stora anläggningar som starkt påverkar miljön, däribland större trafik anläggningar. Vidare skall regionala miljödomstolar inrättas.

Länsstyrelsen ingår också i prövningskedjan. Detta innebär att ett samordnat och enhetligt prövningsförfarande skapas. En Miljööverdomstol skall knytas till Svea hovrätt. Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstolarna föreslås upphöra.

Verksamhetsutövare skall i större omfattning och solidariskt ansvara för efterbehandling av förorenade områden. Även fastighetsägarnas efterbehandlingsansvar skärps. Kvalificerat förorenade områden kan förklaras som miljöriskområden.

Tillsynsmyndigheternas ansvar klargörs och understryks. De centrala myndigheternas och länsstyrelsens ledande, utvecklande och informerande roller förstärks medan kommunen i större utsträckning får ansvar för den operativa tillsynen.

Miljösanktionsavgifter införs i balken. Tillsynsmyndigheterna skall påföra näringsidkare sanktionsavgift vid överträdelser av miljöregler och meddelade villkor.

Straffbestämmelserna från de lagar som ersätts av miljöbalken samlas och samordnas i ett kapitel. Brottsbalkens bestämmelser om miljöbrott förs över till miljöbalken. Straffen skärps för vissa typer av brott.

Ideella miljöorganisationer som bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och som har lägst 2 000 medlemmar ges rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken.

Ersättning skall betalas när mark tas i anspråk eller pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Ersättning skall dock inte betalas för intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen.

Miljöskadeförsäkringssystemet utvidgas med en saneringsförsäkring som skall täcka efterbehandlingsfall i de fall den ansvarige inte kan betala.

Förslaget till miljöbalk utgör den första etappen i fyra s.k. balksteg, som rymmer närmare hundratalet lagar och förordningar med några tusen paragrafer inkl. information och utbildning. Arbetet fortsätter parallellt med steg två, följdlagstiftning. I steg tre planeras förslag till förordningar. Information, utbildning och ytterligare tillämpningsföreskrifter finns i det fjärde balksteget. Arbetet bedrivs i syfte att huvuddelen och helheten i förekommande fall skall kunna träda i kraft den 1 januari 1999.



|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 1     | Förslag till riksdagsbeslut.....   | 10  |
| 2     | Lagtext.....   | 11  |
| 2.1   | Förslag till miljöbalk .....   | 11  |
| 2.2   | Förslag till lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.....                       | 114 |
| 2.3   | Förslag till lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning .....            | 134 |
| 2.4   | Förslag till lag om införande av miljöbalken .....   | 138 |
| 2.5   | Förslag till lag om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet..... | 146 |
| 2.6   | Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672).....                                 | 149 |
| 2.7   | Förslag till ändring i brottsbalken .....  | 150 |
| 3     | Ärendet och dess beredning.....  | 151 |
| 4     | En samlad miljölagstiftning för hållbar utveckling.....                                    | 154 |
| 4.1   | Miljöpolitiska utgångspunkter för en reformerad lagstiftning.....                          | 154 |
| 4.1.1 | En politik för ekologiskt hållbar utveckling....   | 154 |
| 4.1.2 | Miljölagstiftningens uppgift .....   | 160 |
| 4.2   | Miljöbalken – en samlad och skärpt miljölagstiftning .....                                 | 162 |
| 4.2.1 | Införandet av miljöbalken och balkens mål ....   | 162 |
| 4.2.2 | Principerna för miljöbalksförslaget m.m. ....  | 168 |
| 4.3   | Gällande rätt .....  | 174 |
| 4.4   | Miljöbalksreformens introducering.....   | 183 |
| 4.5   | Lagar som samordnas i miljöbalken.....   | 185 |
| 4.6   | Miljöbalkens tillämpningsområde .....  | 190 |
| 4.6.1 | Miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning.....                                      | 190 |
| 4.6.2 | Bemyndigande att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret .....                   | 192 |
| 4.7   | EG-reglerna och miljöbalken .....  | 194 |
| 4.7.1 | EG-rätten .....  | 194 |
| 4.7.2 | EG:s miljöregler .....   | 194 |
| 4.7.3 | Genomförandet av EG:s rättsakter .....   | 197 |
| 4.7.4 | Vissa frågor om nationell lagstiftning och dess tillämpning vid EU-medlemskap.....         | 198 |
| 4.8   | Rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler.....                               | 201 |
| 4.8.1 | Försiktighetsprincipen och bevisbördan för att hänsynsreglerna tillämpas.....              | 208 |
| 4.8.2 | Kunskapskrav .....   | 210 |
| 4.8.3 | Skyddsåtgärder och försiktighetsmått .....   | 212 |
| 4.8.4 | Principen om bästa möjliga teknik .....  | 215 |
| 4.8.5 | Lokaliseringsprincipen .....   | 218 |
| 4.8.6 | Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen .....  | 220 |
| 4.8.7 | Produktvalsprincipen.....  | 224 |
| 4.8.8 | Skälighetsregeln .....   | 231 |
| 4.8.9 | Ansvaret för avhjälpande av skador och olägenheter. ....                                   | 233 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 4.8.10 | Stoppregeln.....   | 236 |
| 4.9    | Bestämmelser om hushållning med mark och vatten.....                                     | 239 |
| 4.10   | Miljökvalitetsnormer.....  | 245 |
| 4.10.1 | Behov och syfte.....   | 245 |
| 4.10.2 | Utformningen av miljökvalitetsnormer.....  | 251 |
| 4.10.3 | Tillämpningen av miljökvalitetsnormer.....   | 258 |
| 4.11   | Miljökonsekvensbeskrivningar och annat<br>beslutsunderlag.....                           | 272 |
| 4.11.1 | Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar.....   | 272 |
| 4.11.2 | Bakgrund och gällande bestämmelser.....  | 273 |
| 4.11.3 | När en miljökonsekvensbeskrivning krävs.....   | 277 |
| 4.11.4 | Tidigt samråd med länsstyrelsen och<br>enskilda.....                                     | 282 |
| 4.11.5 | Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning...  | 289 |
| 4.11.6 | Allmänhetens rätt att yttra sig över<br>miljökonsekvensbeskrivningen och<br>ansökan..... | 292 |
| 4.11.7 | Planer och planeringsunderlag m.m.....   | 298 |
| 4.12   | Organiserat friluftsliv och allemansrätten.....  | 300 |
| 4.12.1 | Organiserat friluftsliv och kommersialisering.   | 302 |
| 4.13   | Skydd av områden och arter.....  | 307 |
| 4.13.1 | Allmänna överväganden.....   | 307 |
| 4.13.2 | Områdesskydd och artskydd i miljöbalken.....   | 310 |
| 4.13.3 | Intresseprövning vid beslut om<br>områdesskydd.....                                      | 320 |
| 4.13.4 | Kulturresevat i miljöbalken.....   | 323 |
| 4.14   | Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....   | 325 |
| 4.14.1 | Sammansmältning av reglerna om<br>miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....             | 325 |
| 4.14.2 | EG-direktiv om utsläpp.....  | 329 |
| 4.14.3 | Prövningen enligt miljöbalken av<br>miljöfarlig verksamhet.....                          | 334 |
| 4.14.4 | Prövningens omfattning och möjligheter<br>att ompröva.....                               | 346 |
| 4.14.5 | Särskilda regler om hälsoskydd i balken.....   | 350 |
| 4.15   | Förorenade områden.....  | 358 |
| 4.15.1 | Ansvaret för efterbehandling av förorenade<br>mark- och vattenområden.....               | 358 |
| 4.15.2 | Miljöriskområden.....  | 361 |
| 4.16   | Vattenverksamhet.....  | 363 |
| 4.17   | Täkter, jordbruk m.m.....  | 376 |
| 4.17.1 | Täkter.....  | 376 |
| 4.17.2 | Regler för jordbruk och annan verksamhet<br>i naturen.....                               | 380 |
| 4.18   | Genteknik.....   | 384 |
| 4.18.1 | Gentekniklagens bestämmelser arbetas in<br>i miljöbalken.....                            | 390 |
| 4.18.2 | Märkningskrav införs.....  | 393 |
| 4.19   | Gemensamma regler om kemiska produkter och<br>biotekniska organismer.....                | 397 |
| 4.19.1 | Samordning av regler om kemiska<br>produkter och biotekniska organismer.....             | 397 |

|      |        |   |     |                  |
|------|--------|---|-----|------------------|
|      | 4.19.2 | Spridning av bekämpningsmedel .....   | 410 | Prop. 1997/98:45 |
|      | 4.19.3 | Bestämmelser om bränslen .....  | 412 |                  |
|      | 4.19.4 | Kontroll av kemiska produkter och<br>biotekniska organismer .....   | 413 |                  |
| 4.20 |        | Avfall och producentansvar .....  | 415 |                  |
|      | 4.20.1 | Regler om avfall och producentansvar<br>i balken .....  | 415 |                  |
|      | 4.20.2 | Definition av avfall .....  | 421 |                  |
|      | 4.20.3 | Särskilt om producentansvaret .....   | 424 |                  |
|      | 4.20.4 | Fastighetsinnehavarens och nyttjanderätts-<br>havarens möjligheter att på fastigheten själva<br>sörja för kompostering och annat omhänder-<br>tagande av avfall ..... | 428 |                  |
|      | 4.20.5 | Nedskräpning .....  | 430 |                  |
|      | 4.20.6 | Dumpningslagen .....  | 431 |                  |
|      | 4.20.7 | Gaturenhållning och skyltning .....   | 432 |                  |
| 4.21 |        | Regeringens tillåtlighetsprövning .....   | 433 |                  |
|      | 4.21.1 | Regeringsprövning av verksamheter som har<br>stor påverkan på miljön och naturresurserna ...  | 433 |                  |
|      | 4.21.2 | Obligatorisk regeringsprövning och<br>prövning efter förbehåll .....  | 438 |                  |
|      | 4.21.3 | Regeringsprövningen är en tillåtlighets-<br>prövning .....  | 441 |                  |
|      | 4.21.4 | Obligatorisk regeringsprövning av<br>trafikanläggningar med stor miljöpåverkan ...  | 444 |                  |
|      | 4.21.5 | Minskad obligatorisk regeringsprövning av viss<br>vattenverksamhet .....  | 450 |                  |
|      | 4.21.6 | Kommunalt veto .....  | 451 |                  |
| 4.22 |        | Regionala miljödomstolar .....  | 456 |                  |
|      | 4.22.1 | Inrättande av miljödomstolar .....  | 456 |                  |
|      | 4.22.2 | Prövningen i miljödomstolarna .....   | 463 |                  |
| 4.23 |        | Länsstyrelsernas prövning av ärenden om miljöfarlig<br>verksamhet .....   | 470 |                  |
| 4.24 |        | Prövningen av markavvattning .....  | 473 |                  |
| 4.25 |        | Särskilda tillståndsfrågor .....  | 478 |                  |
|      | 4.25.1 | Tidsbegränsade tillstånd .....  | 478 |                  |
|      | 4.25.2 | Tidigare underlåtenhet att fullgöra sina<br>skyldigheter .....  | 481 |                  |
| 4.26 |        | Sakägarbegreppet .....  | 482 |                  |
| 4.27 |        | Miljöorganisationers talerätt .....   | 486 |                  |
| 4.28 |        | Tillsyn .....   | 491 |                  |
|      | 4.28.1 | Vad är tillsyn? .....   | 492 |                  |
|      | 4.28.2 | Tillsynsmyndigheterna och deras<br>ansvarsfördelning .....  | 496 |                  |
|      | 4.28.3 | Närmare om fördelningen av<br>tillsynsansvaret .....  | 501 |                  |
|      | 4.28.4 | Verksamhetsutövarnas ansvar m.m. ....   | 512 |                  |
| 4.29 |        | Avgifter .....  | 514 |                  |
| 4.30 |        | Tillträde .....   | 517 |                  |
| 4.31 |        | Straff och förverkande .....  | 519 |                  |
|      | 4.31.1 | Straffbestämmelser i miljöbalken och<br>brottsbalken .....  | 519 |                  |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 4.31.2  | Brottsbeskrivningar och brottsbenämningar i miljöbalken .....                    | 522 |
| 4.31.3  | Kemikaliehantering och sanktioner .....  | 524 |
| 4.31.4  | Straffskalor, åtal och preskription .....  | 525 |
| 4.31.5  | Förverkande .....  | 531 |
| 4.32    | Miljösanktionsavgifter .....   | 531 |
| 4.32.1  | Miljösanktionsavgift vid överträdelse av miljöregler och meddelade villkor ..... | 531 |
| 4.32.2  | Avgränsningen när miljösanktionsavgift skall påföras .....                       | 535 |
| 4.32.3  | Miljösanktionsavgiftens storlek .....  | 538 |
| 4.32.4  | Beslut om påförande av avgift .....  | 543 |
| 4.33    | Ersättning vid ingripanden av det allmänna .....                                 | 546 |
| 4.33.1  | Principer för ersättning enligt miljöbalken .....                                | 546 |
| 4.33.2  | Ändringen av 2 kap. 18 § regeringsformen .....                                   | 558 |
| 4.34    | Skadestånd för vissa miljöskador .....   | 564 |
| 4.34.1  | Miljöskadelagen skall ingå i miljöbalken .....                                   | 564 |
| 4.34.2  | Skadestandsreglerna .....  | 565 |
| 4.35    | Utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet med en saneringsförsäkring .....     | 568 |
| 4.36    | Kommunernas, länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas roll .....          | 573 |
| 4.36.1  | Kommunerna .....   | 573 |
| 4.36.2  | Länsstyrelserna .....  | 575 |
| 4.36.3  | De centrala miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna .....                            | 576 |
| 4.37    | Miljöbalken införs .....   | 584 |
| 4.37.1  | Övergångsbestämmelser i särskilda promulgationslagar .....                       | 584 |
| 4.37.2  | Tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande .....                                 | 584 |
| 4.37.3  | Verksamhet som bedrivs när miljöbalken träder i kraft .....                      | 586 |
| 4.37.4  | Fortsatt giltighet av äldre beslut .....   | 590 |
| 4.37.5  | Miljöbalkens inledande bestämmelser .....  | 593 |
| 4.37.6  | Skydd av områden m.m. ....   | 608 |
| 4.37.7  | Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter .....                               | 612 |
| 4.37.8  | Processuella bestämmelser .....  | 623 |
| 4.37.9  | Tillsyn m.m. ....  | 635 |
| 4.37.10 | Sanktioner .....   | 637 |
| 4.37.11 | Ersättning och skadestånd m.m. ....  | 640 |
| 4.37.12 | Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet .....                       | 642 |
| 4.37.13 | Övriga lagförslag .....  | 643 |
| 4.38    | Ekonomiska konsekvenser av förslagen .....                                       | 644 |
| 4.38.1  | Rättsväsendet .....  | 645 |
| 4.38.2  | Länsstyrelserna .....  | 646 |
| 4.38.3  | Kommunerna .....   | 650 |
| 4.38.4  | Utbildning och information .....   | 651 |
| 4.38.5  | Finansiering .....   | 653 |
| 4.39    | Uppföljning .....  | 654 |



## **Innehåll i Del 2**

### **5 Författningskommentar**

5.1 Förslaget till miljöbalk

5.2 Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

5.3 Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning

5.4 Förslaget till lag om införande av miljöbalken

5.5 Förslaget till lag om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

5.6 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

5.7 Förslaget till ändring i brottsbalken

### **Bilagor**

Bilaga A - Jämförande paragrafregister

Bilaga 1 - Lagrådets yttrande

## **Innehåll i Del 3**

Bilaga 2–9

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen  
antar regeringens förslag till

1. miljöbalk,
2. lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet,
3. lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning,
4. lag om införande av miljöbalken,
5. lag om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet,
6. lag om ändring i konkurslagen (1987:672),
7. lag om ändring i brottsbalken.

## 2 Lagtext

### 2.1 Förslag till miljöbalk

Härigenom föreskrivs att i Sveriges rikets lag skall efter jordabalken införas en ny balk, benämnd miljöbalk, av följande lydelse.

#### **FÖRSTA AVDELNINGEN**

#### **Övergripande bestämmelser**

##### **1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde**

**1 §** Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

**2 §** Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas endast vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt enligt vad som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och ellagen (1997:857).

**3 §** I fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag.

Såvitt gäller skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete samt i sådana hänseenden i övrigt som huvudsakligen avser arbetsmiljön tillämpas bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160).

**4 §** I fråga om viss miljöfarlig verksamhet och viss vattenverksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsöverskridande överenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland.

**5 §** Regeringen får, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna balk, dock inte inom sådant ämnesområde för vilket föreskrifter måste meddelas i lag.

**6 §** I lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen finns föreskrifter om verkan av unionens fördrag och andra instrument samt de Europeiska gemenskapernas beslut.

## **2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.**

**1 §** När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande 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 förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet 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.

**2 §** Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

**3 §** Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

**4 §** För verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap.

För all verksamhet och alla åtgärder skall en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

**5 §** Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas.

**6 §** Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

**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 totalförsvsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

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

**8 §** Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

**9 §** Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om det finns särskilda skäl.

En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt.

Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §.

**10 §** Om en verksamhet eller åtgärd är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt kan regeringen tillåta denna, även om förutsättningarna är sådana som anges i 9 § andra stycket. Detta gäller dock inte om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälso-tillståndet.

Beslut enligt första stycket får förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen.

### **3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden**

**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.

**2 §** Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

**3 §** Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

**4 §** Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningens jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

**5 §** Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

**6 §** Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

**7 §** Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

**8 §** Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

**9 §** Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

**10 §** Om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

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

**1 §** De områden som anges i 2–7 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om det inte möter något hinder enligt 2–7 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket och 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket.

**2 §** Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil,

Kustområdet i Halland,

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden,

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus,

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund,

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö,

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde,

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland,

Öland,

Gotland,

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne,

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet,

Vänern med öar och strandområden,

Vättern med öar och strandområden,

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp,

Området Dalsland–Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr,

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun,

Mälaren med öar och strandområden,

Området Malingsbo–Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg,

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär,

Siljan och Orsajön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungens och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik,

Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik,

Vindelådalen,

Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

**3 §** Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1–11 och 17 inte komma till stånd.

**4 §** Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.



Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1–7 och 10–11 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som skall prövas enligt angivna lagrum.

**5 §** Inom fjällområdena Långfjället–Rogen, Sylarna–Helags, Skäckarfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken–Borgafjällen, Marsfjällen–Vardofjällen, Artfjället, Tärna–Vindelfjällen, Sarek–Mavas, Kebnekaise–Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennärings-, den bofasta befolkningens, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

**6 §** Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i nationalälvarna Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden samt i följande vattenområden med tillhörande käll- och biflöden:

|                  |   |
|------------------|---|
| I Dalälven       | Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Österdalälven uppströms Trängslet   |
| I Ljusnan        | Voxnan uppströms Vallhaga   |
| I Ljungan        | Ljungan uppströms Storsjön samt Gimån uppströms Holmsjön  |
| I Indalsälven    | Åreälven, Ammerån, Storån–Dammån samt Hårkan  |
| I Ångermanälven  | Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån–Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn samt Vojmån uppströms Vojmsjön |
| Vapstälven       |   |
| Moälven          |   |
| Lögdeälven       |   |
| Öreälven         |   |
| I Umeälven       | Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken   |
| Sävarån          |   |
| I Skellefteälven | källflödena uppströms Sädvajaure respektive Riebnes samt Malån  |
| Byskeälven       |   |
| Åbyälven         |   |
| I Luleälven      | Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjaktjajaure samt Pärlälven                                 |
| Råneälven        |   |
| Emån             |   |
| Bräkneån         |   |
| Mörrumsån        |   |
| Fylleån          |   |

I Enningdalsälven Enningdalsälven uppströms riksgåränsen till Norge Prop. 1997/98:45

Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte heller utföras i följande älvsträckor:

|                 |  |
|-----------------|--|
| I Klarälven     | sträckan mellan Höljes och Edebäck   |
| I Dalälven      | Västerdalälven nedströms Skiffsforsen samt Dalälven nedströms Näs bruk           |
| I Ljusnan       | sträckan mellan Hede och Svegsjön samt sträckan mellan Laforsen och Arbråsjöarna |
| I Ljungan       | sträckan mellan Havern och Holmsjön samt sträckan nedströms Viforsen             |
| I Indalsälven   | Lången nedströms Landösjön   |
| I Ångermanälven | Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön  |
| I Umeälven      | Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta   |

Första och andra stycket gäller inte vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

7 § Området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården är en nationalstadspark.

Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

## 5 kap. Miljökvalitetsnormer

### *Föreskrifter om miljökvalitet*

1 § Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer).

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

### *Vad miljökvalitetsnormer skall ange*

2 § Miljökvalitetsnormer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Miljökvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange

1. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljö i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer,
2. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller
3. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem.

Miljökvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.

Miljökvalitetsnormer skall vid behov omprövas.

### *Hur miljökvalitetsnormer skall uppfyllas*

**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 miljökvalitetsnormer.

**4 §** Verksamhet skall bedrivas så att miljökvalitetsnormer inte överträds.

Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds finns i 16 kap. 5 §. Bestämmelser om att tillstånd eller villkor för ett tillstånd får omprövas, om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds, finns i 24 kap. 5 § 2.

### *Åtgärdsprogram*

**5 §** Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Regeringen skall i sådana fall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas eller när behov uppkommer besluta ett sådant åtgärdsprogram eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta sådana åtgärdsprogram. Regeringen får överlåta till en myndighet att besluta om åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område överträds därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.

Innan en myndighet eller kommun upprättar ett åtgärdsprogram skall den samråda med myndigheter och kommuner som berörs samt med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. Ett

åtgärdsprogram som upprättas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige. Prop. 1997/98:45

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

**6 §** Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet som kan påverka de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som avses i 2 § första stycket. I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas,
2. de åtgärder som skall vidtas för att miljökvalitetsnormen skall vara uppfylld senast den tidpunkt som avses i 2 § andra stycket,
3. vilka myndigheter och kommuner som skall se till att angivna åtgärder vidtas, och
4. när de skall vara genomförda.

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

#### *Prövning av åtgärdsprogram*

**7 §** Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen.

#### *Åtgärdsplaner*

**8 §** Regeringen får upprätta sådana åtgärdsplaner som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner eller kommunalförbund skall upprätta sådana åtgärdsplaner.

#### *Mätning och kontroll*

**9 §** Regeringen skall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat.

### **6 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag**

#### *När det krävs en miljökonsekvensbeskrivning*

**1 §** En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9, 11 och 12 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med

stöd av balken. En sådan skall finnas även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.

Regeringen får föreskriva att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i dispensärenden eller andra ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Regeringen får även föreskriva om undantag från skyldigheten enligt första stycket att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter vars miljö-påverkan kan antas bli mindre betydande.

**2 §** Om det behövs för att miljöpåverkan skall kunna bedömas, får regeringen föreskriva att det skall finnas en miljökonsekvensbeskrivning

1. i ärenden enligt annan lag, av vilken det framgår att hänsyn till människors hälsa eller miljön skall beaktas vid lagens tillämpning,

2. i särskilda ärenden av annat slag inom miljöbalkens område än som avses i 1 §.

I fråga om sådana miljökonsekvensbeskrivningar som avses i första stycket gäller vad som sägs i detta kapitel, om inte något annat har föreskrivits.

#### *Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar*

**3 §** Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

#### *Tidigt samråd och beslut om betydande miljöpåverkan*

**4 §** Alla som avser att bedriva verksamhet eller vidta någon åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken skall tidigt samråda med länsstyrelsen. De skall även samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda och göra det i god tid och i behövlig omfattning innan de gör en ansökan om tillstånd och upprättar den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 §. Före samrådet skall den som avser att bedriva verksamheten till länsstyrelsen och enskilda som särskilt berörs lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan.

Vad som sägs i första stycket gäller också för ärenden för vilka en miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt 1 § andra stycket.

Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet får inte

överklagas. Innan beslut fattas skall yttrande i frågan begäras in från tillsynsmyndigheten i de fall denna inte är länsstyrelsen. Prop. 1997/98:45

Regeringen får föreskriva om vilka slags verksamheter och åtgärder som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

#### *Utökat samråd med miljökonsekvensbedömning*

**5 §** Om länsstyrelsen enligt 4 § beslutar att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall ett förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid ett sådant förfarande skall den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden samråda med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet skall avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av miljökonsekvens-beskrivningen.

**6 §** Om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, skall den ansvariga myndighet som regeringen bestämmer informera det landets ansvariga myndighet om den planerade verksamheten eller åtgärden och ge den berörda staten och den allmänhet som berörs där möjlighet att delta i ett samrådsförfarande om ansökan och miljökonsekvensbedömningen.

Sådan information skall också lämnas om en annan stat som kan antas bli utsatt för en betydande miljöpåverkan begär det.

#### *Vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla*

**7 §** En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §, däribland

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

2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm 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.

I ett beslut enligt 4 § tredje stycket om att betydande miljöpåverkan kan antas får länsstyrelsen ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas när alternativa utformningar som avses i första stycket 4 redovisas.

För verksamheter eller åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall en miljökonsekvensbeskrivning innehålla vad som anges i första stycket, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning.

### *Kungörande samt tillfälle att yttra sig*

**8 §** När en miljökonsekvensbeskrivning upprättats i ett mål eller ärende om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, skall detta kungöras tillsammans med kungörelsen om ansökan enligt 19 kap. 4 § och 22 kap. 3 §. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats i något annat mål eller ärende som rör en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall detta kungöras. Har en ansökan gjorts skall kungörelsen ske tillsammans med kungörelsen av ansökan. Därefter skall ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen hållas tillgängliga för allmänheten, som skall beredas tillfälle att yttra sig över dessa innan målet eller ärendet prövas.

När dom eller beslut har meddelats i målet eller ärendet skall detta kungöras. Samtidigt skall också kungöras hur allmänheten kan få tillgång till information om innehållet. Vidare skall den ansvariga myndigheten i den stat med vilken samråd hållits enligt 6 § informeras.

### *Godkännande och beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen*

**9 §** Den myndighet som skall pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning skall genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i detta kapitel. Ett sådant ställningstagande får inte överklagas särskilt utan endast i samband med att avgörandet i målet eller ärendet överklagas.

Vid prövningen av ansökan skall myndigheten beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden enligt 4–6 och 8 §§.

### *Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar*

**10 §** En miljökonsekvensbeskrivning samt förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall bekostas av den som gjort en ansökan som avses i 1 § eller i annat fall är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

**11 §** Varje myndighet som skall tillämpa denna balk skall se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (1987:10) och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet.

Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa.

**12 §** Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa denna balk samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

**13 §** 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

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.

## **ANDRA AVDELNINGEN**

### **Skydd av naturen**

#### **7 kap. Skydd av områden**

##### *Allemansrätt m.m.*

**1 §** Var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den.

##### *Nationalpark*

**2 §** Ett mark- eller vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande av regeringen förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.



**3 §** Föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker och om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparker får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

#### *Naturresevat*

**4 §** Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturresevat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet.

Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturresevat.

**5 §** I ett beslut om att bilda naturresevat skall skälen för beslutet anges.

I beslutet skall också anges de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med resevatet, såsom förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. En inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året.

Om det senare visar sig finnas nya skäl eller behövas ytterligare inskränkningar för att uppnå syftet med skyddet, får länsstyrelsen eller kommunen meddela beslut om detta.

**6 §** Om det behövs för att tillgodose syftet med ett naturresevat, får länsstyrelsen eller kommunen förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla sådana intrång som att det inom området

1. anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar,
2. bereds tillträde till mark för allmänheten där allmänheten annars inte har rätt att vistas,
3. utförs gallring, röjning, slåtter, plantering, betesdrift, avspärning eller liknande åtgärder, eller
4. genomförs undersökningar av djur- och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden.

**7 §** Länsstyrelsen eller kommunen får helt eller delvis upphäva beslut som den har meddelat enligt 4–6 §§, om det finns synnerliga skäl.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturresevat, om det finns särskilda skäl. Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Att regeringens tillåtelse behövs i vissa fall innan det beslutas om upphävande eller dispens för ett sådant särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde som anges i 28 § följer av 29 §.

Beslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.

**8 §** Beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Mindre avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

#### *Kulturresevat*

**9 §** Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. På ett sådant område skall bestämmelserna i 4–6 §§ tillämpas. Att det inom ett område finns en byggnad eller anläggning som är skyddad som byggnadsminne, kyrkligt kulturminne eller fast fornlämning enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. hindrar inte att området förklaras som kulturresevat.

I fråga om beslut enligt denna paragraf gäller också 7 och 8 §§.

#### *Naturminne*

**10 §** Ett särpräglad naturföremål får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturminne, om det behöver skyddas eller vårdas särskilt. Förklaringen får omfatta även det område på marken som krävs för att bevara naturföremålet och ge det behövt utrymme.

Vad som i 5–8 §§ föreskrivs om naturreservat skall gälla även för naturminnen.

#### *Biotopskyddsområde*

**11 §** Mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förklaras som biotopskyddsområde. Sådana förklaringar får avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet.

Inom biotopskyddsområde får inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag skall vara biotopskyddsområden, får den i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. Dispens får endast medges om det finns särskilda skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotopskyddsområde. Innan det vidtas någon åtgärd skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut om biotopskyddsområde skall gälla omedelbart även om det överklagas. Prop. 1997/98:45

### *Djur- och växtskyddsområde*

**12 §** Om det utöver förbud enligt 8 kap. 1 och 2 §§ eller förbud och begränsningar enligt jakt- och fiskelagstiftningen behövs särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får länsstyrelsen eller kommunen meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

### *Strandskyddsområde*

**13 §** Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

**14 §** Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Området får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

Ett beslut om att utvidga strandskyddet skall gälla omedelbart även om det överklagas.

**15 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall vara omfattat av strandskydd, om det finns särskilda skäl. Upphör området att ingå i detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd.

**16 §** Inom strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,
4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller

5. andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter. Prop. 1997/98:45

#### **17 §** Förbuden i 16 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål, eller

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna balk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att förbuden i 16 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

**18 §** Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 16 §, om det finns särskilda skäl. Om dispens meddelas, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

#### *Miljöskyddsområde*

**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.

**20 §** För miljöskyddsområde skall regeringen eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Länsstyrelsen får meddela dispens från föreskrifter som har meddelats för ett miljöskyddsområde, om det finns särskilda skäl.

I 10 kap. finns särskilda bestämmelser om miljöriskområden.

#### *Vattenskyddsområde*

**21 §** Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

**22 §** För ett vattenskyddsområde skall länsstyrelsen eller kommunen meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över

fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Om det behövs, får länsstyrelsen eller kommunen föreskriva att skyltar eller stängsel skall sättas upp och att annans mark får tas i anspråk för detta. Föreskrifterna skall gälla omedelbart, även om de överklagas.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett vattenskyddsområde, om det finns särskilda skäl.

### *Marinvetenskaplig forskning*

**23 §** För att skydda den marina miljön får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att marinvetenskaplig forskning inom svenskt sjöterritorium inte får bedrivas från forskningsfartyg som är registrerade i eller tillhör en annan stat utan att det finns tillstånd för forskningen eller utan att den har anmälts.

Tillstånd får begränsas till viss tid och förenas med villkor.

### *Interimistiska förbud*

**24 §** När en fråga har väckts om att ett område eller ett föremål skall skyddas som naturreservat, kulturresevat, naturminne eller vattenskyddsområde eller om att ett redan skyddat sådant område eller föremål skall få utökat skydd, får länsstyrelsen eller kommunen för viss tid dock högst tre år meddela förbud mot att sådana åtgärder vidtas utan tillstånd som berör området eller föremålet och som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl, får förbudet förlängas att gälla i ytterligare högst ett år. Om det finns synnerliga skäl, får förbudet därefter förlängas att gälla i ytterligare högst ett år.

Ett förbud enligt första stycket skall gälla omedelbart även om det överklagas.

### *Intresseprövning*

**25 §** Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel skall hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.

**26 §** Dispens enligt 7, 9–11, 18, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

**27 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall förlöpande föra en förteckning över naturområden som bör beredas skydd i enlighet med internationella åtaganden eller nationella mål om skydd av sådana områden. Av förteckningen skall det framgå vilket internationellt åtagande eller nationellt mål som har föranlett att området har tagits upp i förteckningen.

Ett område som tagits upp i förteckningen skall prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet.

#### *Särskilt skydds- eller bevarandeområde*

**28 §** Regeringen får förklara ett naturområde som särskilt skyddsområde om området enligt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar är särskilt betydelsefullt för skyddet av sådana fåglar.

Ett område som av Europeiska gemenskapernas kommission har utpekats som ett område av intresse för gemenskapen skall av regeringen förklaras som särskilt bevarandeområde enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Regeringen får efter samråd med kommissionen upphäva en förklaring enligt första eller andra stycket, om områdets naturvärden inte längre motiverar en sådan förklaring.

**29 §** För ett område som förklarats som särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde får beslut om helt eller delvis upphävande av områdesskydd, om dispens från skyddsföreskrifter eller om tillstånd enligt sådana föreskrifter inte meddelas utan regeringens tillåtelse.

Detta gäller inte beslut om dispens eller tillstånd, om det är uppenbart att verksamheten inte kommer att orsaka mer än obetydlig skada på områdets naturvärden.

#### *Ordningsföreskrifter*

**30 §** Föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område som skyddas enligt detta kapitel och om ordningen i övrigt inom området får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. I de fall kommunen beslutar om skydd av ett område får den meddela sådana föreskrifter.

Föreskrifterna skall gälla omedelbart, även om de överklagas.

**31 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att en kommun i stället för länsstyrelsen skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 18 §.

## **8 kap. Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter**

**1 §** Föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet döda, skada eller fånga vilt levande djur eller att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter får meddelas, om det finns risk för att en vilt levande djurart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art. Förbudet får dock inte gälla fall då ett sådant djur måste dödas, skadas eller fångas till försvar mot angrepp på person eller värdefull egendom.

Särskilda bestämmelser gäller om att döda eller fånga vilt levande djur av viss art, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske.

**2 §** Föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet ta bort, skada eller ta frö eller andra delar från vilt levande växter får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter får meddelas, om det finns risk för att en vilt levande växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art.

**3 §** För att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller naturmiljön får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av djur- eller växtarter i naturmiljön.

Detta gäller inte när sådana föreskrifter finns i annan lag.

I 13 kap. finns särskilda bestämmelser om genetiskt modifierade organismer.

**4 §** För att skydda vilt levande djur- eller växtarter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter eller handel med dem. Sådana föreskrifter får meddelas, om det behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området eller av andra skäl. Föreskrifterna får också reglera motsvarande befattningsmedel med ägg, rom eller bon eller med andra produkter som har utvunnits av djur eller växter.

Föreskrifterna får innefatta förbud mot eller krav på tillstånd eller andra särskilda villkor för sådana åtgärder som anges i första stycket.

5 § Föreskrifter eller beslut i enskilda fall enligt detta kapitel skall gälla Prop. 1997/98:45 omedelbart, även om de överklagas.

## TREDJE AVDELNINGEN

### Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter

#### 9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

##### *Definitioner*

1 § Med miljöfarlig verksamhet avses

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

2 § Med avloppsvatten avses

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,
2. vatten som använts för kylning,
3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller
4. vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

3 § Med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

##### *Allmänna bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*

4 § Om det finns särskilda skäl med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, får regeringen för en viss del av landet meddela föreskrifter eller beslut om förbud mot att

1. släppa ut avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar, eller
2. lägga upp fasta ämnen.

Detta gäller om sådan verksamhet kan leda till att vattenområden, marken eller grundvattnet kan förorenas eller på annat sätt påverkas menligt.

5 § För att skydda människors hälsa eller miljön får regeringen, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, också i andra



fall än som avses i 4 § i fråga om miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Om det finns särskilda skäl, får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter.

Om det behövs, får regeringen meddela föreskrifter om sådana försiktighetsmått som går utöver vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller andra internationella åtaganden.

### *Tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet*

**6 §** Regeringen får föreskriva att det skall vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
2. släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten,
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas, eller
4. bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 1–3, om den ändras med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt och det inte är fråga om en mindre ändring.

Även om tillståndsplikt enligt första stycket inte har föreskrivits får tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd.

**7 §** Avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras.

Regeringen får föreskriva att det skall vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts inrätta eller ändra sådana avloppsanordningar eller andra inrättningar.

Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter enligt andra stycket.

**8 §** Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av miljödomstol.

Regeringen får föreskriva att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter skall prövas av länsstyrelsen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd skall pröva frågor om tillstånd. Tillstånd som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets

materielverk eller Försvarets radioanstalt skall alltid prövas av länsstyrelsen. Prop. 1997/98:45

Anmälan om miljöfarlig verksamhet skall enligt vad regeringen föreskriver göras till generalläkaren, länsstyrelsen eller kommunen.

### *Särskilda bestämmelser om hälsoskydd*

**9 §** Bostäder och lokaler för allmänna ändamål skall brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer och hållas fria från ohyra och andra skadedjur.

Ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

**10 §** Anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer.

Om det inte krävs tillstånd enligt 11 kap., får en kommun föreskriva att det ändå skall krävas tillstånd av kommunen eller anmälan till denna för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma. Detta gäller om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa skall uppkomma. Kommunen får också föreskriva anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden.

**11 §** Regeringen får föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår.

Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.

**12 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i andra fall än som avses i 10 och 11 §§ meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.

I föreskrifter enligt första stycket får anges att verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att kommunen har lämnat tillstånd eller en anmälan har gjorts till kommunen.

**13 §** Kommunala föreskrifter som meddelas till skydd mot olägenheter för människors hälsa får inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

*Ansvar för utredning och efterbehandling*

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

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

**3 §** Kan inte någon verksamhetsutövare utföra eller bekosta efterbehandling av en förorenad fastighet är var och en efterbehandlingsansvarig som förvärvat fastigheten och vid förvärvet känt till föroreningarna eller då borde ha upptäckt dem. Avser förvärvet en privatbostadsfastighet enligt 1 kap. 5 § kommunalskattelagen (1928:370) ansvarar endast en förvärvare som känt till föroreningen. I fråga om förorenad byggnad eller anläggning gäller detsamma den som förvärvat den fastighet där byggnaden eller anläggningen är belägen. Med förvärv av fastighet likställs förvärv av tomträtt.

Första stycket tillämpas inte när en bank har förvärvat en fastighet för att skydda fordran enligt 2 kap. 8 § bankrörelselagen (1987:617).

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

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

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

**6 §** Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 § första stycket. En verksamhetsutövare som visar att hans eller hennes bidrag till föroreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.

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

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

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

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

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

### *Upplysningsskyldighet*

**9 §** Den som äger eller brukar en fastighet skall oavsett om området tidigare ansetts förorenat genast underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening på fastigheten och föroreningen kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

### *Miljöriskområden*

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

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

**12 §** När ett område förklaras som miljöriskområde skall länsstyrelsen besluta om inskränkningar i markanvändningen eller om att vissa åtgärder som fastighetsägare eller någon annan vill vidta skall vara

förenade med villkor eller skall föregås av en anmälan till tillsynsmyndigheten.

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

- att belastningen av föroreningar i och omkring området kan komma att öka,
- att den miljömässiga situationen annars försämras, eller
- att framtida efterbehandlingsåtgärder försvåras.

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

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

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

## **11 kap. Vattenverksamhet**

### *Kapitlets innehåll*

**1 §** I detta kapitel finns bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar. Bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar finns också i lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

### *Definitioner*

**2 §** Med vattenverksamhet avses

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledande av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
2. bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,
3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta, och
4. åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden

är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning). Prop. 1997/98:45

**3 §** Med vattenanläggning avses en sådan anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till anläggningen.

**4 §** Med vattenområde avses ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd.

**5 §** Med vattentäkt avses bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.

Med vattenreglering avses ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet.

Med vattenöverledning avses vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

#### *Särskilda förutsättningar för vattenverksamhet*

**6 §** En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.

I fråga om vissa vattenanläggningar finns ytterligare bestämmelser i 19 och 20 §§ elberedskapslagen (1997:228).

**7 §** En vattenverksamhet skall utföras så att den inte försvårar annan verksamhet som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång och som främjar allmänna eller enskilda ändamål av vikt. Detta krav gäller om vattenverksamheten kan utföras på detta sätt utan oskäligen kostnad.

**8 §** Den som vill bedriva en vattenverksamhet som kan skada fisket är skyldig att utan ersättning vidta och för framtiden underhålla behövliga anordningar för fiskens framkomst eller fiskets bestånd, släppa fram vatten för ändamålet samt iaktta de villkor i övrigt som på grund av verksamheten kan behövas till skydd för fisket i det vatten som berörs av vattenverksamheten eller i angränsande vattenområde. Om nyttan av en ifrågasatt anordning eller ett villkor inte skäligen kan anses motsvara den kostnad som verksamhetsutövaren därigenom skulle förorsakas, kan verksamhetsutövaren befrias från en sådan skyldighet.

Vad som i denna paragraf sägs om fisk skall gälla även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Bestämmelser om särskilda fiskeavgifter som får bestämmas i stället för att det meddelas villkor enligt första stycket finns i 6 kap. 5 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

**9 §** För vattenverksamhet krävs det tillstånd enligt denna balk, om inte något annat följer av bestämmelserna i detta kapitel. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte skall prövas av miljödomstolen enligt 7 kap. 19 och 20 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Den som vill bedriva vattenverksamhet får ansöka om tillstånd även om det inte krävs tillstånd för verksamheten.

Bestämmelser om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledning av grundvatten tas ur bruk finns i 23 §.

**10 §** Om det krävs tillstånd till en vattenverksamhet, får arbeten av större omfattning i anslutning till verksamheten inte påbörjas innan tillstånd har meddelats.

**11 §** Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruks-fastighets husbehovsbrukning eller värmeförsörjning,
2. utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, eller
3. utförande av anläggningar för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

**12 §** Tillstånd enligt denna balk behövs inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

Av 13 § följer att första stycket inte gäller markavvattning eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, andra åtgärder för avvattning av mark.

**13 §** Markavvattning får inte utföras utan tillstånd. Vidare krävs tillstånd, i den utsträckning regeringen föreskriver det, för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark i de fall åtgärden kan förväntas få en bestående negativ effekt på växt- och djurlivet.

För dränering av jordbruksmark genom täckdikning med dräneringsrör som har en största diameter av 300 millimeter krävs det dock tillstånd endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamheten.

Ett tillstånd till markavvattning eller annan åtgärd för att avvattna mark skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skada på allmänna eller enskilda intressen. I tillståndet skall anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda.

Tillstånd enligt denna balk behövs inte för markavvattning i samband med torvtäkt om koncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m.

**14 §** Regeringen får förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt detta kapitel i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras.

Länsstyrelsen får meddela dispens från ett förbud som meddelats enligt första stycket om det finns särskilda skäl.

Om dispens meddelas enligt andra stycket fordras för utförandet av markavvattningen att tillstånd söks enligt 9 §. Beslutet om dispens upphör att gälla om tillstånd till markavvattningen meddelas.

**15 §** Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp.

Om arbetena berör en fastighet som tillhör någon annan, skall fastighetsägaren alltid underrättas innan arbetena påbörjas.

Om fisket kan skadas, skall anmälan om de planerade arbetena göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas.

**16 §** Arbeten får utföras utan föregående tillstånd, om det till följd av en skada eller för att förebygga en skada är nödvändigt att tillståndspliktiga ändrings- eller lagningsarbeten utförs genast. Ansökan om godkännande av arbetena skall dock göras snarast möjligt.

Åtgärder som strider mot bestämmelser om innehållande och tappning av vatten får vidtas utan föregående tillstånd, om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av någon annan sådan orsak. Ansökan om godkännande av åtgärderna skall dock göras snarast möjligt.

### *Underhållsansvar*

**17 §** Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Om vattenanläggningen med stöd av en särskild rättighet utförts på någon annans mark och äganderätten till anläggningen övergått till markägaren till följd av att rättigheten upphört, kvarstår underhållsskyldigheten för den som var rättighetshavare.

Den som enligt 28 kap. 12 § har fått rätt att använda någon annans vattenanläggning är tillsammans med ägaren skyldig att underhålla anläggningen, om inte miljödomstolen bestämt något annat.

I 20 och 21 §§ samt i 24 kap. 4 § andra stycket finns bestämmelser om överflyttning av underhållsskyldigheten.

**18 §** Den som är skyldig att underhålla en dammanläggning för vattenreglering skall ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot utströmmande vatten (dammhaveri). Detta gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som den underhållsskyldige svarar för har vållat skadan.



En underhållsskyldig som visar att dammhaveriet orsakats av en krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror är dock fri från ansvar.

### *Utrivning m.m.*

**19 §** Tillstånd enligt denna balk skall alltid lämnas till utrivning av en vattenanläggning i ytvatten, om inte förordnande meddelas enligt 20 §.

**20 §** I stället för att lämna tillstånd att riva ut en vattenanläggning i ytvatten får miljödomstolen på begäran av ägaren av en fastighet som skulle skadas av utrivningen förordna att skyldigheten att underhålla anläggningen och fullgöra övriga skyldigheter som ligger på anläggningens ägare skall övergå på fastighetsägaren till dess något annat bestäms.

Till skydd för allmänna intressen får efter åtagande ett sådant förordnande också meddelas för staten, en kommun eller ett vattenförbund.

Förordnande får inte meddelas, om det kan antas att fastighetsägaren inte kan fullgöra skyldigheterna eller om det med hänsyn till den sökande eller till allmänna intressen anses mera angeläget att anläggningen rivs ut.

Om ägaren av en vattenanläggning vållas skada av att anläggningen bibehålls, skall den som övertar ansvaret för anläggningen betala skälig ersättning för skadan.

**21 §** Om en fastighet övergår till en ny ägare och den tidigare ägaren är underhållsskyldig efter övertagande enligt 20 § första stycket, svarar den nya ägaren för de skyldigheter som följer av övertagandet.

Övertagandet enligt 20 § första stycket skall antecknas i inskrivningsregistret.

**22 §** Om det kan uppkomma fara för allmänna eller enskilda intressen genom att en anläggning för bortledning av grundvatten helt eller delvis tas ur bruk, skall anläggningens ägare hämta in miljödomstolens tillstånd.

Skälig ersättning skall betalas, om en sådan åtgärd medför skada på någon annans egendom genom bestående ändring i vattenförhållandena.

### *Viss vattenverksamhet som har prövats i annan ordning*

**23 §** Tillstånd skall lämnas till följande vattenverksamhet, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 §§ har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,

2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,

4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

## 12 kap. Täkter, jordbruk och annan verksamhet

### *Täkter*

**1 §** Det krävs tillstånd av länsstyrelsen för täkt av berg, sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter. För husbehov får dock markinnehavare vidta sådana åtgärder utan tillstånd, om inte annat följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att åtgärder enligt första stycket för markinnehavarens husbehov inte får vidtas utan tillstånd. Tillståndsplikt enligt detta stycke får föreskrivas om åtgärderna kan antas motverka hushållningen av de i första stycket angivna naturresurserna eller medföra en icke obetydlig skada på miljön.

Första och andra stycket gäller inte

1. åtgärder i vattenområden som kräver tillstånd enligt 11 kap.,
2. åtgärder som kräver tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, eller
3. täkt av torv som bearbetningskoncession har lämnats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

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

Vid prövning av en ansökan om tillstånd för täkt av matjord skall beaktas behovet av brukningsbar jordbruksmark.

**3 §** Tillstånd till täkt får lämnas endast om det ställs säkerhet för de villkor som skall gälla för tillståndet. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria den sökande från kravet på säkerhet. Ytterligare bestämmelser om säkerhet finns i 16 kap. 3 §.

**4 §** Ägaren eller annan innehavare av marken är skyldig att tåla åtgärder i enlighet med villkor i täkttillståndet.

**5 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som exploaterar en täkt som kräver tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller för den som bedriver stenkrossrörelse att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs som underlag för planering av naturvården.

Regeringen får föreskriva att den som innehar tillstånd till täkt som avses i första stycket skall lämna uppgift till länsstyrelsen om vem som är exploatör av täkten.

När uppgift saknas om vem som är exploatör av en täkt för vilken tillstånd getts, skall vid tillämpningen av denna paragraf eller föreskrifter som meddelats med stöd av paragrafen tillståndshavaren anses som exploatör av täkten.

### *Anmälan för samråd*

**6 §** Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.

### *Miljöhänsyn i jordbruket*

**7 §** Med jordbruksmark avses i 8 och 9 §§ sådan åkermark och betesmark som ingår i fastighet som är taxerad som lantbruksenhet. Bestämmelserna i samma paragrafer skall dock inte tillämpas på jordbruksmark

1. som ingår i fastighet, som har bildats för annat ändamål än jordbruk och som därefter inte har taxerats, eller
2. som i detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) är avsedd för annat ändamål än jordbruk.

**8 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn till natur- och kulturvärden som skall tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket, såsom i fråga om skyddet av odlings- och kulturlandskapet samt djur- och växtlivet. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande

att pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten avsevärt försvåras. Prop. 1997/98:45

**9 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att jordbruksmark får tas ur jordbruksproduktion först efter anmälan till länsstyrelsen, om inte åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön.

Första stycket gäller inte om marken tas i anspråk för verksamhet vars tillåtlighet har prövats i särskild ordning.

**10 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som skäligen kan behövas från miljöskyddssynpunkt i fråga om

1. begränsningar av antalet djur i ett jordbruk,
2. försiktighetsmått för gödselhanteringen, och
3. växtodlingen.

### *Vilthägn*

**11 §** Vilthägn får inte uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen på områden där allmänheten får färdas fritt.

Vid tillståndsprövningen skall behovet av skydd för friluftslivet och naturmiljön beaktas.

Tillstånd till vilthägn inom ett strandskyddsområde får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

### *Föreskrifter om tillståndsplikt*

**12 §** Regeringen får föreskriva om sådan tillståndsplikt för verksamheter eller åtgärder som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

## **13 kap. Genteknik**

### *Tillämpningsområde*

**1 §** Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer. Bestämmelserna skall också tillämpas när produkter som innehåller eller består av sådana organismer släpps ut på marknaden.

Syftet med bestämmelserna är, utöver vad som sägs i 1 kap. 1 § första stycket, att säkerställa att särskilda etiska hänsyn tas vid sådan verksamhet som avses i första stycket.

**2 §** Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kapitlets tillämpning i fråga om organismer som har tagits fram med sådana

beprövade metoder för genetisk modifiering som har visat sig inte medföra några risker från hälso- och miljösynpunkt. Prop. 1997/98:45

### *Definitioner*

**3 §** Med organism avses en biologisk enhet som kan föröka sig eller föra över genetiskt material.

**4 §** Med genetiskt modifierad organism avses en organism där det genetiska materialet har ändrats på ett sätt som inte inträffar naturligt genom parning eller naturlig rekombination.

**5 §** Med innesluten användning avses en verksamhet där någon modifierar organismer genetiskt eller odlar, förvarar, använder, transporterar, destruerar eller gör sig kvitt sådana genetiskt modifierade organismer och där fysiska hinder, eller en kombination av fysiska och kemiska eller biologiska hinder, används för att begränsa dessa organismers kontakt med allmänheten och miljön.

**6 §** Med avsiktlig utsättning avses ett avsiktligt införande av genetiskt modifierade organismer i miljön utan någon särskild inneslutning.

**7 §** Med uttrycket släppa ut på marknaden avses att tillhandahålla eller göra en produkt tillgänglig för någon annan.

### *Krav på utredning för bedömning av skaderisker*

**8 §** Innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer skall föregås av en utredning. Den skall kunna läggas till grund för en tillfredsställande bedömning av vilka hälso- och miljöskador som organismerna kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. En sådan utredning skall också göras innan en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer släpps ut på marknaden.

**9 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sådan utredning som avses i 8 §.

### *Etiska hänsyn och försiktighetsmått*

**10 §** Särskilda etiska hänsyn skall tas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer liksom när en produkt som innehåller eller består av sådana organismer släpps ut på marknaden.

**11 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får Prop. 1997/98:45  
meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått.

#### *Tillståndskrav och anmälningsskyldighet*

**12 §** Det krävs tillstånd för att genomföra en avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer eller för att släppa ut en produkt som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden.

**13 §** Ett tillstånd får lämnas endast om verksamheten är etiskt försvarbar.

**14 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs till skydd för människors hälsa och miljön för att få tillstånd enligt 12 §.

**15 §** Regeringen eller tillståndsmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt 12 §.

**16 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på tillstånd till eller anmälan av innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, om det behövs av hälso- eller miljöskäl.

**17 §** En ansökan om tillstånd och en anmälan görs hos den myndighet som regeringen föreskriver.

Frågor om tillstånd skall prövas inom den tid som regeringen föreskriver.

Ett tillstånd gäller i fem år, om inte något annat sägs i tillståndsbeslutet.

#### *Märkning*

**18 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som släpper ut en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer på marknaden skall märka produkten.

#### *Gentekniknämnden*

**19 §** En särskild nämnd, Gentekniknämnden, skall följa utvecklingen på genteknikområdet, bevaka de etiska frågorna och ge råd om användningen av gentekniken.

Regeringen meddelar föreskrifter om Gentekniknämndens uppgifter samt bestämmelser om nämndens sammansättning och arbetsformer.

*Tillämpningsområde*

**1 §** Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas på kemiska produkter och biotekniska organismer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att balkens bestämmelser om kemiska produkter skall tillämpas på en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, om varan på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skada på människor eller miljön eller andra intressen som skall skyddas genom denna balk.

*Definitioner*

**2 §** Med kemisk produkt avses ett kemiskt ämne och beredningar av kemiska ämnen.

**3 §** Med bioteknisk organism avses en sådan produkt som har framställts särskilt i bekämpningssyfte eller något annat tekniskt syfte och som helt eller delvis består av eller innehåller levande mikroorganismer, däribland virus, eller nematoder, insekter eller spindeldjur.

**4 §** Med hantering av kemisk produkt eller bioteknisk organism avses en verksamhet eller åtgärd som utgörs av tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

**5 §** Med kemiskt bekämpningsmedel avses en kemisk produkt som är avsedd för att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer, däribland virus, förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom.

Som kemiskt bekämpningsmedel skall inte anses

1. kemiska produkter som är avsedda att användas vid beredning av livsmedel, läkemedel eller foder,

2. färger, fernissor, tjäror och andra kemiska produkter som är avsedda att huvudsakligen begagnas för andra ändamål än som avses i första stycket, om de inte genom särskild benämning eller på något annat sätt anges vara avsedda som bekämpningsmedel.

**6 §** Med biologiskt bekämpningsmedel avses en bioteknisk organism som framställts särskilt för att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer, däribland virus, förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom.

**7 §** Den som tillverkar eller till Sverige för in en kemisk produkt eller en bioteknisk organism skall se till att det finns en tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten eller organismen kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Den skall innehålla en bedömning av produktens egenskaper från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och visa

1. de ämnen eller organismer som kan ge produkten eller organismen farliga egenskaper,
2. arten och graden av de farliga egenskaperna,
3. de åtgärder som behövs för att skydda människors hälsa och miljön vid hanteringen, och
4. de åtgärder som behövs för att ta hand om avfall från produkten eller organismen.

#### *Produktinformation*

**8 §** Den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller överlåter en kemisk produkt eller bioteknisk organism skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön (produktinformation).

#### *Uppgiftsskyldighet*

**9 §** Den som yrkesmässigt hanterar eller för in till eller ut ur Sverige en kemisk produkt eller bioteknisk organism, skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller efter regeringens bemyndigande myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten eller organismen och dess hantering som kan behövas för att bedöma de hälso- eller miljörisker som är förknippade med produkten eller organismen samt dess hantering, införsel eller utförsel.

#### *Produktregister*

**10 §** Kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige skall registreras i ett produktregister enligt de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar. Registret skall föras av den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen får föreskriva att det även skall finnas ett motsvarande produktregister för biotekniska organismer.



**11 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller till Sverige föra in en kemisk produkt eller bioteknisk organism som inte tidigare varit i bruk i landet, skall göra en anmälan om tillverkningen eller införseln samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter. En sådan anmälan skall göras till den myndighet som regeringen bestämmer och inom den tid som regeringen eller myndigheten bestämmer.

### *Tillstånd*

**12 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillstånd för

1. import av särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen,
2. yrkesmässig överlåtelse av särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer, och
3. annan hantering av särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer.

### *Godkännande av bekämpningsmedel*

**13 §** Kemiska eller biologiska bekämpningsmedel får inte importeras från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen, släppas ut på marknaden eller användas utan att vara godkända enligt 14 § av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

**14 §** Ett godkännande får lämnas om medlet är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt och behövs för de bekämpningsändamål som anges i 5 eller 6 §.

Är ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel redan godkänt i ett annat medlemsland inom Europeiska unionen eller i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i enlighet med rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden skall, om sökanden begär det, medlet godkännas, om jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden som är relevanta för användningen av medlet är jämförbara.

Ett godkännande får meddelas för högst fem år. Om det finns särskilda skäl får dock ett godkännande meddelas för högst tio år.

**15 §** Ansökan om godkännande av ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel skall göras hos den myndighet som regeringen bestämmer av den som ansvarar för att produkten först släpps ut på marknaden inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den som ansöker om godkännande skall ha ett fast kontor inom gemenskapen eller EES.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de uppgifter som skall lämnas i samband med en ansökan om godkännande. Gäller ansökan ett bekämpningsmedel som redan är godkänt i ett annat medlemsland inom Europeiska unionen eller i ett land inom EES och den sökande begär det, får krav på upprepning av redan genomförda tester och analyser inte ställas, om jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden som är relevanta för användningen av medlet är jämförbara.

#### *Bemyndigande att medge undantag eller dispens*

**16 §** Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om undantag från kravet på tillstånd eller godkännande enligt 12—15 §§. Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller myndigheten besluta om dispens i det enskilda fallet.

Sådana föreskrifter eller beslut får innehålla krav på anmälan innan en kemisk produkt eller bioteknisk organism saluhålls eller används.

#### *Försiktighetsmått vid bekämpning*

**17 §** Andra kemiska produkter eller biotekniska organismer än sådana som har godkänts eller som omfattas av undantag eller dispens enligt 13—16 §§ för att släppas ut på marknaden och användas som kemiska eller biologiska bekämpningsmedel, får användas för bekämpning endast om det är uppenbart att användningen inte medför risker för människors hälsa eller miljön.

#### *Spridning av bekämpningsmedel*

**18 §** Ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel skall spridas på ett sådant sätt att människors hälsa inte skadas eller människor vållas annan olägenhet och att miljöpåverkan blir så liten som möjligt. Åtgärder skall vidtas för att motverka att medlet sprids utanför avsett spridningsområde.

Kemiska eller biologiska bekämpningsmedel får inte spridas från luftfartyg. Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge dispens i enskilda fall från detta förbud.

**19 §** Kemiska eller biologiska bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly får inte spridas över skogsmark. Inte heller får enskilda trädstammar behandlas med sådana bekämpningsmedel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge dispens från detta förbud om det behövs för vetenskaplig prövning.

**20 §** Den myndighet som regeringen bestämmer får, om inte annat följer av andra stycket, medge dispens från 19 § första stycket, om kravet enligt

6 § skogsvårdslagen (1979:429) i fråga om återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Vid bedömningen skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livs-betingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen.

En kommun får besluta att dispens enligt första stycket inte får medges för ett område inom kommunen, om det behövs med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller något annat kommunalt intresse.

### *Föreskrifter om bränslen*

21 § För att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön får regeringen i fråga om bränslen meddela föreskrifter som gäller bränslets kvalitet och egenskaper, förbränning, handel, överlåtelse eller införsel till Sverige.

Regeringen får överlåta åt en myndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter.

22 § Bensin som är avsedd för motordrift eller uppvärmning och som innehåller högst 0,013 gram bly per liter vid 15° C skall av den som tillverkar eller yrkesmässigt till Sverige för in sådan bensin delas in i och tillhandahållas i de miljöklasser som anges i bilaga till denna balk.

### *Skyldighet att underrätta om skadliga verkningar*

23 § Den som tillverkar eller släpper ut en kemisk produkt eller bioteknisk organism på marknaden skall omedelbart underrätta den myndighet som regeringen bestämmer, om det efter ett tillstånd eller godkännande kommer fram nya uppgifter om att den kemiska produkten eller biotekniska organismen eller resthalter av ett aktivt ämne i produkten eller organismen kan ha skadliga effekter på människors hälsa, grundvattnet eller miljön i övrigt.

Sådan upplysningsskyldighet gäller även för kemiska produkter och biotekniska organismer för vilka krav på tillstånd eller godkännande inte gäller, om nya uppgifter kommer fram att produkten eller organismen kan ha cancerogena, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper som kan antas påverka klassificeringen eller märkningen av produkten eller organismen.

### *Bemyndiganden att meddela ytterligare föreskrifter om villkor, krav på tillstånd eller förbud m.m.*

24 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och biotekniska organismer meddela ytterligare föreskrifter i frågor som

avses i 7, 8, 17, 18 och 23 §§ samt 2 kap. 2, 3 och 6 §§. Detsamma gäller föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även i andra fall än som anges i 12–15 och 21 §§

1. föreskriva att en kemisk produkt eller bioteknisk organism inte får hanteras, föras in i eller ut ur Sverige utan att tillstånd eller godkännande har lämnats, och

2. föreskriva om särskilda villkor för hantering, införsel eller utförsel av en sådan produkt eller organism.

**25 §** Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även i andra fall än som har angetts i detta kapitel förbjuda hantering, införsel eller utförsel av en kemisk produkt eller en bioteknisk organism.

## **15 kap. Avfall och producentansvar**

### *Definitioner*

**1 §** Med avfall avses varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Regeringen meddelar föreskrifter om avfallskategorier enligt första stycket.

**2 §** Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet.

**3 §** Med hantering av avfall avses en verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall.

**4 §** Med producent avses

1. den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller säljer en vara eller en förpackning, eller

2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

**5 §** Med fastighetsinnehavare avses i detta kapitel den som äger fastigheten eller den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall anses som fastighetsägare.

**6 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshandling. Sådana föreskrifter får meddelas i fråga om avfallet av de varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller säljer och avfallet från sådan verksamhet som de bedriver.

**7 §** Föreskrifter enligt 6 § får även avse krav på förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.

Föreskrifterna får vidare avse skyldighet för producenterna att

1. märka en vara eller en förpackning,
2. lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.

#### *Den kommunala renhållningsskyldigheten*

**8 §** Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, svara för att

1. hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, och
2. hushållsavfall från kommunen återvinns eller bortskaffas.

När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättsinnehavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Kommunen skall i sin planering och i sina beslut vidare beakta att borttransporten anpassas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

I sådana planer och beslut skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 10 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

**9 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om handeringen av avfall. Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

**10 §** Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får regeringen i fråga om annat avfall än hushållsavfall inom en kommun meddela föreskrifter om

1. att avfallet skall transporteras bort genom kommunens försorg,
2. att kommunen skall se till att avfallet återvinns eller bortskaffas.

Detta gäller inte i de fall som föreskrifter om producentansvar har meddelats med stöd av 6 §.

Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter enligt första och andra stycket.

### *Kommunal renhållningsordning*

**11 §** För varje kommun skall det finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen och en avfallsplan. I renhållningsordningen skall sådana förutsättningar anges som avses i 8 § tredje stycket. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avfallsplanens innehåll.

**12 §** Om renhållningsordningar med stöd av regeringens bemyndigande skall beslutas av kommunerna, skall de antas av kommunfullmäktige.

**13 §** När ett förslag till renhållningsordning upprättas, skall kommunen på lämpligt sätt och i skälig omfattning samråda med fastighetsinnehavare och myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

Innan förslaget till renhållningsordning antas, skall det ställas ut till granskning under minst fyra veckor.

**14 §** Kungörelse om att förslag till renhållningsordning ställs ut skall utfärdas i ortstidning före utställningstidens början. Kungörelsen skall innehålla uppgift om förslaget huvudsakliga innebörd, var det ställs ut och inom vilken tid och till vem invändningar mot förslaget skall lämnas.

**15 §** Bestämmelserna i 13 och 14 §§ gäller även förslag till ändring i en renhållningsordning.

En kommun behöver inte ställa ut ett förslag till ändring i renhållningsordningen, om det berör endast ett mindre antal fastighetsinnehavare eller ändringen annars är av begränsad omfattning.

**16 §** Regeringen får föreskriva att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall lämna kommunen de uppgifter som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning. Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

**17 §** Kommunen är skyldig att utöver vad som följer av renhållningsordningen transportera bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

**18 §** När avfall skall transporteras genom kommunens eller en producents försorg, får avfall inte komposteras eller grävas ned eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.

Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om avfallet kan tas om hand på fastigheten utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Kommunen får i enskilda fall tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen, om de kan göra detta på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda skäl för en sådan dispens.

Även om tillstånd inte krävs, får tillstånd sökas hos kommunen för sådan verksamhet eller sådana åtgärder som avses i andra stycket.

**19 §** Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen meddela föreskrifter som innebär att ett visst slag av avfall skall förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall samt meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

**20 §** Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot deponering av brännbart och organiskt avfall.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet medge dispens från förbuden som avses i första stycket.

**21 §** Om avfall skall transporteras genom kommunens försorg, får inte någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar för ändamålet ta befattning med transporten.

Om avfallet skall transporteras genom en producents försorg, får regeringen meddela föreskrifter om att inte någon annan än producenten eller den producenten anlitar för ändamålet får ta befattning med transporten.

*Bemyndigande att meddela föreskrifter om visst avfall*

**22 §** Om det behövs för att främja återanvändning av delar eller återvinning av material av sådana skrotbilar som avses i bilskrotningslagen (1975:343), får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om yrkesmässig demontering och annat liknande yrkesmässigt omhändertagande av skrotbilar.

**23 §** Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om

1. yrkesmässig förbehandling av avfall, såsom demontering och sortering, som utgörs av elektriska och elektroniska produkter, och

2. att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som syftar till att förbehandla avfall, såsom demontering och sortering, som utgörs av elekt-riska och elektroniska produkter skall ha personal eller kvalitetssystem som certifierats av ett organ som ackrediterats enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

**24 §** Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter innan avfallet förbehandlats enligt 23 § .

*Bemyndigande att meddela föreskrifter om tillståndsplikt m.m.*

**25 §** Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om

1. att avfall får transporteras yrkesmässigt endast av den som har tillstånd eller är anmäld hos den myndighet som regeringen bestämmer eller att andra särskilda villkor skall gälla för sådan verksamhet, och

2. att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall skall lämna det för borttransport till den som innehar tillstånd till transportverksamhet eller är anmäld hos föreskriven myndighet.

Tillstånd enligt första stycket 1 skall sökas hos den myndighet som regeringen föreskriver.

**26 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall eller yrkesmässigt hanterar annat avfall än hushållsavfall skall lämna uppgift om avfallets art, sammansättning och mängd samt uppgift om varifrån avfallet kommer och var avfallet lämnas. Uppgifterna skall lämnas till den kommunala nämnd som är tillsynsmyndighet.

**27 §** Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att de som yrkesmässigt samlar in eller för någon annans räkning yrkesmässigt ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall vara anmälda hos den myndighet som regeringen föreskriver. Detta gäller inte den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 25 § eller annars enligt denna balk.



*Bemyndigande att meddela föreskrifter om avfall med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*

**28 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om avfall, avfallsplanering och begränsningar i fråga om avfallstransporter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

*Bemyndigande att meddela föreskrifter för försvaret*

**29 §** Regeringen eller efter regeringens bestämmande generalläkaren får meddela särskilda föreskrifter för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som avviker från vad som föreskrivs i detta kapitel.

*Nedskräpning*

**30 §** Ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till.

*Dumpning*

**31 §** Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon får avfall inte dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Avfall får inte heller dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Avfall som är avsett att dumpas i det fria havet får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Vad som sägs om dumpning gäller också i fråga om förbränning av avfall.

**32 §** Vad som sägs i 31 § första stycket gäller inte sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som regleras genom lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

**33 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får genom beslut i det enskilda fallet medge dispens från 31 § första stycket, om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön.

Om det genom dumpning uppkommer olägenhet som inte förutsågs när medgivandet gavs, får den myndighet som har lämnat medgivandet meddela föreläggande i syfte att avhjälpa olägenheten. Om olägenheten inte avhjälps eller villkor eller föreskrifter åsidosätts, får medgivandet återkallas.

**Prövningen av mål och ärenden****16 kap. Allmänt om prövningen***Prövningsmyndigheter*

**1 §** Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. I fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. gäller dock vad som är föreskrivet om brottmål i allmänhet.

Närmare bestämmelser om vilka mål och ärenden som prövas av respektive prövningsmyndighet finns i 17 kap. 1–4 §§, 18 kap. 1–2 §§, 19 kap. 1–2 §§, 20 kap. 2 §, 23 kap. 1 § samt 23 kap. 9 §.

Beslut eller dom om återkallelse av tillstånd, dispens, godkännande och förbud mot fortsatt verksamhet samt omprövning av tillstånd eller villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

*Tillstånd, godkännande och dispens*

**2 §** Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får lämnas för begränsad tid. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan tidsbegränsning.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får förenas med villkor.

Bestämmelser om vilka mål som är ansökningsmål finns i 21 kap. 1 § och bestämmelser om vad en ansökan i ett ansökningsmål skall innehålla finns i 22 kap. 1 §. Regeringen får meddela föreskrifter om vad en ansökan i ett ärende skall innehålla.

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

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

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

**4 §** Tillstånd eller dispens får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

**5 §** Tillstånd, godkännande eller dispens får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Verksamheten får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

**6 §** Tillstånd, godkännande eller dispens kan vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens. Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt tillstånd, godkännande eller dispens. Har sådan underlåtelse förekommit kan tillstånd, godkännande eller dispens vägras också om sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där underlåtelserna har förekommit.

**7 §** Vid prövningen enligt denna balk skall hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

**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.

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

**9 §** Tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta

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

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

**10 §** Om en vattenverksamhet har bedrivits utan tillstånd, är verksamhetsutövaren bevisskyldig i fråga om de förhållanden som rådde i vattnet innan verksamheten sattes i gång.

**11 §** Om mål eller ärenden enligt denna balk om tillstånd eller dispens till skilda verksamheter prövas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna, skall verksamheterna om möjligt jämkas så att de kan komma till stånd utan väsentlig nackdel för någon av dem. Om en sådan jämkning inte kan göras, skall företräde ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med 3 kap.

Första stycket gäller inte om en samfällighet för de särskilda verksamheterna bildas enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

### *Rätt att överklaga*

**12 §** Överklagbara domar eller beslut får överklagas av

1. den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot,

2. en lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet, såvitt avser domar och beslut i frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet,

3. en central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, motsvarande organisation på arbets-givarsidan samt en sammanslutning av konsumenter, såvitt avser beslut som en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet har meddelat med stöd av bemyndigande enligt 14 kap., förutsatt att beslutet inte avser ett särskilt fall, och

4. den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga.

Denna paragraf innebär inte någon inskränkning av rätten att överklaga enligt bestämmelser i rättegångsbalken.

**13 §** Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk. För att få överklaga domar och beslut skall en förening ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Ideell förening får dock inte överklaga beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Ett överklagande enligt första stycket prövas inte, om domen eller beslutet har vunnit laga kraft mot dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

*Obligatorisk tillåtlighetsprövning*

**1 §** Regeringen skall pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. förbränningsanläggningar, om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt,
9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,
10. anläggningar för behandling av farligt avfall, om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen kommer från andra inrättningar och mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas vid anläggningen,
11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 §,
12. vattenkraftverk som är avsedda för en installerad generatoreffekt av minst 20 megawatt,
13. vattenregleringar varigenom skall utnyttjas ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan,
14. vattenöverledningar eller andra vattenbortledningar från vattendrag eller sjöar med en normal oreglerad lågvattenföring av minst tio kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten respektive utloppet, om däri- genom en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen understiger fyra femtedelar av den normala oreglerade lågvattenföringen,
15. grundvattentäkter för tillgodogörande av en större vattenmängd än 10 000 kubikmeter om dygnet, om inte minst nio tiondelar av det uttagna vattnet återförs till grundvattenmagasinet,
16. andra vattenregleringar, vattenöverledningar och vatten-bortledningar än som har angetts förut, om verksamheten avser någon av sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren, Storsjön i Jämtland eller Siljan och företaget kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,
17. byggande av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden samt annan än helt tillfällig ankring

eller förtöjning av sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av någon annan anledning,

18. motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer,

19. järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik,

20. allmänna farleder,

21. flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter.

**2 §** Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall avstå från att pröva en verksamhet som sägs i 1 §.

### *Tillåtlighetsprovning efter förbehåll*

**3 §** Regeringen får för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på provning enligt 1 §, om

1. verksamheten i betraktande av de intressen som denna balk enligt 1 kap. 1 § skall främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,

2. verksamheten utanför ett område som enligt 7 kap. 28 § första eller andra stycket har förklarats som särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde, kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området,

3. verksamheten omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 6 § tredje stycket.

Rätten till förbehåll enligt första stycket 2 gäller enbart verksamhet som är tillståndspliktig enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, skall regeringen omedelbart lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande miljödomstolen eller myndigheten.

**4 §** I samband med provningen av en verksamhet enligt 1 eller 3 § får regeringen förbehålla sig provningen av tillåtligheten av en annan verksamhet, om ansökan avser tillstånd till båda verksamheterna och dessa hänger samman med varandra eller om det är fråga om jämkning eller företräde mellan verksamheterna enligt 16 kap. 11 §. För ett sådant förbehåll gäller 3 § tredje stycket.

### *Underrättelse*

**5 §** En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § skall underrätta regeringen om verksamheten.

**6 §** Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 1 § 1–11 och 17 endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta.

Samma förutsättning för regeringens tillåtlighet gäller också i fråga om verksamheter som avses i 3 § första stycket 1 eller 4 §, om de avser annat än vattenverksamhet eller trafikanläggningar.

Trots vad som sägs i första stycket får regeringen tillåta en verksamhet som sägs i 1 § 6, om det är fråga om mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller verksamhet som sägs i 1 § 7, 8, 9 eller 10, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Detta gäller dock inte om en annan plats bedöms vara lämpligare för verksamheten eller om en lämplig plats har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

#### *Villkor för att tillgodose allmänna intressen*

**7 §** Om regeringen finner att en verksamhet får komma till stånd enligt detta kapitel, får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

### **18 kap. Regeringens prövning av överklagade avgöranden m.m.**

**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, och

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

**2 §** Regeringens prövning av frågor som avses i 17 kap. 1 § sker efter överlämnande, om tillståndsplikt gäller för verksamheten.

### **19 kap. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning**

#### *Allmänt om prövningen*

**1 §** Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos miljödomstol enligt 20 kap. 2 § andra stycket. Prop. 1997/98:45

**2 §** Om en förvaltningsmyndighet eller kommun finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § skall förvaltningsmyndigheten eller kommunen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Detsamma gäller om regeringen skall pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Att det finns en skyldighet att underrätta regeringen om verksamhet enligt 17 kap. 3 § framgår av 17 kap. 5 §.

**3 §** Vad som sägs i 21 kap. 3 § om handläggningen vid miljödomstol gäller även för en länsstyrelse om ärendet annars skulle ha prövats av en kommun.

#### *Särskilt om prövningen av miljöfarlig verksamhet*

**4 §** Länsstyrelser eller kommunala nämnder skall

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig,

2. samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken,

3. hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet, samt

4. underrätta den som gjort en ansökan eller kommit med synpunkter genom någon annan än honom eller henne själv och ge honom eller henne tillfälle att yttra sig om inte annat följer av 17 § förvaltningslagen (1986:223).

**5 §** I ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder skall tillämpas bestämmelserna i

1. 22 kap. 1 § första stycket om ansökans form och innehåll,

2. 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

3. 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

4. 22 kap. 6 § om talerätt,

5. 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

6. 22 kap. 12 § om sakkunniga,

7. 22 kap. 13 § om undersökning på platsen,

8. 22 kap. 25 § första stycket 1—3 och 5—10 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll,

9. 22 kap. 26 § om särskild dom,

10. 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,



11. 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförrådande, och

12. 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

## 20 kap. Domstolar

### *Domstolarna*

**1 §** De tingsrätter som regeringen bestämmer skall vara regionala miljödomstolar.

Miljööverdomstol är Svea hovrätt.

Som sista domstol dömer Högsta domstolen.

**2 §** Miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka verksamheter skall prövas av länsstyrelsen,

3. markavvattningar som enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av fastighetsbildningmyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2—5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap. samt talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite som förelagts med stöd av balken efter särskild framställan av den myndighet som har förelagt vitet. Har vitet förelagts i förfarandet gäller 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten.

Som anges i 19 kap. 1 § tredje stycket prövar miljödomstol, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att miljödomstol efter överklagande prövar kronofogdemyndighets beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

**3 §** Vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tillämpas även på miljödomstolar och Miljööverdomstolen samt vid Högsta domstolens prövning av mål som avses i denna balk, om inte annat följer av balken eller annan lag. Vid handläggningen av ärenden tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden.

När miljödomstolen prövar frågor om utdömande av vite efter särskild talan, skall målet i den delen handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken om åtal för brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet.

Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i miljödomstolarna i dit överklagade mål samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen, om inte annat följer av denna balk eller annan lag. När en ideell förening med stöd av 16 kap. 13 § överklagar ett beslut eller dom, skall dock inte 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpas.

### *Miljödomstol*

**4 §** Miljödomstolen består av en ordförande som skall vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter. Ytterligare en lagfaren domare och ett miljöråd får ingå i domstolen.

Miljöråd skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. En av de sakkunniga ledamöterna skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Naturvårdsverket. Ordföranden bestämmer med hänsyn till målets beskaffenhet om den andre sakkunnige ledamöten skall ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet.

**5 §** Miljödomstolen är, om inte annat följer av denna balk, domför med ordföranden och ett miljöråd vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling. Detsamma gäller vid huvudförhandling i fall som avses i 1 kap. 3 a § andra och tredje stycket rättegångsbalken. Avgörs sådana mål i sak utan huvudförhandling skall dock den sammansättning som anges i 4 § gälla, om inte rätten finner att det är tillräckligt med ordföranden och ett miljöråd och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet.

I mål som avses i 3 § tredje stycket skall miljödomstolen bestå av ordföranden och ett miljöråd. Vid avgörande i sak av tillståndsfrågor skall miljödomstolen ha den sammansättning som anges i 4 §.

**6 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utser ordförande, utnämner eller anställer miljöråd samt förordnar sakkunniga ledamöter i miljödomstol.

**7 §** Regeringen bestämmer miljödomstolarnas domsområden.

**8 §** Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller skall bedrivs.

Mål om ersättning vid skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ och vid ingripande av det allmänna enligt denna balk prövas av den miljödomstol inom vars område skadan och intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivas.

**9 §** Ärenden som överklagas från en myndighet till miljödomstolen prövas av den miljödomstol inom vars område myndigheten som först har prövat ärendet är belägen.

Vid gemensam handläggning av mål är den domstol som är behörig att handlägga ett av målen även behörig att handlägga de övriga målen.

Frågor om miljödomstolarnas inbördes behörighet får, utom i fall som avses i 10 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken, inte tas upp av högre rätt.

**10 §** Vid omröstning skall först lagfarna domare säga sin mening, därefter miljöråden och sist de sakkunniga ledamöterna. Ordföranden har utslagsröst utom i mål om utdömande av vite där den lindrigaste meningen skall gälla.

### *Miljööverdomstolen*

**11 §** För fullgörande av Svea hovrätts uppgifter som Miljööverdomstol skall det, förutom lagfarna domare, finnas miljöråd. Dessa skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utnämner eller anställer miljöråd.

Miljööverdomstolen är domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre skall vara lagfarna. Om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta.

Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd skall Miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett miljöråd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna ledamöterna.

## **21 kap. Mål i miljödomstol**

**1 §** Ansökningsmål är mål

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte skall prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt vad som föreskrivits med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § som inte skall prövas av en länsstyrelse,

3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser

om innehållande och tappning av vatten, om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som skall prövas av en länsstyrelse,

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning enligt 11 kap. 22 §,

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden eller den tid inom vilken verksamheten skall ha satts igång,

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5—9 §§ samt enligt 7 kap. 13—15 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och

8. enligt 7 kap. 1 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Gäller ett ansökningsmål uteslutande en viss eller vissa sakägare och kan målet avgöras med bindande verkan endast mot dessa, får miljödomstolen, om sökanden medger det, förordna att målet skall behandlas enligt vad som enligt 7 kap. lagen (0000) med vissa bestämmelser om vattenverksamhet gäller för stämningssmål.

**2 §** Talan i mål som inte enligt 1 § är ansökningsmål väcks genom ansökan om stämning, om inte annat är särskilt föreskrivet. Beträffande vissa stämningssmål finns föreskrifter i 7 kap. lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att vissa mål handläggs enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår av 20 kap. 3 § tredje stycket.

**3 §** Även i annat fall än som avses i 14 kap. 1—7 §§ rättegångsbalken får mål eller ärende enligt denna balk handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Om en miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i ett annat sådant ärende göras hos domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en länsstyrelse eller kommun. Om ett ärende som prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun handläggs gemensamt med ansökningsmål, gäller inte vad som sägs i 20 kap. 3 § tredje stycket om tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

En miljödomstol får vid handläggningen av ett mål eller ärende som sägs i första stycket förbehålla sig prövningen av ett annat sådant ärende som handläggs vid en länsstyrelse eller kommun.

**4 §** Väcker någon talan vid miljödomstolen om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om skyldighet för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och är frågan om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan miljödomstolen har avgjort målet, får miljödomstolen inte avgöra målet förrän tillståndsfrågan har prövats.

**5 §** Har en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § första stycket förbjudit miljöfarlig verksamhet eller beslutat att den som bedriver eller avser att bedriva sådan verksamhet skall vidta försiktighetsmått och

begärs tillstånd enligt denna balk, kan miljödomstolen, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har avgjorts eller domstolen föreskriver något annat.

I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av domstolen och förvaras av länsstyrelsen.

**6 §** Om en miljödomstol har prövat ett mål som rör en fråga som behandlas i denna balk, får frågan om målet är sådant att det skall tas upp av någon annan domstol än miljödomstol eller av någon annan myndighet än domstol prövas i högre rätt endast om

1. frågan fullföljs dit eller väcks där av en part som är berättigad till det,
2. miljödomstolen har prövat en fråga om äganderätt till en fastighet eller om fastighetsindelningen,
3. miljödomstolen har prövat en fråga för vars behandling en särskild ordning har föreskrivits i denna balk, eller
4. miljödomstolen har prövat en fråga om ansvar för brott.

**7 §** Om miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 §, skall miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Detsamma gäller om regeringen skall pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, skall domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen. Detsamma gäller, om Naturvårdsverket begär att målet av sådan anledning skall överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens avgörande.

## **22 kap. Förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål**

**1 §** En ansökan i ett ansökningsmål skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning,
2. en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4–6 §§,
3. de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,
4. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten, och
5. förslag till hur verksamheten skall kontrolleras.

I mål om vattenverksamhet skall ansökan dessutom innehålla följande

1. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller ej och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och
2. uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

Ytterligare bestämmelser om vad en ansökan i vissa fall skall innehålla i mål om vattenverksamhet finns i 7 kap. 4 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

**2 §** Ansökningshandlingarna skall ges in i det antal exemplar som miljödomstolen finner behövligt.

Har ansökningshandlingarna inte getts in i tillräckligt antal exemplar eller finner miljödomstolen att ansökan är ofullständig skall domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande, får domstolen besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan.

**3 §** Om en ansökan tas upp till prövning, skall miljödomstolen utfärda kungörelse. Kungörelsen skall innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,
2. en upplysning om innehållet i 7, 10 och 19 §§,
3. sista tidpunkt för synpunkter enligt 10 §,
4. ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna skall införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga hos den som förvarar akten, och
5. namn och adress på aktförvararen.

Miljödomstolen skall förordna en eller flera personer att förvara ett exemplar av handlingarna i målet (aktförvarare).

Kungörelsen skall snarast införas i ortstidning. En utskrift av kungörelsen skall i mål om vattenverksamhet sändas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller som på annat sätt är känd för domstolen.

Om ansökan berör fast egendom som är samfälld för flera fastigheter, behöver någon utskrift av kungörelsen inte sändas till de särskilda delägarna i samfälligheten. Finns en känd styrelse för samfälligheten, skall en utskrift av kungörelsen sändas till styrelsen.

**4 §** Ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen skall sändas till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Fiskeriverket. Om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten, behöver ansökningshandlingarna dock inte sändas över.

Kungörelsen skall även sändas till berörda kommuner och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso-

### **5 §** Kungörelsen skall delges

1. styrelsen eller någon annan som förvaltar en av ansökan berörd kanal- eller slussanläggning eller annan allmän farled eller en hamn eller flottled som är allmän,

2. styrelsen för ett av ansökan berört vattenförbund samt styrelsen eller någon annan som förvaltar en berörd samfällighet enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. ägaren av en anläggning för tillgodogörande av vattenkraft, om med ansökan avses ianspråktagande av den tillgodogjorda kraften,

4. ägaren av den strömfallsfastighet från vilken andelskraft tillhandahålls, när det är fråga om en ansökan enligt 7 kap. 1 § andra stycket 3 lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och

5. innehavaren av det tillstånd som avses med en ansökan enligt 21 kap. 1 § första stycket 6 eller 7 miljöbalken.

**6 §** Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen skall, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Fiskeriverket skall, om handlingar sänts till verket enligt 4 §, yttra sig om vattenanläggningens eller verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå de bestämmelser som behövs till skydd för fisket. Om verket anser att ett yttrande kräver undersökning på platsen, skall verket anmäla detta till miljödomstolen, som skall förordna om sakkunnigutredning enligt 12 §.

**7 §** Ägare av fastigheter som berörs av en ansökan i ett mål om vattenverksamhet skall till miljödomstolen uppge innehavare av servitut, nyttjanderätt eller rätt till elektrisk kraft som har upplåtits i fastigheten. Underlåts detta utan giltigt skäl och uppstår på grund av detta skada för sådana sakägare, skall fastighetsägaren ersätta skadan.

**8 §** Har en sakägare uppgetts eller på annat sätt blivit känd för miljödomstolen först efter det att kungörelsen har utfärdats och har sakägaren inte fört talan i målet, skall sakägaren på lämpligt sätt ges tillfälle att yttra sig. Handläggningen av målet får dock inte uppehållas.

**9 §** Om det råder tvist om en fastighet som påverkas av den i målet avsedda verksamheten, har den av de tvistande som innehar fastigheten med äganderättsanspråk rätt att företräda fastigheten i målet, till dess den lagligen vinnits från innehavaren.

En ny ägare får inte rubba vare sig överenskommelser som den förre ägaren har ingått eller andra åtgärder som har vidtagits i målet och som är bindande för den förre ägaren. Om den förre ägaren har erhållit

meddelanden och kallelser i målet, behövs inte några nya meddelanden eller kallelser till den nye ägaren.

**10 §** Synpunkter på ansökan skall lämnas skriftligen och ges in i tre exemplar till miljödomstolen inom den tid som domstolen har bestämt. Ett exemplar skall sändas till den sökande.

**11 §** Den fortsatta förberedelsen av målet kan vara skriftlig eller muntlig. Miljödomstolen skall under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs.

Miljödomstolen bestämmer vad en muntlig förberedelse skall avse och vilka parter som skall kallas till förberedelsen. Kallelsen skall delges parterna eller kungöras i ortstidning.

Vid den muntliga förberedelsen får tredsokod inte meddelas. Parterna får åberopa skrifter som de har gett in. En redogörelse bör lämnas för skrifternas innehåll.

**12 §** Om det för bedömning av målet behövs någon särskild utredning eller värdering, kan miljödomstolen förordna en eller flera sakkunniga att efter förberedande undersökning avge utlåtande i målet. Sådan undersökning skall verkställas snarast möjligt. Om det behövs med hänsyn till målets beskaffenhet eller ändamålet med undersökningen, skall domstolen på ett lämpligt sätt underrätta parterna om tiden för undersökningen.

**13 §** Om det är lämpligt, får miljödomstolen uppdra åt en eller flera ledamöter av domstolen att göra undersökning på platsen. Parterna skall på lämpligt sätt underrättas om tiden för en sådan undersökning. Vid undersökningen skall protokoll föras.

**14 §** På begäran av sökanden får miljödomstolen utan huvudförhandling besluta att åtgärder får vidtas för att förebygga eller minska skador eller olägenheter, innan frågan om sådana åtgärder slutligen avgörs. Som villkor gäller att den sökande hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den ersättning som den sökande kan bli skyldig att betala på grund av åtgärderna. I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

Beslutet gäller omedelbart, men det kan ändras när förhållandena föranleder det.

**15 §** Framgår det av ett utlåtande enligt 12 § eller på annat sätt att den sökta verksamheten berör fastigheter som inte har angivits i kungörelsen enligt 3 §, skall miljödomstolen med tillämpning av den paragrafen ge ägare och innehavare av särskilda rättigheter till sådana fastigheter tillfälle att yttra sig.

Om det är lämpligare får miljödomstolen kalla sakägarna till huvudförhandlingen i målet. Kallelserna skall senast åtta dagar före huvudförhandlingen delges sakägarna i den ordning som gäller för delgivning av stämning i tvistemål.



**16 §** När målet är klart för huvudförhandling skall miljödomstolen bestämma tid och plats för den.

Om det är uppenbart onödigt med huvudförhandling, behöver sådan förhandling inte hållas. Om parterna begär det skall den dock hållas. Att målet eller ärendet kan komma att avgöras på handlingarna skall anges i kungörelsen. I frågor som avses i 26 § andra stycket behöver inte huvudförhandling hållas. Detsamma gäller i fall som avses i 42 kap. 18 § första stycket 1, 3 och 4 rättegångsbalken.

Besked om tid och plats för huvudförhandling skall i god tid lämnas parterna i den ordning som har bestämts för kallelser till dem. Om anledning till det finns, skall det i kallelsen lämnas uppgift om de frågor som avses behandlas vid huvudförhandlingen.

Om någon part bör infinna sig personligen vid huvudförhandlingen, skall miljödomstolen förelägga vite. Föreläggandet skall delges.

Huvudförhandling får hållas, även om en part uteblir från den. Tredskodom får dock inte meddelas.

**17 §** Om miljödomstolen finner att ett mål kan utredas utan förberedelse, får domstolen i kungörelse omedelbart kalla till huvudförhandling i målet. Då gäller 3–9 och 12–16 §§. Huvudförhandlingen får hållas tidigast tre veckor efter det att kungörandet skedde.

**18 §** I målet skall syn hållas, om det inte är obehövligt.

**19 §** Yrkanden om ersättning till följd av vattenverksamhet eller en åtgärd enligt 11 kap. 22 § och synpunkter i anledning av utlåtande om verksamheten enligt 12 § skall framställas skriftligen eller muntligen senast vid huvudförhandlingen. Miljödomstolen får avvisa senare framställda yrkanden och synpunkter, om de inte har föranletts av iakttagelser vid syn eller av andra omständigheter som har förekommit under huvudförhandlingen.

**20 §** Vid huvudförhandlingens början bör ordföranden eller någon annan ledamot kort redogöra för ansökan och de yrkanden som har framställts i målet. För utredning av frågor av teknisk art får parterna åberopa ingivna skrifter. En redogörelse skall lämnas för skrifternas innehåll.

Vid en uppskjuten huvudförhandling skall målet återupptas i samma skick som det hade vid den tidigare handläggningens slut. Har de ledamöter som vid det senare sammanträdet tjänstgör i domstolen inte deltagit i den tidigare handläggningen, skall dock målet tas upp till ny huvudförhandling. Bevis som har tagits upp vid tidigare handläggning behöver inte tas upp på nytt om det kan antas vara utan betydelse att det tas upp eller om det skulle medföra oskälig kostnad eller synnerlig olägenhet.

**21 §** Miljödomstolens dom skall grundas på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller.

Domen skall meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om det inte finns synnerliga skäl skall, om huvudförhandling hållits, domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades.

Skyldigheten enligt 17 kap. 9 § sjunde stycket rättegångsbalken att underrätta parterna om innehållet i domen skall anses fullgjord genom att ett exemplar av domen hålls tillgängligt hos den eller de aktförvarare som har förordnats.

**22 §** När det på yrkande av någon part i ett mål om vattenverksamhet anses att den ersättning som parten har rätt till bör sättas högre än vad den sökande har föreslagit, får miljödomstolen även för andra parter vidta sådana jämkningar i ersättningsbeloppen som kan behövas för att uppnå likformighet i uppskattningen. Ersättningen får inte sättas lägre än vad den sökande har erbjudit i målet.

Om särskild uppgörelse har träffats mellan parterna, får ersättning dock inte bestämmas annorlunda än som har avtalats.

**23 §** Om det behövs för tillämpningen av 6 kap. 18 § tredje stycket expropriationslagen (1972:719), skall miljödomstolen uppskatta det värde som en berörd fastighet har utan särskild rättighet som minskar fastighetens värde.

**24 §** Innan miljödomstolen meddelar en dom om inlösen av en fastighetsdel skall en karta med beskrivning ha upprättats över området samt dess gränser ha utmärkts i den ordning som gäller för fastighetsbildning.

**25 §** En dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet skall gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen skall ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter,
7. de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
8. de villkor som behövs om avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
10. de villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet,

11. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

12. den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och

13. rättegångskostnader.

Avser tillståndet arbeten för vattenverksamhet, skall i domen anges den tid inom vilken arbetena skall vara utförda. Tiden får sättas till högst tio år. Den tid inom vilken igångsättande av miljöfarlig verksamhet skall ha skett skall anges.

Miljödostolen får överlåta åt tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar skall innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

**26 §** På yrkande av sökanden får miljödostolen i särskild dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet om frågan inte enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § skall prövas av regeringen.

Om domstolen funnit att verksamheten är tillåtlig och om verksamhetens snara genomförande är angeläget, får domstolen i särskild dom meddela tillstånd till de arbeten som behöver utföras. Att huvudförhandling inte behöver hållas framgår av 16 § andra stycket.

Meddelas särskild dom, får miljödostolen förordna att målet i övrigt skall vila till dess domen fått laga kraft.

**27 §** När verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får miljödostolen vid meddelande av tillstånd till verksamheten skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

I samband med uppskovsbeslutet skall miljödostolen, i fråga om skada eller förlust som kan antas bli mera kännbar, meddela provisoriska föreskrifter om ersättning eller skadeförebyggande åtgärder. Om det är nödvändigt för att motverka olägenheter, skall provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas.

Den uppskjutna frågan skall avgöras så snart som möjligt. Ersättning får inte bestämmas till lägre belopp än vad som har bestämts provisoriskt.

Då målet har skjutits upp i en viss del, skall miljödostolen som villkor för att tillståndet till verksamheten skall få tas i anspråk föreskriva att sökanden hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den slutliga ersättningen samt för den ersättning som bestämts provisoriskt och som inte skall betalas innan tillståndet tas i anspråk. I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

Preskriptionslagen (1981:130) gäller inte ersättningsanspråk som omfattas av ett uppskovsbeslut.

**28 §** När det finns skäl till det, får miljödostolen förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft. Som villkor skall föreskrivas att sökanden hos länsstyrelsen ställer

säkerhet för den ersättning som för en vattenverksamhet kan komma att utgå, om domstolens dom ändras. I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utskönningsbalken.

Om sökanden, sedan tillstånd till en verksamhet enligt balken har meddelats, åläggs skyldighet att förebygga eller minska skador eller att betala ersättning, får miljödomstolen förordna att domen skall gå i verkställighet som om den hade fått laga kraft.

Överklagas en dom med ett förordnande enligt första eller andra stycket, får Miljööverdomstolen undanröja förordnandet, innan talan mot domen i övrigt prövas.

## **23 kap. Rättegången i Miljööverdomstolen och Högsta domstolen**

### *Rättegången i Miljööverdomstolen*

**1 §** Miljödomstolens domar eller beslut får, om inte annat är föreskrivet, överklagas hos Miljööverdomstolen. Vid överklagande till Miljööverdomstolen av en dom eller ett beslut av en miljödomstol i dit överklagat mål krävs prövningstillstånd.

Krävs det prövningstillstånd i Miljööverdomstolen, skall miljödomstolens dom eller beslut innehålla uppgift om detta och innehållet i 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

**2 §** Vid prövningen av om prövningstillstånd skall meddelas tillämpas 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Meddelas inte prövningstillstånd står miljödomstolens dom eller beslut fast. En uppgift om detta skall tas in i Miljööverdomstolens beslut.

**3 §** Miljödomstolens beslut i frågor som avses i 22 kap. 14 § samt i 7 kap. 21 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet får överklagas särskilt. Beslut i fråga som avses i 7 kap. 12 § andra stycket lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet får överklagas endast i samband med överklagande av dom eller slutligt beslut i ansökningsmålet.

**4 §** Om det är lämpligt, får Miljööverdomstolen uppdra åt en eller flera ledamöter av domstolen att verkställa undersökning på platsen. Parterna skall på lämpligt sätt underrättas om tiden för undersökningen. Vid denna skall protokoll föras.

En utredning som ett miljöråd har verkställt beträffande en fråga av teknisk beskaffenhet får inte läggas till grund för Miljööverdomstolens dom eller beslut utan att parterna har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen. Detta gäller dock inte om utredningen i endast oväsentlig utsträckning avviker från vad som har framkommit tidigare i målet.

**5 §** Har i ett ansökningsmål, där kungörelse enligt 22 kap. 3 § har utfärdats, sökanden överklagat miljödomstolens dom eller beslut, får Miljööverdomstolen i stället för att förordna om delgivning med

motparterna besluta att ett exemplar av överklagandet skall översändas till den eller de aktförvarare som har förordnats av miljödomstolen samt utfärda kungörelse om överklagandet.

I kungörelsen skall uppges

1. att ett exemplar av handlingarna i målet hålls tillgängligt hos aktförvararen eller aktförvararna,
2. att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna skall, om de inte särskilt tillställs någon part, införas i viss eller vissa ortstidningar samt hållas tillgängliga hos aktförvararen eller aktförvararna,
3. att en svarsskrivelse skall ha kommit in till Miljööverdomstolen inom den tid, minst tre veckor efter kungörandet, som Miljööverdomstolen bestämt.

Kungörelsen skall införas i den eller de ortstidningar som miljödomstolen har bestämt för meddelanden i målet.

Då föreskrifterna i denna paragraf har iakttagits, skall delgivning anses ha skett.

**6 §** Ett mål där en dom har överklagats får avgöras av Miljööverdomstolen utan huvudförhandling eller muntlig handläggning, om en sådan förhandling skulle sakna betydelse för prövningen. Om part och motpart har begärt huvudförhandling eller muntlig handläggning, skall dock sådan hållas, om den inte uppenbarligen skulle vara utan betydelse.

Vid huvudförhandling får utredningen läggas fram genom Miljööverdomstolens försorg i den omfattning som domstolen bestämmer.

Om Miljööverdomstolen i ett överklagat ansökningsmål finner att vite eller annan påföljd för utevaro bör föreläggas någon part, får föreläggandet inte tillkännages parten genom kungörelse som avses i 5 § utan skall delges med parten.

**7 §** I fråga om rättegången i Miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt 21 kap. 7 §, 22 kap. 12, 21, 23–28 §§ samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

### *Rättegången i Högsta domstolen*

**8 §** Miljödomstolens domar och beslut i mål som i första instans har prövats av en kommun eller en förvaltningsmyndighet får inte överklagas.

**9 §** Miljööverdomstolens domar eller beslut får, om inte annat är föreskrivet, överklagas hos Högsta domstolen.

I fråga om rättegången i Högsta domstolen gäller bestämmelserna om rättegången i Miljööverdomstolen i 5 och 6 §§ och 7 § första meningen.

*Verkan av domar och beslut enligt miljöbalken*

**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 (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 12 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom 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.

**2 §** Tillståndet förfaller, om tillståndshavaren inte iakttar de bestämmelser som har meddelats i tillståndsdomen eller tillståndsbeslutet i fråga om tid inom vilken arbetena skall vara utförda eller den tid inom vilken igångsättning skall ha skett.

Om tillståndshavaren visar att denne har giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller, kan tillståndsmyndigheten förlänga tiden med högst tio år. Tillståndsmyndigheten får föreskriva nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt. Ansökan om förlängning skall göras innan den föreskrivna tiden har gått ut.

**3 §** Tillståndsmyndigheten får helt eller delvis återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt balken, eller enligt föreskrifter med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet

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

2. när tillståndet, dispensen, godkännandet eller villkor som gäller för verksamheten eller åtgärden inte har följts och avvikelserna inte är av ringa betydelse,

3. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts,

4. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 § innebär att verksamheten inte får bedrivas,

5. om verksamheten slutligt har upphört,

6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd,

7. om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet,

8. om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försummats, eller

9. om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas.

Miljödomstolen får om tillståndet avser verksamhet vid en vattenanläggning eller i fall som avses i första stycket 8 eller 9 återkalla rätten att bibehålla en vattenanläggning.

**4 §** I samband med ett beslut om återkallelse enligt 3 § andra stycket som avser en vattenanläggning skall miljödomstolen ålägga den som är ansvarig för underhållet av anläggningen att riva ut den och att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga eller minska skador genom utrivningen.

I stället för åläggande enligt första stycket får miljödomstolen medge någon annan vars rätt är beroende av utrivningen eller, till skydd för allmänna intressen, staten, en kommun eller ett vattenförbund att riva ut anläggningen på den underhållsskyldiges bekostnad. Domstolen får också meddela förordnande enligt 11 kap. 20 §. Då äger 11 kap. 20 § fjärde stycket och 21 § motsvarande tillämpning.

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

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

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

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

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

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

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

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

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

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

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet, eller

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga.

Täkttillstånd får när tio år förflutit från det att tillståndet vann laga kraft upphävas helt eller delvis eller förenas med ändrade villkor. Visar sig tillståndsvillkoren vara otillräckliga för att motverka negativ påverkan på naturmiljön får villkoren ändras redan före utgången av den i första meningen angivna tiden.

I fall som avses i första stycket 5 får miljödomstolen 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.

**6 §** Har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter enligt 16 kap. 8 § och återkallas tillståndet eller omprövas villkoren för en av verksamheterna, får villkoren för de övriga verksamheterna omprövas.

**7 §** Ansökan om prövning som avses i 3–6 §§ får göras hos miljödomstol av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Skall frågan prövas av någon annan myndighet än domstol eller av kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning.

**8 §** Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten upphäva eller ändra andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än som avser storleken av ersättnings belopp. Villkoret får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

**9 §** Ytterligare bestämmelser om omprövning av vattenverksamhet finns i 7 kap. 13–16 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

**10 §** Om regeringen i samband med prövningen av en verksamhet har föreskrivit att ett visst villkor skall gälla för ett tillstånd, får miljödomstolen vid omprövningen inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.



**11 §** Bestämmelser om ändrade förhållanden i samfälligheter finns i 7 kap. 17 och 18 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

*Oförutsedda olägenheter med vilthägn*

**12 §** Länsstyrelsen får besluta nya eller ändrade villkor, om det genom ett vilthägn uppkommer någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet gavs. Kan olägenheten inte avhjälpas och är den betydande, får tillståndet återkallas. Tillståndet får även återkallas, om vilthägn som avses med tillståndet inte längre behövs.

*Oförutsedda skador*

**13 §** Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun.

Anspråk på grund av oförutsedda skador skall för att få tas upp till prövning framställas till miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena skall vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

**14 §** Framställan som avses i 13 § skall vara skriftlig och ges in till miljödomstolen i tre exemplar. Ett exemplar skall delges tillståndshavaren.

Anspråket prövas före eller efter utgången av den tid som gäller för framställan. Beträffande förfarandet gäller vad som stadgas om förfarandet i stämningssmål i 7 kap. 8–12 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Dessutom tillämpas 22 kap. 23 § samt 28 § andra och tredje stycket.

*Rättegångskostnader vid domstol m. m.*

**1 §** I mål om utövande av miljöfarlig verksamhet gäller inte rättegångsbalken i fråga om rättegångskostnader.

**2 §** I ansökningsmål om vattenverksamhet, utom sådana som anges i andra stycket, och i mål som avses i 21 kap. 1 § andra stycket, skall sökanden svara för sina egna och motparternas kostnader vid miljödomstolen. I mål som innefattar bildande av samfällighet för markavvattning, bevattning eller vattenreglering svarar sökanden inte för kostnader i länsstyrelsen eller miljödomstolen som uppkommit för deltagare i samfälligheten. Organisation som avses i 16 kap. 13 § har inte rätt att erhålla ersättning för eller skyldighet att betala rättegångskostnader.

I sådana överklagade mål som avses i första stycket första meningen skall sökanden svara för sina egna kostnader i högre rätt och för de kostnader som där har uppkommit för motparterna genom att sökanden har klagat.

**3 §** I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid miljödomstolen. I mål enligt 24 kap. 5 § som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen skall den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader vid miljödomstolen som uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Detta gäller dock inte omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11. Gäller ett mål enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 omprövning för att förbättra en anläggnings säkerhet skall dock tillståndshavaren i stället för Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen svara för senast nämnda kostnader.

**4 §** I mål som gäller omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheter enligt 7 kap. 17 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet i fråga om kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen eller enligt 7 kap. 18 § samma lag skall varje part svara för sina kostnader.

**5 §** Bestämmelserna i 2–4 §§ gäller inte, om annat följer av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Beträffande särskilda frågor i ansökningsmål om vattenverksamhet får efter vad som är skäligt förordnas att vardera parten skall svara för sina kostnader eller att part som förlorar skall ersätta annan parts kostnader.

**6 §** Ogillas i mål enligt 31 kap. 13 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten angående

ersättning eller inlösen men har den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av miljödomstolen, kan miljödomstolen förordna att motparten skall ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader eller att vardera parten skall svara för sina kostnader vid miljödomstolen.

**7 §** I mål om vattenverksamhet får sökanden förpliktas att betala ersättning för motparters rättegångskostnader även om deras talan inte har blivit prövad slutligt vid domstolen. Ersättning skall även innefatta ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen för beslutet till dess betalning sker.

**8 §** I ansökningsmål är sökanden skyldig att ersätta miljödomstolens kostnader för

1. kungörelser,
2. aktförvarare,
3. sakkunniga som har tillkallats av domstolen, och
4. lokaler för sammanträden.

Första stycket tillämpas även i stämningssmål som avses i 7 kap. 2 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Vad som i första stycket sägs om sökanden gäller därvid käranden.

I högre rätt gäller vad som i första och andra stycket sägs om sökande eller kärande den som fullföljt talan.

På begäran av domstolen skall förskott på ersättningen betalas.

**9 §** I fråga om rättegångskostnader i mål som avses i 32 kap. 11 § och i mål enligt 31 kap. 10 § gäller bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken.

Ogillas talan om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller åläggande för den som utövar sådan verksamhet att iaktta försiktighetsmått som avses i 21 kap. 4 § på den grund att svaranden efter talans väckande har sökt och fått tillstånd enligt denna balk, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten själv skall bära sin rättegångskostnad eller att en av dem skall få full eller jämkad ersättning.

### *Övriga kostnader*

**10 §** Om tillstånd meddelas till en markavvattning i mål som avses i 7 kap. 19 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, skall sökandens kostnader fördelas mellan deltagarna i markavvattningen efter vad som är skäligt. Meddelas inte tillstånd till markavvattningen, skall sökanden betala de kostnader som har uppkommit, om inte särskilda omständigheter föranleder att betalningsskyldigheten fördelas mellan samtliga sakägare eller vissa av dem. Om tillstånd inte meddelas till en markavvattning i ett mål som enligt 7 kap. 20 § nämnda lag har inletts på grund av ett beslut vid en

fastighetsreglering, skall kostnaderna anses som förrättningskostnader vid fastighetsregleringen. Prop. 1997/98:45

**11 §** I ärenden hos regeringen om ianspråktagande av strömfall enligt 2 kap. 9 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall sökanden svara för samtliga kostnader.

I ärenden hos länsstyrelsen om fördelning av ersättning skall den ersättningskyldige svara för samtliga kostnader.

Första och andra stycket gäller inte om annat följer vid en motsvarande tillämpning av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Frågor om ersättning enligt denna paragraf prövas av miljödomstolen.

## FEMTE AVDELNINGEN

### Tillsyn m.m.

#### 26 kap. Tillsyn

##### *Allmänt om tillsynen*

**1 §** Tillsynen skall syfta till att säkerställa att denna balk samt föreskrifter, domar i ansökningsmål och beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevs.

Tillsynsmyndigheten skall kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och de föreskrifter som följer av balken, angivna domar och beslut samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

**2 §** Tillsynsmyndigheten skall anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

**3 §** Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter), i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får föreskriva att den tillsynsmyndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, om kommunen har gjort framställning om det. Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

**4 §** Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse.

**5 §** Regeringen får förordna att tillsynsbestämmelserna skall gälla även i fråga om tillsyn över efterlevnaden av EG:s förordningar inom denna balks tillämpningsområde.

**6 §** Tillsynsmyndigheter skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som skall utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna skall lämna sådana uppgifter som behövs för att en regional eller central tillsynsmyndighet skall kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar.

**7 §** En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna balk skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

**8 §** Den tillsynsmyndighet som har ansvar för tillsynen kan uppdra åt någon som inte är anställd vid en tillsynsmyndighet att utföra i tillståndsbeslut föreskriven besiktning av en anläggning.

#### *Förelägganden och förbud*

**9 §** En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk eller föreskrifter, tillstånd, villkor eller andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

**10 §** Om tillståndet till en vattenverksamhet har förfallit enligt 24 kap. 2 §, får tillsynsmyndigheten förelägga tillståndshavaren att riva ut en med stöd av tillståndet uppförd anläggning som kan skada allmänna eller enskilda intressen.

**11 §** En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna komma till mark inom ett sådant område som omfattas av allemansrätten.

Är det uppenbart att ett stängsel endast är avsett att utestänga allmänheten från området, får föreläggande meddelas om att ta bort det. Vad som nu har sagts om stängsel skall tillämpas på motsvarande sätt när det gäller diken.

**12 §** Har tidigare ägare av en fastighet eller tidigare tomträttshavare i denna egenskap kunnat föreläggas att avhjälpa skada eller olägenhet som uppstått vid deras användning av en fastighet eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark enligt 7, 8, 11 eller 12 kap., får en tillsynsmyndighet ge ett sådant föreläggande mot en ny ägare eller tomträttshavare, om det är skäligt.

**13 §** Har ett föreläggande riktats mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, i egenskap av nyttjanderättshavare till berörd egendom eller mot både ägaren och nyttjanderättshavaren, och övergår ägande- eller nyttjanderätten till någon annan, får tillsynsmyndigheten ålägga den tidigare ägaren eller nyttjanderättshavaren, att utan dröjsmål lämna uppgift om den nya ägarens eller nyttjanderättshavarens namn och adress.

*Vite*

**14 §** Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite.

*Underrättelse till inskrivningsmyndigheten och dess rättsverkningar*

**15 §** Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträttshavare eller ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, får tillsynsmyndigheten sända beslutet till

inskrivningsmyndigheten för anteckning i inskrivningsregistret. Är föreläggandet förenat med löpande vite, skall även detta antecknas. Den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt skall, om den sökande inte är föreläggandets eller förbudets adressat, av inskrivningsmyndigheten genast i rekommenderat brev underrättas om anteckningen.

Har anteckning gjorts, gäller föreläggandet eller förbudet mot ny ägare av egendomen. Har den nya ägaren förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot den nya ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. Annat vite gäller inte mot en ny ägare av egendomen, men tillsynsmyndigheten får sätta ut nytt vite för den ägaren. Löpande vite som avser en viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet eller förbudet förlorat sin betydelse, skall tillsynsmyndigheten så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i inskrivningsregistret.

**16 §** Överlåts en fastighet eller en tomträtt eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark sedan ett beslut som avses i 15 § har överklagats, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

#### *Verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad*

**17 §** Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 9–13 §§ och blir det inte åtlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Därvid får beslutet verkställas enligt utsökningsbalken.

Har någon begått en gärning som avses i 29 kap. 1–4, 8, 9 eller 10 §, får kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Avgörande i sådant mål överklagas hos miljödomstolen.

**18 §** I stället för att begära verkställighet enligt 17 § får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad.

Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast eller det finns andra särskilda skäl.

*Verksamhetsutövarens kontroll och miljörapport*

**19 §** Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar.

Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

Den som bedriver sådan verksamhet skall lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

**20 §** Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 9 kap. 6 § första stycket skall den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten. Detta gäller också den som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra stycket. I miljörapporten skall redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport skall innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut. Även redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål får föreskrivas.

Även om en verksamhet inte är tillståndspliktig, får en föreskrift om skyldighet att lämna en miljörapport meddelas.

*Upplysningar och undersökningar*

**21 §** Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

**22 §** Den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att även i andra fall än som avses i 14 kap. 7 § utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter en byggnad för bostäder eller för allmänna ändamål, om det finns skäl att anta att byggnadens



skick medför olägenheter för människors hälsa. Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället föreskriva att en sådan undersökning skall utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen.

Den som är skyldig att utföra undersökningen är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som någon annan utsetts att göra med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

Beslut om undersökning får förenas med förbud att överlåta den berörda fastigheten eller annan egendom till dess undersökningen är slutförd.

### *Naturvårdsvakter*

**23 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utse naturvårdsvakter för tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur- och växtarter som omfattas av förordnanden enligt 7 och 8 kap., 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 §.

En naturvårdsvakt får avvisa personer som uppehåller sig där de på grund av dessa föreskrifter inte har rätt att vistas.

En naturvårdsvakt får ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning, som bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 3, 5, 11, 12, 24 eller 28 §, 8 kap. 1–3 §§, 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 §, om detta är straffbelagt enligt 29 kap.

**24 §** Om en naturvårdsvakt har tagit ett föremål i beslag, skall vakten skyndsamt anmäla detta till polis- eller åklagarmyndigheten. Den tjänsteman som tar emot en anmälan skall vidta samma åtgärder som om tjänstemannen själv hade gjort beslaget.

### *Övriga bestämmelser*

**25 §** Den som har fått dispens från en föreskrift för områden eller naturföremål som omfattas av förordnande enligt 7 och 8 kap. eller 11 kap. 14 § är skyldig att efter begäran visa upp beslutet för en naturvårdsvakt eller en polis vid vistelse inom det område där dispensen gäller.

**26 §** En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart även om det överklagas.

**27 §** De som har tagit befattning med ärenden enligt denna balk eller har utfört sådana undersökningar som anges i 22 § första stycket tredje meningen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad de därvid har fått veta om affärs- eller driftsförhållanden eller förhållanden av betydelse för landets försvar.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i Prop. 1997/98:45 sekretesslagen (1980:100).

## **27 kap. Avgifter**

### *Avgift för myndigheters verksamhet*

**1 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EG:s förordningar inom denna balks tillämpningsområde. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Regeringen får föreskriva att en myndighet får bestämma att dess beslut om påförande av avgift enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken skall gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

### *Skyldighet att ersätta en myndighets kostnader*

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

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

**3 §** Alla som är skyldiga att betala avgift enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 1 § första stycket eller som är skyldiga att ersätta kostnader enligt 2 § första stycket eller 26 kap. 22 § andra stycket skall lämna de uppgifter som behövs för att avgiftens eller ersättnings storlek skall kunna bestämmas. Uppgifterna skall lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver.

### *Renhållningsavgift*

**4 §** Kommuner får meddela föreskrifter om att avgift skall betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom deras försorg. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

Särskilda bestämmelser om avgift för hantering av avfall från fartyg finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

**5 §** En avgift som avses i 4 § första stycket skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser insamling, transport och bortskaffande vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften skall betalas särskilt för varje tillfälle i fråga.

Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader skall räknas av kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.

Avtalar kommunen med någon annan att utföra renhållningen, får avtalet läggas till grund för beräkning av avgiften, om kostnaden därigenom inte blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

**6 §** Avgift enligt 4 § första stycket skall betalas enligt den taxa som kommunfullmäktige antar.

I taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan i övrigt saknar tillämplig bestämmelse om avgift. De grunder som anges i 5 § skall då beaktas.

Taxan skall innehålla bestämmelser om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften skall betalas.

### *Producentavgift*

**7 §** Regeringen, de kommuner eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att producenter skall betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg. Sådana föreskrifter får meddelas om avfall för vilket producentansvar gäller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 §.

Avgiften får avse även kostnader för information om hanteringen.

Avgiften skall betalas till de kommuner eller till den myndighet som regeringen bestämmer.

### *Bygdeavgift och fiskeavgift*

**8 §** Bestämmelser om bygdeavgift och fiskeavgift finns i 6 kap. lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

## **28 kap. Tillträde m.m.**

### *Tillträde för att fullgöra en myndighets uppgifter*

**1 §** För att fullgöra sina uppgifter enligt denna balk har en myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till

fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra undersökningar och andra åtgärder. Bestämmelser om rätt till ersättning för skada och intrång finns i 31 kap. 10 §.

*Tillträde för att utföra kompensationsåtgärder m.m.*

**2 §** Om någon enligt 7 kap. 7 § fjärde stycket eller 16 kap. 9 § är skyldig att utföra undersökningar, kompensationsåtgärder eller andra åtgärder på annans fastighet, byggnad eller annan anläggning, får länsstyrelsen besluta att tillträde skall lämnas under viss tid.

Den som utför undersökningarna eller åtgärderna skall betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol.

*Tillträde för att utreda en verksamhets verkningar*

**3 §** Länsstyrelsen får, om det finns skäl för det, besluta att tillträde till annans mark skall lämnas under viss tid, om någon som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd vill utreda verkningarna av verksamheten eller åtgärden genom mätningar eller annat undersökningsarbete på fastigheten.

Den som bedriver eller avser att bedriva verksamheten eller åtgärden skall betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol.

Länsstyrelsen får kräva att den som skall utföra undersökningen ställer säkerhet för framtida ersättningsanspråk innan arbetet påbörjas. Om säkerhet ställs får länsstyrelsen förordna att arbetena får påbörjas även om beslutet om tillträde överklagas.

*Tillträde för att utföra förebyggande och avhjälpande åtgärder*

**4 §** Om någon som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd åläggs att vidta sådana försiktighetsmått och skyddsåtgärder på annans mark, byggnad eller annan anläggning, som behövs för att förebygga eller minska skada av verksamheten, får länsstyrelsen besluta att tillträde får ske under viss tid till en fastighet eller anläggning som ägs eller innehas av någon annan för att där utföra sådana åtgärder.

Den som vidtar försiktighetsmått eller skyddsåtgärder skall betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol. Om beslut om tillträde meddelas i ett mål om tillstånd till en vattenverksamhet, skall frågan om ersättning prövas i målet.

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

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

*Aktsamhetskrav*

**6 §** Åtgärder enligt 1–5 §§ skall utföras så att minsta skada och intrång orsakas.

Tillträde till bostäder får endast ske i den utsträckning det behövs för att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

*Förbud mot att rubba utrustning*

**7 §** Om en mätapparat eller liknande utrustning behöver sättas ut vid undersökningar enligt 1–5 §§ får förbud vid vite meddelas att rubba eller skada utrustningen. Detsamma gäller om utrustning för pumpning eller liknande behöver sättas ut.

*Polishjälp*

**8 §** Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillträde och åtgärder enligt 1–5 §§.

*Tillträde till vattenståndsmätare m.m.*

**9 §** Den som är beroende av hur en vattenverksamhet bedrivs, allmän åklagare och tjänsteman vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut har rätt att få tillträde till platser för vattenståndsmätare, vattenmätare eller observationsrör samt att ta del av anteckningar som verksamhetsutövaren är skyldig att föra om vattenstånd, vattnets avrinning eller de vattenmängder som har tillgodogjorts.

Tjänstemän hos Fiskeriverket och fisketillsynsmän som har förordnats för detta skall ges tillfälle att utöva tillsyn över att ett villkor till skydd för fisket fullgörs.

**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.

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 det inte har förts bort inom ett år från upphörandet.

#### *Tillträde för att underhålla en vattenanläggning*

**11 §** Den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning har rätt att nyttja annans mark för arbeten eller åtgärder som behövs för att underhållsskyldigheten skall kunna fullgöras.

Den underhållsskyldige skall betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol.

#### *Rätt att använda annans vattenanläggning*

**12 §** Om det inte medför en väsentlig olägenhet för ägaren av en vattenanläggning, kan någon annan ges rätt att ändra anläggningen eller att använda den för en egen vattenverksamhet eller för att förebygga eller minska skador av en egen vattenverksamhet. Skall anläggningen ändras, har ägaren rätt att utföra ändringen och få ersättning för kostnaderna.

Den som ges rätt att använda en anläggning skall ge anläggningens ägare skälig ersättning för rätten att använda anläggningen.

#### *Förbud mot fiske*

**13 §** Förbud mot fiske inom ett visst område får meddelas i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller för att förebygga skador på fisket.

**Påföljder****29 kap. Straffbestämmelser och förverkande****1 §** Den som med uppsåt

1. förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan medföra hälsorisker, skador eller annan olägenhet som anges under 1, eller

3. orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning

döms, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller detta är allmänt vedertaget, för **miljöbrott** till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, skall gärningsmannen dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

**2 §** Den som av oaktsamhet begår gärning som anges i 1 §, döms för **vållande till miljöstörning** till böter eller fängelse i högst två år.

**3 §** Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens eller varans inneboende egenskaper för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön, döms för **miljöfarlig kemikaliehantering** till böter eller fängelse i högst två år.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 eller 2 §.

**4 §** Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha inhämtat tillåtlighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller medgivande eller gjort en anmälan som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, döms för **otillåten miljöverksamhet** till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats i samband med tillåtlighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller vid omprövning av sådana tillstånd eller villkor.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte om ansvar för gärningen kan utdömas enligt 1 eller 2 §.

**5 §** Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i strid mot vad som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, underlåter att lämna underrättelse eller uppgift eller lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprovning eller en tillsynsmyndighets verksamhet, döms för **försvårande av miljökontroll** till böter eller fängelse i högst två år.

**6 §** Den som i något annat fall än som avses i 5 § med uppsåt eller av oaktsamhet

1. inte ger in en handling med uppgifter som skall ges in enligt balken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller i en sådan handling lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift, eller

2. underlåter att fullgöra i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken föreskriven skyldighet att märka en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer eller en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt

döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas, för **bristfällig miljöinformation** till böter eller fängelse i högst ett år.

**7 §** Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för **nedskräpning** till böter eller fängelse i högst ett år.

**8 §** Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

1. föreskrift för totalförsvaret meddelad med stöd av 1 kap. 5 §, om överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelse har föreskrivits är straffbelagd,

2. i beslut om naturreservat eller kulturresevat angivna inskränkningar i rätten att använda mark enligt 7 kap. 5 § andra eller tredje stycket,

3. förbud att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder inom biotop-skyddsområde enligt 7 kap. 11 §,

4. föreskrifter som behövs för särskilt skydd för djur eller växter enligt 7 kap. 12 §,

5. förbud att inom strandskyddsområde uppföra ny byggnad eller vidta annan åtgärd i strid mot 7 kap. 16 §,

6. föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 20 §,

7. föreskrifter om inskränkning inom vattenskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 22 §,

8. interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § första stycket,

9. föreskrifter om förbud till skydd för djur- och växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §,



10. föreskrifter om förbud eller föreskrifter om särskilda villkor för att sätta ut djur- eller växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 3 §,
11. föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § genom att ta sådan befattning med djur, växter, ägg, rom, bon eller produkter av djur eller växter som strider mot en sådan föreskrift eller mot ett villkor i beslut i enskilt fall,
12. föreskrifter eller beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. meddelade med stöd av 9 kap. 4 §,
13. föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 9 kap. 5 §,
14. inskränkningar, villkor eller anmälningsskyldighet föreskrivna beträffande miljöriskområde enligt 10 kap. 12 §,
15. skyldighet att underhålla en vattenanläggning enligt 11 kap. 17 § första stycket eller 20 § första stycket eller 21 § första stycket,
16. förbud att påbörja en verksamhet enligt 12 kap. 6 § tredje stycket,
17. förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,
18. särskilda föreskrifter om utredning och försiktighetsmått vid gen- teknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 8 eller 11 §,
19. förbud att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg enligt 14 kap. 18 § andra stycket,
20. förbud att sprida bekämpningsmedel mot lövsly enligt 14 kap. 19 § första stycket,
21. föreskrifter som avser förbränning, handel, överlåtelse eller införsel av bränslen meddelade med stöd av 14 kap. 21 §,
22. föreskrifter i fråga om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer meddelade med stöd av 14 kap. 24 §,
23. förbud att hantera, föra in eller föra ut kemisk produkt eller bioteknisk organism enligt 14 kap. 25 §,
24. förbud mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §,
25. skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter enligt rådets förordning (EEG) nr 2455/92 av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier eller att lämna uppgifter enligt rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen,
26. förbud eller skyldighet att lämna uppgifter enligt rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet,
27. bestämmelser om transport och därigenom transporterar avfall i strid mot rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen,
28. en bestämmelse eller mot villkor i beslut i enskilt fall som meddelats med stöd av rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem såvitt avser import till Sverige, export och reexport från Sverige, handel med artificiellt förökade växter, transport och transitering eller köp, försäljning och annan kommersiell åtgärd.

För försök till brott mot första stycket 24 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte, om ansvar kan ådömas enligt 1 eller 2 §.

**9 §** Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

1. föreskrifter om allmänhetens uppträdande meddelade med stöd av 7 kap 30 §,

2. föreskrifter om förbud mot djurhållning meddelade med stöd av 9 kap. 11 §,

3. föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa meddelade med stöd av 9 kap. 12 §,

4. skyldighet att göra anmälan enligt 11 kap. 15 § tredje stycket om arbeten som kan skada fisket,

5. föreskrifter rörande skötsel av jordbruksmark meddelade med stöd av 12 kap. 8 §,

6. föreskrifter om begränsning av djurantalet i ett jordbruk m.m. meddelade med stöd av 12 kap. 10 §,

7. förbud eller föreskrifter om transport enligt 15 kap. 21 § genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

8. föreskrifter om borttransport meddelade med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 2,

9. nya eller ändrade villkor för vilthägn enligt 24 kap. 12 §,

10. förbud mot fiske enligt 28 kap. 13 §,

11. skyldighet enligt rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem att i en ansökan eller annan handling lämna uppgift om förhållanden av betydelse för tillstånd eller tillsyn.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar kan ådömas enligt 1 eller 2 §.

**10 §** Till böter eller fängelse i högst två år döms den som obehörigen tar befattning med exemplar av en djur- eller växtart, ägg, rom eller bon som gärningsmannen vet eller har skälig anledning att anta har åtkommit genom brott mot föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §.

**11 §** Om gärning som avses i 3–10 §§ är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.

**12 §** Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som

innehåller eller består av gentekniskt modifierade organismer vilka har varit föremål för brott enligt 1–4, 6, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott.

Fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott enligt 1–4, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller annars finns särskilda skäl. I stället för hjälpmedlet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

**13 §** Den som begått brott enligt 8 § första stycket 24 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

**14 §** Om någon som ådragit sig ansvar enligt 1 eller 2 §, frivilligt avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

### **30 kap. Miljösanktionsavgifter**

**1 §** En särskild avgift (miljösanktionsavgift) skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet

1. åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk,
2. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts, eller
3. åsidosätter tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Detta gäller dock endast för sådana överträdelser för vilka regeringen har föreskrivit om avgift enligt 2 §.

Miljösanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Miljösanktionsavgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Miljösanktionsavgiften skall tillfalla staten.

**2 §** Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljösanktionsavgift skall betalas och om avgiftens storlek för olika överträdelser. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Miljösanktionsavgiften skall uppgå till minst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor.

**3 §** Tillsynsmyndigheten beslutar om miljösanktionsavgift.

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om avgift skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

**4 §** Beslut om att ta ut miljöstraffavgift skall delges verksamhetsutövaren.

**5 §** Miljöstraffavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att avgiften har beslutats eller den längre tid som anges i beslutet.

Beslut om miljöstraffavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

**6 §** Miljöstraffavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte inom fem år från det att förutsättningarna enligt 1 § att besluta om avgift har inträffat har getts tillfälle att yttra sig.

**7 §** Den som enligt ett beslut av en tillsynsmyndighet skall betala en miljöstraffavgift får överklaga beslutet till miljödomstol.

**8 §** En beslutad miljöstraffavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom tio år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

**9 §** Miljöstraffavgift skall återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som har vunnit laga kraft.

Ränta på miljöstraffavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

**10 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken miljöstraffavgifter skall betalas.

## **SJUNDE AVDELNINGEN**

### **Ersättning och skadestånd m.m.**

#### **31 kap. Ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m.**

##### *Kapitlets innehåll m.m.*

**1 §** Detta kapitel är tillämpligt i frågor om ersättning vid vissa ingripanden av det allmänna samt vid tillståndsprövning av vattenverksamhet. Kapitlet innehåller dessutom bestämmelser om ersättning när skada uppkommit till följd av förbud mot fiske.

**2 §** Bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) skall gälla vid ersättning och inlösen enligt detta kapitel, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser.

**3 §** Vad som i detta kapitel sägs om fastighet skall även gälla särskild rätt till fastighet. Prop. 1997/98:45

*Ersättning och inlösen på grund av vissa föreskrifter, förelägganden och förbud*

**4 §** Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket inom biotopskyddsområde,

4. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden, eller

5. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

**5 §** Innebär ett beslut som avses i 4 § första stycket 1–4 att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd betalas ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 7 kap. 24 § och vägrats tillstånd, gäller 4 § första stycket.

**6 §** Ersättning som avses i 4 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

**7 §** Ersättning enligt 4 § betalas av staten. Har föreskrifter som avses i 4 § beslutats av en kommun, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.

Har föreskrifter som avses i 4 § första stycket 4 beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts, skall ersättningen betalas av den sökande.

**8 §** Om det i ett fall som avses i 4 § första stycket uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 §. Beror olägenheten på ett förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd skall 5 § första stycket tillämpas.

**9 §** Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ skall beaktas även andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 8 §

första stycket plan- och bygglagen (1987:10). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

#### *Ersättning vid vissa undersökningar*

**10 §** För skada och intrång som tillfogas fastighetsägaren genom åtgärder enligt 28 kap. 1 § betalas ersättning av staten. Om åtgärderna har vidtagits av en kommun eller av någon annan på uppdrag av en kommun, skall ersättning i stället betalas av kommunen.

Ersättning enligt första stycket skall inte betalas, om åtgärderna vidtas med anledning av tillsyn över en verksamhet som utövas på fastigheten.

Talan om ersättning väcks vid den miljödomstol inom vars område marken eller större delen av den finns.

#### *Ersättning vid förelägganden om stängselgenombrott*

**11 §** Den som har stängsel och har anordnat en grind eller någon annan genomgång på grund av ett föreläggande enligt 26 kap. 11 § är berättigad till ersättning av staten för detta och för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock inte betalas, om det är uppenbart att stängslet endast avser att stänga ute allmänheten från ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt.

Första stycket gäller också, när en övergång har gjorts över ett dike på grund av ett föreläggande enligt 26 kap. 11 §.

#### *Anmälan om ersättningsanspråk*

**12 §** Innan en myndighet fattar ett beslut som kan leda till ersättning enligt 4, 5, 10 eller 11 §, får myndigheten förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen att inom viss tid, minst två månader, anmäla sitt anspråk och ange sina yrkanden vid påföljd att rätten till talan annars förloras.

Vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan den ersättningsskyldige och en sakägare gäller även mot den som efter det att rätten till betalning uppkom har förvärvat sakägarens rätt till fastigheten.

**13 §** Har inte överenskommelse träffats om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och har inte rätten till talan gått förlorad enligt 12 §, skall den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan hos miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Sådan talan skall väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft vid påföljd att rätten till ersättning eller inlösen annars går förlorad.

**14 §** När föreskrifter skall meddelas enligt 7 kap. 5, 6, 9 eller 22 §, får den ersättningsskyldige vid miljödomstolen väcka talan mot en sakägare för att fastställa de villkor som skall gälla för ersättning eller inlösen, om föreskrifterna meddelas. Meddelas inte föreskrifter med det innehåll som förutsatts vid miljödomstolen inom ett år från det att målet har avgjorts genom en dom som har vunnit laga kraft, skall domen inte längre vara bindande för parterna.

#### *Återbetalning av ersättning*

**15 §** Har ersättning enligt 4 § betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd eller dispens, får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Detta gäller också, om en åtgärd har vidtagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning skall väckas vid miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut vid påföljd att rätten att föra talan annars går förlorad.

#### *Ersättning och inlösen vid tillstånd till vattenverksamhet*

**16 §** Den som med stöd av tillstånd enligt 11 kap. genom inlösen eller på annat sätt tar i anspråk annans egendom eller vidtar en åtgärd som skadar annans egendom skall betala ersättning för vad som avstås eller skadas, om annat inte är särskilt föreskrivet. Ersättning skall betalas även för skada till följd av förbud mot fiske enligt 28 kap. 13 §.

Ersättning skall betalas endast för skador som kvarstår, sedan förebyggande eller avhjäljande åtgärder har utförts av tillståndshavaren.

**17 §** Fastigheter eller fastighetsdelar som drabbas av synnerliga olägenheter av en verksamhet för vilken tillstånd har meddelats enligt 11 kap., skall lösas in, om ägaren begär det.

Den ersättningskyldige har rätt till inlösen, om detta skulle medföra endast en ringa höjning av fastighetsägarens ersättning och fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen. Kostnaderna för åtgärder som avses i 16 § andra stycket skall då räknas in i ersättningen.

#### *Skada på egen fastighet vid tillstånd till vattenverksamhet*

**18 §** Om en verksamhet för vilken tillstånd har lämnats enligt 11 kap. medför skada på en fastighet som tillhör den som har fått tillståndet, skall ersättning för skadan bestämmas. Detta gäller dock inte, om medgivanden har lämnats av samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten. Om fastigheten är intecknad gemensamt med annan fastighet, krävs det dessutom att fastighetsägare och fordringshavare lämnar de medgivanden som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande fordras dock inte av den för vars rätt domstolens avgörande är väsentligen utan betydelse.

#### *Ersättning vid utrivning av en vattenanläggning*

**19 §** Den som har fått tillstånd till utrivning av en vattenanläggning eller har ålagts eller medgetts enligt 24 kap. 4 § att riva ut en vattenanläggning skall betala skäligen ersättning för skador på annans egendom som orsakas av bestående ändring i vattenförhållandena. Skyldighet att betala ersättning för en sådan förlust av förmån som orsakas av utrivningen finns endast om förmånen har tillförsäkrats i tillståndsdomen eller i avtal som träffats i samband med vattenanläggningens tillkomst. Ersättning lämnas i sådant fall endast för kostnader orsakade av förlusten av förmånen.

Om medgivande att riva ut en vattenanläggning har lämnats till någon annan än den som är skyldig att underhålla anläggningen och skyldighet att betala ersättning har ålagts i samband med detta, får ersättningen sökas åter av den underhållsskyldige.

#### *Ersättning vid omprövning av vattenverksamhet*

**20 §** Ersättning för en förlust eller en inskränkning lämnas, om omprövning enligt 24 kap. 5 § eller enligt 7 kap. 13 eller 14 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet medför förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning för den som har tillstånd till den vattenverksamhet som avses med omprövningen och om annat inte följer av 22 §. Ersättning lämnas inte till den del förlusten eller inskränkningen är att räkna som förbättring av en vattenanläggnings säkerhet.

Ersättning lämnas om omprövning av vattenverksamhet enligt denna balk eller enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om



vattenverksamhet medför skada för någon annan än tillståndshavaren som omfattas av omprövningen. För mottagare av andelskraft gäller dock viss begränsning enligt 8 kap. 4 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

På ersättning enligt första eller andra stycket skall 16–18 §§ tillämpas.

**21 §** Ersättning enligt 20 § första stycket betalas av den som har begärt omprövningen eller, om omprövning enligt 7 kap. 14 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet omfattar tillstånden till konkurrerande vattentäkter, av vardera tillståndshavaren.

Ersättning enligt 20 § andra stycket betalas,

1. om omprövningen sker enligt 24 kap. 5 eller 8 §, av tillståndshavaren,

2. om omprövning enligt 7 kap. 14 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet omfattar tillstånden till konkurrerande vattentäkter, av vardera tillståndshavaren,

3. vid annan omprövning, av den som har begärt omprövningen.

Ersättning för minskning av andelskraft från vattenkraftverk som omfattas av omprövningen betalas av den som har tillstånd till kraftverket.

#### *Begränsning i ersättningsrätten vid omprövning av viss vattenverksamhet*

**22 §** En tillståndshavare är skyldig att utan ersättning tåla viss del av en förlust eller inskränkning om det är en förlust eller inskränkning som avses i 20 § första stycket och den föranleds av omprövning till förmån för det allmänna fiskeintresset, allmän farled, allmän hamn eller hälsovården eller, vid omprövning enligt 24 kap. 5 § eller enligt 7 kap. 13 § första meningen lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, till förmån för den allmänna miljövården.

Den del som inte ersätts avser den sammanlagda förlusten eller inskränkningen till följd av de skilda omprövningarna och av vattenverksamhet som avses i 23 § och motsvarar i fråga om

1. vattenkraftverk: högst en femtedel och lägst en tjugondel av produktionsvärdet av den vattenkraft som enligt meddelat tillstånd kan tas ut vid kraftverket efter avdrag för den del av produktionsvärdet som är en följd av vattenregleringar,

2. vattenreglering för kraftändamål: högst en femtedel och lägst en tjugondel av det produktionsvärde av den vattenkraft som enligt meddelade tillstånd kan tas ut vid varje kraftverk och som är en följd av regleringen,

3. andra vattenverksamheter: högst en femtedel och lägst en tjugondel av värdet av den vattenmängd, fallhöjd eller magasinsvolym som omfattas av tillståndet till verksamheten.

När miljödomstolen lämnar tillstånd till en vattenverksamhet för vilken denna begränsning i ersättningsrätten skall gälla, skall domstolen inom de gränser som anges i andra stycket 1–3 fastställa den del som inte ersätts. Hänsyn skall då tas främst till verksamhetens inverkan på

vattenstånds- och avrinningsförhållandena, den fördel eller olägenhet som verksamheten väntas medföra från allmän synpunkt samt graden av nytta för tillståndshavaren och mottagare av andelskraft.

Vid omprövning före den enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 fastställda tidpunkten skall den del som inte ersätts minskas i förhållande till den tid som återstår till denna tidpunkt.

**23 §** Rätten till ersättning är begränsad på samma sätt som gäller enligt 22 § om den som har tillstånd enligt denna balk till en vattenverksamhet orsakas förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning till följd av att tillstånd lämnas till en vattenverksamhet som skall tillgodose det allmänna fiskeintresset, allmän farled eller allmän hamn, hälsovården eller den allmänna miljövården.

Vad som sagts nu gäller även förlust av fallhöjd som inte är utbyggd. Därvid skall den del som inte ersätts motsvara en tjugondel av värdet av vattenkraften i det berörda strömfallet efter avdrag för vad som av detta värde är en följd av vattenregleringar.

*Betalningsanmälan som rör ersättning vid tillstånd till vattenverksamhet*

**24 §** Anmälan till länsstyrelsen enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) behöver vid tillämpningen av detta kapitel endast göras för ersättning som avser mark som skall lösas in.

*Betalningsfrist som rör ersättning vid tillstånd till vattenverksamhet*

**25 §** När tillstånd har lämnats enligt 11 kap. skall ersättning för inlöst mark betalas och anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) göras inom sex månader från det att såväl tillståndsfrågan som ersättningsfrågan har avgjorts slutligt. Ersättning som inte avser inlöst mark och som skall tas ut på en gång skall betalas inom två år från samma tid. Om den ersättningskyldige inte iakttar vad som har sagts nu, är den rätt som förvärvats gentemot den ersättningsberättigade förlorad.

Tidsfristerna får förkortas eller förlängas när parterna är ense om det eller om det finns särskilda skäl för det.

*Ersättning bestämd efter det att tillstånd till vattenverksamhet har tagits i anspråk*

**26 §** Om ersättningen till följd av en vattenverksamhet eller annan åtgärd har bestämts slutligt först efter det att tillståndet har tagits i anspråk, skall den del av ersättningen som överstiger vad som fastställts tidigare betalas och anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) göras inom en månad från det ersättningen bestämdes slutligt. Detsamma gäller ersättning som har bestämts i samband med godkännandet av en vattenverksamhet som redan har utförts.

Om den slutligt fastställda ersättningen inte överstiger den ersättning som tidigare har fastställts och det annars skulle ha funnits depositions- eller anmälningsskyldighet, skall den ersättningsskyldige anmäla ersättningsbeslutet hos länsstyrelsen sedan detta har vunnit laga kraft.

**27 §** På ersättning som avses i 26 § första stycket beräknas ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag marken tillträdde, vattenverksamheten påbörjades eller åtgärden utfördes, om inte något annat följer av andra stycket. Om betalningen inte görs i rätt tid, tas det ut ränta enligt 6 § räntelagen för tiden efter det dröjsmålet inträdde.

På ersättning som avser oförutsedd skada tas det ut ränta enligt 6 § räntelagen från den dag ersättningsanspråket framställdes vid miljödomstolen.

Om den ersättningsskyldige försummar att betala sådan ersättning enligt 26 § första stycket som skall betalas genom deposition skall länsstyrelsen på begäran av den som är berättigad till ersättningen eller en del av denna söka verkställighet av den dom eller det beslut varigenom ersättningen har bestämts.

#### *Fullbordande av inlösen som rör tillstånd till vattenverksamhet*

**28 §** Inlösen av mark är fullbordad när den ersättningsskyldige har fullgjort sina skyldigheter enligt 6 kap. 1 § första stycket och 4 § expropriationslagen (1972:719). Inlösen fullbordas även om ränta enligt 27 § första stycket inte betalas.

#### *Rätt att utnyttja tillståndet till vattenverksamhet*

**29 §** Den ersättningsskyldige får utnyttja tillståndet genom att ta i anspråk egendomen eller vidta åtgärder som medför skada för någon annan när de skyldigheter som gäller enligt 6 kap. 1 § första stycket och 4 § expropriationslagen (1972:719) har fullgjorts. För detta fall skall den begränsning av anmälningsskyldigheten som framgår av 24 § gälla.

Om det behövs med hänsyn till den ersättningsberättigades förhållanden, får miljödomstolen bestämma skäligt uppskov med tillträdet eller med utförandet av åtgärden.

#### *Återbetalning av ersättning som rör tillstånd till vattenverksamhet*

**30 §** Ersättningsbelopp som har betalats med anledning av tillstånd enligt 11 kap. får inte till någon del återkrävas. Beloppet får dock återkrävas om det tillstånd som har föranlett beslutet om ersättning upphävs på talan av den ersättningsberättigade.

**31 §** Ersättning enligt detta kapitel skall bestämmas i pengar som skall betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § andra stycket skall dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att lämnas enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, kan det på begäran av den ersättnings-skyldige eller den ersättningsberättigade fastställas att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § skall betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

I fråga om ersättning enligt 4 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 30 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

**32 §** Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) gäller vid tillämpningen av detta kapitel i fråga om värdeökning under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

**33 §** Om en borgenär som hade panträtt i fastigheten när rätten till ersättning uppkom gör en förlust därför att ersättningen inte har deponerats hos länsstyrelsen, har borgenären rätt till ersättning av den ersättningskyldige för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller, om en borgenär gör en förlust därför att ersättning inte har bestämts eller blivit för låg och ersättningen efter överenskommelse mellan den ersättningskyldige och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte prövats av domstol. Rätt till ersättning finns också för förlust till följd av att överenskommelse har träffats om ersättning i annat än pengar eller om att förebyggande eller avhjälpande åtgärder skall utföras.

Talan om ersättning enligt första stycket skall väckas vid miljödomstolen.

**34 §** Om det behövs, skall det i beslut om ersättning tas in bestämmelser som skall hindra att ersättningstagaren gör en förlust till följd av ändringar i penningvärdet under tiden från ersättningsbeslutet till dess betalning gjorts.

**35 §** När inlösen av mark är fullbordad, skall detta antecknas i inskrivningsregistret.

**36 §** Om det råder tvist om bättre rätt till ersättning, skall ersättningen deponeras hos länsstyrelsen, även om depositionen inte behövs enligt 6 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719). Bestämmelserna i 6 kap. 17–19 §§ i samma lag skall tillämpas i fråga om sådan deposition.

*Inledande bestämmelser*

**1 §** Skadestånd enligt detta kapitel skall betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara i den utsträckning den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

**2 §** Kapitlet tillämpas inte på skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller.

*Förutsättningar för skadestånd*

**3 §** Skadestånd enligt detta kapitel betalas för skador genom

1. förorening av vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1–3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd till vattenverksamhet. För sådana skador tillämpas 31 kap.

En skada skall anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

**4 §** Skadestånd skall också betalas för skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål, om skadan orsakas av ett sprängningsarbete eller av en annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.

**5 §** I andra fall än som anges i 3 eller 4 § skall skadestånd betalas för skador som orsakas av grävning eller liknande arbete, om den som utför eller låter utföra arbetet har försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3 kap. 3 § jordabalken eller i ett annat hänseende har brustit i omsorg vid arbetets utförande.

Om arbetet är särskilt ingripande eller av annan anledning medför särskild risk, skall den skada som orsakas av arbetet ersättas även om den som utför eller låter utföra arbetet inte har varit försumlig.

### *Skadeståndsansvariga*

**6 §** Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare. Samma skadeståndsskyldighet har andra som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

Om någon annan som brukar fastigheten bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten är han eller hon skadeståndsskyldig enligt detta kapitel endast om han eller hon har orsakat skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

**7 §** Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är också den som utan att vara fastighetsägare, tomträttshavare eller annan brukare av fastigheten, i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten.

**8 §** Skall två eller flera ersätta samma skada enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet i den mån inte annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat i skadestånd skall, om inte annat har avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt.

### *Ersättning för framtida skador på egendom*

**9 §** Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

**10 §** I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att betalas på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning skall den lagen tillämpas.

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningskyldige och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte har blivit prövad av domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den ersättningskyldige mot att borgenärens fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

### *Inlösen av fastighet m.m.*

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

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

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

**12 §** Utöver talan om skadestånd och inlösen får enskild, mot den som bedriver eller har bedrivit miljöfarlig verksamhet utan tillstånd, väcka talan om förbud mot fortsatt verksamhet eller om att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått skall vidtas.

## **33 kap. Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring**

**1 §** För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada som avses i 32 kap. och för betalning av kostnader som har uppkommit vid tillämpning av 26 kap. 17 eller 18 § skall om kostnaden är hänförlig till miljöfarlig verksamhet, det finnas miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringarna med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

**2 §** Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- och sakskada som avses i 32 kap. om

1. den skadelidande har rätt till skadestånd enligt 32 kap., men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad, eller
2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

**3 §** Från saneringsförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning för saneringskostnader som har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 §, om den som är ansvarig enligt denna balk inte kan betala. Ersättning som nu sagts skall dock inte betalas för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).

**4 §** Om bidrag till miljöskadeförsäkringen eller saneringsförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.



| Krav   | Miljöklass 2   |   |                    | Miljöklass 3 |
|--|--|---|--------------------|--------------|
|  | <b>kategori 2a</b><br>avsedd för for-<br>don med kataly-<br>tisk avgasrening | <b>kategori 2b</b><br>avsedd för for-<br>don utan kataly-<br>tisk avgasrening | <b>kategori 2c</b> |              |
| Svavelhalt, högst massprocent  | 0,01   | 0,03  | 0,005              | -            |
| Ångtryck vid 37,8° C, högst kilopascal   | 70 <sup>1</sup> /95 <sup>2</sup>   | 70 <sup>1</sup> /95 <sup>2</sup>  | 65                 | -            |
| Ångtryck vid 37,8° C, lägst kilopascal   | 45 <sup>1</sup> /65 <sup>2</sup>   | 45 <sup>1</sup> /65 <sup>2</sup>  | 50                 | -            |
| Förångat vid 70°C, volymprocent  | -  | -   | 15-42              | -            |
| Förångat vid 100°C, lägst volymprocent   | 47 <sup>1</sup> /50 <sup>2</sup>   | 47 <sup>1</sup> /50 <sup>2</sup>  | 45-72              | -            |
| Förångat vid 180°C, lägst volymprocent   | -  | -   | 95                 | -            |
| Slutkokpunkt, högst °C   | 205  | 200   | 200                | -            |
| Bensenhalt vid 15°C, högst volymprocent  | 3  | 3   | 0,1                | 5            |
| Aromatindex <sup>3</sup> , högst   | 5,5  | 6   | -                  | -            |
| Aromathalt, högst volymprocent   | -  | -   | 0,5                | -            |
| Syrehalt, högst massprocent  | 2  | 2   | -                  | -            |
| Blyhalt vid 15°C, högst milligram per liter  | 5  | 5   | 2                  | 13           |
| Fosforhalt, högst milligram per liter  | Inte mätbar  | 2   | -                  | -            |
| Tillsatssämnen   | * <sup>4</sup>   |   |                    |              |
| Densitet vid 15°C kg/m <sup>3</sup>  | -  | -   | 680-720            | -            |
| Olefinhalt högst volymprocent  | -  | -   | 0,5                | -            |
| n-Hexanhalt högst volymprocent   | -  | -   | 0,5                | -            |
| Bensin i miljöklass 2 skall uppfylla skäligena funktionskrav vad avser renhet för insugnings- respektive insprutningsventiler. |  |   |                    |              |

<sup>1</sup> Avser tiden fr.om. den 15 maj t.o.m. den 30 augusti i X-, Y-, Z-, AC- och BD-län samt tiden fr.o.m. den 15 april t.om. den 30 september i övriga län.

<sup>2</sup> Avser övrig tid än den som anges under <sup>1</sup>.

<sup>3</sup> Med aromatindex avses halten aromatiska kolväten dividerat med 13 med tillägg av bensenhalten varvid halterna uttrycks i volymprocent.

<sup>4</sup> Får ej innehålla askbildande ämnen.

## 2.2 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

### 1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på vattenverksamhet och vattenanläggningar. Bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar finns också i miljöbalken.

2 § De definitioner som finns i miljöbalken gäller också i denna lag.

3 § När vattenverksamhet enligt denna lag skall bedrivas inom ramen för en samfällighet, skall tillses att var och en av deltagarna tillgodoses utan väsentlig nackdel för någon annan deltagare.

4 § Om det vid tillståndsprövningen av vattenverksamhet framgår att verksamheten utan väsentlig ändring kan bedrivas så att den medför en betydande nytta för någon annan, skall på begäran av denne villkor meddelas om detta. Sådana villkor får dock inte meddelas om det finns förutsättningar för att bilda en samfällighet enligt denna lag.

Den som får nytta enligt första stycket skall betala skälig ersättning till tillståndshavaren.

En tillståndshavare som får en kostnad på grund av villkor enligt första stycket har rätt till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

### 2 kap. Rådighet över vatten m.m.

1 § För att få bedriva vattenverksamhet skall verksamhetsutövaren ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten skall bedrivas.

2 § Var och en råder över det vatten som finns inom hans fastighet. Rådighet över en fastighets vatten kan också någon ha till följd av upplåtelse av fastighetsägaren eller, enligt vad som är särskilt föreskrivet, förvärv tvångsvis.

3 § I rinnande vatten råder vardera sidans ägare över en lika stor andel i vattnet, även om en större del av vattnet rinner fram på den enes fastighet än på den andres.

4 § Den som vill bedriva vattenverksamhet har för detta ändamål rådighet som anges i 1 §, om vattenverksamheten innebär

1. vattenreglering,
2. vattentäkt för allmän vattenförsörjning, allmän värmeförsörjning eller bevattning,
3. markavvattning,

4. vattenverksamhet som behövs för allmän väg, allmän farled eller allmän hamn,
5. vattenverksamhet som behövs för att motverka förorening genom avloppsvatten, eller
6. vattenverksamhet som behövs för järnväg.

**5 §** Staten, kommuner och vattenförbund har rådighet som anges i 1 § för att bedriva sådan vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket.

Den som är beroende av att vattenförhållandena består har också sådan rådighet för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp.

**6 §** Utförs rensningar eller andra åtgärder som avses i 5 § andra stycket, får rensningsmassorna läggas på närmaste strand, om det inte medför avsevärda olägenheter från allmän eller enskild synpunkt. Massorna får annars föras till ett lämpligt ställe i närheten.

Markens ägare skall underrättas innan rensningsmassorna läggs upp. Den som lägger upp massorna är skyldig att vidta åtgärder för att förebygga eller minska skada av uppläggnings. Kravet gäller inte åtgärder som leder till att verksamhetsutövaren därigenom drabbas av oskäligen kostnader.

Den som lägger upp massorna och därigenom skadar annans egendom, skall betala ersättning för vad som skadas. Ersättning skall dock endast betalas för skador som kvarstår sedan förebyggande eller avhjälpan åtgärder har utförts.

**7 §** Den som äger strand vid någon annans vattenområde har rätt att för sin fastighets behov ha mindre brygga, båthus eller någon annan sådan byggnad vid stranden, om inte vattenområdets ägare genom byggnaden lider skada av någon betydelse.

I 1 kap. 6 § jordabalken finns bestämmelser om att även andra än strandägare kan ha denna rätt.

**8 §** Tillhör en fallsträcka olika ägare, får en av dem tillgodogöra sig vattenkraften i hela sträckan, om denna ägare råder över mer än hälften av kraften på grund av äganderätt eller annan rättighet som gäller mot alla och inte är begränsad till tiden. Hänsyn skall tas till den kraft som svarar mot andelar i en sådan samfällighet som avses i 1 kap. 3 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Detta gäller även när någon i ett vattenkraftverk vill tillgodogöra sig vattenkraft i fallsträckor som ingår i olika vattendrag, om det gemensamma tillgodogörandet är en fråga från teknisk och ekonomisk synpunkt nödvändig förutsättning för kraftverkets tillkomst.

**9 §** Regeringen får besluta att ett strömfall eller särskild rätt till det får tas i anspråk, om någon som vill tillgodogöra sig vattenkraften har ansökt om det och det för att kraftförsörjningen skall utvecklas planmässigt är

nödvändigt att det tas i anspråk ett sådant strömfall som någon annan än staten har och som inte är utnyttjat på ett från allmän synpunkt ändamålsenligt sätt.

Den som har fått ett tillstånd som avses i första stycket skall inom ett år från det att tillståndet beviljades ansöka om bestämmande av ersättning hos miljödomstolen för vad som tas i anspråk enligt första stycket. Om ansökan inte görs inom den tiden, upphör tillståndet att gälla.

Rätt att ta strömfall i anspråk på grund av ett beslut enligt första stycket får inte utan regeringens medgivande övergå från innehavaren till någon annan.

Regeringen får besluta de villkor för rättighetens utnyttjande som behövs från allmän synpunkt.

**10 §** Den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång enligt 2 § är skyldig att vid allvarlig vattenbrist avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov, om vattenbristen orsakas av torka eller någon annan jämförlig omständighet.

Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som bedriver verksamheten eller råder över vattentillgången att iaktta sin skyldighet enligt första stycket. Länsstyrelsen får då bestämma att beslutet skall gälla även om det överklagas.

### **3 kap. Markavvattningssamfälligheter**

#### *Allmänna bestämmelser*

**1 §** Ansöker någon om tillstånd enligt miljöbalken till en markavvattning skall verksamheten bedrivas så att den blir till nytta även för en annan fastighet, om det begärs av ägaren till den andra fastigheten och det prövas lämpligt. Ägare av fastigheter för vilka markavvattningen medför nytta skall delta i verksamheten. Skyldighet att delta i annan markavvattning än dikning finns dock endast om det begärs av ägare till fastigheter som får mer än hälften av den beräknade nyttan av verksamheten.

Första stycket gäller även väghållare som inte är fastighetsägare, om vägen medför en avsevärd inverkan på markavvattningen.

**2 §** För utförande och drift av verksamheten utgör deltagarna en samfällighet. Tillståndet till verksamheten samt anläggningar och rättigheter som hör till verksamheten är samfälliga för deltagarna.

När en samfällighet har bildats, gäller för samfälligheten vad som i denna lag och i miljöbalken föreskrivs om tillståndshavare eller ägare av en anläggning.

Inlöst mark är samfällad för de fastigheter som vid inlösen ägs av deltagare i samfälligheten och omfattas av markavvattningen.

**3 §** Kostnaderna för verksamhet som utgör markavvattning fördelas mellan deltagarna på grundval av andelstal som bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta var och en har av verksamheten.

Markavvattning skall delas in i avdelningar som avgränsas med hänsyn till olikheterna, om det med hänsyn till olikheter i naturförhållandena eller av någon annan anledning kan antas att ett visst område skulle få en avsevärt mindre kostnad i förhållande till nyttan av markavvattningen om ett annat område inte hade omfattats av verksamheten.

Vad deltagarna har kommit överens om kostnadsfördelningen skall läggas till grund för tillståndsbeslutet, om borgenärer med panträtt i de fastigheter som ägs av deltagare och omfattas av markavvattningen medger det. Om en fastighet svarar för gemensam inteckning, krävs det dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande av rättsägare behövs inte, om överenskommelsen inte har väsentlig betydelse för dem.

**4 §** Bestämmelserna i 1–3 §§ gäller inte i fråga om markavvattning som söks av någon annan än en ägare av en fastighet eller en väghållare.

#### *Markavvattning och avledande av avloppsvatten*

**5 §** Kan ledningar för en markavvattning med väsentlig fördel användas för att avleda avloppsvatten från en fastighet, skall ägaren av denna fastighet delta i verksamheten, om ägaren själv eller den sökande till markavvattningen begär det. Detta skall gälla även vid avledande av avloppsvatten från verksamhetsområdet för en allmän vatten- och avloppsanläggning. Vad som sägs om fastighetens ägare skall då i stället gälla huvudmannen för anläggningen.

**6 §** Kostnaderna för utförande och drift av en gemensam ledning fördelas mellan markavvattningsintresset och avloppsintresset med hänsyn till den mängd och det slag av vatten som tillförs ledningen samt till vad som kan anses skäligt med hänsyn till intressenternas nytta av ledningen.

Detta gäller också vid fördelningen av kostnaderna mellan avloppsintressenter.

I fråga om överenskommelser mellan intressenterna tillämpas 3 § tredje stycket.

**7 §** Bestämmelserna i 5 och 6 §§ om avledande av avloppsvatten från fastigheter får tillämpas även i fråga om avledande av avloppsvatten från byggnader och anläggningar som inte hör till någon fastighet, om det kan ske utan olägenhet av betydelse för de övriga deltagarna.

**8 §** Bestämmelserna i 5–7 §§ gäller inte avledande av avloppsvatten från enskilda fastigheter inom verksamhetsområdet för en allmän vatten- och avloppsanläggning.

*Markavvattning och vägföretag m. m.*

**9 §** Skall för markavvattning ett vattenavlopp byggas genom en väg eller ett avlopp genom en väg utvidgas eller fördjupas och vill väghållaren själv utföra åtgärden, har väghållaren rätt till detta.

Är det inte oskäligt skall sådana åtgärder bekostas av väghållaren, om åtgärden behövs för avvattning till 1,2 meters djup av åker och äng som sedan vägens tillkomst eller sedan minst tjugofem år räknat från dagen för begäran om åtgärden varit att hänföra till åker eller äng. Väghållarens kostnadsansvar gäller inte i fråga om ägovägar eller därmed jämförliga vägar och inte heller i fråga om broar och annan vattenverksamhet som har bedrivits i överensstämmelse med tillstånd som har meddelats enligt miljöbalken, vattenlagen (1983:291) eller vattenlagen (1918:523).

När väghållaren inte har kostnadsansvar enligt andra stycket, skall åtgärden bekostas av den för vilken markavvattning görs.

**10 §** Om den kostnad som väghållaren har enligt 9 § andra stycket avsevärt överstiger värdet av den skada som uppstår om åtgärden inte utförs, får väghållaren i stället för att bekosta åtgärden betala ersättning för skadan.

**11 §** Om en väg skall byggas eller ändras och en markägare begär att ett vattenavlopp för en framtida markavvattning skall göras genom vägen, skall väghållaren utföra åtgärden om det kan göras utan olägenhet för vägens framtida brukbarhet. I fråga om kostnadsansvaret för den fördyring av byggandet och driften av vägen som åtgärden medför gäller 9 § andra och tredje stycket samt 10 §.

En sådan begäran skall framställas hos väghållaren eller, i fråga om enskild väg för vilken det ännu inte finns någon väghållningsskyldighet, hos den som handlägger vägförrättningen. Begäran skall vara skriftlig och i fråga om mer omfattande åtgärder vara åtföljd av en plan för markavvattningen.

**12 §** Bestämmelserna i 9–11 §§ innebär inte någon inskränkning i den rätt som väghållaren eller markägaren kan grunda på dom, avtal eller någon annan särskild rättsgrund.

**13 §** Bestämmelserna i 9–12 §§ gäller också i fråga om banvallar för järnvägar, tunnelbanor och spårvägar.

**1 §** Om flera ansöker om tillstånd enligt miljöbalken till vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång och vattnet behöver fördelas mellan dem, får det vid meddelande av tillstånd bestämmas att tillståndshavarna skall utgöra en samfällighet för sådan fördelning (bevattningssamfällighet).

Om någon har fått tillstånd till en vattentäkt för bevattning och någon annan söker tillstånd till en ny vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång, får miljödomstolen, om det finns särskilda skäl, vid meddelande av det nya tillståndet bestämma att tillståndshavarna skall utgöra en bevattningssamfällighet. Om en samfällighet bildas enligt första stycket får i stället bestämmas att den som redan har tillstånd skall ingå i samfälligheten.

Om, sedan en samfällighet har bildats, någon gör en ansökan om tillstånd till en ny vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång, får miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till vattentäkten bestämma att tillståndshavaren skall ingå i samfälligheten.

**2 §** Deltagarna i en bevattningssamfällighet fördelar tillgängligt vatten mellan sig, om det behövs på grund av vattenbrist eller någon annan omständighet eller om någon deltagare inte utnyttjar sin rätt att ta vatten. Vid fördelningen skall de villkor iakttas som har bestämts av miljödomstolen i samband med att tillstånd meddelades.

**3 §** Om det är lämpligt, får miljödomstolen bestämma att gemensamma anläggningar för bevattning skall inrättas för samtliga eller vissa av dem som skall ingå i samfälligheten.

**4 §** En gemensam anläggning får endast inrättas för sådana deltagare i samfälligheten för vilka det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen.

En gemensam anläggning får inte inrättas, om de som skall delta i anläggningen mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas som har störst nytta av anläggningen.

Andra stycket gäller inte, om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget för att tillgodose motstående allmänna och enskilda intressen.

**5 §** En gemensam anläggning och rätt till utrymme är samfällda för dem som deltar i anläggningen. Deltagarna svarar gemensamt för utförande och drift av anläggningen.

Mark som har lösts in för gemensamma anläggningar är samfälld för de fastigheter som vid inlösen ägs av deltagare i samfälligheten och omfattas av bevattningsverksamheten.

**6 §** En bevattningssamfällighets förvaltningskostnader och kostnader för utförande och drift av gemensamma anläggningar fördelas mellan deltagarna efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den mängd

vatten som var och en får ta ut enligt meddelat tillstånd. I enlighet med detta bestäms andelstal för varje deltagare.

Om det finns särskilda skäl, får särskilda andelstal bestämmas för en viss del av verksamheten.

Om det är lämpligt, får kostnaderna för driften av gemensamma anläggningar fördelas genom avgifter som beräknas på grundval av den omfattning i vilken varje deltagare utnyttjar anläggningarna.

7 § Vad deltagarna har överenskommit om andelstalen och grunderna för avgiftsberäkningen skall läggas till grund för miljödomstolens dom, om borgenärer med panträtt i fastigheter som ägs av deltagare och omfattas av bevattningsverksamheten medger det. Om en fastighet svarar för gemensam inteckning, krävs dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande av rättsägare behövs inte, om överenskommelsen är väsentligen utan betydelse för dem.

## 5 kap. Vattenregleringssamfälligheter

### *Vattenreglering för kraftändamål*

1 § På yrkande av den som ansöker om eller har fått tillstånd enligt miljöbalken till vattenreglering för kraftändamål skall miljödomstolen besluta att ägare av andra strömfall som får nytta av regleringen skall delta i regleringsverksamheten. Detta skall ske om mer än hälften av verksamhetens nytta belöper på de strömfall som tillhör den som framställer yrkandet och dem som förenat sig med denne samt varje strömfall som yrkandet avser är utbyggt eller kan beräknas bli utbyggt för kraftändamål inom den närmaste tiden.

Om någon ansöker om eller har fått tillstånd enligt miljöbalken till vattenreglering för kraftändamål, skall miljödomstolen på yrkande av ägaren av ett annat strömfall som får nytta av regleringen besluta att denne skall delta i verksamheten.

2 § Har beslut enligt 1 § meddelats, utgör samtliga deltagare i regleringsverksamheten en samfällighet för utförande och drift av verksamheten. Tillståndet till verksamheten samt anläggningar och rättigheter som hör till den är samfälliga för deltagarna.

När en samfällighet har bildats gäller vad som i denna lag och i miljöbalken föreskrivs om tillståndshavare eller ägare av en anläggning istället samfälligheten.

Inlöst mark är samfällig för de fastigheter som vid inlösen ägs av deltagarna i samfälligheten och till vilka deras strömfall hör.

3 § Kostnaderna för regleringsverksamheten fördelas mellan deltagarna på grundval av andelstal som bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta var och en har av verksamheten.



Om en vattenreglering avser flera sjöar eller skilda sträckor i ett vattendrag och det på grund av detta behövs flera dammbyggnader eller särskilda anläggningar, skall, om det behövs, kostnaderna för varje sådan del av verksamheten beräknas särskilt och fördelas enligt grunderna i första stycket.

Vad deltagarna har överenskommit om kostnadsfördelningen skall läggas till grund för miljödomstolens dom, om borgenärer med panträtt i de fastigheter till vilka deltagarnas strömfall hör medger det. Om en fastighet svarar för gemensam inteckning, krävs det dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande av rättsägare behövs inte, om överenskommelsen är väsentligen utan betydelse för dem.

### *Vattenreglering för bevattning*

**4 §** På yrkande av den som ansöker om eller har fått tillstånd till vattenreglering för bevattning skall miljödomstolen besluta att andra som har tillstånd till vattentäkt för bevattning och som får stadigvarande fördel av regleringen genom förbättrade möjligheter att bevattna skall delta i regleringsverksamheten. Detta skall ske om den som framställer yrkandet och de som förenat sig med denne om verksamheten har större fördel av regleringsverksamheten än de som yrkandet avser.

Om någon ansöker om eller har fått tillstånd till vattenreglering för bevattning, skall på yrkande av någon annan som har tillstånd till vattentäkt för bevattning och som får stadigvarande fördel av regleringen genom förbättrade möjligheter att bevattna beslutas att denne skall delta i verksamheten.

**5 §** När det gäller vattenreglering för bevattning skall 2 och 3 §§ tillämpas med följande avvikelser.

Inlöst mark är samfällad för de fastigheter som, vid inlösen, ägs av deltagare i regleringssamfälligheten och för vilkas bevattning regleringen sker.

Deltagarnas andelstal bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den mängd vatten som varje deltagare får ta ut enligt meddelat tillstånd till vattentäkt.

Vid tillämpningen av 3 § tredje stycket första meningen gäller att medgivande skall lämnas av borgenärer som har panträtt i fastigheter som ägs av deltagare i regleringssamfälligheten och för vilkas bevattning regleringen sker.

### *Vattenreglering på grund av överenskommelse*

**6 §** Har tillstånd till vattenregleringsverksamhet meddelats på ansökan av flera som till gemensam nytta vill utföra verksamheten, utgör sökandena en samfällighet för utförande och drift av verksamheten, om de inte har kommit överens om annat.

Om vattenregleringsverksamhet, till vilken tillstånd har lämnats enligt första stycket, avser olika slag av ändamål, skall 1 och 4 §§ inte tillämpas.

**7 §** För vattenregleringsverksamhet enligt 6 § gäller i tillämpliga delar

1. i fråga om inlösen: 2 § tredje stycket och 5 § andra stycket, och
2. i fråga om kostnadsfördelningen: 3 § samt 5 § tredje och fjärde stycket.

## **6 kap. Avgifter**

### *Bygdeavgifter*

**1 §** Den som har tillstånd till vattenverksamhet skall betala en årlig bygdeavgift som bestäms av miljödomstolen att tas ut efter avgiftsenheter och avgiftsklasser enligt 2 och 3 §§, om verksamheten innebär

1. drift av ett vattenkraftverk,
2. vattenreglering som avser års- eller flerårsreglering,
3. vattenöverledning för något annat ändamål än kraftändamål, eller
4. ytvattentäkt.

Avser vattenverksamheten utvidgning av annan vattenverksamhet eller, om utvidgning tidigare har skett, flera andra vattenverksamheter, för vilka tillstånd har lämnats enligt miljöbalken, skall en gemensam avgift fastställas såsom för en enda verksamhet. Denna avgift ersätter tidigare avgifter.

Bygdeavgift skall enligt de närmare bestämmelser som meddelas av regeringen användas dels för att förebygga eller minska sådana skador av vattenverksamheten eller anläggningar för denna som inte har ersatts enligt 31 kap. miljöbalken och för att gottgöra sådana skador, dels för att tillgodose allmänna ändamål för den bygd som berörs av vattenverksamheten eller anläggningar för denna.

**2 §** Avgiftsenheter är

1. för vattenkraftverk: varje enhet installerad generatoreffekt som omfattar tio kilowatt intill 150 procent av effekten vid medelvattenföring och varje enhet om tjugo kilowatt därutöver,
2. för vattenregleringar: varje enhet av regleringsmagasinets rymd som omfattar 25 000 kubikmeter intill 100 miljoner kubikmeter, varje ytterligare enhet om 50 000 kubikmeter intill 1 000 miljoner kubikmeter samt varje enhet om 100 000 kubikmeter därutöver, och
3. för vattenöverledningar och ytvattentäkter: varje kubikmeter i sekunden av den vattenmängd som högst får ledas bort enligt meddelat tillstånd.

Avgift skall inte betalas för vattenkraftverk eller vattenregleringar, om antalet avgiftsenheter är mindre än femhundra.

**3 §** För vattenkraftverk och vattenregleringar är avgiften för varje avgiftsenhet, om verksamheten tillhör

- klass 1: 0,5 promille av basbeloppet,
- klass 2: 1 promille av basbeloppet,
- klass 3: 1,5 promille av basbeloppet,
- klass 4: 2 promille av basbeloppet.

För vattenöverledningar och vattentäkter är avgiften för varje avgiftsenhet, om verksamheten tillhör

- klass 1: 5 procent av basbeloppet,
- klass 2: 10 procent av basbeloppet,
- klass 3: 15 procent av basbeloppet,
- klass 4: 20 procent av basbeloppet.

Med basbeloppet avses det basbelopp som har bestämts enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år som avgiften avser.

Vid inplacering i avgiftsklass skall det tas hänsyn till de mindre eller större förändringar i vattenförhållandena samt de mindre eller större olägenheter eller fördelar för bygden som vattenverksamheten eller anläggningar för denna medför.

**4 §** Bygdeavgift skall tas ut från och med kalenderåret närmast efter det år då tillståndet till vattenverksamhet togs i anspråk till och med det år då verksamheten läggs ned.

Bygdeavgiften skall före varje kalenderårs utgång betalas till länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen bedrivs.

### *Fiskeavgifter*

**5 §** Miljödomstolen eller länsstyrelsen får, om det är lämpligare, i stället för att meddela villkor enligt 11 kap. 8 § miljöbalken ålägga tillståndshavaren att betala en särskild avgift för främjande av fisket i det vatten som berörs av vattenverksamheten eller inom något angränsande vattenområde. Avgiften kan fastställas som en engångsavgift eller som en årlig avgift.

Beloppet av årlig avgift beräknas så, att det av miljödomstolen eller länsstyrelsen fastställda avgiftsbeloppet multipliceras med det tal som anger förhållandet mellan basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år då avgiften skall betalas och basbeloppet för det år då avgiften fastställdes.

**6 §** Om vattenverksamhet som avses i 1 § eller anläggningar för denna kan antas skada fisket eller kommer att orsaka en inte obetydlig ändring i de naturliga vattenståndsförhållandena, skall den som har tillstånd till verksamheten betala en årlig allmän fiskeavgift för främjande av fisket inom landet.

Avgiften bestäms av miljödomstolen att tas ut efter avgiftsenheter och avgiftsklasser enligt 7 och 8 §§.

Avser vattenverksamhet utvidgning av annan vattenverksamhet eller, om utvidgning tidigare har skett, flera andra vattenverksamheter, för

vilka tillstånd har lämnats enligt miljöbalken, skall en gemensam avgift fastställas såsom för en enda verksamhet. Denna avgift ersätter tidigare avgifter.

#### 7 § Avgiftsenheter är

1. för vattenkraftverk: varje enhet installerad generatoreffekt som omfattar tio kilowatt intill 150 procent av effekten vid medelvattenföring och varje enhet om tjugo kilowatt därutöver,

2. för vattenregleringar: varje enhet av regleringsmagasinets rymd som omfattar 25 000 kubikmeter intill 100 miljoner kubikmeter och varje enhet om 50 000 kubikmeter därutöver, och

3. för vattenöverledningar och ytvattentäkter: varje kubikmeter i sekunden av den vattenmängd som högst får ledas bort enligt meddelat tillstånd.

Avgift skall inte betalas för vattenkraftverk och vattenregleringar, om antalet avgiftsenheter är mindre än tio.

#### 8 § För vattenkraftverk och vattenregleringar är avgiften för varje avgiftsenhet, om verksamheten tillhör

klass 1: 0,05 promille av basbeloppet,

klass 2: 0,1 promille av basbeloppet,

klass 3: 0,15 promille av basbeloppet,

klass 4: 0,2 promille av basbeloppet.

För vattenöverledningar och vattentäkter är avgiften för varje avgiftsenhet, om verksamheten tillhör

klass 1: 1 procent av basbeloppet,

klass 2: 5 procent av basbeloppet,

klass 3: 10 procent av basbeloppet,

klass 4: 15 procent av basbeloppet.

Med basbeloppet avses det basbelopp som har bestämts enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år som avgiften avser.

Vid inplacering i avgiftsklass skall hänsyn tas till

– den omfattning i vilken fisk och fiske förekommer i det vattenområde som berörs av vattenverksamheten eller anläggningar för denna,

– den utsträckning i vilken vattenförhållandena och fisket påverkas av vattenverksamheten eller anläggningar för denna, och

– omfattningen av de förpliktelser som verksamhetsutövaren har ålagts enligt 5 § eller i villkor enligt 11 kap. 8 § miljöbalken.

9 § Om det årliga beloppet av den allmänna fiskeavgiften är ringa, får miljödomstolen eller länsstyrelsen bestämma att avgiftsskyldigheten skall fullgöras genom engångsbetalning. Ett sådant villkor skall meddelas om det årliga avgiftsbeloppet skulle understiga femhundra kronor.

10 § En årlig fiskeavgift enligt 6 § skall tas ut från och med kalenderåret närmast efter det år då arbeten eller andra åtgärder som inverkar på vattenförhållandena påbörjades eller då beslut om lagligförklaring meddelades till och med det år då verksamheten läggs ned.

Årlig fiskeavgift enligt 5 eller 6 § skall före varje kalenderårs utgång Prop. 1997/98:45  
betalas till Fiskeriverket.

Engångsavgift skall betalas till Fiskeriverket senast vid den tidpunkt som anges när avgiften bestäms.

## 7 kap. Prövningen av viss vattenverksamhet

### *Ansökningsmål*

1 § Bestämmelser om ansökningsmål finns i 21 kap. 1 § miljöbalken. Ansökningsmål är även mål om

1. bestämmande enligt 2 kap. 9 § av ersättning för rätten att ta i anspråk ett strömfall,
2. inrättande enligt 4 kap. 3 § av en gemensam anläggning för bevattning, sedan en samfällighet enligt 4 kap. har bildats,
3. överflyttning enligt 8 kap. 3 § första stycket av rätten till andelskraft,
4. omprövning, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 17 § första stycket eller omprövning enligt 17 § andra stycket, och
5. fastställelse enligt 18 § av en överenskommelse.

### *Stämningssmål*

2 § Stämningssmål är talan om

1. utrivning eller ändring av en vattenanläggning, när talan grundas på att anläggningen inte har tillkommit i laga ordning eller inte är av laga beskaffenhet,
2. ersättning för skada eller intrång genom en sådan anläggning som avses i 1,
3. ersättning för skada genom utrivning av en vattenanläggning, om utrivningen har skett utan tillstånd men sådant tillstånd skulle ha behövts, eller ersättning, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 11 kap. 22 § andra stycket miljöbalken,
4. ersättning enligt 2 kap. 10 § andra stycket,
5. deltagande, utan samband med pågående ansökningsmål, i en vattenreglering enligt 5 kap. 1 eller 4 §,
6. särskild tvångsrätt, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 2 kap. 6 § tredje stycket denna lag och 28 kap. 10–13 §§ miljöbalken,
7. omprövning enligt 8 kap. 2 § andra stycket,
8. meddelande av bestämmelser enligt 16 §,
9. ersättning enligt 31 kap. 33 § miljöbalken,
10. ersättning eller annat på grund av att en vattenanläggning inte underhålls i enlighet med 11 kap. 17 eller 18 §§ miljöbalken,
11. ersättning för skada på grund av att vattenverksamhet inte drivs i enlighet med villkoren i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut eller, om sådana villkor saknas, drivs så att det genom inverkan på vattenförhållandena skadar allmänna eller enskilda intressen,

12. ersättning enligt 28 kap. 11 § miljöbalken,
13. ersättning, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 25 kap. 11 § miljöbalken, och
14. fördelning av vatten enligt 9 kap. 6 §.

### *Förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål*

**3 §** Bestämmelser om förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål finns även i 22 kap. miljöbalken.

**4 §** Om vattenverksamhet avser utförande av ett vattenkraftverk, skall ansökan innehålla uppgift om det område som enligt sökanden bör utgöra strömfallsfastighet.

En ansökan enligt 1 § 1 skall innehålla ritningar jämte beskrivning av strömfalllets läge och beskaffenhet, uppgift om erbjudna ersättningsbelopp samt övriga upplysningar som behövs för att bedöma ersättningsfrågan.

Till en ansökan enligt 1 § 3 skall fogas dels ett gravationsbevis rörande den fastighet varifrån rätten till andelskraft skall flyttas över, dels överenskommelser som har träffats med borgenärer med panträtt i fastigheten och andra rättsägare.

**5 §** Innan miljödomstolen meddelar en dom om ersättning för strömfall som skall avstås enligt 2 kap. 9 § och utgör fastighetsdel, skall en karta med beskrivning ha upprättats över området samt dess gränser ha utmärkts i den ordning som gäller för fastighetsbildning.

Innan miljödomstolen meddelar en dom om tillstånd till ett vattenkraftverk, skall domstolen se till att det finns en lämplig fastighet, som ägs av sökanden och med vilken rätten till tillgodogörandet av vattenkraften för framtiden skall vara förenad (strömfallsfastighet).

**6 §** Domar i mål som rör vattenverksamhet skall utöver vad som följer av 22 kap. 25 § miljöbalken i förekommande fall även innehålla bestämmelser om

1. de områden som får tas i anspråk för vattenverksamheten och de särskilda tvångsrätter i övrigt som medges sökanden,
2. strömfallsfastighet,
3. vilka som skall delta i en vattenreglerings- eller bevattningssamfällighet samt varje deltagares andelstal i fråga om kostnaderna för verksamheten, och
4. villkor beträffande tillhandahållande av andelskraft och om kostnadsbidrag härför.

**7 §** Fastställs bestämmelser om innehållande och tappning av vatten för att under osedvanliga förhållanden tillgodose säkerheten hos en vattenanläggning och kan de skador som följer om bestämmelserna utnyttjas inte lämpligen uppskattas på förhand, får miljödomstolen skjuta upp frågan om ersättning.

Anspråk på grund av skada som avses i första stycket prövas på det sätt som föreskrivs i 24 kap. 13 § miljöbalken. Prop. 1997/98:45

### *Förfarandet vid miljödomstolarna i stämning*

**8 §** Talan i stämning väcks genom ansökan om stämning.

**9 §** Förberedelsen är skriftlig eller muntlig.

Kallelser och andra meddelanden till parterna skall delges.

**10 §** Om målet avgörs utan huvudförhandling i annat fall än som avses i 42 kap. 18 § första stycket 1–4 rättegångsbalken, skall miljödomstolen ha den sammansättning som anges i 20 kap. 4 § första stycket miljöbalken.

Beträffande förelägganden för parterna att avge skriftligt svaromål eller att inställa sig vid muntlig förberedelse eller vid huvudförhandling och om parts utevaro från ett sådant sammanträde gäller rättegångsbalkens bestämmelser rörande en sak, varom förlikning inte är tillåten.

**11 §** I fråga om förfarandet i stämning gäller i övrigt bestämmelserna om ansökningsmål i 22 kap. 11 § fjärde stycket, 12 och 13 §§, 16 § första stycket, 18 och 20 §§, 21 § första och andra stycket samt 24 § miljöbalken.

I mål enligt 2 § 6 gäller också 22 kap. 23 och 28 §§ miljöbalken. Om det i ett sådant mål är fråga om arbete för att förebygga eller minska skador eller olägenheter till följd av verksamhet enligt balken eller denna lag, gäller även 22 kap. 14 § miljöbalken.

**12 §** Om svaranden för att bemöta käromålet gör en ansökan hos miljödomstolen enligt 21 kap. 1 § första stycket 3 miljöbalken eller om ändrade bestämmelser om vattentappning enligt 13 § detta kapitel, handläggs målet i dess helhet som ett ansökningsmål, om inte målet med stöd av 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ändå behandlas som ett stämning.

Har beslut om borttagande eller ändring av en vattenanläggning meddelats av miljödomstolen i ett stämning, av kronofogdemyndigheten med stöd av lagen (1990:746) om betalnings-föreläggande och handräckning eller av tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 9, 10 eller 18 § miljöbalken och görs en ansökan som avses i första stycket, får miljödomstolen i ansökningsmålet bestämma att beslutet inte får verkställas innan målet har blivit slutligt avgjort eller miljödomstolen förordnar annat. Sökanden skall ställa säkerhet för kostnader och skador.

### *Tillståndets giltighet, omprövning m.m.*

**13 §** Miljödomstolen kan fastställa ändrade eller nya bestämmelser om innehållande och tappning av vatten efter ansökan av annan än tillståndshavaren, om han vill utnyttja vattenkraften i sitt strömfall bättre, eller

efter ansökan av en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket. Till förmån för allmänna farleder, allmänna hamnar, bevattnings- och markavvattningsanslutningar samt avlopps företag kan sådana bestämmelser fastställas på ansökan av huvudmannen.

**14 §** Ett tillstånd till vattentäkt får omprövas av miljödomstolen efter ansökan av den som driver en annan vattentäkt som är beroende av samma vattentillgång eller av den som söker tillstånd till en sådan vattentäkt. Därvid äger vad som i 16 kap. 11 § miljöbalken föreskrivs om jämkning av verksamheten eller företräde åt den ena verksamheten motsvarande tillämpning.

**15 §** På ansökan av länsstyrelse eller den avgiftsskyldige får miljödomstolen föreskriva den ändring av en bygdeavgift eller en allmän fiskeavgift som kan behövas med hänsyn till erfarenheterna av vattenverksamhetens verkningar eller till bestående hinder att utnyttja verksamheten i den avsedda omfattningen.

Frågan om ändring av en sådan avgift får även tas upp till prövning i samband med en omprövning enligt 24 kap. 5 och 8 §§ miljöbalken samt 13 och 14 §§ detta kapitel.

**16 §** Saknas bestämmelser om innehållande eller tappning av vatten beträffande en vattenverksamhet eller bestämmelser om nyttjandet av en vattentäkt eller är meddelade bestämmelser ofullständiga, får miljödomstolen på talan av den som lider skada genom de rådande förhållandena fastställa sådana bestämmelser som är ägnade att för framtiden förebygga eller minska skador. Bestämmelserna får inte ändra vad som lagligen kan gälla och inte heller skada tredje mans rätt.

#### *Ändrade förhållanden i samfälligheter*

**17 §** Om en dom eller ett beslut enligt 24 kap. 5 eller 8 § miljöbalken eller 13–16 §§ inverkar på frågan om en samfällighets fortsatta bestånd, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem, får meddelas de ändrade bestämmelser som behövs.

Inträder, sedan en samfällighet har bildats enligt denna lag, i andra fall än som avses i första stycket ändrade förhållanden som inte i ringa mån inverkar på frågan om sättet för verksamhetens bedrivande, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem, får frågan på ansökan av en deltagare omprövas av miljödomstolen. Även utan att sådana förhållanden har inträtt, får en omprövning äga rum, om någon vill ansluta sig som deltagare eller i det tidigare avgörandet har föreskrivits att frågan får omprövas efter en viss tid och denna tid har gått ut.

Vid omprövningen gäller bestämmelserna om vattenverksamhet i tillämpliga delar.

Den som inträder som deltagare i en bestående samfällighet skall åläggas att i skäligen utsträckning ersätta de övriga deltagarna deras



kostnader som nedlagts i gemensamma anläggningar. Vad som sagts nu gäller också när andelstalet höjs för en deltagare som ingår i en samfällighet.

**18 §** En överenskommelse om att någon skall inträda i eller utträda ur en samfällighet enligt denna lag, att en deltagares andelstal skall ändras eller att samfälligheten skall upphöra har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut, om överenskommelsen på ansökan av en deltagare godkänns av miljödomstolen. Ett sådant godkännande får inte lämnas om det är uppenbart att överenskommelsen strider mot denna lag.

### *Markavvattning*

**19 §** Länsstyrelsen skall överlämna ärenden enligt miljöbalken om tillstånd till markavvattning till miljödomstolen, om det framställs yrkande om

1. att även någon annan än sökanden skall delta i markavvattningen,
2. särskild tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken, eller
3. ersättning enligt 31 kap. 16 § miljöbalken eller inlösen enligt 31 kap. 17 § miljöbalken.

Länsstyrelsen får överlämna ärenden enligt miljöbalken om andra fastigheter än sökandens kan komma att beröras.

Länsstyrelsen skall tillsammans med ärendet överlämna ett yttrande avseende den ansökta verksamhetens inverkan på allmänna intressen. I yttrandet skall särskild vikt läggas vid naturvårdsfrågorna.

**20 §** Om det vid en fastighetsreglering beslutas att en fråga om markavvattning skall prövas enligt miljöbalken, skall detta anmälas av lantmäterimyndigheten till miljödomstolen. Ägarna av de fastigheter som ingår i fastighetsregleringen anses då som sökande.

Anmälan skall vara skriftlig och innehålla samma uppgifter som en ansökan om tillstånd till markavvattning.

**21 §** Om det vid prövningen av en markavvattning enligt miljöbalken framställs yrkande om att även någon annan än sökanden skall delta i markavvattningen, skall miljödomstolen förordna en markavvattningssakkunnig. En markavvattningssakkunnig skall förordnas även i mål som inletts genom en anmälan enligt 20 §.

Någon markavvattningssakkunnig behöver inte förordnas om det är uppenbart hur frågan om delaktighet skall lösas.

Miljödomstolen får även i annat fall förordna en markavvattningssakkunnig.

**22 §** Särskilda bestämmelser om behörighet att vara markavvattningssakkunnig får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

**23 §** Som markavvattningssakkunnig får inte förordnas någon som står i ett sådant förhållande till saken eller någon av parterna att tillförlitligheten kan anses förringad.

**24 §** Den markavvattningssakkunnige bör samråda med sökanden och övriga sakägare samt de myndigheter som berörs av markavvattningen.

**25 §** Den markavvattningssakkunnige får utföra besiktning. Sökanden, övriga sakägare och de myndigheter som berörs av markavvattningen skall underrättas om besiktningen.

**26 §** Om det behövs med anledning av besiktningen, har den markavvattningssakkunnige rätt att gå in i byggnader, beträda ägor, göra mätningar och markundersökningar samt utföra därmed sammanhängande eller jämförliga åtgärder. I trädgårdar eller liknande planteringar får träd inte skadas eller fällas utan ägarens samtycke. Även i övrigt skall skador undvikas, om det är möjligt. Rätt att beträda annans ägor har också den som vid miljödomstolen för talan i målet.

Sökanden skall betala ersättning för skador som har uppkommit genom åtgärder enligt första stycket. Yrkande om ersättning skall framställas innan målet avgörs.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att den markavvattningssakkunniges befogenheter enligt första stycket första meningen skall kunna utövas.

**27 §** Om sökanden återkallar sin ansökan, skall de sakägare som har framställt yrkande om att delta i markavvattningen underrättas. Om sådana sakägare saknas eller inte inom föreskriven tid begär att handläggningen fortsätter, skall målet skrivas av.

Sakägare på vars begäran målet handläggs vidare anses därefter som sökande.

**28 §** Ett mål som har inletts efter anmälan av lantmäterimyndigheten enligt 20 § skall skrivas av, om fastighetsregleringsförrättningen ställs in. Handläggningen skall dock fortsätta, om sakägare som har fört talan i målet och som har kunnat ansöka om markavvattningen begär det. Underrättas sakägarna om regleringsförrättningens inställande vid ett sammanträde vid miljödomstol, skall begäran framställas vid sammanträdet. I annat fall skall begäran framställas inom den tid som miljödomstolen bestämmer.

**29 §** Den markavvattningssakkunnige skall till miljödomstolen ge in ett yttrande. Om den markavvattningssakkunnige anser att ansökan skall bifallas, skall yttrandet innehålla

1. förslag om hur markavvattningen skall utformas, med angivande av de miljökonsekvenser en sådan utformning kommer att medföra,
2. vilka som skall delta i markavvattningen, och
3. varje deltagares andelstal i fråga om kostnaderna för verksamheten.

## 8 kap. Andelskraft

1 § Den vars vattenkraft skall tillgodogöras av annan med stöd av 2 kap. 8 § eller på grund av överenskommelse, får delta i tillgodogörandet, om det är av betydelse för hans verksamhet och om hans rätt till kraften är grundad på äganderätt eller annan rättighet som gäller mot alla och som inte är begränsad till tiden. Han är då berättigad till andel i kraftproduktionen (andelskraft) och skyldig att bidra till kostnaderna för kraftanläggningens utförande och drift, allt i förhållande till sin andel i den vattenkraft som skall tillgodogöras vid anläggningen. Motsvarande gäller den vars strömfall tas i anspråk enligt 2 kap. 9 §, om ersättning för ianspråktagandet inte redan har bestämts.

Skyldigheten att tillhandahålla andelskraft ligger på strömfallsfastigheten.

Rätten till andelskraft skall vara förenad med den fastighet till vilken vattenkraften har hört eller rättigheten har överflyttats enligt 3 § första stycket.

2 § I samband med ett beslut om tillhandahållande av andelskraft skall nödvändiga bestämmelser meddelas om villkoren för tillhandahållandet och om kostnadsbidrag.

Om förhållandena ändras, har kraftanläggningens ägare eller mottagaren av andelskraft rätt till omprövning av rättsförhållandet mellan dem. Vid omprövningen får endast sådana ändringar beslutas som innebär väsentlig fördel för någon av parterna utan att medföra betydande olägenhet för motparten. Om det beslutas att rätten till andelskraft skall avlösas mot ersättning i pengar, gäller bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken om skadereglering vid tillståndsprovning av vatten-verksamhet.

3 § På ansökan av ägaren till en fastighet som har rätt till andelskraft får beslutas att rätten till andelskraft skall flyttas över till någon annan fastighet som tillhör samma ägare, om detta kan ske utan skada för borgenärer med panträtt eller andra rättsägare.

Rätten till andelskraft får upplåtas av ägaren till den fastighet som har denna rätt. Avtal om upplåtelse är inte bindande längre än femtio år från det avtalet slöts. Upplåtelser för någons livstid gäller dock utan begränsning till viss tid.

4 § Om den kraftmängd som tas ut som andelskraft minskas i sådana fall som avses i 31 kap. 22 eller 23 § miljöbalken eller till följd av omprövning för att förbättra en vattenanläggnings säkerhet, är mottagaren av andelskraften skyldig att utan ersättning tåla denna minskning i samma utsträckning som innehavaren av det kraftverk från vilket andelskraften tillhandahålls.

**1 §** Vid prövningen av frågor om vattenverksamhet och vattenanläggningar skall bestämmelser om fastigheter gälla också gruvor. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 3 kap. 2 § tredje stycket.

**2 §** Vattenverksamhet skall anses beröra en viss fastighet

1. när ett yrkande framställs om skyldighet för fastighetens ägare att delta i verksamheten,
2. när fastigheten eller dess vatten tas i anspråk för verksamheten eller för en anläggning i samband med verksamheten, eller
3. när verksamheten kan medföra skador på mark eller vatten som tillhör fastigheten, på byggnader eller anläggningar som finns på fastigheten eller på fastighetens användningssätt.

**3 §** Om en säkerhet som skall ställas enligt denna lag eller miljöbalken inte har godkänts av den till vars förmån den ställs, skall säkerheten prövas av länsstyrelsen.

Borgen får godkännas av länsstyrelsen endast om borgensmannen svarar som för egen skuld och, om flera har tecknat borgen, de svarar solidariskt.

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

**4 §** På begäran av någon som vill bedriva vattenverksamhet men som ännu inte har ansökt om tillstånd, får miljödomstolen förordna en sakkunnig som på verksamhetsutövarens bekostnad gör nödvändiga undersökningar. Om undersökningarna avser verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset, skall som sakkunnig förordnas den som Fiskeriverket föreslår.

**5 §** Efter ansökan av ägaren till en vattenanläggning eller av någon vars rätt berörs av anläggningen kan länsstyrelsen förordna en besiktningsman för att utreda om anläggningen har kommit till i laga ordning eller är av laga beskaffenhet.

Den som har ansökt om besiktning enligt första stycket skall betala kostnaderna för besiktningen med ett belopp som länsstyrelsen bestämmer. Om besiktningsmannen begär det, är den som har gjort ansökan även skyldig att betala förskott på kostnaderna för besiktningen.

**6 §** Är flera fastigheter beroende av samma grundvattentillgång för förbrukning till husbehov, skall vattnet fördelas mellan dem efter vad som är skäligt, om fastigheternas behov inte kan täckas helt. Vid en sådan fördelning får en fastighet inte berövas vatten, som den med hänsyn till läge och naturlig beskaffenhet, äldre bebyggelse eller andra omständigheter bör anses ha företräde till.

En fördelning får jämkas, om förhållandena har ändrats.

7 § Miljödomstolen skall föra en förteckning över vattenverksamhet inom domsområdet (vattenbok) i den utsträckning som regeringen föreskriver.

## 2.3 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

Härigenom föreskrivs följande.

### *Definition*

**1 §** Med fastighetsinnehavare avses i denna lag den som äger fastigheten eller den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall anses som fastighetsägare.

### *Gatuhållning m.m.*

**2 §** På gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för att platserna genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafik-säkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte, om åtgärderna skall utföras av staten som väghållare.

Fastighetsinnehavare är skyldig att utföra sådana åtgärder som avses i första stycket inom områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och som har iordningställts och begagnas för allmän trafik.

Utan hinder av vad som sägs i andra stycket ansvarar dock kommunen i enlighet med vad som anges i första stycket för områden som skall användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 2 § plan- och bygglagen.

När särskilda skäl föreligger, får regeringen på framställning av kommunen medge undantag från kommunens skyldighet enligt första stycket.

**3 §** Kommunen kan ålägga en fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser att utföra de åtgärder som avses i 2 § första stycket i fråga om gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela närmare föreskrifter i fråga om de åtgärder som skall vidtas av fastighetsinnehavaren.

**4 §** Om andra platser utomhus än som avses i 2 § där allmänheten får färdas fritt har skräpats ned eller annars osnyggats, är kommunen skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäligen anspråk.

Dessa bestämmelser skall inte tillämpas, om skyldigheten skall fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter.

#### *Skyltar m.m.*

**5 §** Skyltar varigenom allmänheten avvisas från ett visst område, som är av betydelse för friluftslivet, får inte finnas uppsatta utan tillstånd av kommunal myndighet. Tillstånd behövs dock inte om det är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten är behörig av något annat skäl.

**6 §** Tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål får inte finnas varaktigt uppsatt utomhus utan tillstånd av regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer.

**7 §** Vad som sägs i 6 § gäller inte anordning som informerar om affärsrörelse eller annan verksamhet på platsen eller anslagstavla för meddelanden om kommunala angelägenheter, föreningssammanträden, auktioner eller liknande. Den som vill sätta upp en sådan anordning eller anslagstavla får dock söka tillstånd till det hos den myndighet som avses i 6 §.

**8 §** En sådan anordning eller anslagstavla som avses i 7 § får inte finnas uppsatt om den är uppenbart vanprydande.

**9 §** Affisch eller annan tillfällig anordning utomhus för reklam, propaganda eller liknande ändamål skall i andra fall än som avses i 7 § tas bort av den som ansvarar för anordningen inom fyra veckor efter uppsättandet, om inte den myndighet som avses i 6 § har medgett annat.

**10 §** Bestämmelserna i 6–9 §§ gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver bygglov efter beslut enligt 8 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10).

#### *Tillsyn m.m.*

**11 §** Naturvårdsverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Den omedelbara tillsynen utövas av kommunen.

**12 §** Kommunen får besluta om de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av

lagen skall efterlevas. I ett beslut om föreläggande eller förbud får vite sättas ut.

Blir ett föreläggande eller förbud inte åttlytt får kommunen låta vidta åtgärder på den ansvariges bekostnad.

Kommunen får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart även om det överklagas.

**13 §** Regeringen får meddela föreskrifter om avgift för en myndighets prövning av fråga om tillstånd eller medgivande enligt 5–7 och 9 §§. Regeringen får överlåta åt myndigheten att meddela sådana föreskrifter.

#### *Ansvarsbestämmelser m.m.*

**14 §** Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. inte fullgör sin skyldighet enligt 2 § andra stycket eller 3 § som fastighetsinnehavare,

2. bryter mot 6 eller 9 § eller mot föreskrift som meddelats i samband med medgivande enligt 9 §.

Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken.

Den som överträtt vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.

**15 §** Den som gjort sig skyldig till en gärning som avses i 14 § får förpliktas att ersätta kommunen de kostnader som föranleds av gärningen.

#### *Överklagande*

**16 §** Kommunens beslut enligt denna lag överklagas till länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2. Tavor, skyltar, inskrifter eller därmed jämförliga anordningar som avses i 6 § och som inte undantas i 7 § får bibehållas trots vad som sägs i de bestämmelserna, om de har satts upp lagligen före den 1 januari 1965.

Om en sådan anordning är uppenbart vanprydande i landskapsbilden, får länsstyrelsen förelägga den som ansvarar för anordningen att ta bort den eller ändra den. Föreläggandet får förenas med vite. Om föreläggandet inte följs skall kronofogdemyndigheten efter ansökan från länsstyrelsen verkställa beslutet. Verkställighet enligt utsökningsbalken får då ske.

Om det finns särskilda skäl, skall länsstyrelsen tillerkänna den som har förelagts att ta bort anordningen ersättning för förlust med ett belopp som



högst motsvarar kostnaderna för att skaffa, sätta upp eller ta bort Prop. 1997/98:45  
anordningen.

Härigenom föreskrivs följande.

### *Allmänna bestämmelser*

**1 §** Miljöbalken och denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Utan hinder av första stycket skall vad som sägs i 21 och 22 §§ denna lag träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

**2 §** Genom miljöbalken upphävs med de begränsningar som framgår av denna lag

1. naturvårdslagen (1964:822),
2. miljöskyddslagen (1969:387),
3. lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
4. lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
5. lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark,
6. renhållningslagen (1979:596),
7. hälsoskyddslagen (1982:1080),
8. vattenlagen (1983:291),
9. lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291),
10. lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
11. lagen (1985:426) om kemiska produkter,
12. miljöskadelagen (1986:225),
13. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
14. lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel,
15. lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer, och
16. lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

**3 §** Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i miljöbalken eller i denna lag, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

**4 §** Föreskrifter som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i balken, om de har meddelats med stöd av bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i en äldre lag. Detta gäller dock inte om regeringen föreskriver något annat. Det gäller inte heller för föreskrifter som har meddelats av en annan myndighet än regeringen, om den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

**5 §** Tillstånd, godkännanden, lagligförklaringar, undantag, dispenser, beslut om överlåtelse av tillsynsansvar, medgivanden, förelägganden och förbud enligt 20 § naturvårdslagen (1964:822), villkor eller registreringar som avser verksamheter, hanteringar eller andra åtgärder skall fortsätta att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i en lag

som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Besluten skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, om det inte följer något annat av denna lag eller av föreskrifterna.

Första stycket gäller inte sådan dispens från skyldigheten att söka tillstånd som anges i 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket miljöskyddslagen (1969:387) i dess lydelse före den 1 juli 1981. Villkoren för en sådan dispens skall dock fortsätta att gälla till dess något annat bestäms. Bestämmelserna i 26 kap. 9 § miljöbalken tillämpas på villkoren. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot sådant villkor, döms till böter eller fängelse i högst två år.

**6 §** Mål och ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om det inte följer något annat av denna lag. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. och 16 kap. 5 § miljöbalken skall tillämpas omedelbart.

Miljödomstolarna och Miljööverdomstolen skall i överklagade eller överlämnade mål och ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande tillämpa bestämmelserna i miljöbalken i fråga om förfarandet. Äldre bestämmelser skall dock fortfarande tillämpas i fråga om miljökonsekvensbeskrivningar.

**7 §** Vad som enligt miljöbalken gäller om ägare av en fastighet skall tillämpas även på den som innehar en fastighet med ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt.

#### *Särskilda övergångsbestämmelser till 2 kap. miljöbalken m.m.*

**8 §** Bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande enligt 1 §, och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

#### *Särskilda övergångsbestämmelser till 7 kap. miljöbalken*

**9 §** Beslut som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande om att skydda och vårda ett område eller föremål samt beslut om ändring av tidigare sådana beslut gäller fortfarande. Sådana beslut skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. Naturvårdsområden skall vid tillämpningen av miljöbalken anses som naturreservat.

Om ett förordnande enligt 2 kap. 14 § tredje stycket vattenlagen (1918:523) till skydd mot förorening eller 2 kap. 62 § samma lag till skydd för vattenförsörjningen ändras eller upphävs, skall det antecknas i inskrivningsregistret.

**10 §** Strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan skall inte omfattas av strandskydd enligt miljöbalken, om det inte bestäms något annat.

**11 §** Förordnanden om undantag från strandskydd som har meddelats enligt 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen (1964:822) i dess lydelse före den 1 juli 1994 skall omprövas med tillämpning av 7 kap. 13 § miljöbalken senast den 30 juni 1999. Har ett förordnande inte omprövats innan dess, upphör förordnandet att gälla.

**12 §** Bestämmelsen i 7 kap. 18 § andra stycket miljöbalken om när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i strandskyddsområde upphör, skall från och med den 1 januari 2000 tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

**13 §** Föreskrifter enligt 7 kap. 20 § miljöbalken för ett miljöskyddsområde innebär inte inskränkningar av tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387).

**14 §** Bestämmelserna om förlängning av interimistiska förbud i naturvårdslagen (1964:822) skall fortfarande tillämpas i fråga om förbud som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande.

#### *Särskilda övergångsbestämmelser till 10 kap. miljöbalken*

**15 §** Vid tillämpningen av 10 kap. 3 § beaktas inte förvärv som har skett före miljöbalkens ikraftträdande.

#### *Särskilda övergångsbestämmelser till 11 kap. miljöbalken*

**16 §** I fråga om allmänna flottleder skall fortfarande tillämpas bestämmelserna i vattenlagen (1983:291) om

1. rådighet i 2 kap. 4 § 4 och 5 § första stycket 2,
2. särskilda tvångsrätter i 8 kap. 1 § första stycket 3,
3. ersättning i 9 kap. 3 § andra stycket, 11 § tredje stycket, 14 § och 15 §,
4. prövningen av vattenmål i 13 kap. 13 § första stycket 8,
5. utrivning i 14 kap. 3 §, och
6. omprövning i 15 kap. 9 §.

Vad som sägs i 14 kap. 3 § och 15 kap. 9 § vattenlagen (1983:291) om vattendomstolen skall i stället gälla miljödomstolen.

Utöver vad som har sagts nu gäller vattenlagen (1983:291) även i den utsträckning som framgår av 7 och 13 §§ lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled samt i 12 och 25 §§ lagen (1976:997) om vattenförbund.

**17 §** Om en vattenanläggning har tillkommit utan tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller motsvarande äldre lagstiftning eller om tillståndsfrågan beträffande en sådan anläggning är oklar, får den som äger anläggningen eller avser att utnyttja den för vattenverksamhet begära prövning av anläggningens laglighet hos miljödomstolen.

Begärs tillstånd att ändra en vattenanläggning som har tillkommit utan tillstånd före miljöbalkens ikraftträdande, skall ansökan samtidigt göras om prövning av anläggningens laglighet.

Andra stycket gäller också när ansökan görs enligt 28 kap. 12 § miljöbalken om att få använda någon annans anläggning. Den som gör en sådan ansökan får även begära prövning av anläggningens laglighet.

En lagligförklaring får förenas med villkor.

**18 §** Frågan om lagligheten av en vattenanläggning som har tillkommit före ikraftträdandet av miljöbalken utan tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller motsvarande äldre bestämmelser bedöms enligt de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst.

**19 §** Vad som föreskrivs om underhåll i 11 kap. 17 § andra stycket miljöbalken gäller även den som med stöd av 8 kap. 2 § vattenlagen (1983:291) eller motsvarande äldre bestämmelser har getts rätt att använda någon annans vattenanläggning.

Vad som föreskrivs om en ny fastighetsägares skyldigheter i 11 kap. 21 § första stycket miljöbalken gäller även när den förra ägaren har övertagit underhållsskyldigheten med stöd av 14 kap. 2 § vattenlagen (1983:291).

#### *Särskilda övergångsbestämmelser till 16–23 kap. miljöbalken*

**20 §** Mål och ärenden som före miljöbalkens ikraftträdande har inletts hos en domstol, en annan myndighet eller en förrättningsman som enligt miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken inte skall handlägga sådana mål eller ärenden, skall slutföras av den domstolen, myndigheten eller förrättningsmannen, om inte annat följer av denna lag.

**21 §** Ett ärende hos Koncessionsnämnden för miljöskydd som inte har avgjorts vid miljöbalkens ikraftträdande skall därefter handläggas av den miljödomstol som är behörig enligt 20 kap. 8 § miljöbalken.

**22 §** Ett mål hos en vattendomstol som inte har avgjorts vid miljöbalkens ikraftträdande skall därefter handläggas av den miljödomstol som är behörig enligt 20 kap. 8 § miljöbalken.

Ett mål hos Vattenöverdomstolen som vid ikraftträdandet inte har avgjorts skall därefter handläggas av Miljööverdomstolen.

**23 §** Äldre bestämmelser gäller i fråga om överklagande och krav på prövningstillstånd, om

1. en dom eller ett beslut har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande, eller
2. en dom eller ett beslut har meddelats av en allmän förvaltningsdomstol efter miljöbalkens ikraftträdande.

Beslut som efter miljöbalkens ikraftträdande meddelas av statlig förvaltningsmyndighet enligt någon av de lagar som upphävs genom 2 § skall överklagas till miljödomstol, om ett beslut i motsvarande fråga enligt miljöbalken skall överklagas till sådan domstol. Beslut som efter ikraftträdandet meddelas av Koncessionsnämnden för miljöskydd skall dock överklagas till Miljööverdomstolen.

Har före miljöbalkens ikraftträdande beslut i ärende enligt någon av de lagar som upphävs genom 2 § överklagats hos regeringen och har ärendet vid miljöbalkens ikraftträdande ännu inte avgjorts, får regeringen föreskriva eller i det enskilda ärendet besluta att överlämna ärendet för prövning vid den miljödomstol som är behörig enligt 20 kap. 8 § miljöbalken.

**24 §** Domar och beslut som en tingsrätt eller en fastighetsdomstol meddelar efter miljöbalkens ikraftträdande och som innefattar prövning av frågor som regleras i 31 och 32 kap. miljöbalken överklagas till Miljööverdomstolen. Detsamma gäller i fråga om beslut under rättegången i mål vari sådan fråga skall prövas.

**25 §** Beslut som en förrättningsman meddelar efter miljöbalkens ikraftträdande i frågor som regleras i 12 kap. vattenlagen (1983:291) skall överklagas till miljödomstolen.

När miljödomstolen prövar sådana överklaganden skall den tillämpa 13 kap. 30–33, 36, 38, 41–43 och 45 §§, 46 § första stycket, 47–50 §§ samt 56–63 §§ vattenlagen (1983:291). Vad som sägs om vattendomstol skall gälla miljödomstol. Vad som i 61 § sägs om nämndemän skall gälla sakkunniga ledamöter.

**26 §** Tillstånd, godkännanden, undantag eller dispenser som enligt äldre bestämmelser har lämnats för obegränsad tid får vid en omprövning tidsbegränsas enligt 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken, endast om

1. det följer av Sveriges internationella åtaganden att en sådan tidsbegränsning skall ske, eller
2. tidsbegränsning kunde ske vid en omprövning enligt de äldre bestämmelserna.

**27 §** Har länsstyrelsen enligt väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg godkänt miljökonsekvensbeskrivning för ny väg eller järnväg före miljöbalkens ikraftträdande, krävs inte regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § 18 eller 19 miljöbalken om arbetsplan för vägen eller järnvägsplan för järnvägen fastställts före den 1 januari 2001.

**28 §** Mål som gäller laglighetsförklaring enligt 17 § denna lag skall utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § miljöbalken.

**29 §** Om ett vattenföretag har utförts under vattenlagens (1983:291) giltighetstid utan tillstånd, är företagaren bevisskyldig i fråga om de förhållanden som rådde i vattnet innan företaget utfördes.

Detsamma gäller andra vattenföretag än dikning som har utförts under vattenlagens (1918:523) giltighetstid, om den lagen var tillämplig på företaget.

*Särskilda övergångsbestämmelser till 24 kap. miljöbalken*

**30 §** Beträffande lagligförklaring enligt 17 § denna lag gäller detsamma som föreskrivs om tillstånd i 24 kap. miljöbalken.

**31 §** Vid omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken av ett tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) får en produktionsmängd eller annan omfattning av verksamheten som angetts i tillståndet ändras mot tillståndshavarens bestridande endast när omprövningen görs enligt den paragrafen första stycket 2.

**32 §** Bestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken om att omprövning får göras tio år efter det att ett tillståndsbeslut har vunnit laga kraft innebär inte någon inskränkning av omprövningstider som har bestämts i domar och beslut meddelade enligt äldre bestämmelser.

**33 §** Ett tillstånd enligt vattenlagen (1918:523) till vattenkraftverk eller vattenreglering för kraftändamål eller villkoren för ett sådant tillstånd får omprövas enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken tidigast trettio år efter den dag då företaget enligt meddelade föreskrifter skall vara fullbordat, om inte något annat följer av andra stycket. Om nyprövning har gjorts enligt vattenlagen (1918:523), får en sådan omprövning göras tidigast trettio år efter den dag då domen om nyprövning vann laga kraft.

Om företaget skulle ha kunnat underkastas nyprövning enligt 4 kap. vattenlagen (1918:523) vid en tidpunkt efter den 31 december 1983, får omprövning göras så snart den för nyprövning gällande tiden har gått ut.

Ett tillstånd enligt vattenlagen (1918:523) eller villkoren för ett sådant tillstånd får omprövas enligt 24 kap. 5 § första stycket 6 miljöbalken endast om förändringen i omgivningen har skett efter den 31 december 1983.

**34 §** Omprövning enligt miljöbalken kan göras av en sådan särskild rättighet att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).

**35 §** Ett föreläggande eller förbud skall anses beslutat enligt 26 kap. miljöbalken, om en tillsynsmyndighet har beslutat det enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 § denna lag eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser.

**36 §** Särskild handräckning enligt 26 kap. 17 § andra stycket miljöbalken får meddelas även vid en gärning som har begåtts före miljöbalkens ikraftträdande, om gärningen var straffbar när den begicks.

*Särskilda övergångsbestämmelser till 30 kap. miljöbalken*

**37 §** Bestämmelserna om miljösktationsavgift i 30 kap. miljöbalken tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter att balken har trätt i kraft.

Bestämmelserna om miljöskyddsavgift i miljöskyddslagen (1969:387) skall fortfarande tillämpas i mål och ärenden om sådan avgift, om ansökan om påförande av avgift har kommit in till Koncessionsnämnden för miljöskydd innan miljöbalken trädde i kraft.

*Särskilda övergångsbestämmelser till 31 kap. miljöbalken*

**38 §** I stället för reglerna i 31 kap. miljöbalken om ersättning vid vissa ingripanden av det allmänna skall äldre bestämmelser gälla i fråga om rätt till ersättning eller inlösen på grund av beslut som har meddelats före balkens ikraftträdande.

Reglerna i 31 kap. miljöbalken om tillstånd till vattenverksamhet skall även gälla lagligförklaring enligt 17 § denna lag.

**39 §** Vid omprövning av ett tillstånd enligt vattenlagen (1918:523) eller motsvarande äldre bestämmelser gäller följande i fråga om ersättning enligt 31 kap. 20–22 §§ miljöbalken:

1. Vad som sägs om andelskraft i 31 kap. 21 § tredje stycket miljöbalken tillämpas även på ersättning genom överföring av kraft enligt vattenlagen (1918:523) i dess lydelse före den 1 juli 1974.

2. I stället för vad som sägs i 31 kap. 22 § andra–fjärde stycket miljöbalken är tillståndshavaren skyldig att utan ersättning tåla förlusten eller inskränkningen till så stor del som, tillsammans med vad tillståndshavaren tidigare efter den 1 januari 1984 har avstått enligt 12 eller 14 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291), motsvarar en tjugondel av det produktionsvärde eller det värde av vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym som avses i 31 kap. 22 § andra stycket miljöbalken.



Har ansökan om omprövning gjorts före den 1 juli 1995 skall i stället tillämpas 11 och 12 §§ lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291) i deras lydelse före detta datum.

**40 §** Bestämmelserna i 38 § skall tillämpas också vid omprövning av en sådan särskild rättighet att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).

**41 §** Bestämmelsen i 31 kap. 23 § miljöbalken om begränsning av rätten till ersättning skall gälla innehavare av tillstånd enligt vattenlagen (1918:523) eller äldre bestämmelser, endast om bestämmelserna om kungsådra var tillämpliga på vattenföretaget. Begränsning skall i sådana fall även ske om det nya vattenföretaget är en markavvattning eller en vattentäkt för bevattning.

Första stycket gäller också i fråga om förlust eller inskränkning som den drabbats av som utan särskilt tillstånd driver ett vattenföretag som har kommit till före den 1 januari 1984.

## 2.5 Förslag till lag om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Prop. 1997/98:45

Härigenom föreskrivs följande.

### *Allmänna bestämmelser*

**1 §** Lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

**2 §** Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts av vad som föreskrivs i lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet eller i denna lag, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

**3 §** Föreskrifter som gäller vid ikraftträdandet av lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den lagen, om de har meddelats med stöd av bestämmelser i vattenlagen (1983:291) eller motsvarande äldre lag och föreskrifterna gäller frågor som regleras i den nya lagen. Detta gäller dock inte om regeringen föreskriver något annat. Det gäller inte heller för föreskrifter som har meddelats av en annan myndighet än regeringen, om den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

**4 §** Vad som enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet gäller om ägare av en fastighet skall tillämpas även på den som innehar en fastighet med ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt.

### *Särskilda övergångsbestämmelser till 2 kap. nya lagen*

**5 §** Genom 2 kap. 2 och 3 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet inskränks inte den rätt som någon hade före lagens ikraftträdande på grund av dom, urminnes hävd eller någon annan särskild rättsgrund eller enligt 1 kap. 2 § andra stycket andra meningen vattenlagen (1918:523).

**6 §** Av 16 § lagen (0000) om införande av miljöbalken följer att bestämmelserna om rådighet i 2 kap. 4 § 4 och 5 § första stycket 2 vattenlagen (1983:291) fortfarande skall tillämpas i fråga om allmänna flottleder.

**7 §** Samfälligheter som har bildats enligt vattenlagen (1983:291) skall anses vara bildade enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

**8 §** Bestämmelserna i 3 kap. 12–25 och 27 §§, 7 kap. 61–65 §§ samt 8 kap. 38–45 §§ vattenlagen (1918:523) om flera deltagares förvaltning av företag som har kommit till enligt den lagen skall tillämpas så länge företagets förvaltning inte har ordnats på något annat sätt.

*Särskilda övergångsbestämmelser till 6 kap. nya lagen*

**9 §** Om någon är skyldig att betala årlig avgift enligt 2 kap. 8 § eller 10 § eller 4 kap. 14 § vattenlagen (1918:523) eller motsvarande äldre lag skall avgiften utan särskilt beslut räknas om årligen i förhållande till den ändring av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som har skett mellan avgiftsåret och året innan dess.

*Särskilda övergångsbestämmelser till 7 kap. nya lagen*

**10 §** Bestämmelsen om ändring av bygdeavgift och fiskeavgift i 7 kap. 15 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet gäller också avgifter enligt 2 kap. 8 och 10 §§ samt 4 kap. 14 § vattenlagen (1918:523).

**11 §** Bestämmelserna i 7 kap. 17 och 18 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall tillämpas även på

1. samfälligheter enligt 3 kap. vattenlagen (1918:523) som avser vattenreglering enbart för kraftändamål,
2. samfälligheter enligt 7 kap. vattenlagen (1918:523),
3. samfälligheter för de ändamål som avses i 8 kap. 20 § vattenlagen (1918:523), och
4. samfälligheter enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Om kretsen av deltagare i en sådan samfällighet eller kostnadsfördelningen mellan dem ändras genom omprövning enligt 7 kap. 17 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet eller godkännande av en överenskommelse enligt 7 kap. 18 § samma lag, skall en samfällighet enligt den nya lagen anses bildad.

**12 §** Av 16 § lagen (0000) om införande av miljöbalken följer att bestämmelserna om omprövning i 15 kap. 9 § vattenlagen (1983:291) fortfarande skall tillämpas i fråga om allmänna flottleder.

**13 §** Bestämmelsen i 8 kap. 4 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall tillämpas också i fråga om andelskraft enligt vattenlagen (1918:523) och ersättning genom överföring av kraft enligt samma lag i dess lydelse före den 1 juli 1974.

**14 §** I fråga om ersättning som enligt vattenlagen (1918:523) i dess lydelse före den 1 juli 1974 skall lämnas genom överföring av kraft gäller fortfarande bestämmelserna i den lagen.

På talan av part får miljödomstolen bestämma att sådan rättighet till överföring av kraft skall avlösas mot ersättning i pengar, om detta inte medför betydande olägenhet för en motpart. För en sådan talan gäller bestämmelserna om talan som avses i 7 kap. 2 § 7 lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Miljödomstolen bestämmer dag då skyldigheten att fullgöra kraftöverföringen upphör. Ersättningsgivaren skall innan dess ha betalat föreskriven penningersättning. I fråga om sådan ersättning gäller i övrigt bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken.

2.6 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672) Prop. 1997/98:45

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1987:672) att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 kap. 16 a §, av följande lydelse.

**7 kap.**

**16 a §** Förvaltaren skall till den myndighet som enligt 26 kap. miljöbalken har att utöva tillsyn anmäla om han har anledning att anta att konkursgäldenären har lämnat kvar kemiska produkter, biotekniska organismer eller farligt avfall som behöver omhändertas. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken<sup>3</sup>  
*dels att 13 kap. 8 a § skall upphöra att gälla,*  
*dels att 13 kap. 9 och 11 §§ skall ha följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**13 kap.**

**9 §<sup>4</sup>**

Begår någon av oaktsamhet en gärning som anges i 7 eller 8 §, skall han dömas för vårdslöshet med gift eller smittoämne till böter eller fängelse i högst två år.

*Den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i 8 a § döms för vållande till miljöstörning till straff som anges i första stycket.*

**11 §<sup>5</sup>**

Om någon som ådragit sig ansvar enligt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 8 a, 9 eller 10 § eller enligt 5 a § andra stycket 2 eller 3, frivilligt har avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får han dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen. Var faran ringa och är för gärningen ej föreskrivet svårare straff än fängelse i ett år; skall han ej dömas till ansvar.

Om någon som ådragit sig ansvar enligt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 eller 10 § eller enligt 5 a § andra stycket 2 eller 3, frivilligt har avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får han dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen. Var faran ringa och är för gärningen ej föreskrivet svårare straff än fängelse i ett år; skall han ej dömas till ansvar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

<sup>3</sup> Senaste lydelse av 13 kap. 8 a 1 1981:469.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1988:925.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1990:416.

Regeringen föreslår i detta ärende att en ny balk, kallad miljöbalk, införs i Sveriges rikes lag.

Regeringen bemyndigade den 11 maj 1989 dåvarande chefen för Miljö- och energidepartementet att tillkalla en kommitté med högst tretton ledamöter att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen (dir. 1989:32). Kommittén antog namnet Miljöskyddskommittén. Enligt direktiven skulle kommittén arbeta fram förslag till dels en samordning av miljöskyddslagstiftningen, dels en skärpning av lagstiftningen i syfte att medge ett ökat hänsynstagande till miljön. Den 29 januari 1991 överlämnade kommittén principbetänkandet Miljölagstiftningen i framtiden (SOU 1991:4) till miljöministern. I propositionen En god livsmiljö (1990/91:90) konstaterade regeringen att principbetänkandet var väl ägnat att ligga till grund för det fortsatta arbetet med att reformera miljölagstiftningen. Regeringen förordade att kommitténs fortsatta arbete skulle gå ett steg längre och ta sikte på att i en miljöbalk samla alla lagar som i första hand avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna. Under riksdagsbehandlingen ställde sig riksdagen (bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) i allt väsentligt bakom regeringens ställningstaganden. I samband med kompletteringspropositionen till 1990/91 års riksmöte (prop. 1990/91:150, bilaga II:13 s. 116, bet. 1990/91:FiU37, rskr. 1990/91:390) anfördes att omsorgen om människors hälsa och miljön skall bilda utgångspunkt för miljöarbetet och att en samlad miljöbalk borde ge positiva effekter på samhällsekonomin och minska byråkratin. I tilläggsdirektiv den 20 juni 1991 (dir. 1991:54) uppdrog regeringen åt kommittén att i det fortsatta utredningsarbetet förutom de ursprungliga direktiven också beakta vad regeringen och riksdagen anfört med anledning av principbetänkandet och i samband med nyssnämnda kompletteringsproposition.

Miljöskyddskommittén överlämnade i februari 1993 sitt huvudbetänkande Miljöbalk (SOU 1993:27). Vidare avgav kommittén i juni 1993 betänkandet Lag om införande av miljöbalken (SOU:1993:66). Slutligen lämnade kommittén i juni 1994 slutbetänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1994:96). Betänkandena har remissbehandlats.

Regeringen bemyndigade den 7 april 1993 chefen för Miljö- och naturresursdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda organisationsförändringar med anledning av förslag till en miljöbalk, dir. 1993:43. Utredningen antog namnet Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04).

Utredningen om översyn av miljöskadeförsäkringen m.m. (M 1992:01) avgav i augusti 1993 betänkandet Miljöskadeförsäkringen i framtiden (SOU 1993:78).

Dåvarande regeringen beslutade den 3 mars respektive den 5 maj 1994 att inhämta Lagrådets yttrande över förslagen till miljöbalk m.m. På grundval av betänkande och Lagrådets yttrande fattade den dåvarande regeringen den 18 augusti 1994 beslut om proposition om Miljöbalk

(1994/95:10). Regeringen återkallade propositionen genom en skrivelse till riksdagen den 13 oktober 1994 (1994/95:30).

Regeringen beslutade i november 1994 att i tilläggsdirektiv ge Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04) i uppdrag att lägga fram ett nytt förslag till miljöbalk. Utredningen antog då namnet Miljöbalksutredningen.

Frågan om en ny miljöbalk har varit föremål för behandling av riksdagen bl.a. i samband med att regeringen i skrivelse 1994/95:120 redovisade inriktningen av det miljöpolitiska arbetet och lämnade en redovisning av tillståndet i miljön. Regeringen uttalade i skrivelsen att lagstiftningen skall samlas i en miljöbalk, som avsågs bli mer heltäckande än det tidigare framlagda balkförslaget. Skrivelsen innehöll vidare en redogörelse för huvuddragen av Miljöbalksutredningens uppdrag enligt tilläggsdirektiven med information om tidsplan för utredningens arbete.

Miljöbalksutredningen överlämnade den 4 juli 1996 betänkandet Miljöbalken - En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (SOU 1996:103). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. De lagförslag som lades fram i betänkandet finns i *bilaga 3*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns hos Miljödepartementet (M96/2857/1).

Miljöbalksutredningen överlämnade den 17 oktober 1996 betänkandet Övergångsbestämmelser till miljöbalken (SOU 1996:147). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 5*. De lagförslag som lades fram i betänkandet finns i *bilaga 6*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 7*. En sammanställning av remissyttrandena finns hos Miljödepartementet (M96/3933/1).

### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 3 april 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 8*. Regeringen beslöt därefter den 12 juni 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 9*. Lagrådet har den 30 september 1997 avgivit ett gemensamt yttrande över båda remisserna, yttrandet finns i *bilaga 1*. Lagrådets yttrande har medfört en lagteknisk förbättring av miljöbalken. I samband med att regeringen närmare redogör för miljöbalkens utformning och de olika sakfrågorna kommer i stor utsträckning Lagrådets synpunkter att närmare behandlas. Redan nu kan dock sägas att regeringen godtar Lagrådets synpunkter i väsentliga delar i fråga om lagtextens utformning såväl i sak som redaktionellt. Vissa kompletterande redaktionella ändringar har emellertid gjorts efter lagrådsgranskningen. Härtill har vissa justeringar och tillägg gjorts särskilt i 2 kap., där föreskrifterna om produktval (6 §) föreslås innefatta även försäljning och föreskrifterna om skälighetsavvägning (7 §) fått en delvis annan utformning än vad Lagrådet föreslagit. Frågan om produktval kan genom ett tillägg i 29 kap. även bli föremål för straffsanktioner (3 §). I miljöbalken har även inarbetats bestämmelser från renhållningslagen som behandlats av riksdagen



i november 1997 (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. Prop. 1997/98:45 1997/98:55).

*Följdlagstiftningen m.m.*

Miljöbalksutredningen överlämnade den 17 juli 1997 betänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1997:32). Betänkandet har remissbehandlats och för närvarande utarbetas inom Miljödepartementet en lagrådsremiss. Regeringen avser att lämna en proposition till riksdagen under våren 1998. Miljöbalksutredningen beräknas i februari 1998 lämna ett slutbetänkande med förslag till nya förordningar och förordningsändringar med anledning av miljöbalken som kan träda i kraft samtidigt med miljöbalken och följdlagstiftningen.

## 4 En samlad miljölagstiftning för hållbar utveckling

### 4.1 Miljöpolitiska utgångspunkter för en reformerad lagstiftning

#### 4.1.1 En politik för ekologiskt hållbar utveckling

**Regeringens bedömning:** Den senaste tioårsperioden har inneburit stora förändringar på miljöpolitikens område. Begreppet hållbar utveckling har slagit igenom som en vision som skall föras vidare i miljöarbetet på alla samhällsnivåer. Att förverkliga en ekologiskt hållbar utveckling kräver arbete på global nivå och på Europeanivå lika väl som nationellt.

Grundläggande för det nationella arbetet är ambitionen att skydda miljön genom att få ned utsläppen under nivåer som varken hotar människors hälsa eller ekosystemen. Detta förutsätter förändringar i våra nuvarande konsumtions- och produktionsmönster. Ytterligare viktiga led i en politik för ekologiskt hållbar utveckling är förverkligandet av effektiv användning av energi och andra naturresurser och en hållbar försörjning för att säkra ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, samt en utformning av markanvändning och samhällsbyggande som slår vakt om den materiella grunden för produktion och välfärd också för kommande generationer.

Miljöbalken måste spegla dessa förändringar och nya miljö-, hälsoskydds- och naturresurspolitiska mål. Balken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet där miljötilståndet, miljökraven och miljömålen utgör grund för miljöarbetet. Balken skall mot den bakgrunden inte bara ses som en omfattande teknisk lagstiftningsreform utan som en nödvändig utveckling av det grundläggande och centrala verktyget i miljöarbetet i en tid när miljöpolitiken förändras snabbt och hela tiden ställs inför nya utmaningar.

För att lagstiftningen skall kunna fungera effektivt krävs att det finns tydliga mål för miljöpolitiken. Regeringen avser att i den miljöpolitiska proposition som lämnas till riksdagen våren 1998 bl.a. behandla frågan om förslag till nya nationella miljömål. Med nya miljömål blir miljöpolitiken lättare att överblicka och dess inriktning kan beskrivas ännu tydligare.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Inledning*

Det förslag till en miljöbalk som nu läggs fram är resultatet av ett omfattande och långvarigt lagstiftningsarbete, som inleddes år 1989 med att Miljöskyddskommittén fick uppdraget att göra en översyn av

miljöskyddslagstiftningen. I ett historiskt perspektiv kommer sannolikt de tio åren från 1980-talets slut, dvs. tidpunkten då miljöbalksarbetet sattes igång, till 1990-talets slut att ha samma miljöpolitiska betydelse som de tio åren mellan 1960-talets början och 1970-talets början, då miljöfrågorna började uppmärksammas på allvar och Stockholms-konferensen år 1972 blev startpunkten för utvecklingen av en global helhetssyn på miljöfrågorna. Det finns enligt regeringens uppfattning skäl att inledningsvis ge en överblick över denna utveckling och sammanfatta den politik som regeringen driver för att nå det övergripande målet om en ekologiskt hållbar utveckling, som också är balkens mål. Regeringen kommer att utveckla dessa frågor i den miljöpolitiska proposition som lämnas till riksdagen våren 1998.

Av största betydelse för den miljöpolitiska utvecklingen under den period som vi nu befinner oss i är självfallet FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 i Rio de Janeiro. I samband med den blev Brundtlandkommissionens tanke på hållbar utveckling globalt förankrad och miljöproblemen kopplades tydligt samman med utvecklingsfrågor. Medvetenheten om behovet av en hållbar utveckling har fördjupats som en följd av Rio-konferensen.

I ett internationellt perspektiv har också möjligheterna för en nordeuropeisk miljöpolitik förbättrats genom det svenska, finska och österrikiska EU-medlemskapet. En utvidgning av EU österut innebär nya möjligheter. Om EU:s miljökrav kan genomföras runt Östersjön kommer det att innebära en avsevärt minskad belastning också på svensk miljö. Medlemskapet möjliggör samtidigt strängare krav inom ramen för den inre marknaden när det gäller t.ex. kemikalier, utsläpp från bilar osv. Därmed har de politiska förutsättningarna skapats för att påbörja ett arbete för att minska nedfallen till ofarliga nivåer i hela norra Europa. Samtidigt innebär EU-medlemskapet en grundläggande omorientering av det praktiska miljöarbetet, inte minst när det gäller lagstiftningen.

Den senaste tioårsperioden innebär också en utveckling av styrmedlen för miljöpolitiken, vilket återspeglas i lagstiftningen. Produkternas miljöproblem uppmärksammas och åtgärdas alltmer i både kemikaliearbetet och avfallspolitiken, där principerna om kretslopp och producentansvar innebär viktiga nyheter. Ekonomiska styrmedel används på många områden. Likaså är miljöinformation på väg att få sitt definitiva genombrott. Miljömärkningen som stöd i valet av produkter och leverantörer är på väg att slå igenom på bred front i stora delar av Europa. Även andra former av frivillig certifiering växer i betydelse genom EU:s miljöledningssystem och den nyligen fastställda internationella standarden för sådana system. Enstaka företag kan förväntas välja att utveckla egna miljöstrategier och miljöledningssystem för att förekomma lagstiftningens krav.

Kraven på miljöförbättrande åtgärder har ökat ytterligare i alla delar av samhället. Styrning genom lagstiftning och myndighetsutövning har kompletterats genom konsumenternas inflytande (t.ex. önskemål om märkning av produkter som utgör bra miljöval) samt miljökrav från olika producentmarknader. Kraven på kvalitetsgaranterad information om olika verksamhetsutövare ökar. Möjligheter finns nu för företag och

andra verksamhetsutövare att själva bilda nätverk för sådan utvecklingen och systematiskt ligga före lagstiftningens krav.

Allt detta har lett till en utveckling också av lagstiftningen på en mängd enskilda områden. Samtidigt har lagstiftningen blivit mer splittrad och svåröverskådlig och behovet har ökat av ett regelsystem med enhetliga principer för miljöarbetet. Miljöbalken skall enligt regeringens uppfattning inte bara ses som en omfattande teknisk lagstiftningsreform utan som en nödvändig utveckling av det grundläggande och centrala verktyget i miljöarbetet i en tid när miljöpolitiken förändras snabbt och hela tiden ställs inför nya utmaningar.

Miljöbalken behövs således både för att anpassa lagstiftningen till den utveckling som skett och för att skapa ett bättre verktyg för genomförandet av miljö- och resurspolitiken i framtiden.

### *En politik för ekologiskt hållbar utveckling*

Det övergripande målet för regeringens politik är att Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen arbetar för att ekonomisk utveckling och bättre social välfärd skall gå hand i hand med skyddet av miljön och hushållningen med naturresurser. Senast i regeringsförklaringen den 16 september 1997 erinrades om att arbetet fortsätter för att ställa om Sverige till ekologisk hållbarhet.

Regeringen har inom sig utsett en delegation för ekologiskt hållbar utveckling. Delegationens överväganden har bl.a. legat till grund för de förslag om ett investeringsprogram för ekologisk hållbarhet och den plattform för fortsatt arbete som redovisades i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150). I regeringens skrivelse 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet förs arbetet vidare. Där redovisas bl.a. tre delmål för ekologisk hållbarhet: skyddet av miljön, effektiv användning av energi och andra naturresurser och hållbar försörjning för att säkra ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga. Dessutom lämnas en lägesbeskrivning avseende arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling.

Den svenska politiken skall ses mot bakgrund av att Sverige tidigt fick en central roll i det internationella miljöarbetet genom att arrangera FN:s första miljökonferens i Stockholm år 1972. Konferensen innebar genombrottet för en global helhetssyn på miljöfrågorna. Rio-konferensen tjugo år senare kan ses som en uppföljning av Stockholmskonferensen. Miljöarbetet har breddats från att huvudsakligen ha varit inriktat på specifika miljöfrågor till att även omfatta ett engagemang för hållbar utveckling. Aktiviteten är nu stor, från enskild nivå till global nivå, för att följa upp Rio-konferensen. En första större uppföljning har ägt rum vid det extra möte som FN:s generalförsamling höll under sommaren 1997 (UNGASS). För Sverige, där miljöfrågorna blev aktuella tidigt, finns det särskilda förutsättningar när nu ett nytt steg skall tas på miljöområdet. I nästa fas – kanske de närmaste 25 åren – ser vi framför oss en tid av utmaningar och en politik för hållbar utveckling. En sådan politik har tre sammanfallande perspektiv: nationellt, europeiskt och globalt.

I *det nationella perspektivet* ingår i enlighet med skrivelsen om ekologisk hållbarhet en "nollutsläppsvision" som ett viktigt led i politiken, dvs. en vision om att skydda miljön genom att få ned utsläppen under nivåer som varken hotar människors hälsa eller ekosystemen. Detta förutsätter förändringar i våra nuvarande konsumtions- och produktionsmönster. Ytterligare viktiga led i en politik för ekologiskt hållbar utveckling är förverkligandet av en långsiktigt hållbar hushållning med landets mark- och vattenresurser och en utformning av markanvändning och samhällsbyggande som slår vakt om den materiella grunden för produktion och välfärd också för kommande generationer. I detta sammanhang skall erinras om att många av vardagslivets villkor grundläggs när beslut om markanvändning, bebyggelse och rumslig utveckling fattas. Det är därför av största vikt att alla deltar i de beslut som lägger grunden för samhällsutvecklingen och i den verksamhet som blir följderna av dessa beslut. I det som nu sägs ligger bl.a. att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och den biologiska mångfalden skall bevaras och att värdefulla natur- och kulturmiljöer skall skyddas.

Lyfts blicken till *det europeiska perspektivet* kan vi konstatera att politiken för hållbar utveckling knyter an till de nationella visionerna. Miljöproblemen i Sverige orsakas i allt större utsträckning av utsläpp och nedfall från källor i Europa norr om Alperna och Karpaterna. Även i detta perspektiv krävs fortsatta åtgärder för att minska spridningen av föroreningar som kan skada den svenska miljön. Politiken för hållbar utveckling kommer i allt högre grad att utformas inom ramen för samarbetet inom EU och en östutvidgning av unionen kan få stor betydelse för ett framgångsrikt miljöarbete. Andra viktiga delar av politiken för hållbar utveckling i detta perspektiv är en hållbar markanvändning samt minskad belastning från produkter som säljs på EU:s inre marknad.

Slutligen är det nödvändigt att ta hänsyn till *det globala perspektivet*. En avsevärt ökad levnadsstandard tillsammans med en stor befolkningsökning, i Asien och sannolikt i Latinamerika, kommer inom en överskådlig framtid att inverka kraftigt på den globala miljön. Resursanvändningen och påverkan på ekosystemen kan då förväntas öka drastiskt. Världens miljösituation bestäms allt mer av vilken väg dagens och morgondagens generationer i dessa världsdelar väljer för sin utveckling. Det finns beräkningar som visar att dagens resursanvändning behöver bli tio gånger mer effektiv för att en växande världsbefolkning om 25–50 år skall kunna leva på en rimlig nivå. En nationell politik för hållbar utveckling kan inte se bort från detta. Tvärtom ges politiken för hållbar utveckling nya utmaningar och nya mål. Politiken måste innehålla strategier och handlingsplaner för att bringa samhället i balans med de förutsättningar som naturen/ekosystemen och jordens resurser kan tillhandahålla. Samhällsorganisationen och teknologin måste successivt göra det möjligt för en flera gånger så stor global befolkning att leva på dagens nordeuropeiska nivå utan att skador orsakas på miljön och resurserna överutnyttjas.

Enligt regeringens mening kan inte en framsynt och verkningsfull politik för ekologiskt hållbar utveckling utgå enbart från det nationella perspektivet. Politiken skall också ha som ambition att sprida teknik och nationella miljökrav som syftar till att förverkliga "nollutsläppsvisionen" och visionen om hållbar hushållning med mark- och vattenresurser. Politiken skall alltså beakta även de europeiska och de globala perspektiven.

### *Miljömål och målstyrning*

För att förverkliga visionen om en ekologiskt hållbar utveckling krävs konkreta och tydliga mål för miljöpolitiken. Under den senaste tioårsperioden har inriktningen för det nationella miljöarbetet gjorts allt tydligare. Riksdagen har t.ex. lagt fast övergripande mål för miljöpolitiken i samband med behandlingen av regeringens miljöpropositioner Miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373) respektive En god livsmiljö (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). De övergripande målen skall vara att skydda människors hälsa, att bevara den biologiska mångfalden, att hushålla med naturresurser och att skydda natur- och kulturlandskap. Riksdagen har också successivt i olika miljöbeslut lagt fast riktlinjer för hur skilda miljöproblem skall angripas framöver.

Under den aktuella perioden har riksdagen vidare lagt fast ett ansvar för miljöarbetet för samhällets sektorer, bl.a. i propositionen om miljöpolitiken inför 1990-talet. Exempelvis innebar riksdagens beslut om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352) att det infördes ett miljömål som gavs samma vikt som produktionsmålet. Ett annat exempel är att principen om sektorsansvaret avseende biologisk mångfald har utsträckts till att gälla även övriga samhällsverksamheter genom beslutet om en svensk strategi för bevarande av biologisk mångfald (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87).

Genom dessa ärenden och många andra har riksdagen tagit ställning till ett stort antal mål för miljöpolitiken. I dagsläget rör det sig om ca 170 miljömål som har kommit till på detta sätt. Miljömålen har rört sig om allt från stort till smått, från att kretsloppsanpassa hela samhället till att minska utsläppen av fosfor från lantgårdars mjölkkrum. Att målen är av olika karaktär och vikt beror av i vilket sammanhang målet har kommit fram. Bland de ca 170 målen finns också mål som härstammar från internationella överenskommelser.

Regeringen anser att det är viktigt att i detta sammanhang utveckla en politik för mål- och resultatstyrning och kommer att behandla denna fråga i den miljöpolitiska proposition som lämnas till riksdagen våren 1998. I korthet innebär mål- och resultatstyrningen att staten styr med hjälp av uppställda mål utan att i detalj reglera vad som skall göras för att nå dit. Följaktligen ges myndigheter och andra aktörer stor frihet att välja väg för att nå målen. Styrningen förutsätter att berörda aktörer redovisar resultatet av sin verksamhet och att målen kan följas upp. Nationella

miljömål av övergripande karaktär måste brytas ned för att bli verksamma som mål i en process för mål- och resultatstyrning. En sådan nedbrytning kan behöva ske dels sektorsvis av berörda sektorsmyndigheter eller andra aktörer inom sektorn och dels geografiskt (t.ex. av länsstyrelser eller kommuner).

Genom att styra mer med mål än med detaljerade regler ges utrymme för en större delaktighet för berörda aktörer, så att de kan påverka utformningen av de åtgärder som vidtas. Det ger också en möjlighet att optimera insatser och kostnader.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag lämnat förslag till nya nationella, sektorsövergripande miljömål. Verkets förslag inriktas på den nationella och internationella vision om ett ekologiskt hållbart samhälle som har behandlats i föregående avsnitt. Miljömålen är till sin natur miljö kvalitetsmål, dvs. de inriktas mot ett visst miljö tillstånd som skall uppnås i ett ekologiskt hållbart Sverige. För att beskriva och precisera det tillstånd i miljön som behövs för att samhället skall vara ekologiskt hållbart föreslår verket 18 nya nationella miljömål.

Naturvårdsverkets förslag kommer efter remissbehandling att ligga till grund för regeringens överväganden i denna fråga i den kommande miljöpolitiska propositionen. Förslagen har en inriktning på miljö kvaliteten som är ovanlig bland de befintliga miljömålen, vilka ofta handlar om hur man skall åtgärda specifika problem i miljön. Frågan om förhållandet mellan miljömål av det slag som nu berörs och miljö balkens bestämmelser behandlas i avsnitt 4.2.1. Det kan dock redan här sägas att miljö balken innebär stora förbättringar i möjligheterna att använda lagstiftningen för att styra mot de övergripande målen för miljö politiken.

### *Sektorsansvaret*

Att miljö arbetet skall få genomslag i alla samhällssektorer är en grundförutsättning för en hållbar utveckling. Regeringen har i skrivelsen om ekologisk hållbarhet lämnat en redovisning för arbetet i de olika sektorerna. Här skall endast i korthet nämnas följande exempel.

Även kulturpolitiken bidrar till att skapa goda förutsättningar för en hållbar utveckling. Kulturmiljön omfattar den av människan skapade och påverkade yttre och inre miljön samt såväl ett materiellt som ett immateriellt arv. I propositionen om Kulturmiljövård (prop. 1987/88:104) aviserades en ny politik, som tydliggör bl.a. att frågor rörande kulturmiljön är en del av miljö politiken. Detta markerades bl.a. genom att området rubricerades kulturmiljövård, mot den tidigare benämningen kulturminnesvård. I propositionen om kulturpolitik (prop. 1996/97:3 sid. 156) slår regeringen fast att kulturvärden är en oskiljaktig del av miljön. En betydande del av de problem och hot som kulturmiljö sektorn förväntas motverka är också gemensamma med naturmiljö sektorn. I den praktiska hanteringen av vår gemensamma miljö är det därför av särskild vikt att olika sektorer och synsätt kan förenas till gagn för en långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling av miljön.

Trafiksektorn, som har stor betydelse för miljön, är en annan sektor som för närvarande har stor aktualitet genom att regeringen under våren 1998 avser att lägga en trafikpolitisk proposition. Till grund för denna ligger bl.a. Kommunikationskommitténs del- och slutbetänkanden (SOU 1996:165 respektive SOU 1997:3). Vidare kan det vara av intresse att här nämna konsumentpolitiken, beträffande vilken regeringen senast i skrivelsen 1997/98:13 erinrat om den beredning som pågår. Betänkandet Konsumenterna och miljön (SOU 1996:108) kommer att ligga till grund för en presentation av en åtgärdsinriktad plan som skall konkretisera och precisera miljömålet i konsumentpolitiken. Syftet med planen är att utveckla sådana konsumtions- och produktionsmönster som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

#### 4.1.2 Miljölagstiftningens uppgift

**Regeringens bedömning:** Miljölagstiftningen skall fungera som ett centralt instrument i miljö- och resurspolitiken. Lagstiftningens uppgift är att verka för att de miljö- och resurspolitiska målen säkerställs. Bl.a. är det lagstiftningens roll att skapa förutsättningar för ett decentraliserat och förebyggande miljöarbete som skall inspirera verksamhetsutövare att tänka och handla så att de föregriper lagstiftningens obligatoriska krav.

**Skälen för regeringens bedömning:** Att genomföra ett ekologiskt hållbart samhälle med den inriktning som regeringen redovisat i det föregående kräver insatser på många nivåer och av många aktörer. Statens roll är att skapa förutsättningar för alla att bidra till en ekologiskt hållbar utveckling. Det arbete som redan pågår kommer att leda till betydande förbättringar, men det behövs också skärpta styrmedel och incitament som styr i rätt riktning samt ett system för uppföljning och utvärdering. Målens betydelse har nämnts i föregående avsnitt. Beträffande framtagandet av indikatorer för hållbar utveckling pågår arbete, bl.a. på flera myndigheter. Regeringen har dessutom gett Miljö- och naturvårdsberedningen, som är regeringens råd i miljöfrågor, i uppdrag att under 1997 presentera ett förslag till indikatorer för ekologiskt hållbar utveckling, som också kommer att redovisas i miljöpropositionen år 1998.

Regeringen konstaterar att miljöarbetet hittills utgått från att myndigheter ställer krav som företag m.fl. förväntas uppfylla. Enligt regeringens mening bör miljöarbetet i framtiden kännetecknas av att företag, hushåll samt statliga och kommunala förvaltningar i allt högre grad ställer miljökrav på varandra och konkurrerar i att ligga före de obligatoriska kraven. Här bör också erinras om samhällsplaneringens betydelse och kommunernas framskjutna roll vad gäller resurshushållningen, t.ex. i fråga om utnyttjandet av mark- och vattenresurser. Det är i sammanhanget ointressant om miljökraven och kraven på



resurshushållning kommer från t.ex. EU:s lagstiftning eller från den nationella lagstiftningen. En avsikt som regeringen har med miljöbalksreformen är därför att den skall stimulera olika aktörer att skapa egna miljöpolitiskt drivande nätverk som verkar i riktning mot de miljömål som behöver nås på vägen mot visionen om ett ekologiskt hållbart samhälle.

Regeringens ambition med förevarande lagstiftningsreform är att ge den legala ramen inom vilken det framtida miljöarbetet skall bedrivas. Grundtankarna bakom reformen kan översiktligt beskrivas enligt följande.

Miljölagstiftningen skall innehålla ett antal centrala instrument som skapar förutsättningar för ett *decentraliserat och förebyggande* miljöarbete. Lagstiftningen skall alltså utgöra ramen och plattformen från vilken olika verksamhetsutövare – företag, statliga och kommunala förvaltningar, föreningar, enskilda hushåll m.fl. – formulerar egna miljöpolitiska strategier. Decentraliseringstanken syftar i första hand på de enskilda aktörerna, främst verksamhetsutövare. Tanken är således att lagstiftningen skall inspirera verksamhetsutövare att tänka och handla så att de *föregriper lagstiftningens obligatoriska krav*. Därmed blir miljökrav som ställs på en gemensam nivå i relationen mellan aktörerna viktigare, t.ex. konsumenternas krav på miljöanpassade produkter från verksamhetsutövare, medan den offentliga styrningen och myndighetsutövningen kan koncentreras till att klarlägga vad som gäller och till de fall då en decentraliserad miljöanpassning och -styrning inte fungerar.

Såsom tidigare utvecklats förutsätts de *nationella miljömålen* vara tydliga och möjliga att följa upp. Det är också viktigt att verksamhetsutövare kan formulera mål för sin egen verksamhet med ledning av de nationellt fastlagda miljömålen och att det förutom enskilda och nationella miljömål också formuleras mål för respektive samhällssektor. Regeringen återkommer i nästa avsnitt till frågan om förhållandet mellan miljöbalken och de nationella miljömålen.

Bland tillgängliga miljöpolitiska instrument bör också komma i fråga att använda *ekonomiska styrmedel* för att påverka verksamhetsutövare. Genom t.ex. miljöskatter och -avgifter ges mekanismer för att driva miljöförbättringarna längre. Självfallet grundas också denna form av styrmedel på lagstiftning.

Vidare skapar *öppen, lättillgänglig och kvalitetsgaranterad information om olika produkter och verksamhetsutövare* avsevärt förbättrade möjligheter för företag, hushåll samt statliga och kommunala förvaltningar att ställa krav på varandra.

I samspelet mellan de miljöpolitiska instrumenten skall dessutom *den statliga förvaltningen vara en förebild och pådrivande* genom att utveckla egna miljöledningssystem och driva en aktiv och miljöanpassad upphandling. Såsom antydde tidigare har regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 1997, efter förslag av Miljövårdsberedningen, utsett 25 pilotmyndigheter inom olika områden för att påbörja utvecklingen av miljöledningssystem.

Av föregående avsnitt framgår att regeringens delegation för en ekologiskt hållbar utveckling har presenterat en gemensam plattform för

det fortsatta arbetet med anknytning till det som nyss redovisats. Delegationen föreslår bl.a. ett antal initiativ inom de områden där olika miljöpolitiska styrmedel verkar, t.ex. utarbetande av indikatorer för ekologiskt hållbar utveckling, översyn av subventioner som motverkar avsedd utveckling samt vidareutveckling av kommunernas fysiska planering som ett strategiskt instrument för en eftersträvd ekologiskt hållbar utveckling.

## 4.2 Miljöbalken – en samlad och skärpt miljölagstiftning

### 4.2.1 Införandet av miljöbalken och balkens mål

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i den centrala miljölagstiftningens olika lagar smälts samman i en miljöbalk.

Målet med miljöbalken skall vara att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl.

För att uppnå målet skall miljöbalken tillämpas så att

- människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
- den biologiska mångfalden bevaras,
- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas,

- återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Det är en angelägenhet för var och en att verka för att miljöbalkens mål förverkligas.

Miljöbalkens utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya instrument som t.ex. miljökvalitetsnormer medför förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen som instrument för att styra mot av riksdagen fastställda miljömål.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I förtydligande syfte har i författningstexten lagts till att en hållbar utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl.

**Remissinstanserna:** Om en miljöbalk: Det stora flertalet remissinstanser som uttalar sig i frågan tillstyrker att den centrala miljölagstiftningen samordnas i en miljöbalk. Ett tiotal remissinstanser har emellertid gett uttryck för viss tveksamhet, t.ex. *Svea hovrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kraftverksföreningen* och *SACO*. Således ifrågasätts om det är klokt att samordna ett antal lagar i en balk istället för att skärpa och harmonisera befintlig

lagstiftning. Tveksamhet anförs vidare beträffande det rimliga i att låta gällande rätt sammansmältas i en balk istället för att genomgående till balken föra allt det som riskerar att påverka miljön, inklusive miljöreglerna i olika sektorslagar. Det sätts dessutom i fråga om det inte vore att föredra att endast de övergripande frågorna reglerades i balken och att sektorslagarna knöts till den.

Om miljöbalkens mål: Flertalet remissinstanser tillstyrker de principer som angivits under miljöbalkens mål. *Lunds universitet* har framfört att det, särskilt med hänsyn till att vi inte har någon grundlagsregel om skyddet för miljön, är ett naturligt inslag med en målsättningsparagraf i en lagstiftning av denna typ. *Länsstyrelsen i Kristianstad län* däremot, ifrågasätter det berättigade i att det allmänt hållna målet ingår som författningstext. Vad gäller utformningen av målet pekar *Lunds universitet* på att miljöbalkens regler till stor del syftar till att förebygga eller avhjälpa mer tillfälliga missförhållanden och att det därför kan vara missvisande att ange att en hållbar utveckling är det övergripande målet. *Naturvårdsverket* menar att miljöbalkens regler inte i sig kan skapa tillräckliga förutsättningar för en hållbar utveckling då en sådan enligt Riodeklarationen omfattar även ekonomiska och sociala frågor. *Karlstads kommun* har anfört att målet bör vara längre gående och innehålla krav även på förbättringar av miljösituationen. Några remissinstanser, bl.a. *Naturskyddsföreningen* har inte haft någon invändning mot målet i och för sig men anfört att balkens regler inte är tillräckliga för att de övergripande målen skall kunna uppfyllas. *Flera länsstyrelser* menar att det övergripande målet kan ge en alltför människocentrerad bild av miljöfrågorna, där naturens egenvärde, biologisk mångfald och de grundläggande funktionerna åsidosätts. *Jordbruksverket* pekar särskilt på att djurs hälsa tydligare måste framgå av målet. Skogsägarna å andra sidan, vill ha ett mål där människan tydligare står i centrum. De förordar en hållbar utveckling med sikte på ekonomisk tillväxt och ökad produktion med samtidigt ansvar för miljön. Bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Stockholms läns landsting och flera kommuner* efterlyser ett klarare och mer preciserat mål för att undvika tillämpningsproblem.

**Skälen för regeringens förslag:** Den svenska miljölagstiftningen kan sägas ha varit framgångsrik mot bakgrund av de syften som låg bakom den vid tillkomsten. Sedan nya miljöproblem har blivit kända och då vikten av och syftet med miljöpolitiken ändrats måste miljölagstiftningen bringas i samklang med de värderingar som gäller i dag och som redovisats i det föregående. Lagstiftningen måste helt enkelt anpassas till de erfarenheter som har vunnits under senare år och beakta den komplexa bild av hur miljön påverkas som dessa erfarenheter visar på. En miljölagstiftning måste fungera som ett verksamt instrument i miljöpolitiken. Under de senaste decennierna har det vuxit fram en insikt om att en ekologiskt hållbar utveckling förutsätter att varje enskild individ tar sitt miljöansvar. Det räcker inte med att de stora miljöpåverkande näringarna regleras. En positiv miljöutveckling kan inte komma till stånd med mindre än att levnadsvanorna förändras t.ex. vad gäller konsumtion och kommunikation. Var och en måste ta ett ansvar för

att iaktta den hänsyn som krävs för att miljöbalkens mål skall kunna uppnås. I sammanhanget bör också erinras om att Riodeklarationen ålägger alla stater att anta en modern och verkningsfull miljölagstiftning.

Förslaget till miljöbalk, som genom denna proposition föreläggs riksdagen, är det centrala i detta avseende. Arbetet med miljöbalks-reformen har etappindelats i fyra steg med hänsyn till projektets omfattning. De fyra stegen innehåller

- denna proposition med förslag till miljöbalk inklusive övergångsbestämmelser,
- proposition med förslag till följdlagstiftning,
- utarbetande av och regeringsbeslut om förordningar efter förslag från Miljöbalksutredningen,
- information/utbildning samt myndighetsföreskrifter och allmänna råd.

Meningen är att regelsystemet skall kunna träda i kraft som en helhet och vid samma tidpunkt. Som närmare redovisas i avsnitt 4.4 och 4.38.4 planeras också sådana omfattande informations- och utbildningsinsatser före och i samband med ikraftträdandet som efterfrågats av många remissinstanser. Det är viktigt att se de fyra leden som en helhet även när det gäller innehållet. Exempelvis är den kommande propositionen med förslag till följdlagstiftning av stor betydelse för genomförandet av principen att miljöhänsynen skall genomsyra alla samhällssektorer.

Regeringen tar i detta avsnitt upp grundläggande frågor om balk-reformen och om balkens mål. I avsnittet kommenteras också Lagrådets övergripande synpunkter. I det följande avsnittet redovisar regeringen de bärande principer som varit vägledande för balkens tekniska utformning tillsammans med en sammanfattning av de förändringar som finns i det nya förslaget jämfört med det förslag som lades fram år 1994 och som återkallades efter regeringsskiftet.

Det långa utredningsarbete som föregått detta förslag visar tydligt på behovet av en reformering av miljölagstiftningen både i sakligt hänseende och för att åstadkomma följdenlighet och tydlighet. Som utvecklas ytterligare i avsnitt 4.2.2 och 4.5 är regeringens inställning att en reformering av den svenska miljö- och resurslagstiftningen bör komma till stånd i form av en samlad lagstiftning som innehåller de viktigaste lagarna för miljöområdet. Med hänsyn till den nya lagstiftningens omfattning och för att understryka dess betydelse bör den utformas som en balk. Riksdagen har i samband med behandlingen av 1991 års miljöpolitiska proposition gjort samma ställningstagande i fråga om inriktningen på reformarbetet (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). En del remissinstanser har visserligen ställt sig tveksamma och föreslagit andra reformalternativ, men det stora flertalet remissinstanser har samma inställning som regeringen i denna fråga.

För att miljöbalken skall bidra till att främja en hållbar utveckling på miljöområdet införs i miljöbalken en rad nya verktyg som komplement till de styrmedel som tidigare införts genom miljölagstiftningen. I flera fall innebär miljöbalken en skärpning av tidigare tillgängliga instrument. Regeringens förslag till miljöbalk innebär därför en genomgripande modernisering av svensk miljö rätt.

Efter sin granskning av förslaget till miljöbalk har Lagrådet anfört vissa principiella synpunkter. Lagrådet menar att det, med tanke på det uttalade syftet att en miljölagstiftning bör fungera som ett centralt instrument i miljö- och resurspolitiken, är beklagligt att arbetet har behövt utföras under tidspress. Lagrådet har anfört att djupare analyser borde ha skett vad gäller flera frågor, både avseende vilka regelområden som bör ingå i balken och avseende de materiella reglernas innehåll.

Regeringen anser att de analyser och överväganden som ligger bakom det förslag till miljöbalk som nu presenteras, vilket arbete påbörjades genom Miljöskyddskommitténs uppdrag år 1989, utgör en god grund för en ny samordnad och skärpt miljölagstiftning som ger väsentligt bättre förutsättningar än gällande rätt att främja en långsiktigt hållbar utveckling så att nu levande och kommande generationer kan tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Lagrådet konstaterar för övrigt att detta förslag i flera avseenden innebär förbättringar jämfört med det förslag till miljöbalk som remitterades under år 1994. Förändringar i samhällsutvecklingen och arten av miljöproblem kommer naturligtvis att medföra att de regler som nu föreslås måste följas upp och vid behov kompletteras eller på annat sätt förändras.

Vidare kommer regelverket att kompletteras med förordningar och föreskrifter som förtydligar och preciserar balkens grundläggande bestämmelser. Ett arbete för att skapa förutsättningar för samordning bl.a. vad gäller regelgivningen med anledning av balken har redan påbörjats. Miljölagstiftningsarbetet är således inte slutfört i och med att miljöbalkspropositionen behandlas av riksdagen, utan fortsätter kontinuerligt.

Regeringen vill dessutom påpeka att erfarenheterna visar att behovet av en reformerad miljölagstiftning är påtagligt och att en sådan lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Ett aktuellt exempel som visar på detta behov är den allvariga miljöpåverkan som orsakats av tunnelbygget genom Hallandsåsen, där regeringen enligt den nu föreslagna lagstiftningen hade haft att pröva tillåtligheten av byggandet av en järnväg av aktuellt slag.

Lagrådet har vidare anfört att det förhållandet att det inte framgår av förslaget vilka bestämmelser i andra lagar som skall ges företräde respektive gälla parallellt med balken inte underlättar överblickbarheten och tillämpningen av miljölagstiftningen. Lagrådet menar också att de allmänna hänsynsreglerna är så generellt hållna att de kan förväntas leda till åtskilliga tillämpningsproblem och inte i alla avseenden kan anses förenliga med rättssäkerhetens krav. Regeringen har med anledning av denna kritik försökt att ytterligare klargöra förhållandet mellan miljöbalken och annan lag och även att i möjligaste mån precisera hur hänsynsreglerna skall tillämpas. I detta sammanhang finns skäl att erinra om att hänsynsregler av liknande karaktär men mer begränsad räckvidd finns i gällande rätt och att en praxis har utvecklats för deras tillämpning.

Vad gäller de synpunkter som Lagrådet framfört särskilt när det gäller infogandet av vattenlagen i miljöbalken och provningsystemet behandlar

### *Miljöpolitikens mål och miljöbalken*

Regeringen anser att miljöbalken måste ha uttalade syften som följer de allmänna miljöpolitiska målsättningarna. I avsnitt 4.1 har regeringen redovisat den grundläggande inriktningen för miljöpolitiken, som utvecklats i den skrivelse om ekologisk hållbarhet som nyligen lämnats till riksdagen och som kommer att följas upp och konkretiseras genom arbetet med att ta fram nya nationella mål som kan läggas fram för riksdagen i den miljöpolitiska propositionen våren 1998.

När det gäller frågan om vilka miljöpolitiska mål som bör ingå i balken kan först konstateras att även om lagstiftningen har en central roll är den inte det enda instrumentet för att realisera en ekologiskt hållbar utveckling. Kunskaper om miljöproblem och den enskildes engagemang i miljöfrågorna, ekonomiska förutsättningar m.m. är också avgörande för att målen skall kunna nås. Därtill kommer att allmänt hållna mål kan vara svåra att inordna i och lägga till grund för ett rättsligt system som skall vara styrande för den enskildes handlande i enskilda fall och som är sanktionerat med straff om reglerna inte följs. Trots detta är det givetvis av avgörande betydelse att balken fungerar som ett verktyg för genomförandet av de miljöpolitiska målen.

Regeringen anser att det i miljöbalken måste finnas en beskrivning av syftet med miljöpolitiken som gäller för hela balkens tillämpningsområde. Denna inställning delas också av remissinstanserna, även om det i några fall finns synpunkter på utformningen. I förslaget till miljöbalk har därför i 1 kap. 1 § tagits in den övergripande målsättningen om en hållbar utveckling som innebär att nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Där slås också fast att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett förvaltaransvar. Vidare nämns i bestämmelsen skyddet för människors hälsa och miljön samt för värdefulla natur- och kulturmiljöer, bevarandet av biologisk mångfald, en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt samt kretsloppsprincipen. Som närmare utvecklas i författningskommentaren till paragrafen är dessa syften styrande på samtliga bestämmelser i miljöbalken och medför en ny och vidare tillämpning av de bestämmelser som har sin förebild i gällande lagstiftning.

*Lagrådet* har i sitt yttrande beträffande denna paragraf anfört att bestämmelserna i miljöbalken är avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen på området. Lagstiftningen kan bara ge den rättsliga grundvalen för reformarbetet men bidrar därigenom verksamt till att förutsättningar skapas för att genomföra vad som eftersträvas i miljöhänseende. Lagrådet anger som en möjlighet att det inledande stadgandet utformas på det sättet att vad som sägs om tryggandet av en hållbar utveckling anges inte endast som ett mål med miljöbalken utan som ett mål för samhällets samlade ansträngningar på miljöområdet.

Lagrådet anför vidare att om man vill begränsa räckvidden av målparagrafen till målet med själva balken, bör den utformas under hänsynstagande till att lagstiftning här liksom på andra områden har sina givna begränsningar. Miljöbalken kan bidra till och främja den utveckling som eftersträvas, men den kan inte ensam trygga en sådan utveckling.

Regeringen godtar i sak Lagrådets bedömning och föreslår därför att den ändringen görs i portalparagrafen jämfört med lagrådsremissen att det anges att miljöbalken skall främja en hållbar utveckling, dvs. inte trygga en sådan utveckling som sägs i remissens förslag.

Utöver de övergripande syften som uttrycks i 1 kap. 1 § och som styr tillämpningen av hela balken vill regeringen peka på fyra faktorer av betydelse för balkens verkan som instrument för att genomföra övriga miljöpolitiska mål, t.ex. nationella miljömål av det slag som har berörts i avsnitt 4.1.1.

Miljömålen kan, för det första, realiseras genom de nya instrument som miljöbalken erbjuder. Miljökvalitetsnormer är en nyhet i balken som innebär att en norm för miljö kvalitet kan slås fast av regeringen eller i vissa fall av en myndighet. Normerna skall följas vid planering, tillståndsprovning, tillsyn och föreskriftsverksamhet samt av verksamhetsutövare och kan kompletteras med särskilda åtgärdsprogram. Normerna kommer att avsevärt förbättra möjligheterna att styra mot nationella mål för miljö kvalitet. Miljökvalitetsnormer kan dock endast väntas fastläggas i vissa fall där det finns nationella miljömål. Exempelvis kan det finnas andra styrmedel än normerna som är bättre lämpade för att nå målet. Det kan också antas att miljö kvalitetsnormerna kommer att innebära en högre grad av precisering i beskrivningen av miljö kvaliteten än de nationella miljömålen och att de ofta kommer att begränsas geografiskt till att avse vissa områden.

För det andra innehåller balken nya allmänna hänsynsregler som gäller för alla och som innehåller en skyldighet att beakta allmänna principer för miljöarbetet som t.ex. försiktighetsprincipen, kretsloppsprincipen och produktvalsprincipen. Balken innehåller därmed sådana strategier som behövs för att nå miljömålen.

För det tredje utgör balken grunden för regeringens och myndigheternas arbete att med stöd av de bemyndiganden som ges i balken utfärda de förordningar och föreskrifter som behövs för att förverkliga de miljöpolitiska målsättningarna. Styrande för detta är såväl balkens övergripande syften och allmänna hänsynsregler som de andra miljömål som berörts ovan och som inte tagits in i lagtexten.

För det fjärde är balken en sammanhållen lagstiftning som innefattar och samordnar såväl traditionella miljöregler som regler om markanvändning och resurshushållning. Detta medför samordningsvinster och en ökad enhetlighet i regelsystemet som förbättrar förutsättningarna för att styra mot gemensamma mål.

**Regeringens bedömning:** Som bärande principer för balken bör gälla att den

- bildar en övergripande lagstiftning för all miljöpåverkan,
- utformas som en sammanhållen miljö-, hälsoskydds- och naturresurslagstiftning,
- utformas så att skyddet för miljön, hälsan och naturresurserna förstärks,
- innehåller allmänna hänsynsregler och viktiga miljörättsliga principer som är tillämpliga på all miljöpåverkan,
- förstärker det demokratiskt förankrade inflytandet,
- skapar förutsättningar för en integrerad tillämpning,
- betonar hushållningsaspekten.

Miljöbalken bör innehålla vissa avgörande element för att lagstiftningen skall fungera väl. Dessa element, som kan beskrivas som en miljöbalkskedja, utgörs av rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler som skall följas av var och en, regler för hushållning med mark- och vattenresurser riktade till statliga och kommunala myndigheter, bestämmelser om utfärdande av miljökvalitetsnormer och krav på miljökonsekvensbeskrivningar, bestämmelser om tillståndsprovning samt ett effektivt tillsyns- och sanktionssystem.

Förslaget innebär en utveckling och förändring på ett stort antal punkter av det tidigare förslaget till miljöbalk.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Bärande principer*

Sammanfattningsvis kan sägas att de bärande principerna vid sammanmältningen av regler från de olika miljölagarna bör vara följande.

Miljöbalken utformas som en *sammanhållen miljö- och resurslagstiftning*. Exempelvis integreras bestämmelserna i miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen samt renhållningslagen. Genom bestämmelser från naturresurslagen anknyts lagstiftningen för markanvändning och samhällsbyggande varvid resursavvägningsprinciper integreras i balken.

Miljöbalken utformas så att *skyddsintressena förstärks*. Alla skyddsintressen i dagens lagstiftning har granskats. Flera långtgående principer och aktsamhetsregler som hittills funnits i de lagar som arbetats samman i balken föreslås gälla generellt inom balkens tillämpningsområde. Det som kan uppfattas som motsägelsefullt eller ofullständigt i dagens lagar har undanröjts och skyddsintressena har förstärkts gentemot exploateringsintressena såsom de senare kommer till uttryck i t.ex. vattenlagen och trafiklagstiftningen.



Miljöbalken bör innehålla ett antal *allmänna hänsynsregler*. De skall verka så att balkens mål i praktiken får genomslag med avseende på verksamheter som regleras enligt balkens bestämmelser. På detta sätt garanteras en enhetlig tillämpning tvärs över olika sektorer, samtidigt som sektorsprincipen slår igenom i tillämpningen.

Miljöbalken bör *förstärka det demokratiskt förankrade inflytandet* genom framhävande och utökning av regeringens tillåtlighetsprövning av miljöpåverkande anläggningar. Vidare ges miljöorganisationer talerätt och kraven för miljökonsekvensbeskrivningar förstärks.

Miljöbalken bör *skapa förutsättningar för en integrerad tillämpning* av miljölagstiftningen sett ur de enskilda verksamhetsutövarnas synvinkel. I princip skall tillstånd för miljöfarlig verksamhet som innebär utsläpp, avfall, kemikalieanvändning m.m. prövas i ett sammanhang. Tillståndsprövningen, tillsynsutövningen m.m. skall stimulera verksamhetsutövare att medvetet välja att ligga före lagstiftningens obligatoriska krav. Regleringen i miljöbalken utformas med avsikt att antalet överträdelser skall minska. I de fall överträdelser sker bör dessa beivras effektivt. Informationen om tillstånd, tillsyn, överträdelser, skadad mark m.m. skall vara öppen, lättbegriplig och kvalitetsgaranterad. Dessutom skall tillsynsorganisationen effektiviseras.

Viktiga *miljörättsliga principer*, såsom försiktighetsprincipen, lokaliseringsprincipen, kretsloppsprincipen, produktvalsprincipen och principen att förorenaren skall betala (PPP) bör tas in i lagstiftningen.

En nyhet i balken är den starka betoningen av *hushållningsaspekten*. Hushållning kan ske dels genom ett optimalt utnyttjande med så resurs- och energisnåla processer som möjligt, dels genom att utnyttja ett kretslopp med slutna materialflöden där material genom återanvändning eller återvinning kommer till ny användning. Kretsloppsprincipen syftar till att vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning utan att naturen skadas. Genom en tillämpning av hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen minskar behovet att förbruka ändliga naturresurser. Ett sådant kretslopp kan åstadkommas dels genom krav – individuella eller generella – för verksamhetsutövningen, dels genom att var och en deltar i den avfallshantering, genom bl.a. källsortering, som möjliggör återanvändning, återvinning och energiutnyttjande.

Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen måste en avvägning göras mellan ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen på ett sätt som främjar en långsiktigt god hushållning. Detta gäller för såväl mark- och vattenområden som energi och andra resurser.

### *Miljöbalkskedjan*

En verkningsfull miljölagstiftning förutsätter att vart och ett av dess led fungerar effektivt. Samtidigt fordras att sambandet mellan leden är

följdenligt och tydligt. Om miljölagstiftningen liknas vid en kedja – som kan kallas miljöbalkskedjan – vars länkar utgörs av t.ex. miljömål, hänsyn, tillstånd, villkor, tillsyn, information, omprövning, överträdelse och straff, krävs för lagstiftningens effektivitet att länkarna var och en för sig men också samspelet mellan kedjans länkar fungerar väl.

Det kan inledningsvis upprepas att miljöbalkens grundläggande syfte är att driva på utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Detta uttrycks genom balkens rättsligt bindande syften och allmänna hänsynsregler. Här har tillståndsprövning och tillsyn en central funktion som konkreta verktyg för att styra varje verksamhet bort från miljöstörande och resursslösande handlingsätt. Men också dessa traditionella styrmedel får en delvis ny roll. Det allt större inslaget av mål- och resultatstyrning ställer större krav på myndigheterna att sträva mot miljömålen samt att följa upp och utvärdera resultatet. De principer för miljöarbetet som utvecklas i balken skall genomsyra också prövnings- och tillsynsverksamheten.

Miljökvalitetsnormer innebär konkreta målsättningar som styr tillstånds- och tillsynsarbetet. Nationella mål nedbrutna regionalt eller sektoriellt likaså. Balken lägger en betoning vid förebyggande insatser som en grund för ett framgångsrikt miljöarbete. Den lägger ett tydligt delegerat ansvar på utövare och sektorsorgan för att bedöma och åtgärda miljöproblemen. Det finns också fler styrmedel i dagens miljöarbete. Prövning och tillsyn skall samspela med ekonomiska styrmedel och med frivilliga miljöstyrningssystem.

Grunden i ett förebyggande arbete är att påverkan på människors hälsa, miljön och resurshushållningen kan förutses. Därför har ett kunskapskrav införts i miljöbalken. Var och en skall skaffa sig den kunskap som behövs för att bedöma miljöeffekterna av en åtgärd eller en verksamhet. Naturligtvis är det först om det finns anledning att befara sådana effekter som skyldigheten föreligger att utreda vad som kan göras för att motverka olägenheterna. Det skall dock inte vara möjligt för verksamhetsutövaren att försvara sig med att denne inte tänkte på att olägenheterna kunde uppkomma. Utgångspunkten är att var och en i varje situation skall fråga sig om sådana effekter kan uppstå. Är detta inte uteslutet föreligger en skyldighet att ta reda på sannolikheten för miljöeffekter, vilka de är, hur allvarliga eller omfattande de kan bli och slutligen vad det finns för möjlighet att förebygga eller reducera dem. Det finns också en skyldighet att avhjälpa problemen. Möjliga åtgärder för att reducera effekterna till en acceptabel nivå skall vidtas om det inte är orimligt i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna i balken och andra särskilda regler för den aktuella verksamheten. Kan påverkan inte reduceras tillräckligt får åtgärden inte vidtas eller verksamheten inte utövas.

Skyldigheten att skaffa sig erforderlig kunskap gäller alltså både gemene man och den som utövar näringsverksamhet. Det är av avgörande betydelse för att denna regel skall kunna uppfyllas att kunskap finns att tillgå och att den också är lätt tillgänglig. Producenterna har här ett ansvar för att genom märkning och annan information klargöra vilka egenskaper olika produkter har och vilka effekter de kan medföra. Även

om huvudansvaret ligger på producenterna har tillsynsmyndigheterna en viktig uppgift att sammanställa information om miljöpåverkan. Det är data som kommer fram vid den löpande tillsynen, i miljörapporter och genom miljöövervakningsarbetet. Den informationen tar mer sikte på miljötillståndet som sådant och utvecklingen av miljöarbetet relativt miljömålen. Det ankommer på tillsynsmyndigheterna att utöver den löpande tillsynsverksamheten verka för balkens efterlevnad på så sätt att information sprids och kunskap görs tillgänglig, så att miljöbalkens mål kan nås.

Om verksamhetsutövaren inte frivilligt lämnar sådan information som har betydelse för miljöbedömningar ger miljöbalken utökade möjligheter för tillsynsmyndigheten att kräva in miljörapporter som innehåller relevant information med avseende på miljöbalkens mål.

Kunskap är också grundläggande för miljömärkning och miljöstyrning, dvs. frivilliga system för miljöarbetet vid sidan om miljöbalken. Näringsutövare som ansluter sig till ett miljöstyrningssystem åtar sig frivilligt att göra en miljöutredning om verksamhetens miljöpåverkan, upprätta en miljöpolicy samt miljömål och handlingsprogram, implementera programmet i hela verksamheten och genomföra en miljörevision. Resultatet av revisionen, miljöredovisningen, skall enligt EU:s miljöstyrningssystem (EMAS) vara tillgängligt för allmänheten. Många av momenten i ett miljöstyrningssystem har gemensamma drag med lagstiftningens miljökonsekvensbeskrivningar, miljörapporter och villkor eller föreskrifter för verksamheten. Ett grundkrav för registrering eller certifiering enligt någon av standarden för miljöstyrningssystem är att alla lagstiftningens krav på verksamheten följs och kontrolleras. Anslutning till ett miljöstyrningssystem kan således ha stor betydelse för såväl tillståndsprovning som tillsyn.

Frivilliga system för miljöövervakning av produkter riktar sig till konsumenterna och uppköpare för att ge dessa större möjligheter att välja mer miljöanpassade produkter.

För miljöstörande verksamhet är det viktigt att precisera i tillståndet hur verksamheten skall medverka till att nå miljömålen och en hållbar utveckling. Med miljöbalken sker tillståndsprovningen utifrån fler aspekter och med en högre ambitionsnivå än tidigare. Till att börja med ställs högre krav på sökanden vad gäller skyldigheten att presentera en relevant utredning så att prövningsmyndigheten kan ta ställning till om miljöbalkens regler tillgodoses. Dessutom ges större möjligheter för berörda att föra talan. Därigenom kan ytterligare information komma till prövningsmyndighetens kännedom, som säkerställer att alla aspekter blir belysta. I dag prövas en verksamhet enligt olika miljölagar och av olika instanser. Miljöbalkens system ger en bättre helhetsbild av de olika miljöeffekter en verksamhet riskerar att medföra.

Utformningen av tillståndet och de villkor som fastställs för driften av verksamheten har avgörande betydelse, både för möjligheten att utöva en effektiv tillsyn, påföra miljöstraffavgift och utdöma straff, men också för att verksamhetsutövaren själv skall kunna utveckla mål och medel för att följa upp sitt miljöarbete. Villkoren skall vara konkreta och exakta. Omfattningen av tillståndet skall ha en tydlig avgränsning så att det går

att fastställa objektivt när en överträdelse skett. Villkoren skall också utvecklas så att de tydligare kopplas till olika miljömål, anpassade till verksamheten, och så att de även omfattar resurshushållningsaspekter. Miljöbalkens regler lästa mot balkens mål innebär att villkor skall föreskrivas i syfte att tillgodose både miljöskydd, hälsoskydd, bevarande av biologisk mångfald, resurshushållning och hushållning med material. Regler som i dag tillämpas vid prövning enligt olika lagar integreras och en fullständig miljöbedömning skall alltså göras vid en och samma prövning.

Detta innebär inte något hinder mot att villkor, när det är lämpligt, utformas som riktvärden. Inte minst när kraven innebär att tidigare oprovad teknik skall användas kan det vara svårt att avgöra vilken utsläpps begränsning som är möjlig. Då kan det finnas skäl att använda riktvärden i stället för gränsvärden. På så sätt kan begränsningsvärdet sättas strängare, eftersom ett gränsvärde förutsätter en viss säkerhetsmarginal. Ett riktvärde bör emellertid alltid följas upp, och när tillräcklig erfarenhet har vunnits bör det ersättas med ett absolut gränsvärde. Riktvärden bör som huvudregel endast komma ifråga vid provotidsförordnanden där slutliga villkor skall fastställas senare.

Prövningsmyndigheterna kan efter en tid förväntas ha fått stor erfarenhet av problemställningarna och en ökad kompetens inom miljörätten som säkerställer en hög kvalitet på domar och beslut. Det ökar förutsättningarna för efterlevnaden och underlättar för verksamhetsutövaren att följa tillstånden och villkoren. Dessutom bör acceptansen av villkoren öka om underlaget för dessa är utförligt och väl belyst. Vidare kommer tillsynsmyndigheternas och, i sista hand, domstolarnas arbete med att kontrollera efterlevnaden och påföra sanktioner att underlättas om tillstånden och villkoren i dessa blir konkreta och tydliga.

Det är på samma sätt av avgörande betydelse att de föreskrifter som utfärdas av regeringen eller myndighet med stöd av balken, och som gäller var och en eller i vart fall stora målgrupper, formuleras tydligt och konkret. Dels bör det stå klart vilka krav som ställs. Dels bör det vara möjligt för tillsynsmyndigheten att objektivt påvisa om en överträdelse har ägt rum.

Efterlevnaden av miljöbalkens regler beror av två huvudsakliga faktorer, nämligen att de som berörs förstår syftet med reglerna och betydelsen av att de följs, och att det finns en väl fungerande tillsyn som leder till att överträdelser beivras. Handlingsmönstren i samhället måste undan för undan styras in på en mer miljöanpassad väg både vad gäller det vi gör i näringsverksamhet och det vi gör var och en i vardagen.

Tillsynsmyndigheterna har en betydelsefull roll enligt miljöbalken. En effektiv tillsyn kräver bl.a. att samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna fungerar väl och att de har tillgång till stöd, erfarenhetsutbyte och kompetens utanför den egna myndigheten. Tillsynsfrågorna behandlas ingående i avsnitt 4.28. Här kan i korthet sägas att balken ger förutsättningar för en samordnad och förbättrad tillsynsverksamhet. Det är vidare viktigt att tillsynsmetoderna och tillsynsansvaret utvecklas i balkens följdförfattningar och tillämpningsbestämmelser.

En miljöbalk med de centrala materiella bestämmelserna för att ta tillvara miljöhänsyn samlade och där prövningen av tillståndsärenden integreras, där tillsynen samordnas och där straffbestämmelserna kommer till uttryck, bör således ge förutsättningar för ett fördjupat och längre gående miljöarbete.

I avsnitt 4.4 och 4.38.4 redogörs närmare för det sista balksteget som avser utbildning och information om miljöbalksreformen.

### *Ändringar i förhållande till det tidigare förslaget till miljöbalk*

Jämfört med det förslag till miljöbalk som lades fram år 1994 och som återkallades vid regeringsskiftet innebär det nya förslaget en utveckling och förändring. Förändringarna innebär bl.a. att

- de delar av vattenlagens bestämmelser som har avseende på miljöfrågor har sammansmälts med övriga miljöbestämmelser i balken,
- sammansmältningen och integrationen av skyddslagstiftningen, t.ex. bestämmelser från miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen, har drivits längre,
- också den joniserande strålningen skall omfattas av prövningen av kärntekniska anläggningar,
- balken baseras på allmänna hänsynsregler som är knutna till målen för miljöarbetet och balkens syfte,
- hänsynsreglerna gäller för ett mer omfattande tillämpningsområde där stor miljöpåverkan kan förekomma,
- kraven på miljökonsekvensbeskrivningar skärps,
- reglerna om miljö kvalitetsnormer förtydligas,
- miljöorganisationer ges rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt balken,
- stora trafikanläggningar skall tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken,
- strandskyddets ställning görs tydligare,
- allemansrättens ställning görs tydligare, samtidigt som kommersiellt organiserat utnyttjande av allemansrätten regleras,
- genomförandet av EG:s naturvårdsdirektiv underlättas,
- ansvaret för efterbehandling av mark görs tydligare och en saneringsförsäkring införs,
- reglerna om genetiskt modifierade organismer inarbetas i balken,
- reglerna om biotekniska organismer arbetas in i balken och samordnas med reglerna om kemiska produkter,
- regeringens tillåtlighetsprövning framhävs samtidigt som regionala miljödomstolar inrättas som ett led i prövningskedjan med i huvudsak samma kompetens som den nuvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd,
- Koncessionsnämnden och vattendomstolarna läggs ned,
- en miljööverdomstol inrättas vid Svea hovrätt,
- brottsbalkens straffbestämmelser arbetas in i balken,
- tillsynsbegreppet ges en bestämd definition,

- tillsynen avgiftsfinansieras och kommunerna ges en starkare och tydligare roll,
- miljöstraffsavgifter som ett led i tillsynen skall kunna beslutas av tillsynsmyndigheter vid överträdelser.

### 4.3 Gällande rätt

Den svenska miljölagstiftningen finns i dag dels i lagstiftning som har som främsta syfte att skydda miljön och då närmare precisera vilka avvägningar som skall göras mellan olika intressen, dels i lagstiftning som reglerar särskilda verksamheter där miljöhänsynen skall beaktas särskilt. Dessutom finns regler av civilrättslig art om ersättning och annan kompensation mellan enskilda i frågor om miljöskador. Den svenska miljölagstiftningen reglerar så skilda saker som industriutsläpp, kärnsäkerhet, naturvård, kemikaliehantering och skötsel av avfallsdeponier. Det utmärkande draget för de centrala lagarna på miljöns område är emellertid förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen där närmare angivna myndigheter svarar för tillstånd, tillsyn och ingripanden av olika slag genom förelägganden, förbud och andra åtgärder. Den lagstiftning som reglerar samhällsplaneringen och hushållningen med mark- och vattenresurserna har grundläggande betydelse i det förebyggande miljöarbetet. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilket områdena är mest lämpade och så att en långsiktigt god hushållning främjas.

I det följande redovisas närmast den numera omfattande miljölagstiftningen som kan betecknas som skyddslagstiftning. Därefter behandlas sådan lagstiftning om användning av mark- och vattenområden som är av betydelse bl.a. från miljösynpunkt.

#### *Skyddslagstiftning*

Miljöskyddslagen (1969:387) är till sin räckvidd den mest omfattande miljörettsliga lagstiftningen. Ursprungligen utvecklades miljöskyddslagens tillåtlighetsregler, eller kravregler, efter mönster i vattenlagstiftningen. Därifrån överfördes också regler om ytvattenföroreningar. Av särskild betydelse var att miljöskyddslagen innehöll nya regler till skydd mot luftföroreningar. Numera är lagen tillämplig även på verksamhet som kan förorsaka förorening av grundvatten. Miljöskyddslagen reglerar således vatten- och luftföroreningar samt buller och andra störningar i den yttre miljön förutsatt att störningen har anknytning till användningen av fast egendom. Lagen syftar främst till att förebygga störningar men även till att återställa skadade miljöer. Redan risken för olägenhet skall beaktas. En huvudtanke med miljöskyddslagen är att miljöstörande verksamhet i viss utsträckning måste tolereras, men för att få utöva s.k. miljöfarlig verksamhet gäller krav på val av bästa rimliga plats samt skyldighet att vidta försiktighetsmått och skyddsåtgärder m.m. Bland lagens kravregler finns även en regel enligt

vilken mycket riskabel verksamhet praktiskt taget förbjuds. Tillämpningen av miljöskyddslagen bygger väsentligen på tillstånds- och anmälningsplikt samt tillsyn. Frågor om tillstånd prövas av en särskild myndighet som inrättades vid lagens tillkomst, Koncessionsnämnden för miljöskydd. Nämndens beslut överklagas hos regeringen. Verksamheter av mindre omfattning och med lindrigare verkningar prövas av länsstyrelsen vars beslut kan överklagas hos Koncessionsnämnden. Omfattningen av förprövningsplikten regleras i miljöskyddsförordningen (1989:364). Tillsynen över miljöfarlig verksamhet utövas av Naturvårdsverket, länsstyrelserna samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Miljöskyddslagen innehöll ursprungligen regler om skadestånd för skada orsakad av miljöfarlig verksamhet. Dessa regler bröts år 1986 ut och fördes tillsammans med vissa grannelagsrättsliga regler ur 3 kap. jordabalken över till en särskild lag, miljöskadelagen (1986:225). Skadeståndsansvar enligt miljöskadelagen gäller i princip även om skadevållaren inte varit oaktsam – s.k. strikt ansvar – och lagen omfattar praktiskt taget samma slags verksamheter som omfattas av miljöskyddslagen, t.ex. olika former av vattenföreningar, luftföreningar och markföreningar. För vissa fall av skador som omfattas av miljöskadelagen finns det en särskild miljöskadeförsäkring. Försäkringen gäller om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadestånd är förlorad eller om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan. Regler om miljöskadeförsäkringen finns i miljöskyddslagen. Bidrag till försäkringen skall betalas av den som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Föreskrifter om sådana bidrag finns i förordningen (1989:365) om miljöskadeförsäkring.

Tidigare hänfördes många frågor som numera karakteriseras som miljöfrågor till hälsovårdsområdet. Begreppet hälsovård har genom tillkomsten av hälsoskyddslagen (1982:1080) ersatts av det vidare begreppet hälsoskydd. Med hälsoskydd avses åtgärder för att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter och för att undanröja sådana olägenheter. Sanitär olägenhet är enligt hälsoskyddslagen en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. Lagen gäller i princip alla störningstyper varför tillämpningsområdet, i dessa avseenden, är större än miljöskyddslagens. Hälsoskyddslagen är dock begränsad på det sättet att den syftar till att skydda människors hälsa men inte naturmiljön. Hälsoskyddslagen har ramlagskaraktär och får sitt konkreta innehåll till stor del genom föreskrifter som meddelas av regeringen, kommunen eller myndighet med stöd av bemyndiganden i lagen. Föreskrifter med stöd av lagen finns bl.a. i hälsoskyddsförordningen (1983:616).

Bland de frågor som kan regleras med stöd av hälsoskyddslagen kan nämnas kontroll av radonhalt i t.ex. bostäder, avloppsvatten och avloppsledning, värmepumpsanläggningar och badvattenkvalitet, såväl i badanläggningar som i strandbad. Vidare har regler om förbud mot tomgångskörning beslutats med stöd av hälsoskyddslagen. Med stöd av

hälsoskyddslagstiftningen kan också förekomsten av bl.a. hästar, får, svin och ormar i fångenskap inom detaljplanelagda områden regleras.

Undan för undan har det stått klart att somliga väsentliga miljöproblem inte orsakas av de mängdmässigt största utsläppen av förorenande ämnen, utan i stället av kemiska ämnen med mycket stor miljöfarlighet. Lagen (1985:426) om kemiska produkter syftar till att förebygga att skador på människor och i miljön förorsakas av kemiska ämnens inneboende egenskaper. Lagstiftningen är uppbyggd för att snabbt kunna användas mot kemiska ämnen och beredningar som visar sig vara farliga, varför lagen med nödvändighet i mycket hög formen av ramlag. Lagen ställer krav på dem som hanterar eller importerar kemiska produkter såsom att dessa skall vidta behövliga försiktighetsmått och att sådana kemiska produkter skall undvikas som kan ersättas med mindre farliga, den s.k. substitutions- eller produktvalsprincipen. Lagen får sitt närmare innehåll genom ett betydande antal regeringsförfordningar och myndighetsföreskrifter, grundade på bemyndiganden i lagen.

En särskild kemikalielag vid sidan av lagen om kemiska produkter är lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark som anger att det är förbjudet att över skogsmark sprida bekämpningsmedel, avsedda för bekämpning av lövsly. Detsamma gäller användningen av metoder där enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel. Lagen ger dock möjlighet till vissa undantag. Andra lagar som kan hänföras till den särskilda kemikalielagstiftningen är lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt arbetsmiljölagen (1977:1160). Den sistnämnda lagen är viktig, bl.a. för kemikaliekontrollen, och har delvis samma tillämpningsområde som lagen om kemiska produkter. Tillämpningsområdet för arbetsmiljölagen är dock begränsat till den inre miljön på arbetsplatserna. En annan lag med bäring på arbetsmiljön är strålskyddslagen (1988:220). Den lagstiftningen har också viktiga tillämpningsområden utanför arbetsmiljöområdet. Lagens syfte är att människor, djur och miljö skall skyddas mot skadlig verkan av strålning. Lagen är tillämplig både på joniserande och icke joniserande strålning.

En särskild grupp av författningar reglerar också skydd mot luftföroreningar. Ofta gäller dessa författningar parallellt med bl.a. miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter, men tillämpningsområdet är mer avgränsat till viss typ av verksamhet. Exempel på en författning av det slag som nu avses utgör lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle som syftar till att motverka utsläpp i luften av svavelföreningar. Eftersom lagen är en typisk ramlag meddelas detaljerade materiella bestämmelser i förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle. Näraliggande är vidare bilavgaslagen (1986:1386) som syftar till att förebygga att bilar och andra motorfordon orsakar skador på människors hälsa eller på miljön genom utsläpp till luften av avgaser och andra ämnen. Bilavgaslagen innehåller även en detaljreglering om bilars indelning i miljöklasserna som utgör grund för ekonomiska styrmedel i form av differentierad beskattning.



En särskild typ av miljölagstiftning är avfallslagstiftningen, även om den ofta tangerar hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Renhållningslagen (1979:596) uttrycker numera kretsloppsprincipen genom stadgandet, att avfallshantering skall ske på ett sådant sätt att åtgärder som underlättar återanvändning och återvinning av avfallet främjas, om det behövs för att spara råvaror eller energi eller med hänsyn till miljövården. Våren 1993 infördes i renhållningslagen nya regler som innebär att det kommunala ansvaret i vissa fall kan ersättas av ett producentansvar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt dessa nya regler föreskriva om skyldighet för den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning eller den som i sin yrkesmässiga verksamhet ger upphov till avfall att se till att avfallet bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på ett sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering. Detaljföreskrifter om producentansvar har meddelats i förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper, förordningen (1997:185) om producentansvar för vissa förpackningar samt förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck. Nyligen har också regler om producentansvar för bilar tillkommit.

Till avfallslagstiftningen kan också lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten räknas. I den lagen stadgas förbud mot dumpning av avfall – fast ämne, vätska eller gas – från fartyg, luftfartyg eller annat transportmedel inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Genom en lagändring våren 1993 har förbudet utvidgats så att det även omfattar förbränning av avfall till sjöss. Dumpningslagen skall enligt uttrycklig bestämmelse inte tillämpas på sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som avses i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. 1980 års lag innehåller viktiga stadganden med avseende på miljön och dess syfte är att förebygga och begränsa vattenföroreningar från fartyg. I lagen meddelas också ett antal sjörättsligt präglade stadganden, t.ex. om fartygs konstruktion.

En mera speciell typ av avfallslagstiftning är bilskrotningslagen (1975:343). Syftet med den lagen är att utrangerade fordon inte skall placeras i naturen utan skrotas av auktoriserade bilskrotningsföretag. I bilskrotningsförordningen (1975:348) finns föreskrifter om bl.a. bilskrotningspremie och bilskrotningsavgift. Till samma typ av lagstiftning hör lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar i aluminium och lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar som innehåller regler om retursystem för återanvändning eller återvinning resp. särskilt hanteringstillstånd för s.k. PET-flaskor.

Behovet av en ny typ av miljörettslig skyddslagstiftning har framträtt bl.a. med anledning av en av vår tids revolutionerande nyheter, den biotekniska vetenskapen. Inom denna vetenskap har gentekniken, som innebär att särskilda metoder används för att undersöka eller ändra en organisms ärftliga material, utvecklats snabbt och gett biotekniken en ny dimension. Organismer som har fått det genetiska materialet ändrat på ett sätt som inte förekommer naturligt är genetiskt modifierade organismer. Gentekniken har redan många användningsområden, bl.a. vid

framställning av mediciner och livsmedel samt vid nedbrytning av avfall. Gentekniken innebär också risker för miljön.

Sedan år 1990 gäller inom EU ett direktiv om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer och ett annat om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer. Bl.a. för att uppfylla dessa direktiv har i Sverige antagits lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer, vilken trädde i kraft den 1 juli 1994. Lagen är en ramlag och har därför kompletterats med föreskrifter i förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer. Lagen syftar till att skydda människors och djurs hälsa och miljön samt säkerställa att etiska hänsyn tas vid sådan verksamhet på vilken lagen är tillämplig. Bestämmelser om grundläggande aktsamhetskrav, om förhands-bedömning av hälso- och miljöskador samt om krav på tillstånd för avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden ingår i lagen. Vidare skall en särskild nämnd, Gentekniknämnden, följa utvecklingen på genteknikområdet.

I samband med redogörelsen för gentekniklagstiftningen bör här också nämnas lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Enligt den lagen får mikroorganismer, virus, insekter m.m., dvs. bekämpningsmedel i form av levande organismer, varken saluhållas eller användas innan de godkänts av Kemikalieinspektionen. Medlet i fråga får godkännas bara om det är godtagbart från hälso- och miljövårdssynpunkt.

### *Lagstiftning om användning av mark- och vattenresurser*

Miljöregler av en annan karaktär än de som har behandlats hittills meddelas i naturvårdslagen (1964:822). Till grund för naturvårdslagen låg två syften, hämtade från 1952 års naturskyddslag, nämligen syftet att bevara vetenskapligt och kulturellt värdefulla områden samt syftet att tillgodose sociala intressen genom att hålla mark och vatten öppna för rekreation och friluftsliv. Ursprungligen lades tyngdpunkten på den vetenskapliga och kulturella sidan men i 1964 års naturvårdslag jämfördes friluftslivets intressen inom naturvården med vetenskapens och kulturens. Skyddsinstitutet naturreservat infördes för att tillgodose båda intressena. Som en ytterligare betoning av friluftsaspekten infördes permanenta regler om strandskydd i lagen. Vidare förbättrades myndigheternas möjligheter att ingripa mot särskilda åtgärder som förfular landskapet, t.ex. genom tillståndsplikt för täkter av grus, sten m.m.

Under årens lopp har grundsynen på naturvårdsfrågorna liksom reglerna i naturvårdslagen ändrats, bl.a. under inflytande av andra miljölagar som t.ex. miljöskyddslagen. I samband med den fysiska riksplaneringen under 1970-talet stärktes bevarandeintresset som en följd av att synen på hushållningen med mark och vatten ändrades. Samma intresse stärkte sin position ytterligare genom att bestämmelserna om ersättning för intrång ändrades och genom att naturvårdsmyndigheterna

gavs bättre möjligheter att fordra att även kostnadskrävande naturvårdsåtgärder skulle vidtas i samband med exploateringsföretag.

Under de senaste tio åren har det viktigaste målet för det inhemska och globala naturvårdsarbetet blivit att bevara så mycket som möjligt av alla arter och deras livsmiljöer, den biologiska mångfalden. Naturvårdsarbetet har således numera som huvudsyften, att skydda värdefulla naturmiljöer och att åstadkomma en ekologisk anpassning av olika samhälls-verksamheter som påverkar naturen, bl.a. de areella näringarna. Samtidigt har naturvården och miljöskyddet i övrigt kommit att knytas samman i arbetet för ett gemensamt mål. Därutöver syftar föreskrifter om naturvård till att gagna friluftslivets intressen och kulturmiljöfrågor.

Naturvårdslagens områdesskydd kommer till uttryck genom regler om nationalpark, naturreservat och naturvårdsområde. Syftet att bevara och skydda kommer till stånd genom regler om fridlysning som naturminne. Dessutom infördes nyligen i naturvårdslagen nya regler som innehåller bl.a. bemyndigande att freda vilt levande exemplar av en växt- och djurart, om det behövs för att uppfylla Sveriges internationella naturvårdsåtaganden. Samtidigt infördes bestämmelser om särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden för att uppfylla våra åtaganden inom EU. Naturvårdslagens regler om strandskydd syftar till att ge friluftslivet erforderligt skydd samtidigt som reglerna också har betydelse för naturmiljön. De särskilda reglerna för täktverksamhet och markavvattning syftar mera uttalat till att skydda naturmiljön. Slutligen finns i lagen regler till skydd mot nedskräpning. Föreskrifter på nationell nivå som har beslutats med stöd av naturvårdslagen meddelas i naturvårdsförordningen (1976:484) och nationalparksförordningen (1987:938). Under hösten 1993 har med stöd i naturvårdslagen t.ex. meddelats föreskrifter om biotopskydd och om förbud mot markavvattning inom vissa områden. Lokalt och regionalt är naturvårdsarbetet en angelägenhet för kommunerna resp. länsstyrelserna och på central nivå har Naturvårdsverket överinseende över detta arbete.

I naturvårdssammanhang utgör lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter ett tydligt utslag av Sveriges anslutning till EU. Lagen, som har karaktär av ramlag, innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om in- och utförsel, transport, handel, förvaring, preparering och förevisning som avser djur och växter, i den utsträckning det behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området eller av de andra skäl som kan finnas för att skydda vilt levande djur- och växtarter. I lagen finns även tillsyns- och ansvarsbestämmelser. Dessa kan, sedan Sverige inträtt som medlem i EU, även tillämpas för övervakning och sanktionering av EG-rättsliga bestämmelser i en förordning från 1982 om genomförandet i gemenskapen av konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter.

Den ökande konkurrensen om mark och vatten har skapat ett starkt behov av lagstiftning som reglerar samhällsplaneringen och användningen av mark och vatten. Frågan om hushållningen med landets mark- och vattenresurser har sedan länge ansetts vara av central betydelse från

miljöpolitisk utgångspunkt. 1963 års proposition angående riktlinjer och organisation för naturvårdsverksamheten (1963:71) gav utgångspunkter för den fortsatta lagstiftningen om naturens nyttjande och exploatering. Departementschefen framhöll att utvecklingen gjorde det nödvändigt "dels att söka åstadkomma en rimlig avvägning mellan de olika krav som dagens samhälle ställer på naturen och dels se till att dessa tillgångar också bevaras åt kommande generationer". Det här uttalandet blev grunden för de tankar på en planmässig hushållning med landets mark- och vattenresurser som kom att ta form i den fysiska riksplaneringen och som sedermera gavs uttryck i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen). Naturresurslagens portalparagraf anger att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas. Hushållningsbestämmelserna i lagens 2 och 3 kap. framhäver behovet av skydd för långsiktiga och för landet viktiga värden som är knutna till marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna är inriktade på att ge ledning för prövning av mål och ärenden där det gäller att styra lokaliseringen av en viss verksamhet eller att ange de villkor som behöver uppfyllas för att viss verksamhet skall kunna accepteras med hänsyn till hushållningen med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. För områden som är av riksintresse enligt lagen har särskilda regler utformats i anknytande lagstiftning för att säkerställa ett statligt inflytande över hur riksintressen tas tillvara. Genom att hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen skall tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt olika speciallagar som reglerar mark- och vattenanvändningen, bl.a. plan- och bygglagen, väglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen, har naturresurslagen övergripande betydelse på miljö- och resurshushållningsområdet. Naturresurslagen ger stöd åt ekologiska, sociala och samhällsekonomiska avvägningar av mer långsiktig karaktär utan att för den skull vara en bevarandelag. Syftet är att åstadkomma en förnuftig användning av naturresurserna vid en samlad bedömning i både ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv. Lagen ger stöd för att avgöra konkurrensfrågor i samband med beslut rörande ändrad användning av mark- och vattenområden och resurser som är knutna till sådana områden. Däremot kan lagen inte tillämpas för ingripanden mot pågående användning av sådana resurser. Förutom allmänna och särskilda hushållningsbestämmelser innehåller naturresurslagen regler om regeringsprövning av vissa från miljösynpunkt särskilt ingripande anläggningar och verksamheter. År 1991 infördes i naturresurslagen grundläggande regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att möjliggöra en samlad bedömning av en åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Tillämpningsföreskrifter på naturresurslagens område finns i förordningen (1993:191) om tillämpning av lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Plan- och bygglagen (1987:10) är ett omfattande lagverk med bestämmelser om kommunernas fysiska planering av mark och vatten

samt bestämmelser om byggande. Enligt portalparagrafen syftar lagens bestämmelser till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Lagen innehåller detaljerade regler för kommunernas planläggning och prövning av ärenden om bl.a. bygglov. Genom samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter i samhällsplaneringen förutsätts kommunernas fysiska planer enligt plan- och bygglagen utgöra betydelsefulla underlag för bedömning av från allmän synpunkt lämplig mark- och vattenanvändning.

Till lagstiftning om användning av mark- och vattenresurser räknas också lagstiftning rörande de s.k. areella näringarna. Både i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och i skogsvårdslagen (1979:429) meddelas bestämmelser bl.a. om miljö- och naturvårdshänsyn. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer har bemyndigats att meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid utövande av resp. näring. I skötsellagen finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter som från miljöskyddssynpunkt skäligen kan fordras i fråga om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhanteringen samt växtodlingen. Till lagstiftning om areella näringar räknas även rennäringslagen (1971:437) och fiskelagen (1993:787). Miljörelaterade lagar med avseende på jord- och skogsbrukssektorn är vidare lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel och lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel.

Som tidigare nämnts tjänade vattenlagen i vissa avseenden som förebild till miljöskyddslagen. Liksom t.ex. jord-, skogs- och gruvlagstiftningen har vattenlagen från början syftat till att åstadkomma ett utnyttjande av naturtillgångarna som är tillfredsställande från samhällsekonomisk synpunkt. Även om den enskilde ägaren har medgett stor frihet att bestämma över utnyttjandet av sin egendom har det ansetts påkallat att vissa starka allmänna intressen ges stöd i tvingande lagregler. Ett allmänt intresse som efterhand vuxit i styrka är, som tidigare nämnts, bevarandeintresset. Detta avspeglar sig i det omfattande lagstiftningsarbetet som resulterade i vattenlagen (1983:291). Numera uttalas i vattenlagens portalparagraf att vatten skall vårdas och skyddas som en gemensam naturtillgång. Ett intresse som tidigt prioriterats i vattenlagstiftningen är fiskeintresset.

Vattenlagen är tillämplig på vattenföretag och vattenanläggningar oavsett vilken storlek företaget eller anläggningen har. Med vattenföretag förstås bl.a. vissa byggnadsåtgärder i vatten. En vattenanläggning är en anläggning som har tillkommit genom ett vattenföretag. Vattenföretag är i princip tillståndspliktiga, dock inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom företagets inverkan på vattenförhållandena. I vattenlagen ställs krav på bl.a. ett företags lokalisering och nytta. Företaget får sålunda inte komma till stånd om hinder möter från allmänna planeringssynpunkter, t.ex. regional-, närings- eller energipolitiska synpunkter. Företaget får inte heller strida

mot hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen. Vidare får ett vattenföretag inte komma till stånd om någon skada eller olägenhet av större betydelse uppstår på allmänna intressen, t.ex. fisket, natur- och miljövården eller kulturmiljövården. Slutligen måste fördelarna från allmän och enskild synpunkt av ett vattenföretag överväga kostnaderna och olägenheterna av det. I lagen ställs också upp vissa lämplighetsvillkor.

Tillstånd till vattenföretag prövas av vattendomstolar. I landet finns för närvarande sex vattendomstolar vilka är organisatoriskt knutna till allmänna underrätter (tingsrätter). Vattenlagen innehåller detaljerade regler om prövningsförfarandet, skadeersättning och rättegångskostnader. Prövningen enligt vattenlagen kan sammanfattningsvis beskrivas som en sammanhållen tillstånds- och skadeersättningsprövning. Markavvattningsföretag, som primärt handlar om att leda bort onyttigt vatten, prövas vid förrättning på ungefär samma sätt som en prövning enligt t.ex. fastighetsbildningslagen. Tillåtligheten av stora och ingripande vattenföretag prövas av regeringen direkt enligt lagen eller efter förbehåll. Den vattenrättsliga tillsynsutövningen ligger på länsstyrelsen.

På kulturmiljövårdens område finns lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. I den finns bl.a. bestämmelser om skydd för fasta fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen. Enligt lagen krävs det tillstånd för att rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning. Sådant tillstånd skall lämnas endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse. En byggnad, park, trädgård eller annan anläggning kan förklaras för byggnadsminne. I skyddsföreskrifter skall anges på vilket sätt ett byggnadsminne skall vårdas och underhållas och i vilket avseende det inte får ändras. Med kyrkliga kulturminnen avses bl.a. kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser. I fråga om sådana kulturminnen som uppförts före utgången av år 1939 innebär lagen i huvudsak att det krävs tillstånd för att göra en väsentlig ändring.

Utöver de nu nämnda lagarna finns det flera som helt eller delvis gäller miljö- och hushållningsfrågor. Inom trafiksektorn är väglagen (1971:948), lagen (1990:1070) om tillfälliga bilförbud, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg samt lagen (1982:821) om transport av farligt gods av betydelse för miljöskyddet. Möjligen mera naturvårdsinriktad är terrängkörningslagen (1975:1313). Ett annat samhällsområde som ger upphov till miljöproblem och behov av reglering är energisektorn. En del av reglerna för denna sektor finns i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, som syftar till att upprätthålla säkerheten vid kärntekniska anläggningar och annan kärnteknisk verksamhet. Även strålskyddslagen (1988:220) har betydelse för kärntekniska anläggningar. Strålskyddslagens regler avser till övervägande del arbetarskydd och konsumentskydd. Av betydelse för miljöskyddet inom samma sektor är lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Av betydelse från naturvårdssynpunkt är lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, som bygger på Förenta nationernas havsrättskonvention från år 1982 och innehåller regler om skydd för den marina miljön samt om krav på

tillstånd för att utnyttja vissa naturtillgångar och för att bedriva viss forskning. Även jaktlagen (1987:259) är av intresse från naturvårdssynpunkter. Enligt den lagen gäller ett generellt skydd för alla djurarter för vilka särskilda bestämmelser om jakt inte finns.

#### 4.4 Miljöbalksreformens introducering

**Regeringens bedömning:** Miljöbalksreformen bör introduceras genom en bred informations- och utbildningsinsats huvudsakligen enligt de riktlinjer som dras upp av den kommitté som regeringen har tillkallat för ändamålet. Också på internationell nivå är det motiverat att lämna information. Särskilda medel bör anslås för en sådan informations- och utbildningsinsats.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ett flertal remissinstanser, t.ex. *Försvarsmakten*, *Naturvårdsverket*, *länsstyrelser och kommuner*, har pekat på behovet av informations- och utbildningsinsatser vid introduktionen av miljöbalksreformen. *Landstingsförbundet* har erinrat om att sådana insatser inte bara skall vända sig till allmänheten samt tillstånds- och tillsynsmyndigheter utan även till sektorsansvariga för miljöfrågor. Många remissinstanser har återkommit till behovet av information och utbildning i samband med remissbehandlingen av Miljöbalksutredningens betänkande Övergångsbestämmelser till miljöbalken (SOU 1996:147).

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringens syfte med förslaget till miljöbalk är, enligt vad som har utvecklats i det föregående, att skapa ett centralt verktyg för den nationella miljöpolitiken och att utmaningen i Riodeklarationen. Miljöbalken innebär stora materiella och systematiska förändringar i miljöretten. Regelverket berör i olika avseenden allmänheten, företag, kommuner och statliga myndigheter. Miljöbalkens ikraftträdande leder till att befintliga myndigheter får nya uppgifter. För att miljöbalken skall få avsedd effekt behövs kunskaper inte bara om de materiella reglerna utan också om balkens uppbyggnad och om det system i vilket reglerna samverkar.

Avsikten är att det samlade införandet av den nya miljölagstiftningen skall ske i fyra steg. Det första steget innefattar utarbetandet av ett förslag till och riksdagsbeslut om själva miljöbalken. Det andra omfattar motsvarande ifråga om följdlagstiftning. Det tredje steget avser följdändringar i gällande förordningar och utfärdande av nya förordningar. I sistnämnda avseende förväntas Miljöbalksutredningen avge ett betänkande under våren 1998. Det fjärde steget slutligen innefattar information, utbildning och ytterligare tillämpningsföreskrifter. Arbetet avses bedrivas så att huvuddelen av författningarna skall kunna träda i kraft vid samma tidpunkt.

Flera remissinstanser har pekat på behovet av information och utbildning dels i samband med införandet av balken, dels i form av

vidareutbildning. När det gäller företrädare för tillstånds- och tillsynsmyndigheter, polis, åklagare och andra som skall tillämpa balkens regler anser regeringen att fördjupad information och utbildning är en självklarhet. Vidare är det, som Landstingsförbundet har erinrat om, av största betydelse att sådana insatser även vänder sig till sektorsansvariga för miljöfrågor. Reformen kan på så sätt snabbt få ett effektivt genomslag och ge förväntade positiva effekter i miljöarbetet.

Av de skäl som nu har redovisats har regeringen i september 1997 beslutat att tillkalla en kommitté med uppdrag att ansvara för att den utbildning som föranleds av miljöbalkens ikraftträdande genomförs i sådan tid och på sådant sätt att förutsättningar skapas för att miljöbalkens mål skall kunna uppnås. Enligt direktiven (dir. 1997:110) skall kommittén i samarbete med berörda myndigheter och organisationer

- kartlägga vilka som berörs av miljöbalken och gruppera dessa efter behovet av kunskap om miljöbalken,
- analysera behovet av utbildning hos olika målgrupper,
- kartlägga och utvärdera olika utbildningsvägar och utbildningsmetoder,
- utarbeta en övergripande plan för genomförandet av utbildningen för olika målgrupper,
- utarbeta en strategi för hur miljöbalken skall tillämpas för att nå de fastlagda miljömålen,
- ansvara för att utbildningsmaterial tas fram för olika utbildningsmetoder och för olika målgrupper,
- initiera rekrytering och utbildning av informatörer för olika målgrupper,
- verka för att kunskapsbaser byggs upp,
- verka för att nätverk för information skapas,
- skapa förutsättningar för samråd och erfarenhetsutbyte mellan dem som genomför utbildningen,
- utvärdera utbildningen, och
- lämna förslag till förbättringar av utbildningsinsatserna efter vad som framkommer vid utvärdering.

Kommittén skall senast den 1 februari 1998 i en övergripande plan över utbildningsinsatserna redovisa för regeringen det första steget i sitt arbete, dvs. en kartläggning av målgrupperna och behovet av utbildning för dessa i samband med miljöbalkens införande. Ett år efter miljöbalkens ikraftträdande skall kommittén redovisa sitt arbete och en utvärdering av genomförda utbildningsinsatser.

Regeringen erinrar om att särskilda informationsinsatser också kan vara motiverade på internationell nivå, särskilt med avseende på de länder som tillsammans med Sverige ingår i EU, samt för att svara upp mot utmaningen i Riodeklarationen. Det är dessutom, som Miljöbalksutredningen har framhållit, betydelsefullt att de som i olika officiella sammanhang företräder Sverige på miljöområdet har kunskap om och utgår från miljöbalken i sitt arbete för en bättre hälsa och miljö.

Regeringen delar slutligen utredningens synpunkter att erforderliga medel bör anslås för verksamhet av det slag som nu har beskrivits.



**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i följande 15 lagar skall arbetas in i en miljöbalk:

- naturvårdslagen (1964:822),
- miljöskyddslagen (1969:387),
- lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
- lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
- lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark,
- renhållningslagen (1979:596),
- hälsoskyddslagen (1982:1080),
- vattenlagen (1983:291),
- lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
- lagen (1985:426) om kemiska produkter,
- miljöskadelagen (1986:225),
- lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
- lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel,
- lagen (1993:900) om genetiskt modifierade organismer,
- lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag förutom att utredningen föreslagit att även lagen (1990:1079) om bilförbud skulle ingå i balken.

**Remissinstanserna:** Ett antal remissinstanser menar att ytterligare lagar bör ingå i miljöbalken medan några däremot hävdar att somliga av de föreslagna lagarna bör ställas utanför balken. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Sveriges advokatsamfund* liksom flera länsstyrelser och kommuner föreslår att miljöanknutna delar av lagstiftning som inte omfattas av utredningens förslag bör ingå i balken och pekar särskilt på delar av plan- och bygglagen. Fakultetsnämnden föreslår också att skogsvårdslagen och lagstiftning om joniserande strålning infogas i miljöbalken. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* understryker vikten av att naturresurslagens regler ingår i miljöbalken. En balk som inte innehåller de grundläggande hushållningsreglerna förtjänar knappast att kallas miljöbalk, enligt Koncessionsnämnden. Nämnden pekar också på den starka kopplingen mellan plan- och bygglagen och delar av den föreslagna miljöbalken och framhåller vikten av en samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen. Också *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* uppehåller sig vid förhållandet mellan balken och plan- och bygglagen. Enligt länsstyrelsen talar visserligen sakliga skäl för att plan- och bygglagen förs till balken, men länsstyrelsen delar utredningens bedömning att en inarbetning av ett sådant omfattande lagverk skulle belasta den lagtekniska konstruktionen långt över bristningsgränsen. *Naturvårds-*

*verket* redovisar en likartad uppfattning och framhåller vikten av samordning med andra lagar som skogsvårdslagen, rennäringslagen och fiskelagen. *Boverket* anser att tillämpningen av nuvarande 2 och 3 kap. naturresurslagen kommer att försvåras genom utredningens förslag därför att dessa kapitel inte har integrerats i balken i tillräcklig omfattning.

**Skälen för regeringens förslag:** Ett tillskapande av miljöbalken skall ses som ett miljöpolitiskt ställningstagande och utgör ett viktigt led i arbetet med att tillskapa en ekologiskt hållbar utveckling i Sverige. Det är mot den bakgrunden frågan om vilka av de nuvarande miljölagarnas bestämmelser som skall inarbetas i balken skall prövas. Samtidigt måste naturligtvis gränsen dras någonstans så att lagverkets omfattning inte utgör ett hinder mot en effektiv tillämpning.

Naturresurslagens syfte är att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas. Bestämmelserna innebär att en avvägning skall göras mellan bevarande- och exploateringsintressena i ett långsiktigt hushållningsperspektiv vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Lagen innehåller också regler om regeringsprövning av tillåtlighet av bl.a. stora industrianläggningar. Den innehåller dessutom sedan 1991 regler om miljökonsekvensbeskrivningar vilket stärker dess karaktär av miljölag. Lagens regler skall tillämpas vid lokalisering av sådan miljöpåverkande verksamhet som regleras i balken, däribland miljöfarlig verksamhet och vattenföretag. Naturresurslagens regler bör därför smältas in i balken. *Boverket* har pekat på kopplingen mellan planeringen och miljöhänsynen. Naturresurslagen har en betydelsefull roll i planeringen genom sin nära anknytning till plan- och bygglagen och till miljölagstiftningen och annan markanvändningslagstiftning. Regeringen gör den bedömningen att denna roll både fördjupas och breddas vad avser hushållnings- och miljöfrågor i balken. Som framgår av avsnitt 4.9 godtar även *Lagrådet* att naturresurslagens bestämmelser skall ingå i balken.

Miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och renhållningslagen har alla syften som kan sägas vara delvis sammanfallande. Miljöskyddslagen syftar till att reglera vatten- och luftföroreningar samt buller och andra störningar i den yttre miljön. Sådana störningar påverkar naturligtvis inte enbart naturen utan ofta direkt eller indirekt även människors hälsa. Hälsoskyddslagens syfte att hindra och undanröja störningar som kan vara skadliga för människors hälsa kan sägas sammanfalla med miljöskyddslagens syfte till viss del. Även lagen om kemiska produkter syftar till att förebygga skador på människors hälsa eller i miljön. Lagen ställer med detta syfte krav på dem som hanterar eller importerar kemiska produkter. Renhållningslagen ställer i sin tur krav på dem som hanterar avfall. Enligt lagen skall avfall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenheter från hälsoskydds- och miljövardssynpunkt. Inte enbart lagarnas syften är sammanfallande utan till viss del även deras tillämpningsområden. Hälsoskyddslagen reglerar i likhet med miljöskyddslagen störningar som kommer från användningen av fast egendom även om den också omfattar störningar från lös

egendom. Även en så betydande störningskälla som trafiken regleras delvis av såväl miljöskyddslagen som hälsoskyddslagen. Trafikens avgaser och buller har i en del fall ansetts utgöra sanitär olägenhet och föranlett ingripande med stöd av hälsoskyddslagen. Störningar från fasta trafikaneläggningar faller in under miljöskyddslagen.

Även tillämpningsområdena för lagen om kemiska produkter och miljöskyddslagen är till viss del sammanfallande. Ett förbud kan med stöd av miljöskyddslagen meddelas mot användningen av ett visst ämne i en särskild anläggning, om ämnet kan förekomma i utsläppen från anläggningen. Ett företag som har erhållit tillstånd enligt miljöskyddslagen att använda en viss kemikalie i sin verksamhet kan å andra sidan förlora denna rätt om kemikalien senare förbjuds med stöd av lagen om kemiska produkter. Ett förbud meddelat med stöd av lagen om kemiska produkter kan således helt rycka undan förutsättningarna för ett tidigare meddelat tillstånd. Även utsläpp från miljöfarlig verksamhet kan regleras med stöd av båda lagarna. En föreskrift meddelad med stöd av lagen om kemiska produkter om t.ex. hantering av ett visst ämne kan direkt påverka ett utsläpp. Lagarnas tillämpningsområden överlappar således varandra i inte obetydlig omfattning. Till detta kommer att en samordning av reglerna i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter ger möjligheter att ingripa mot en viss produkt som ett alternativ eller komplement till ingripande mot en miljöfarlig verksamhet. Bestämmelserna i de nu nämnda lagarna bör således arbetas in i miljöbalken.

Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel innehåller bl.a. bestämmelser om godkännande av sådana bekämpningsmedel och om vissa skyldigheter vid hantering av dem. Reglerna överensstämmer i stort med bestämmelserna om kemiska bekämpningsmedel utfärdade med stöd av lagen om kemiska produkter. Regeringen föreslår att lagens regler inordnas i balken samt att även övriga biotekniska organismer regleras i balken. Förslaget innebär att kemiska produkter och biotekniska organismer regleras tillsammans utifrån de regler som för närvarande gäller om kemiska produkter och förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. En grupp av biotekniska organismer är sådana som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer. Genteknisk verksamhet regleras i dag i gentekniklagen. Denna lags första uttryckliga syfte är att skydda människors och djurs hälsa och miljön. Skälet är de ekologiska risker som är förknippade med gentekniken liksom de hälsorisker som kan vara förknippade med genetiskt modifierade organismer. Det föreligger t.ex. en risk för att gentekniken leder till en utarmning av den biologiska mångfalden. Kvalificerade ekologiska bedömningar är nödvändiga för att avgöra riskerna för hälsan och miljön. Det andra uttryckliga syftet i gentekniklagen är att säkerställa att etiska hänsyn tas. Kravet på etiska hänsyn avser inte huvudsakligen hälso- eller miljöaspekter. Utgångspunkten vid den etiska kontrollen är emellertid också av naturskyddande karaktär. Regleringen av genetisk verksamhet bygger på att människan kan anses ha en rätt att förändra och bruka naturen men att det samtidigt är hennes ansvar att förhindra allvarliga rubbningar i de

ekologiska systemen. Människans rätt är kopplad till ett förvaltaransvar. Gentekniken får anses i sådan grad avse frågor om skyddet för hälsan och miljön att dess regler bör ingå i miljöbalken. Utöver de bestämmelser som reglerar kemiska produkter och biotekniska organismer och som alltså reglerar genetiskt modifierade organismer när sådana ingår i dessa, innehåller miljöbalken ett kapitel med särskilda bestämmelser för genetiskt modifierade organismer. Lagrådets synpunkter kommenteras i avsnitt 4.18.

Det finns regler om spridning av bekämpningsmedel bl.a. i lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. Regeringen föreslår att lagen smälts in i balken. Eftersom lagen handlar om spridning av kemiska bekämpningsmedel föreslås reglerna inordnas i kapitlet om kemiska produkter och biotekniska organismer samt utökas till att omfatta även biologiska bekämpningsmedel. Därmed kan alla regler om spridning av bekämpningsmedel, såväl kemiska som biologiska, samlas och smältas ihop.

*Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har föreslagit bl.a. att lagstiftning om joniserande strålning bör ingå i balken. Fakultetsnämnden har pekat på att miljölagstiftningen i allmänhet innefattar längre gående rättigheter för enskilda och sakägare än vad som i dag är fallet med lagstiftning som rör joniserande strålning. Regeringen delar fakultetsnämndens uppfattning så tillvida att regeringen anser att begreppet miljöfarlig verksamhet som har en central betydelse i miljöbalken, också bör omfatta joniserande strålning. I och med detta bör strålskyddslagen, som till stora delar behandlar arbetar- och patientskydd, inte ingå i balken. I avsnitt 4.14 utvecklas övervägandena och skälen ytterligare.

I miljöbalken bör också lagen om svavelhaltigt bränsle arbetas in. Lagen intar en mellanställning mellan miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter men eftersom bestämmelserna handlar om hantering, införsel och användning av kemiska produkter bör också den tas in i kapitlet som behandlar dessa.

Lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten bör också smältas in i balken. De grundläggande bestämmelserna i lagen följer av balken som sådan medan de särskilda reglerna bör arbetas in i kapitlet om avfallsregler.

Naturvårdslagen innehåller regler om att skydda och vårda naturen. Med detta avses främst arter, biotoper, ekosystem och landskapsbild. Lagstiftningen är också av betydelse för hushållningen med naturresurser. Vidare innehåller lagen regler som skall underlätta för friluftslivet. En samordning av de lagar som avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten och tillgången till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna förutsätter att naturvårdslagen inordnas i miljöbalken som en central del av densamma.

Vattenlagen innehåller bestämmelser om vattenföretag. Denna verksamhet har typiskt sett stor inverkan på miljön. Enligt lagens portalparagraf skall vatten skyddas och vårdas som en gemensam naturtillgång. Systematiska skäl talar därför för att smälta in vattenlagen i

miljöbalken. Vidare markeras härigenom att vattenrätten skall genom-  
systras av ett miljötankande och inte i första hand ett exploaterings-  
tankande. Slutligen kan viktiga samordningsfördelar vinnas när  
gemensamma bestämmelser utformas.

Övervägandena och skälen för att inordna vattenlagen i miljöbalken  
utvecklas i avsnitt 4.16 där även Lagrådets synpunkter kommenteras.

Jord- och skogsbruk har stor inverkan på miljön och hur dessa näringar  
sköts påverkar i hög grad bl.a. den biologiska mångfalden, kväveläckage  
och naturmiljöns utseende.

Många bestämmelser i framför allt lagen om skötsel av jordbruksmark,  
men även skogsvårdslagen har också införts till skydd för miljön. När det  
gäller skötsellagen är det endast två bestämmelser i lagen, 4 och 5 §§,  
som rör näringen och som inte är bestämmelser med huvudsakligen  
miljö- och naturskyddande syfte. Med hänsyn till att de materiella  
bestämmelserna i lagen för lantbrukarna är så få finns det inte vägande  
skäl för att behålla lagen som numera är en lag om miljöhänsyn i  
jordbruket. Lagen bör i stället arbetas in i miljöbalken.

Skogsvårdslagen däremot innehåller många bestämmelser som reglerar  
verksamheten i näringen. Om den lagen arbetades in i balken skulle det  
innebära att balken skulle komma att innehålla bestämmelser som inte är  
av miljökaraktär utan också reglerar skogsnäringen. Sammantaget talar  
detta mot att skogsvårdslagen bör tas in i miljöbalken. Miljöbalkens  
bestämmelser gäller då parallellt med skogsvårdslagens bestämmelser. I  
den mån en fråga i vissa avseenden regleras särskilt i skogsvårdslagen  
gäller den bestämmelsen i stället för miljöbalkens regler.

Det finns flera lagar, t.ex. lagen om åtgärder mot vattenförorening från  
fartyg och lagen om transport av farligt gods, som i likhet med  
kärntekniklagen reglerar verksamheter där stränga säkerhetskrav måste  
upprätthållas för att minimera risken för miljöstörningar. Det som gör  
kärntekniklagen speciell i sammanhanget är den osedvanliga räckvidden  
av skador på miljön som kan bli följden av en allvarlig olycka i en  
kärnteknisk anläggning.

Ett av huvudsyftena med att skapa gemensam lagstiftning på miljö-  
området är att den skall bli lättare att överblicka och tillämpa.

De ersättningsregler som finns i miljöskadelagen flyttades år 1986 ut  
ur miljöskyddslagen och sammanfördes med vissa jordabalksregler om  
skadestånd i grannelagsförhållanden till miljöskadelagen. Ändringarna  
motiverades bl.a. med svårigheten att anpassa de nya skadestandsreglerna  
till begreppet "miljöfarlig verksamhet" och andra bestämmelser i  
miljöskyddslagen. Föreskrifterna om miljöskadeförsäkringen finns i  
miljöskyddslagen men förutsätter för sin tillämpning att den skadelidande  
har drabbats av en skada som anges i miljöskadelagen och inte kan få  
ersättning enligt den lagen, t.ex. på grund av preskription. Vid en allmän  
översyn av miljölagstiftningen finns det anledning att utforma såväl  
miljöreglerna som skadestandsreglerna så att de passar samman. Med  
hänsyn till det starka samband mellan miljöskadelagen och  
miljöskyddslagen som redan finns och som genom  
miljöskadeförsäkringen har blivit ännu starkare saknas skäl att överväga  
någon annan lösning än att miljöskadelagens regler inarbetas i

miljöbalken. Miljöbalksutredningen föreslog att även lagen om bilförbud skulle ingå i balken. Lagen, som kommenteras i avsnitt 4.10.1, är främst ett trafikpolitiskt instrument varför övervägande skäl talar för att inte ta in den i miljöbalken.

## 4.6 Miljöbalkens tillämpningsområde

### 4.6.1 Miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning

**Regeringens bedömning:** Miljöbalken bör tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet, åtgärder, anläggningar och produkter som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde men avser andra frågor. Det bör kunna föreskrivas att regler i balken inte skall gälla för verksamhet, åtgärder, anläggningar eller produkter som omfattas av en annan lag om samma frågor regleras i den lagen. I den mån en regel i balken skulle stå i konflikt med en annan lagregel och det inte föreskrivs vilken regel som skall gälla, får konflikten lösas genom tillämpning av allmänna rättsgrundsatser.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Kritik har riktats mot utredningens förslag till avgränsning av tillämpningsområdet. Bl.a. *flertalet kommuner* och *länsstyrelser*, *Naturvårdsverket* och *Jordbruksverket*, *Lunds universitet*, *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Koncessionsnämnden för miljöskydd*, *LRF*, *SAF*, *Industriförbundet*, *Länsrätten i Östergötland* och *Länsrätten i Stockholm* samt *Naturskyddsföreningen* menar att tillämpningsområdet inte är tillräckligt precist definierat och att någon klar avgränsning i förhållande till annan lag är svår att urskilja. Dessutom riktas kritik mot att tillämpningsområdet kan inskränkas genom annan lagstiftning. *Advokatsamfundet* har ifrågasatt om tillämpningsområdet verkligen måste bestämmas särskilt. Samfundet menar att det torde framgå av balkens bestämmelser i sig.

**Skälen för regeringens förslag:** Balkens tillämpningsområde framgår av dess bestämmelser och behöver, såsom *Advokatsamfundet* påpekat, enligt regeringens bedömning inte regleras särskilt.

I dag gäller flera miljölagar parallellt med annan lag. Som exempel kan nämnas att miljöskyddslagen gäller för en miljöfarlig verksamhet oavsett om en prövning av t.ex. lokaliseringen av ett industriområde har skett enligt plan- och bygglagen. Ett beslut enligt miljöskyddslagen får visserligen inte strida mot detaljplan, men verksamheten måste dessutom vara tillåtlig enligt miljöskyddslagen, t.ex. dess lokaliseringsregel.

Att olika lagar gäller parallellt märks väl för den som vill bedriva näringsverksamhet. Verksamhet skall alltid bedrivas med beaktande av bokföringsregler, skatteregler, arbetsrättsregler, särskilda regler för den aktuella verksamheten som t.ex. kan innebära krav på tillstånd med hänsyn till hälsoskydd, olycksrisk och miljö och vissa kompetenskrav på utövaren. Ett flertal av lagarna innehåller mycket allmänt hållna aktsamhetsregler, se t.ex. arbetsmiljölagen (1977:1160). Sådana allmänna

regler får ofta sitt innehåll preciserat och konkretiserat genom föreskrifter eller beslut.

Flera remissinstanser har kritiserat det förhållandet att undantag från miljöbalkens regler kan ske i annan lag och att miljöbalkens tillämpningsområde på så sätt kan inskränkas. Med hänsyn till att miljöbalken inte är överordnad annan lag utan har samma status som lag i allmänhet går det inte att undvika att tillämpningen av balkens regler i många fall påverkas av att en verksamhet på vilken balken är tillämplig också regleras av annan lagstiftning.

I sådana fall då en verksamhet som kan regleras med stöd av balken också faller inom ramen för annan lagstiftning brukar emellertid inte syftet med den andra lagens regler i första hand vara att reglera frågor som omfattas av miljöbalken. Förekomsten av andra bestämmelser innebär alltså inte med någon automatik att balkens regler inte skall tillämpas. Tvärtom innebär den föreslagna ordningen att liksom i dag gäller andra lagar parallellt med miljölagstiftningen. Den prövning som sker enligt de olika lagarna har olika huvudsakliga syften och det är alltså normalt inte fråga om någon dubbel prövning av en ansökan i den meningen att samma sak är avsedd att prövas vid två eller flera tillfällen. Prövningsmyndigheterna enligt miljöbalken skall svara för miljöprövningen och ansvariga myndigheter enligt annan lagstiftning för annan prövning som är relevant i sammanhanget. Även den senare prövningen kan dock avse frågor av betydelse för miljön om det föreskrivs i den lagen enligt vilken prövningen sker. Miljöbalkens vida tillämpningsområde innebär också att de situationer då en verksamhet kan falla under tillämpningsområdet såväl för miljöbalken som för annan lagstiftning kommer att bli vanligt förekommande.

Regeringen föreslog i lagrådsremissen, för att klargöra förhållandet mellan balkens regler och annan författning, att det uttryckligen bör anges i miljöbalken att i den mån det i annan lag finns bestämmelser som i särskilda avseenden reglerar en fråga som omfattas av balken gäller istället vad som sägs i den lagen. *Lagrådet* har anfört att den föreslagna bestämmelsen ger begränsad ledning för bedömningen av hur lagbestämmelser av avsedd specialkaraktär skall vara beskaffade för att utesluta tillämpning av miljöbalken. Lagrådet menar att om det visar sig inte vara möjligt att, efter närmare genomgång och analys av lagområden som kan hänföras till speciallagstiftning i här avsedd mening, åstadkomma en mer preciserad lagtext, skulle bestämmelsen kunna utgå. Lagrådet konstaterar att uppkommande avgränsningsfrågor under alla omständigheter får lösas i rättspraxis.

Att lagkonflikter kan uppkomma, om man ser till bestämmelsernas lydelse, är inget nytt eller speciellt för miljöbalken. Ett exempel på en sådan lagkonflikt regleras i 6 § tredje stycket miljöskyddslagen som anger att bestämmelserna i första och andra styckena inte gäller anläggning eller åtgärd som har prövats enligt andra i paragrafen angivna lagrum. Av intresse i det sammanhanget är också rättsfallet NJA 1993 s. 645 av vilket framgår att om en arbetsplan fastställts enligt väglagen kan fastighetsdomstol inte med stöd av 4 § miljöskyddslagen förbjuda att vägen anläggs i den sträckning som anges i arbetsplanen. HD uttalar bl.a.

att den prövning som Vägverket och – vid överklagande – regeringen gör enligt väglagen i samband med att en arbetsplan fastställs innefattar att hänsyn tas till miljökrav som i stor utsträckning motsvarar dem som gäller enligt miljöskyddslagen (se 13 och 15 §§ väglagen).

Det finns ett flertal allmänna rättsgrundsatser som ligger till grund för rättstillämpningen för att lösa denna typ av konflikter. Bland dessa kan nämnas principen att specialregel går före allmän regel, att normer med högre valör tar över normer med lägre valör – dvs. grundlag tar över vanlig lag, lag tar över förordning och förordning tar över myndighets föreskrift samt att senare lag tar över tidigare stiftad lag.

Dessa principer bör tillämpas också i de situationer då konflikter kan uppkomma mellan miljöbalken och annan lag. Där det är möjligt bör samtidigt eftersträvas att direkt i berörd lagstiftning ange vilken lag som är tillämplig i sådana fall då lagkonflikter kan uppkomma. Regeringen avser därför att i samband med följdlagstiftningsarbetet med anledning av miljöbalken återkomma till dessa frågor. Möjliga vägar att lösa föreliggande tillämpningsproblem kan då vara att antingen upphäva de bestämmelser i andra lagar som avser frågor som regleras i balken eller att föreskriva att miljöbalkens regler i visst avseende inte gäller för verksamhet som omfattas av den lag där frågan regleras. Den i lagrådsremissen föreslagna bestämmelsen att det i den mån det i annan lag finns bestämmelser som i särskilda avseenden reglerar en fråga som omfattas av balken gäller i stället vad som sägs i den lagen, bör i enlighet med vad Lagrådet nämnt kunna utgå.

#### 4.6.2 Bemyndigande att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret

**Regeringens förslag:** Ett allmänt hållet bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter för totalförsvaret i Sverige som avviker från miljöbalkens bestämmelser skall införas i balken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Endast ett fåtal remissinstanser har haft synpunkter i denna del. *Försvarsmakten* har anfört att bemyndigandet inte är tillräckligt för att *Försvarsmakten* skall kunna fullgöra ålagda uppgifter, dvs. att vara krigsavhållande. I övrigt har inställningen varit att bemyndigandet är för långtgående.

**Skälen för regeringens förslag:** *Försvarsmaktens* verksamhet är till stor del av sådan karaktär att den medför en inte obetydlig miljöpåverkan.

I fredstid gäller miljölagstiftningen även det militära försvaret, med de undantag som anges i lag. *Försvarsmakten* har i enlighet med sektorsprincipen under 1990-talet påbörjat ett strukturerat miljöarbete och tagit fram miljöpolicy, miljömål och handlingsprogram.

I detta sammanhang kan även erinras om att regeringen har gjort vissa ställningstaganden i UNCED-propositionen (prop. 1993/94:111, s. 57 f.)



när det gäller avvägningen mellan försvarsintresset och miljöintresset. Verksamheten inom totalförsvaret genomförs i enlighet med mål som har fastställts av statsmakterna. Försvarsmakten skall i fred bl.a. vidta förberedelser för verksamhet i krig. Vikten av att försvarets verksamhet i fred bedrivs på ett ändamålsenligt sätt har betydelse för avvägningarna vid bedömningarna enligt miljöbalken av Försvarsmaktens miljöfarliga verksamhet.

Ett av de allvarligaste miljöhoten av alla är krig. I den mån det krävs för att kunna upprätthålla ett effektivt försvar måste det därför finnas utrymme för att ha andra krav på försvaret än de som gäller samhället i övrigt.

Genom 1996 års försvarsbeslut, etapp 2 (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109–112) lades principerna fast för utformningen av det framtida totalförsvaret. En styrande grund skall vara förmågan till anpassning. Anpassningen skall kunna genomföras bl.a. genom en höjning av krigsdugligheten inom en ettårsperiod. Regeringen förutser att bl.a. den förbandsutbildning som krävs för att nå ett sådant mål erfordrar verksamhet utöver vad givna miljötillstånd anger.

Enligt regeringens mening utgör beslut att höja krigsdugligheten ett exempel på en sådan situation som avses i bemyndigandet. Ett beslut att höja krigsdugligheten möjliggör således för regeringen att meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från balken.

Att försvarsberedskapen behöver stärkas är i sig inte tillräckligt för att totalförsvaret inte skall beakta miljöbalkens bestämmelser. Avvikelse från balken skall få göras endast då bemyndigandet har utnyttjats och föreskrifter meddelats. Avvikelser från miljöbalken kan, såsom *Lagrådet* påpekar i sitt yttrande över förslag till miljöbalk, inte komma ifråga för regler som ligger utanför de ämnesområden inom vilka regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen efter bemyndigande i lag kan meddela föreskrifter i förordning.

Vid införandet av motsvarande bemyndigande i miljöskyddslagen erinrade Lagrådet om förarbetena till den nya regeringsformen (prop. 1986/87:135). Lagrådet anförde att, vad gäller bemyndiganden för regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, när det är fråga om föreskrifter som kan beröra mera väsentliga medborgarintressen, bör riksdagen mer preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skall få röra sig. Lagrådet konstaterade att miljöskyddet otvivelaktigt är ett mycket väsentligt medborgarintresse. Lagrådet ansåg att av paragrafen bör framgå att bemyndigandet får utnyttjas endast under tid då det råder, om än inte krig eller krigsfara, så i varje fall särskilda förhållanden som kräver en höjd försvarsberedskap. Bestämmelsen i miljöskyddslagen utformades med hänsyn till Lagrådets synpunkter. Regeringen föreslår att bestämmelsen i miljöbalken utformas med 64 § miljöskyddslagen som förebild.

### 4.7.1 EG-rätten

**Regeringens förslag:** En upplysning om EG-rättens existens skall finnas i balken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** NUTEK har tillstyrkt att en hänvisning till anslutningslagen görs som en information.

**Skälen för regeringens förslag:** Det svenska medlemskapet i EU har i hög grad ändrat förutsättningarna för den svenska miljölagstiftningen både vad gäller tillvägagångssätt och innehåll. På nästan samtliga områden som föreslås ingå i balken finns det EG-direktiv eller andra rättsakter som måste beaktas när de nationella bestämmelserna beslutas.

Frågan om införlivandet av EG:s existerande rättsakter på miljöområdet har behandlats av riksdag och regering genom den lagstiftning som tillkom i samband med EES-avtalet och medlemskapet (se prop. 1991/92:170 bilaga 13, bet. 1992/93:EU1, rskr. 1992/93:18, prop. 1992/93:60, bet. 1992/93:JoU10, rskr. 1992/93:139 och prop. 1994/95:181, bet. 1994/95:JoU21, rskr. 1994/95:420).

EG:s rättsakter intar en framträdande plats inom miljörätten. Regeringen gör därför den bedömningen att det finns skäl att lämna en översikt över deras innehåll och över vilka krav EG-rätten ställer när det gäller det nationella genomförandet.

### 4.7.2 EG:s miljöregler

#### *Utvecklingen av EG:s regelsystem*

De första rättsakterna med miljöanknytning tillkom på slutet av 1960-talet och avsåg gemensamma krav på klassificering och märkning av kemikalier. En miljöpolitik började därefter utvecklas genom de särskilda åtgärdsprogrammen för miljön, av vilka det första antogs år 1973. Programmen, som oftast löper på fem år, har dragit upp riktlinjer för kommissionens arbete med att ta fram nya förslag till miljöregler. Inledningsvis var man inom EG inte särskilt aktiv med att besluta om miljöregler. Takten i lagstiftningsarbetet har dock ökat markant under 1970- och 1980-talen och det finns nu över 200 rättsakter som rör miljön. Miljön har blivit ett av de viktigaste lagstiftningsområdena inom unionen. Även om en viss avmattning har märkts under senare år är kommissionen fortfarande relativt aktiv med att lägga fram förslag till ny lagstiftning.

Ursprungligen fanns det inte någon egen grund i Romfördraget för att anta gemensamma miljöregler. De första miljöreglerna antogs med stöd av artikel 100 i Romfördraget, som avser den gemensamma marknaden, och artikel 235, som ger gemenskapen ett slags restkompetens att besluta

om åtgärder för att uppnå gemenskapens mål i de fall fördraget inte ger de nödvändiga befogenheterna. Genom den s.k. enhetsakten år 1987 blev miljön ett eget politikområde i Romfördraget (artikel 130r-130t), och miljöbestämmelserna utvecklades ytterligare genom Maastrichtfördraget år 1992.

Miljöreglerna antas numera nästan alltid med stöd av antingen artikel 100a eller artikel 130s i Romfördraget. Artikel 100a används för regler som behövs för genomförandet av den inre marknaden, dvs. nästan uteslutande regler som ställer krav på varors miljöegenskaper. Andra miljöregler beslutas med stöd av artikel 130s. Denna rättsliga grund används t.ex. för regler om utsläpp från anläggningar, om avfall och om naturvård.

### *Rättsakternas form*

Bindande rättsakter kan ha formen av förordningar, direktiv eller beslut (art. 189 Romfördraget). EG-förordningar är direkt gällande och skall inte införlivas i nationell rätt. De får inte heller införlivas enligt EG-domstolens praxis, eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt. Däremot är det vanligt att förordningarna måste kompletteras med nationella regler. Exempelvis kan det behövas nationella regler om straffsanktioner vid överträdelse av förordningens regler eller bestämmelser om vilken myndighet som skall svara för tillämpningen. EG-förordningar är ganska ovanliga på miljöområdet.

Direktiv är den rättsliga form som oftast används på miljöområdet. Direktiven är bindande i förhållande till det resultat som skall uppnås men överlåter åt medlemsstaterna att besluta om den närmare formen för genomförandet. I likhet med internationella överenskommelser utanför EU-området omarbetas de i allmänhet, transformeras, när de införlivas i svensk rätt.

Beslut avser mer begränsade frågor än direktiv och kan – i likhet med förordningar men i motsats till direktiv – rikta sig mot enskilda rättssubjekt. Besluten förutsätter i allmänhet någon nationell genomförandeåtgärd. De är ovanliga på miljöområdet.

Det bör i sammanhanget påpekas att en bedömning av EG-rättens betydelse för miljöområdet inte kan begränsas till en analys av rättsakterna. Särskilt bestämmelserna i Romfördraget om den gemensamma marknaden har stor betydelse och vidare måste hänsyn tas till den rättsbildning EG-domstolen står för genom sin praxis om tillämpningen av fördraget och rättsakterna.

### *Rättsakternas innehåll*

EG:s rättsakter på miljöområdet kan beroende på innehållet delas upp på olika sätt. Som nämnts ovan är en första kategori de regler som tillkommit för att förverkliga den inre marknaden och som grundas på artikel 100a i fördraget. Dessa regler innehåller harmoniserade krav på

varor. De viktigaste reglerna på detta område är de som gäller bilar (avgaser och buller) och kemikalier (klassificering och märkning samt begränsning av saluförande och användning av vissa kemikalier). Till denna kategori kan också räknas direktivet om växtskyddsmedel (91/414/EEG), som dock ses som ett led i gemenskapens jordbrukspolitik och därför grundas på artikel 43 i fördraget. För detta direktiv redogörs närmare i avsnitt 4.19.1.

Att reglerna är harmoniserade innebär att medlemsstaterna i princip inte får avvika från dem och införa strängare krav av t.ex. miljöskäl. Artikel 100a.4, den s.k. miljögarantin, ger dock medlemsstaterna en viss möjlighet att tillämpa strängare krav även på det harmoniserade området. Detta förutsätter dock att en särskild anmälan görs till kommissionen, som skall kontrollera att åtgärden inte innebär godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder.

Flertalet rättsakter på miljöområdet grundas dock på artikel 130s i fördraget. De skall utformas som minimiregler (art. 130t), vilket innebär att medlemsstaterna får tillämpa strängare miljökrav än de som föreskrivs i rättsakterna. Dessa rättsakter brukar delas in i ett antal kategorier. Till allmänna regler brukar räknas direktiv och förordningar om miljökonsekvensbeskrivningar, om tillgång till miljöinformation samt om miljörevision och miljömärkning. I avsnitt 4.11 om miljökonsekvensbeskrivningar kommenteras direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Vidare finns det EG-regler som behandlar förorening av vatten och luft. Vattenreglerna är de mest utvecklade och finns i ett femtontal direktiv som främst behandlar utsläpp av vissa farliga ämnen, dricksvattenkvalitet och rening av avloppsvatten. Direktiven om luftföroreningar innehåller både detaljerade regler om utsläppskrav från förbränningsanläggningar och mera allmänna bestämmelser om miljö-kvalitetsmål för vissa föroreningar (t.ex. bly och asbest). För direktiven om luft och vatten redogörs i avsnitten 4.10.1 och 4.14.2. Användning och utsättning av genetiskt modifierade organismer regleras i två direktiv, som kommenteras i avsnitt 4.18. Slutligen finns det ett omfattande regelverk om avfall, som bl.a. innehåller minimikrav på ländernas avfallshantering och bestämmelser om förfarandet vid transporter av farligt avfall. På senare år har också tillkommit regler som behandlar återvinning av vissa avfallsslag (förpackningar och förpackningsavfall). För dessa direktiv redogörs i avsnitt 4.20. Direktiven på kemikalieområdet behandlas i avsnitt 4.19.1.

EG:s regelverk utvecklas ständigt och nya rättsakter tillkommer. Ett antal nya behandlas för närvarande också i rådet och parlamentet eller förbereds i kommissionen. Till de viktigaste som nyligen tagits hör direktivet 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det s.k. IPPC-direktivet, som avser en integrerad tillståndsprövning av utsläpp från större anläggningar liknande den som tillämpas enligt miljöskyddslagen. Detta direktiv kommenteras i avsnitt 4.14.2. Vidare har antagits ett nytt ramdirektiv om luftkvalitet, 96/62/EG, som kommer att kompletteras med dotterdirektiv som behandlar olika typer av föroreningar. Kommissionen har också lämnat ett förslag på ett

### 4.7.3 Genomförandet av EG:s rättsakter

Sverige har en skyldighet att genomföra EG-direktiven i den nationella lagstiftningen. Detta följer av artikel 189 i Romfördraget men också av artikel 5, som innehåller en allmän skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att förpliktelserna enligt fördraget och rättsakterna fullgörs. Medlemsstaterna skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

Med stöd av dessa bestämmelser i fördraget har EG-domstolen utvecklat en praxis om vilka krav som skall ställas för att främst direktiven skall anses genomförda. Det finns ett stort antal avgöranden från domstolen som rör genomförandet av direktiv på miljöområdet. Domstolens sätt att resonera i dessa avgöranden kan exemplifieras av följande uttalande, som gäller genomförandet av direktivet 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar (mål C-361/88, EG-kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1991, s. 2567):

1. The transposition of a directive into domestic law does not necessarily require that its provisions be incorporated formally and verbatim in express, specific legislation; a general legal context may, depending on the content of the directive, be adequate for the purpose provided that it does indeed guarantee the full application of the directive in a sufficiently clear and precise manner so that, where the directive is intended to create rights for individuals, the persons concerned can ascertain the full extent of their rights and, where appropriate, rely on them before the national courts.

The fact that a practice is in conformity with the requirements of a directive in the matter of protection may not constitute a reason for not transposing that directive into the national legal system by provisions capable of creating a situation which is sufficiently precise, clear and transparent to enable individuals to ascertain their rights and obligations. In order to secure the full implementation of directives in law and not only in fact, Member States must establish a specific legal framework in the area in question.

2. The obligation on Member States to prescribe limit values not to be exceeded within specified periods and under specified conditions, laid down in Article 2 of Directive 80/799 on air quality limit values and guide values for sulphur dioxide and suspended particulates, is imposed 'in order to protect human health in particular'. It implies, therefore, that in all cases where the exceeding of the limit values could endanger human health, individuals must be in a position to rely on mandatory rules in order to be able to assert their rights. Furthermore, the fixing of limit values in a provision whose binding nature is undeniable is also necessary in order that all those whose

activities can give rise to nuisances can ascertain precisely the obligations to which they are subject. Prop. 1997/98:45

Som framgår av domen får direktiv omformas i den nationella lagstiftningen och det finns inget krav på att direktivtexten skall överföras ordagrant och oförändrad. Däremot skall en legalitetsprincip tillämpas vid genomförandet i den meningen att direktivets regler skall återspeglas i författningstext, åtminstone om reglerna fastställer skyldigheter eller grundar rättigheter för enskilda. Det är därför inte tillräckligt att direktivet följs i administrativ praxis (t.ex. vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen). Uttalanden i förarbeten till lagstiftning är inte heller tillräckliga för att direktivbestämmelser skall anses genomförda (jfr. prop. 1994/95:19 s. 526).

EG-rätten uppställer däremot inte några krav på att direktiven skall genomföras genom en viss typ av bindande författning. På miljöområdet har de hittills främst genomförts i Sverige genom regler av lägre dignitet än lag. Bestämmelser av teknisk karaktär har oftast tagits in i myndighetsföreskrifter med stöd av bemyndiganden i lag och förordning. Det finns enligt regeringens mening inte någon anledning att ändra på detta förhållande när miljöbalken införs. Det är inte rimligt att riksdagen skall befatta sig med alla detaljbestämmelser som finns i EG-reglerna. Lagtexten bör därför begränsas till att behandla de grundläggande bestämmelserna i direktiven. Således kommer den allra största delen av reglerna i EG-direktiven även i fortsättningen att genomföras genom förordningar som beslutas av regeringen eller genom myndighetsföreskrifter. Nödvändiga bemyndiganden för detta bör tas in i balken.

I de fall balken innehåller detaljerade regler av materiell karaktär måste dock säkerställas att en harmonisering sker enligt EG-direktiven. Särskilt viktigt är att tillämpningsområden och grundläggande definitioner i de svenska reglerna överensstämmer med de i EG-rätten. Dessa frågor tar regeringen upp i de avsnitt där de olika EG-direktiven behandlas närmare.

EG-direktiven innehåller ibland skyldigheter för medlemsstaterna att upprätta planer för de åtgärder på olika områden som skall vidtas för att ett visst miljö kvalitetsmål skall uppfyllas. Dessa planer skall lämnas till kommissionen och regelbundet uppdateras. I den svenska miljölagstiftningen har i princip inte funnits något särskilt instrument som kan användas för att säkerställa att de åtgärder som behövs för att ett miljömål skall uppfyllas vidtas inom alla olika samhällsområden. Genom regeringens förslag till nya regler om miljö kvalitetsnormer, se avsnitt 4.10, med tillhörande åtgärdsprogram fylls denna lucka.

#### **4.7.4 Vissa frågor om nationell lagstiftning och dess tillämpning vid EU-medlemskap**

Även införandet av nationell miljölagstiftning inom områden som inte är reglerade inom EU påverkas av EG-rätten. En grundläggande princip inom EU är förbudet i artikel 30 i Romfördraget mot kvantitativa

importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Bestämmelsen omfattar bl.a. miljökrav på varor och innebär således i princip ett förbud mot sådana krav. En medlemsstat kan dock införa sådana krav om förutsättningarna i artikel 36 är uppfyllda, dvs. om kravet tillgodoser ett bestämt allmänt intresse och inte innebär godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder. EG-domstolens praxis genom den s.k. Cassis de Dijon-doktrinen kan också åberopas till stöd för nationella miljöåtgärder som berör den gemensamma marknaden. Det krävs dock alltid att de åtgärder som genomförs är nödvändiga, dvs. att syftet med åtgärderna inte kan nås på ett annat sätt, och proportionella, dvs. att åtgärderna inte är onödigt långtgående med hänsyn till det mål som skall uppnås.

Det finns en skyldighet för medlemsstaterna att anmäla sådana planerade nationella miljöåtgärder, s.k. tekniska föreskrifter, till kommissionen. På så sätt vill EU undanröja faktorer som kan hindra den fria varurörelsen på den inre marknaden. Denna skyldighet för medlemsstaterna regleras i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, senast ändrat genom rådets direktiv 94/10/EG, genomförd i Sverige genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler. En teknisk föreskrift kan kortfattat sägas vara en teknisk specifikation eller ett annat krav som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en produkt eller som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av produkten. Medlemsstaterna skall omedelbart till kommissionen överlämna alla förslag till tekniska föreskrifter när tillräcklig information om dem finns. Efter det att en anmälan kommit in skall kommissionen och medlemsstaterna få tillräcklig tid att föreslå ändringar i förslaget, varför den förslagsställande medlemsstaten måste avvakta med genomförandet av sitt förslag under viss tid. Tiden kan variera mellan tre och arton månader. När den slutliga texten utarbetas måste medlemsstaten så långt det är möjligt ta hänsyn till de förslag på ändringar som framkommit från kommissionen och medlemsstaterna. Om en författning som är anmälningspliktig inte anmäls enligt direktivet 83/189/EEG, är den ogiltig och skall inte tillämpas av de nationella domstolarna enligt ett avgörande av EG-domstolen (mål C-194/94 CIA Security International SA mot Signalson SA och Securitel SPRL).

EG-förordningar är direkt gällande i Sverige. De skall alltså tillämpas vid sidan av balken. EG-rättens direkta verkan visar sig på flera sätt. Vissa bestämmelser i Romfördraget har stor betydelse för miljöområdet. Viktigast är artikel 30 och 36 som reglerar Sveriges rätt att begränsa införsel av varor från andra medlemsländer med hänsyn till varornas miljöegenskaper.

Även EG-domstolens praxis, som ofta är av stor betydelse på miljöområdet, gäller alltså i Sverige och skall tillämpas av svenska myndigheter och domstolar. Utöver den praxis som utvecklats kring artikel 30 och 36 kan särskilt nämnas skyldigheten för i första hand domstolarna att tolka och tillämpa lagstiftningen i enlighet med de tillämpliga EG-reglernas innehåll och syfte. Denna skyldighet framgår

bl.a. av domen i mål C-168/95. Enligt denna dom skall en medlemsstat vidta alla åtgärder som behövs för att åstadkomma det resultat som föreskrivs i ett direktiv. Denna skyldighet gäller även vid den praktiska tillämpningen. En nationell domstol som vid tillämpningen av nationell rätt har att tolka ett införlivat direktiv skall så långt det är möjligt tolka den nationella rätten enligt direktivets ordalydelse och syfte för att därigenom uppnå det resultat som eftersträvas genom direktivet och handla i överensstämmelse med artikel 189 i Romfördraget. Denna skyldighet till s.k. fördragskonform lagtolkning grundas på artikel 5 i fördraget.

Slutligen bör nämnas att även direktiv, som ju i princip måste omformas i nationell lagstiftning, kan ha en s.k. direkt effekt. Bestämmelser i direktiven som tillräckligt tydligt och utan inskränkningar inför rättigheter för enskilda kan åberopas av dessa inför nationella domstolar, även om direktivet inte genomförts på ett korrekt sätt i nationell lagstiftning. Den nyss omnämnda domen i målet C-194/94 om effekten av direktivet 83/189/EEG visar hur tillämpningen av den nationella rättsordningen underordnas EG-rätten.

Som framgår ovan finns det således i flera avseenden direkt gällande EG-rätt som skall tillämpas jämsides med balken. I princip är detta inte något som behöver påpekas i balkens bestämmelser. EG-rätten gäller i Sverige enligt lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Samtidigt skulle det dock ge ett ofullständigt intryck att i ett lagverk som omfattar hela miljöområdet inte på något sätt kommentera att det finns en direkt verkande EG-rätt av det slag som nu redovisats. Regeringen föreslår därför att det i bestämmelserna om balkens tillämpningsområde tas in en regel, 1 kap. 6 §, som genom en hänvisning till anslutningslagen erinrar om EG-reglernas existens.



#### 4.8 Rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler

**Regeringens förslag:** Miljöbalken skall innehålla ett kapitel med rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler.

Den som utövar verksamhet eller vidtar en åtgärd som inte är av försumbar betydelse med hänsyn till miljöbalkens mål skall

- skaffa sig den kunskap som behövs,
- vidta de försiktighetsmått som behövs så snart det finns en risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, och därvid
  - tillämpa bästa möjliga teknik i fråga om yrkesmässig verksamhet,
  - välja en lämplig plats,
  - hushålla med råvaror och energi,
  - utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning,
  - inte använda eller sälja kemiska produkter och biotekniska organismer som kan ersättas med mindre farliga sådana samt
- ansvara för att skada som har uppkommit för miljön avhjälpas.

Vid tillämpningen av hänsynsreglerna skall en skälighetsavvägning göras med hänsyn särskilt till å ena sidan nyttan av försiktighetsmått och å andra sidan kostnaderna för att vidta dessa.

Vid prövning och tillsyn enligt balken är verksamhetsutövaren skyldig att visa att hänsynsreglerna följs.

En verksamhet eller åtgärd som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse trots att de försiktighetsmått som kan krävas vidtas, får bedrivas eller vidtas endast om det finns särskilda skäl. Om verksamheten eller åtgärden medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller en avsevärd försämring av miljön, får den inte bedrivas eller vidtas. Regeringen kan dock meddela dispens från denna stoppregel i särskilda fall och tillåta verksamheten.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet vad gäller att införa ett kapitel med allmänna hänsynsregler som skall gälla för all verksamhet och alla åtgärder av betydelse för miljöbalkens mål är huvudsakligen positivt.

T.ex. har *Lunds universitet* anfört att de s.k. aktsamhetsreglerna tillhör de viktigaste nyheterna i balken. Universitetet anför vidare att tekniken att ställa upp vissa generella krav av den här typen är värdefull från flera synpunkter, den medför att miljöhänsyn gör sig gällande också vid sådana myndighetsbeslut där en speciell lagstiftning inte ger klart besked, och den inskräper ett allmänt förhållningssätt till miljöfrågor på ett klarare och ett mer pedagogiskt sätt än bestämmelser i olika speciallagar. Samtidigt menar dock universitetet att det saknas en analys om reglernas eventuella inverkan vid en skadeståndsrättslig bedömning. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför att det från systematisk synpunkt är ett framsteg jämfört med idag att balkens allmänna aktsamhetsregler gäller mot alla de slag av verksamheter som regleras i balken.

Man menar att ett steg mot enhetlighet därmed har tagits. *Naturvårdsverket* anför att det är stora fördelar med att de allmänna akksamhetsreglerna lagts samman i ett kapitel och gäller all verksamhet som motverkar balkens syften. Verket välkomnar att flera för miljön viktiga frågor som hushållning med naturresurser fått sin plats i kapitlet och i fortsättningen skall beaktas vid bedömningen av olika verksamheter. Vidare understryks att det förhållandet att de allmänna akksamhetsreglerna samlas i ett kapitel också innebär pedagogiska fördelar. *Naturskyddsföreningen* anser att det principiellt är utmärkt att samla akksamhetsreglerna i ett övergripande kapitel som skall gälla för hela balken och menar att kravreglerna förefaller tämligen heltäckande. Ytterligare exempel på remissinstanser från olika sektorer som tillstyrker att allmänna akksamhetsregler införs är *Koncessionsnämnden för miljöskydd*, *NUTEK*, *SGU*, *KO*, *Kammarkollegiet*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Länsstyrelserna i Stockholms län och i Göteborgs och Bohus län*, *Landskrona kommun* och *Grossistförbundet Svensk Handel*. Synpunkter av olika slag på utformningen av reglerna har dock framförts av ett stort antal remissinstanser.

Uppfattningen att reglerna är för långtgående har framförts av flera remissinstanser. Andra har anfört att dessa inte alls kan medföra att balkens mål uppfylls. T.ex. ifrågasätter *Kommunförbundet* om alla akksamhetsregler skall gälla var och en. *Försvarsmakten*, som i och för sig delar utformningen i huvudsak, vill understryka att reglerna innebär en skärpning jämfört med dagens förhållanden. *Kammarkollegiet* ifrågasätter om det är motiverat att knyta rättsverkningar till bestämmelser av så utpräglad ram- eller inriktningskaraktär. *Kungliga skogs- och lantbruksakademien* anser att generella akksamhetsregler kommer att medföra att jordbruksföretag kan komma att omfattas av miljövillkor som inte alltid står i proportion till verksamhetens omfattning. *Skogsindustrierna* avstyrker att akksamhetsreglerna skall tillämpas på all verksamhet. *Landstingsförbundet* anför att kravet på akksamhet bör ställas lägre och hävdar att alltför strikt formulerad lagtext, exempelvis föreslagna akksamhetsregler, i vissa fall kan ersättas med en ökad samrådsskyldighet. *Gävle kommun* å andra sidan, menar att de allmänna akksamhetsreglerna har skrivits på ett sådant sätt att de miljöpolitiska målen inte kan uppnås. *KO* anför att det för att öka reglernas genomslagskraft måste finnas en tydlighet i sanktionssystemet, och att detta är särskilt viktigt eftersom även enskilda konsumenter omfattas av reglerna. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Norrköpings kommun* menar att reglerna måste omarbetas så att de bättre ansluter till miljöbalkens mål i 1 kap. Samma inställning har *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* som menar att kravreglernas materiella innehåll fullt ut bör återspegla de mål som anges i 1 kap, och att det är ett kedjebrott i systemet när akksamhetsreglerna saknar en klar och tydlig koppling till de olika delmålen i 1 kap. Framför allt efterlyses regler till värn om den biologiska mångfalden.

Synpunkter innebärande att akksamhetsreglerna är alltför verksamhets- eller anläggningsinriktade, och därmed inte i tillräcklig mån avser aspekter knutna till de areella näringarna har framförts av bl.a.

Vidare har ett stort antal remissinstanser pekat på svårigheter vad gäller reglernas avgränsning både i förhållande till andra regler i balken och i förhållande till annan författning. Däribland kan nämnas *Naturvårdsverket, Vägverket, Statens järnvägar, Kommunförbundet, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Västerås stad och Stockholm stad.*

Att reglerna är alltför allmänt hållna och otydliga, vilket kan medföra tillämpningssvårigheter har också framförts av ett flertal remissinstanser. Vissa pekar på att osäkerheten beträffande reglernas rättsliga status och räckvidd kan få sådana konsekvenser att en överarbetning är nödvändig. Bland de remissinstanser som har haft invändningar i denna del kan nämnas *Kommerskollegiet, Riksrevisionsverket, Kammarkollegiet, Centrum för biologisk mångfald vid Uppsala universitet, SAF/Industriförbundet, Skogsägarna, Skogsindustrierna, Naturskyddsföreningen, Jordens vänner, Länsstyrelserna i Gävleborgs, Värmlands och Jämtlands län samt Karlskrona, Karlstad, Sundsvall och Gävle kommuner. Arbetarskyddsstyrelsen* däremot pekar på att aktsamhetsreglerna är tydligare formulerade än i gällande rätt och att principerna nu förklaras i lagtexten.

### **Skälen för regeringens förslag:**

#### *Bakgrund*

Regeringen erinrar inledningsvis om att föreskrifter om skydd för människors hälsa har funnits i Sverige under flera hundra år. Regler som i första hand avser att skydda miljön har däremot vuxit fram i huvudsak under de senaste hundra åren. Sådana regler har oftast tillkommit som ett resultat av att uppkomna olägenheter inte har kunnat bemästras inom det befintliga regelsystemet. Det har alltså varit fråga om att införa nya bestämmelser för att motverka redan uppkomna problem. Sedan 1960-talet har dock de centrala miljölagarna i ökad utsträckning kommit att innehålla relativt likartade aktsamhetsregler för att förebygga skador och andra olägenheter.

Det kan konstateras att de flesta av de lagar som skall sammansmältas i miljöbalken innehåller aktsamhetsregler inriktade på skyddet av hälsan eller miljön eller andra angelägna allmänna och enskilda intressen. Dessa regler kan vara utformade på olika sätt. De flesta lagarna innehåller såväl grundläggande som mer speciella aktsamhetsregler.

Reglerna i de olika lagarna riktar sig vanligtvis mot dem som utövar en miljöfarlig verksamhet, hanterar en produkt, utför ett arbetsföretag som kan skada naturmiljön m.m. Det finns emellertid också lagregler som mer riktar sig till domstolar och andra myndigheter. Regler av det sistnämnda slaget är särskilt vanliga i de lagar i vilka har tagits in bestämmelser om tillståndsplikt, dvs. där tillämpningen av aktsamhetsreglerna skall bli föremål för myndigheternas prövning.

I flera av lagarna är de grundläggande aktsamhetsreglerna utformade på ett relativt likformigt sätt. I dessa fastläggs vissa allmänna skyldigheter i fråga om skyddsåtgärder m.m. för att motverka skador på människor eller miljön.

### Överväganden

De nuvarande miljölagarna innehåller aktsamhetsregler som gäller för olika verksamhetsområden. En utgångspunkt bör vara att de allmänt utformade aktsamhetsreglerna i de gällande miljölagarna skall läggas till grund för ett antal till varandra anpassade övergripande regler i miljöbalken.

*Lagrådet* har anfört att hänsynsreglerna är så allmänt hållna och avsedda för ett så generellt område att det ligger i öppen dag att svårbemästrade problem inte kan undvikas när bestämmelserna skall tolkas mot en mångskiftande praktisk verklighet samt därmed ofta ställas i relation till andra bestämmelser i och utanför balken. Regeringen konstaterar att införandet av allmänna hänsynsregler i miljöbalken innebär att det tillskapas gemensamma bestämmelser för ett antal sinsemellan relativt olikartade företeelser. Detta medför med nödvändighet att reglerna blir relativt allmänt hållna vilket också erhållit viss remisskritik. Också om reglerna begränsas till att avse särskilda situationer är det dock svårt att ange vilka hänsyn som skall tas och avvägningar som skall göras på ett mer precist sätt. Regeringen gör ändå bedömningen att samma hänsynsregler bör råda oavsett om det är fråga om fastighetsanknuten verksamhet eller t.ex. hantering av kemiska produkter, låt vara att avvägningen naturligtvis kan utfalla olika beroende på vilka hälso- och miljörisker som är förenade med aktiviteten. Dessa allmänna hänsynsregler bör föras samman till ett kapitel i miljöbalkens första avdelning.

*Lunds universitet* anför att det i utredningsförslaget saknas en analys om de s.k. aktsamhetsreglernas eventuella inverkan vid en skadeståndsrättslig bedömning. Även andra remissinstanser menar att det finns en osäkerhet beträffande reglernas rättsliga status och räckvidd.

Avsikten med de föreslagna reglerna är inte att de skall förändra rättsläget när det gäller att bedöma vad som är skadeståndsgrundande oaktsamhet. Det skulle mot den bakgrunden kunna leda tankarna fel att beteckna reglerna som aktsamhetsregler. Som *Lagrådet* påpekar kan visserligen valet av beteckning på reglerna inte föranleda någon slutsats i frågan om dess rättsverkningar. För att ändå markera att en förändring av rättsläget inte är avsedd, väljer regeringen att kalla reglerna för hänsynsregler, vilket nog också är den bäst beskrivande benämningen.

Lagrådet anför att eftersom tillämpningsområdet sträcks ut och regleringen i vissa avseenden ges en strängare materiell innebörd än den som nu gäller, måste rimligen följderna kunna bli att överträdelse av regleringen oftare än hittills kan åberopas som grund för skadeståndsanspråk. De betänkligheter som enligt Lagrådet kan hysas mot detta

sammanhänger med svårigheten att ge denna typ av reglering en tillfredsställande precision.

Enligt regeringens mening är den slutsats Lagrådet drar om regleringens inverkan på skadeståndsansvaret inte helt självklar. I många fall sker en culpabedömning i anslutning till specificerade normer som finns i någon författning eller i myndighetsföreskrifter. En förutsättning för att föreskrifterna skall vara relevanta i ett skadeståndssammanhang är att de skyddar skadelidandes ekonomiska intressen. Det förhållandet att det finns en författning eller annan föreskrift som preciserar det handlande som krävs utesluter dock inte den avvägning av omständigheter som är typisk för culpabedömningen. Utrymmet för sådana mera allmänna culpaavvägningar blir naturligtvis mindre ju mer preciserade handlingsreglerna är. (Se om det sagda i Jan Hellner, Skadeståndsrätt, femte upplagan 1995, s. 125 f.).

Som Lagrådet framhåller är de föreslagna hänsynsreglerna allmänt hållna och avsedda för ett generellt område. Bestämmelserna skall som Lagrådet också framhåller tolkas mot en mångskiftande praktisk verksamhet.

Det sagda talar enligt regeringens mening för att det finns ett stort utrymme för att inom balkens allmänna tillämpningsområde använda sig av den fria oaktsamhetsbedömning som domstolar använder sig av när författningar, föreskrifter, prejudikat eller sedvana inte ger tillräcklig ledning (se Jan Hellner, a.a. s. 130 f.).

Lagrådet konstaterar att syftet med att föra in åtgärdsbegreppet i sammanhanget torde vara att låta hänsynsregleringen – och därmed i princip balkens tillämpningsområde – omfatta också olika slags handlingar eller förfaranden som är av så momentan art att de inte täcks av vad som normalt utgör bedrivande av verksamhet. Lagrådet menar dock att avsikten inte kan vara att varje åtgärd av en enskild skall falla in under begreppet även om någon skulle anse den medföra sådana olägenheter som avses i miljöbalkens portalparagraf. Detta skulle i så fall, menar Lagrådet, leda till orimliga konsekvenser för den enskilde.

Miljöbalken syftar till att genom rättsligt bindande regler främja en hållbar utveckling. Regeringen delar därför Lagrådets mening att de åtgärder som skall omfattas av de rättsligt bindande hänsynsreglerna skall vara av reell betydelse för miljön. Det främjar inte syftet att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling att låta åtgärder som saknar eller endast har försumbar betydelse för balkens mål regleras av hänsynsreglerna. En annan sak är att vissa åtgärder p.g.a. att de vidtas ofta och av många ändå kan behöva regleras.

Det kan således mot den angivna bakgrunden inte anses befogat att genom rättsligt bindande allmänna hänsynsregler i miljöbalken styra sådant som valet av bostad eller semestersysselsättning. Regeringen bedömer att det bör framgå av hänsynsreglerna att dessa skall gälla endast sådana åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Avgörande för om en åtgärd skall omfattas av hänsynsreglernas tillämpningsområde eller inte bör vara åtgärdens effekt på människors hälsa och miljön och inte vem som vidtar åtgärden. I alla de fall där

hänsynsreglerna gäller bör en skälighetsavvägning göras beträffande vilka krav som kan ställas.

Även om en hänsynsregel gäller måste givetvis en avvägning i det enskilda fallet göras. En åtgärds betydelse för miljön påverkar således bedömningen av vilka försiktighetsmått som skall vidtas för att förhindra eller begränsa olägenheterna från den. Typiskt sett torde de åtgärder en person vidtar i det dagliga livet innebära betydligt mindre miljörisker än en industriell verksamhet, vilket då också skall återspeglas vid de avvägningar som skall göras.

De övergripande reglerna skall ge miljöhänsynen ökad tyngd. De allmänna hänsynsreglerna bör därför innebära att den som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd enligt balken skall vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka olägenhet eller skada på människors hälsa eller miljön. Inte bara driften vid en anläggning utan även anläggningen som sådan kan medföra konsekvenser för hälsa och miljö.

Flera remissinstanser har anfört att balkens delmål klart bör framgå i hänsynsreglerna. Med skydd för människors hälsa och miljön avses emellertid i balken att allt som är av betydelse för miljöbalkens mål skall beaktas. Detta utvecklas närmare i författningskommentaren till 1 kap. 1 §. Således betraktas även t.ex. utarmning av den biologiska mångfalden eller misshushållning med naturresurser som olägenhet eller skada för miljön. Enligt regeringens mening innebär en koppling till balkens mål inte att varje relevant delmål uttryckligen måste anges i hänsynsreglerna. Regeringen ser, mot denna bakgrund, därför inte heller att det behövs någon särskild regel avseende biologisk mångfald bland de allmänna hänsynsreglerna.

Vissa remissinstanser har uppfattat det som oklart hur hänsynsreglerna förhåller sig till annan författning. Regeringen vill klargöra och understryka att hänsynsreglerna skall tillämpas på all verksamhet och alla åtgärder som riskerar att orsaka olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön om inte åtgärden är av försumbar betydelse med hänsyn till balkens mål även om sådan verksamhet också regleras i annan lag. Miljöbalkens hänsynsregler skall gälla parallellt med annan lag, om det inte särskilt föreskrivs att balkens regler inte skall tillämpas på verksamheten i fråga, se avsnitt 4.6. Vid tillämpningen av hänsynsreglerna måste dock bl.a. Sveriges internationella åtaganden avseende t.ex. varors fria rörlighet beaktas.

Vidare har viss kritik framförts avseende möjligheterna att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i praktiken. Genom tillsynsmyndigheternas befogenheter att ingripa kommer hänsynsreglerna, både de allmänna och de särskilda, att kunna direkt läggas till grund för förelägganden och förbud m.m. Hur tillsynsmyndigheten bör utöva tillsynen med anledning av överträdelse av de allmänna hänsynsreglerna beror naturligtvis på omständigheterna i det enskilda fallet.

Hänsynsreglerna kan sägas ange den grad av hänsyn som skall iakttas. Denna nivå framgår av respektive bestämmelse läst tillsammans med den avvägningsregel som finns i 7 § i samma kapitel. Sistnämnda regel kan sammanfattas med att kraven skall vara miljömässigt motiverade utan att

vara ekonomiskt orimliga. Det kan inte undvikas att även andra typer av avvägningar ibland måste göras. Andra skyddsvärda intressen kan stå i konflikt med miljöhänsynen. T.ex. kan den kortsiktigt effektivaste olycksförebyggande åtgärden innebära en långsiktigt större försämring för den yttre miljön än en mindre, men kanske ändå tillräckligt, effektiv lösning. I en sådan situation måste en avvägning göras mellan vad som kan anses vara en acceptabel nivå för de olika skyddsintressena och med beaktande av den totalt sett bästa lösningen. Vid tillämpningen av hänsynsreglerna måste också alltid en avvägning göras med hänsyn till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende med hänsyn till andra intressen är rena miljöintressen. De krav som ställs får inte vara orimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de föranleder.

Kapitlets bestämmelser blir tillämpliga i fråga om ett stort antal sinsemellan olikartade företeelser. Alla typer av åtgärder som kan få betydelse för de intressen balken avser att skydda omfattas. Bestämmelserna skall beaktas både i det dagliga livet och vid utövande av näringsverksamhet. I vissa fall är det inte bara själva åtgärden eller verksamheten som kan få hälso- eller miljökonsekvenser, utan en anläggning i sig kan ha betydelse för de värden balken värnar om. Så kan en väg, oavsett trafiken på den, ha betydelse för t.ex. landskapsbilden, tillgängligheten till naturen eller vissa arters livsmiljö.

Tillsynsmyndigheter får enligt 26 kap. 9 § lägga principerna och hänsynsreglerna direkt till grund för föreläggande eller förbud eftersom dessa är rättsligt bindande.

Bestämmelserna skall, i den mån de har relevans, ligga till grund för prövning enligt balken. I de fall de särskilda reglerna för vissa verksamheter innehåller bestämmelser som preciserar vilka krav som kan ställas gäller dessa. I övrigt skall verksamheten också bedömas enligt de allmänna hänsynsreglerna om annat inte föreskrivs. Vid prövning enligt miljöbalken kan enligt 16 kap. 2 § andra stycket villkor meddelas med stöd av hänsynsreglerna. Sådana villkor kan överklagas.

Ett tillstånds rättskraft kan begränsa tillståndshavarens skyldighet att följa hänsynsreglerna. Tillstånd i ansökningsmål och ärenden enligt miljöbalken har enligt 24 kap. 1 § rättskraft såvitt avser frågor som behandlas i tillståndet. I dessa frågor behöver inte tillståndshavaren göra mer än vad som följer av tillståndet. Andra kapitlets hänsynsregler ställer alltså inga ytterligare krav på dessa områden. Tillståndshavaren måste däremot följa dessa regler på områden som inte regleras av tillståndet. Ytterligare krav kan vidare ställas när tillståndet omprövas enligt 24 kap.

Tillståndsbeslutet kommer alltså att ha rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar. Det bör således vara möjligt för hälso- skyddsmyndigheterna eller kemikaliemyndigheterna att ingripa med stöd av de allmänna hänsynsreglerna eller de särskilda reglerna om kemikalier och hälsoskydd i frågor som inte har blivit föremål för prövning av tillståndsmyndigheten. Reglerna i balken om tillsyn bör ge tillsynsmyndigheterna rätt att ingripa med förelägganden och förbud i ett enskilt fall för att balkens föreskrifter och vad som kan följa av dem skall iakttas.

**Regeringens förslag:** Försiktighetsprincipen skall gälla för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av balkens tillämpningsområde. Principen innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått skall vidtas så snart det kan befaras att en viss åtgärd skulle kunna utgöra en olägenhet för människors hälsa eller miljön. Avsaknad av bevisning om att sådan olägenhet uppkommer skall inte befria den som utövar verksamheten eller vidtar en åtgärd från denna skyldighet.

Vid tillståndsprovning, provning av villkor som inte avser ersättning samt vid tillsyn skall den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet vara skyldig att visa att de allmänna hänsynsreglerna tillämpas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Med något undantag har remissinstanserna varit positiva till att försiktighetsprincipen kommer till uttryck i lagtext. *Sveriges fiskares riksförbund* har dock anfört att försiktighetsprincipen tillämpad på fisket skulle innebära att inte något fiske skulle kunna äga rum. *Umeå kommun* har understrukt att försiktighetsprincipen som den kommer till uttryck i balken är en skärpning av gällande rätt vad gäller kravet på utredning av orsakssamband. Umeå kommun menar att den måste tillämpas med försiktighet för att inte leda till oskäligen krav på mindre verksamheter och privatpersoner. *SAF/Industriförbundet* erinrar om den innebörd principen har i internationella sammanhang. Principen har kommit till uttryck i artikel 15 Rio-deklarationen som i svensk översättning lyder: "Om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada får inte avsaknande av vetenskaplig bevisning användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring." *Lunds universitet* å andra sidan, menar att regelns motsvarighet i Rio-deklarationen inte ger skäl att begränsa dess innebörd i miljöbalken. *Kemikalieinspektionen och Stockholms kommun* däremot, pekar på att försiktighetsprincipen inskränks i balkförslaget i den mån en skälighetsavvägning skall göras vid dess tillämpning. *Flera länsstyrelser* pekar på att det finns behov av att tydliggöra att bevisbördan ligger på verksamhetsutövaren och inte myndigheterna. *Lunds universitet* anser att bestämmelsens karaktär av bevisbörderegeln inte framkommer som den formulerats. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* menar att bevisbörderegeln bör uttryckligen framgå av lagtexten. Universitetet anser att det av lagtexten skall framgå att utövaren måste visa att verksamheten bedrivs i enlighet med de allmänna verksamhetsreglerna. *Bl.a. några länsstyrelser, Koncessionsnämnden, SAF/Industriförbundet och Lunds universitet* anför att regeln bör utformas som en egen bestämmelse eller arbetas in i regeln om kravet på att vidta försiktighetsmått. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför att den är för begränsad med hänsyn till balkens mål då den även



borde tillämpas i situationer där verksamheten riskerar att innebära misshushållning med naturresurser. Vidare föreslår man att lagtexten kompletteras så att det klart framgår att domstolen skall tillämpa försiktighetsprincipen och inte bara beakta den samt att principen skall gälla även vid civil talan i domstol enligt 29 kap 11 § i miljöbalksbetänkandet.

**Skälen för regeringens förslag:** Beteckningen "försiktighetsprincipen" används för olika handlingsregler i olika sammanhang. Definitioner från "man skall aldrig göra saker vars konsekvenser man inte kan förutse" till "om det finns ett hot om allvarlig eller oåterkallelig skada får avsaknaden av vetenskaplig bevisning inte användas som en ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring" förekommer. Gemensamt för alla definitioner torde dock vara att syftet är att förebygga inte bara säkert förutsebara utan också möjliga skador och olägenheter.

Denna förebyggande princip återfinns sedan drygt 20 år i flera konventioner och andra internationella instrument inom miljöområdet. Under senare år har försiktighetsprincipen kommit att få en alltmer framträdande plats i den internationella miljöpolitiken. Vid FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 – UNCED – antogs den s.k. Rio-deklarationen som innehåller en bestämmelse om att försiktighetsprincipen skall tillämpas så långt möjligt och med hänsyn tagen till staternas möjligheter. Försiktighetsprincipen har också kommit till uttryck i 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö – Helsingforskonventionen – och samma års konvention om skydd av den marina miljön i Nordostatlanten – Pariskonventionen.

Försiktighetsprincipen som tillhör de nyare principerna i EG-rätten har kommit till uttryck i flera av EG:s rättsakter. Det anges t.ex. i ingressen till rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer att innesluten användning av sådana organismer bör ske på ett sådant sätt att deras möjliga negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön begränsas. Det talas vidare om nödvändigheten av att vidta gemensamma åtgärder för att utvärdera och reducera potentiella risker som uppstår vid verksamhet som innefattar innesluten användning av genetiskt modifierade organismer.

Regeringen vill också erinra om att principen att hänsyn skall tas redan till risken för skador på människors hälsa och miljön redan idag kommer till uttryck i nuvarande miljölagstiftning. Departementschefen anförde i 1969 års proposition till nuvarande miljöskyddslag att olägenheter kan förebyggas genom att redan risken för sådana beaktas vid bedömningen om och på vilka villkor en verksamhet bör få komma till stånd. Han underströk att det var nödvändigt att den nya lagen gav de tillämpande myndigheterna möjlighet att beakta de faror från allmän hälsosynpunkt eller andra allmänna synpunkter som kunde vara förbundna med hittills okända eller otillräckligt utforskade föroreningsämnen. Den osäkerhet som kunde råda rörande ett ämnes farlighet skulle inte gå ut över allmänheten utan borde drabba den som släppte ut ämnet i luften eller i vattnet. Tillsynsmyndigheten behövde således inte vänta med att ingripa

till dess skador inträffat. Den som ville släppa ut ett otillräckligt känt ämne som det fanns grundad anledning att anta vara skadligt måste kunna visa att olägenheter inte behöver befaras. Motsvarande skall gälla också i miljöbalken.

Regeringen gör alltså den bedömningen att skyldigheten att förebygga eller begränsa skador och olägenheter på människors hälsa och miljön bör inträda så snart det kan befaras att åtgärden eller verksamheten kan motverka balkens mål. I den mån kunskap om sambandet mellan verksamheten och olägenheten saknas, men det finns skäl att anta att ett samband likväl föreligger, bör bristen på bevisning om orsakssamband inte frita verksamhetsutövaren från skyldigheten att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas. Denna princip kommer till praktiskt uttryck genom att skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas så snart det föreligger en risk för miljöpåverkan. Försiktighetsprincipen och skyldigheten att begränsa olägenheter bör därför lämpligen regleras i ett sammanhang.

En naturlig följd av försiktighetsprincipen kan sägas vara att bevisbördan kastas om från den som riskerar att drabbas av en olägenhet till den som vidtar en åtgärd som kan antas medföra olägenhet. Att det ankommer på den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet att visa att tillräckliga åtgärder och försiktighetsmått till skydd för människors hälsa och miljön vidtas bör komma till klart uttryck i lagtexten. Bevisbördans placering som sådan bör aldrig kunna bli föremål för någon skälighetsavvägning, däremot hur långt beviskravet sträcker sig. Olika verksamheter och åtgärder kan nämligen motivera att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått vidtas vid olika grad av sannolikhet för att miljö- eller hälsopåverkan uppkommer. Bestämmelsen bör gälla vid prövning av frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens, vid prövning av villkor för att förebygga, begränsa eller avhjälpa skador eller olägenheter för människors hälsa eller miljön och vid tillsyn enligt balken med avseende på samtliga av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Kapitlet med allmänna hänsynsregler bör därför inledas med bevisbörderegeln. Bevisbörderegeln bör däremot inte gälla för frågor om skadestånd eller brott.

#### 4.8.2 Kunskapskrav

**Regeringens förslag:** Alla som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd skall skaffa sig kunskap om i vilken utsträckning verksamheten medför olägenhet för människors hälsa och miljön och hur sådana olägenheter kan förebyggas eller begränsas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har motsatt sig att ett "kunskapskrav" införs bland de allmänna hänsynsreglerna. Några remissinstanser, t.ex. *länsstyrelserna i Skaraborgs, Värmlands,*

*Gävleborgs och Jämtlands län*, har dock framfört att det klart måste framgå att det är verksamhetsutövaren som har ansvaret för att skaffa sig den kunskap som behövs om skadeverkningar och skyddsåtgärder. *NUTEK* efterlyser en definition av begreppet "kunskap som behövs" och menar att man i lagtext bör införa krav på ett miljöstyrningssystem. *Jordbruksverket* saknar en diskussion om hur kunskapskravet skall kontrolleras och vem som skall ställa sådana krav. *Kemikalieinspektionen* anför att regeln om skälighetsavvägning inte får omfatta kunskapskravet. *Länsstyrelsen i Jönköping* invänder mot att kunskapskravet endast relaterar till hälsa och miljö. *Koncessionsnämnden* har anført att det är en ny bestämmelse som kan bli viktig i det framtida miljövårdsarbetet. Koncessionsnämnden anmärker dock att utredningen inte närmare berört hur bestämmelsen skall tillämpas. Nämnden menar att för att en sådan bestämmelse skall få genomslagskraft torde krävas någon form av prövning av verksamhetsutövares lämplighet, exempelvis då en verksamhet byter ägare. I detta sammanhang vill Koncessionsnämnden framhålla att det redan i dagens situation finns oklarheter om vem som bör stå som tillståndshavare - ägaren till verksamheten eller utövaren, huvudföretaget eller dotterbolaget m.m. och att utredningens förslag permanentar den nuvarande osäkerheten. En lösning kan enligt nämnden vara att öppna möjligheten för att återkalla ett tillstånd vid allvarlig kunskapsbrist.

**Skälen för regeringens förslag:** Det är rimligt, och för de flesta en självklarhet, att den som skall påbörja en verksamhet eller vidta en åtgärd, innan detta sker, skaffar sig den kunskap som behövs för att avgöra i vilken mån åtgärden eller verksamheten medför risker för påverkan på människors hälsa eller miljön. Med risker för hälsa och miljö avses här, liksom i balken i övrigt risker beträffande allt som omfattas av miljöbalkens mål.

Regeringen bedömer att hur långt denna skyldighet bör sträcka sig rimligen måste variera med verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Det är naturligtvis skillnad på vilka krav som kan ställas på en enskild persons kunskap om olika vardagliga åtgärders påverkan på miljön och på de krav som kan ställas på den som avser att driva en industriell verksamhet vid valet av t.ex. olika kemiska produkter som behövs i verksamheten. Det är dock alltid den eventuella effekten av en verksamhet eller åtgärd, och inte vem som vidtar åtgärden eller utövar verksamheten som skall vara avgörande för vilken kunskap som behövs.

För att förebygga skador och olägenheter bör rättsligt bindande krav ställas på att var och en som utövar verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras motverka miljöbalkens mål skall skaffa sig den kunskap som behövs för att vidta åtgärder för att begränsa sådan påverkan, inbegripet att låta bli att vidta en åtgärd eller begränsa dess omfattning. Ett sådant kunskapskrav finns i gällande rätt t.ex. i lagen om kemiska produkter. Som framgår av avsnitt 4.19.1 gäller kravet enligt nämnda lag dock endast yrkesmässig verksamhet i motsats till den allmänna hänsynsregeln som gäller all kemikaliehantering. I och med att kunskapskravet skall gälla generellt för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av

balken behövs inte särskilda bestämmelser om detta för olika typer av verksamhet.

Vad gäller tillämpningen av bestämmelsen kommer den bl.a. att få betydelse vid prövningen av om sökanden skall erhålla tillstånd till sökt verksamhet. Sökanden skall redovisa vilka miljöeffekter den ansökta verksamheten riskerar att medföra och vilka möjligheter det finns att begränsa verkningarna. Detta förutsätter att sökanden skaffar sig ingående kunskap både om verksamheten och omgivningen. Kunskapskravet kan också komma att preciseras i villkor för tillstånden. Olika typer av mätningar och andra utredningar kan föreskrivas. I de fall en verksamhets miljöpåverkan eller effekten av olika försiktighetsmått inte med säkerhet kan fastställas kan frågan om slutliga villkor skjutas på framtiden i avvaktan på att erfarenheter av verkningarna vinnas. Överträdelse av villkor kan ytterst leda till att tillståndet återkallas.

I övrigt gäller bestämmelsen för all verksamhet och alla åtgärder av betydelse för miljöbalkens mål, alltså även icke tillståndspliktig sådan, och det ankommer på tillsynsmyndigheten att kontrollera efterlevnaden. Tillsynsmyndigheten kan använda sig av förelägganden med utredningskrav eller begäran om olika uppgifter i tillsynsarbetet. Verksamhetsutövare är skyldiga att fortlöpande hålla sig underrättade om verksamheten och dess verkningar på miljön. Övervägandena utvecklas närmare i avsnitt 4.28. Om ett föreläggande inte följs kan vite påföras eller, som yttersta åtgärd, fortsatt verksamhet förbjudas.

Även om det endast är för de mer påtagligt miljöpåverkande verksamheterna och åtgärderna som kunskapskravet kommer att läggas till grund för prövning och beslut av domstolar och andra myndigheter, understryker kunskapsregeln vikten av att i förväg överväga konsekvenserna för miljön av ett visst handlande. Detta ligger väl i linje med det ökande engagemanget för miljöfrågor. Ett framgångsrikt miljöarbete förutsätter att var och en av oss tar ansvar för miljön. Ett sådant ansvar förutsätter i sin tur kunskap om miljön och hur vi påverkar den.

### 4.8.3 Skyddsåtgärder och försiktighetsmått

**Regeringens förslag:** En verksamhetsutövare eller den som vidtar en åtgärd skall vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har invänt mot att en generell hänsynsregel införs i lagtexten innebärande att krav skall ställas på att försiktighetsmått vidtas i syfte att begränsa sådana effekter som kan motverka miljöbalkens mål. Synpunkter både på att bestämmelsen är för allmän och vid, och på att den i vissa hänseenden är för snäv har framförts. *Koncessionsnämnden* t.ex., menar att den vidare tillämpningen

som framgår av motiven inte täcks av lagtexten och att ordalydelsen bör ändras till "skydda människors hälsa och miljön". *Länsstyrelsen i Jönköpings län* invänder mot att bestämmelsen endast relaterar till hälsa och "omgivning". *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att regeln om försiktighetsmått måste kompletteras med hänsyn till biologisk mångfald. *Boverket* menar att det är viktigt att sådana hushållningsaspekter som idag regleras i naturresurslagen – dvs. hänsyn jämväl till exploateringsföretag av allmänt intresse – också omfattas av paragrafens bestämmelser om försiktighetsmått m.m. *Riksantikvarieämbetet* menar att de använda begreppen måste ses över med avseende på kulturmiljön i bl.a. 3 §.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* menar att uttrycket omgivningen är olämplig eftersom utredningen avser även effekter inom verksamhetsområdet.

*Justitieombudsmannen* anför att det måste komma till uttryck i lagtext om man med omgivningen avser även verksamhetens område.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs och i Jämtlands län* invänder att uttrycket "som behövs" ger ett oklart ansvarsförhållande mellan utövare och prövnings/tillsynsmyndigheten. Det måste klart framgå att bevisbördan ligger på verksamhetsutövaren.

*Naturskyddsföreningen* ser det som en nackdel att man inte förmått vara mer precis i lagtexten när det gäller vilka försiktighetsmått som kan krävas. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför att exemplifiering borde finnas i lagtexten av pedagogiska skäl. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det måste framgå att försiktighetsmått skall kunna föreskrivas även för storregionala och globala skador.

*Kemikalieinspektionen* motsätter sig att en skälighetsavvägning skall ske vad gäller kraven på försiktighetsmått.

**Skälen för regeringens förslag:** Principen att det är den som förorsakar miljöstörningar som har att bekosta de åtgärder som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter fastlades redan i samband med miljöskyddslagens tillkomst. Inom miljöpolitiken är principen numera internationellt vedertagen och går under beteckningen PPP (Polluter Pays Principle). Den sattes första gången på pränt i en rekommendation av OECD år 1972. Rekommendationen gäller internationella aspekter på miljöpolitik. Den innebär att förorenaren skall betala kostnaderna för de åtgärder som krävs för att bibehålla en acceptabel miljö. Dessa kostnader bör enligt rekommendationen återspeglas i priserna på de varor och tjänster som ger upphov till föroreningar när de produceras eller konsumeras. Likaså bör priser på varor som är beroende av naturresurser återspegla den begränsade tillgången på de naturresurser som används.

Principen har också slagits fast i EG:s Romfördrag (artikel 130 r i den europeiska enhetsakten) och i andra internationella överenskommelser.

Regeringen vill inledningsvis erinra om att under andra hälften av 1900-talet har miljöarbetets tyngdpunkt förskjutits mot att människors hälsa och miljön bäst skyddas genom förebyggande åtgärder och miljöreglerna har därför i större utsträckning kommit att avse

förebyggande åtgärder istället för avhjälpan av redan uppkomna skador och olägenheter. I vissa hänseenden kan förutses vad ett sådant krav på förebyggande åtgärder skall innebära och mer eller mindre preciserade krav uppställas. Sådana mer preciserade regler kan i och för sig gälla generellt för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av balkens tillämpningsområde, t.ex. produktvalsprincipen. Än mer preciserade regler kan föreskrivas för en särskild typ av verksamhet. T.ex. ställs särskilda krav för genteknisk verksamhet med hänsyn till de speciella risker som sådan verksamhet medför. Då det inte är möjligt att förutse alla risker från alla typer av verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalken, och än mindre görligt att precisera lagregler för hur varje olägenhet skall förebyggas, bör en allmänt hållen hänsynsregel tas in i balken. Denna hänsynsregel bör innebära att var och en som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd av betydelse för miljöbalkens mål skall vidta åtgärder för att förebygga olägenheter och skador. Regeringen förordar att det i en grundläggande rättsligt bindande allmän hänsynsregel i miljöbalken föreskrivs att sådana försiktighetsmått skall iakttas som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter. Regeln skall vara tillämplig på alla verksamheter och åtgärder som kan ha betydelse för miljöbalkens mål och gälla i den mån särskilda krav på förebyggande åtgärder inte är föreskrivna. Till skillnad från vad som anförts av vissa remissinstanser ser regeringen det som naturligt att i begreppet skada för miljön även inbegripa sådant som att den biologiska mångfalden utarmas eller misshållning med natur- och energiresurser liksom kulturreсурser, då sådant är av direkt betydelse för miljön och i förlängningen även för människors hälsa. Regeringen bedömer att också det som i Miljöbalksutredningens betänkande har angivits som omgivningen omfattas. Hänsynsregeln innebär även att sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått, som behövs för att skyddsytet i ett område där särskilt skydd föreskrivits enligt 7 kap. skall uppnås, skall vidtas oavsett om verksamheten sker inom eller utanför det skyddade området. Någon särskild bestämmelse i enlighet med vad utredningen föreslagit behövs därför enligt regeringens bedömning inte.

Skyddskraven bör inte sättas lägre än att i princip allt skall göras som är meningsfullt för att dessa krav skall tillgodoses. Vad gäller teknikkra v bör principen om bästa möjliga teknik gälla, se avsnitt 4.8.4. Av praktiska eller ekonomiska skäl är emellertid detta inte alltid genomförbart. Vissa remissinstanser har ansett att en skälighetsavvägning måste göras medan andra menar att en sådan inte bör förekomma i detta sammanhang. Regeringen bedömer att det av hänsyn till motstående intressen kan vara nödvändigt att tillåta mindre långtgående försiktighetsmått än som från strikt hälso- eller miljösynpunkt skulle vara motiverat. Också i miljöbalken bör alltså finnas utrymme för en viss skälighetsprövning, se avsnitt 4.8.8.

Flera remissinstanser har menat att det tydligare måste framgå vilka försiktighetsmått som kan komma ifråga. Regeringen anser att en exemplifiering i lagtexten inte är lämplig med hänsyn till att en sådan inte skulle vara ägnad att belysa den mängd av olika försiktighetsmått

som kan komma ifråga. Vilka försiktighetsmått som kan komma ifråga i vissa hänseenden har preciserats ytterligare i andra paragrafer i detta kapitel. Det kan dels vara fråga om krav på teknisk utrustning såväl för att begränsa utsläpp som för processen som sådan. Det kan dels vara fråga om hur processen bedrivs och vilka råvaror och kemikalier som används i denna. T.ex. kan mekanisk slipning vara att föredra från miljösynpunkt framför användande av kemikalier och då skall mekanisk slipning väljas. Vad gäller omhändertagande av avfall har på senare tid aktualiserats att omhändertagandet skall ske med hänsyn till varje avfallsslags särskilda egenskaper så att minsta miljöpåverkan uppstår och bästa resursutnyttjande uppnås. En skyldighet att beakta möjligheten till återanvändning, återvinning och energiutvinning vid val av metod följer av kravet på att de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som behövs för att uppnå balkens mål skall vidtas.

#### 4.8.4 Principen om bästa möjliga teknik

**Regeringens förslag:** För yrkesmässig verksamhet skall bästa möjliga teknik användas för att förebygga skador och olägenheter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Olika åsikter om hur långt gående tekniska krav som skall kunna ställas enligt balken, och som kan ställas enligt gällande rätt, har kommit till uttryck i remissvaren. *LO* understryker att det inte enbart är frågan om att använda bästa kända teknik utan att det också gäller att precisera kraven "möjliga teknik" så att det också innefattar en utbildning av de anställda som möter de tekniska kraven.

*NUTEK* avstyrker att utredningskravet på bästa möjliga teknik skall kunna riktas mot små och medelstora företag i vilken utsträckning som helst. *Sjöfartsverket* har anfört farhågor för att om krav på att bästa miljöstandard skall krävas för fartyg kan detta leda till konkurrenssvårigheter då vi folkrättsligt är tvungna att acceptera sjöfart i svenska vatten med tredje lands fartyg om dessa uppfyller vissa konventionsbundna krav.

*SAF/Industriförbundet* instämmer inte i bedömningen att svensk tillämpning av bästa möjliga teknik varit strängare än enligt vad som följer av IPPC-direktivet (se avsnitt 4.14.2). De menar tvärt om att det råder god överensstämmelse mellan direktivet och vår tillämpning av 5 § miljöskyddslagen. En gemensam definition av bästa tillgängliga teknik är för övrigt enligt *SAF/Industriförbundet* nödvändig för att harmoniseringen inom EU av villkoren för drift av fasta anläggningar överhuvud skall få någon substans. Först då detta centrala begrepp tolkas och tillämpas på samma sätt inom unionen finns det förutsättningar för ett starkt miljöskydd och lika konkurrensförutsättningar.

*Naturvårdsverket* anför att det är viktigt att det framhålls att utprovning av ny teknik under en prövotid skall vara möjlig att ålägga verksamhetsutövaren även i framtiden.

**Skälen för regeringens förslag:** För att tillräckliga förebyggande åtgärder för att begränsa olägenheter för människors hälsa och miljön skall vidtas bör krävas att bästa möjliga teknik skall användas vid bedrivande av yrkesmässig verksamhet. Detta krav bör kunna ställas oavsett om det rör sig om en verksamhet vid en anläggning eller en verksamhet som inte kan knytas till någon fastighet, som t.ex. fartygsfrakt.

Det är naturligtvis av största vikt att var och en vidtar åtgärder för att minska miljöpåverkan. Såsom Miljöbalksutredningen konstaterat måste ett åläggande att vidta allt som är i och för sig tekniskt möjligt dock anses för långtgående för att i alla situationer kunna läggas på gemene man. Regeringen föreslår därför att kravet på att bästa möjliga teknik skall tillämpas endast bör gälla yrkesmässig verksamhet. Även yrkesmässig verksamhet kan vara av så varierande art och omfattning att olika teknik i praktiken är möjlig vid olika verksamheter. Med bästa möjliga teknik avses att tekniken skall vara ekonomiskt och tekniskt möjlig för branschen typiskt sett. En annan sak är att bedömningen vid skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 §, också kan leda till att olika försiktighetsmått krävs med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet.

Uttrycket bästa möjliga teknik inrymmer både den använda teknologin och det sätt på vilket en anläggning utformas, uppförs, underhålls, drivs samt avvecklas och tas ur bruk. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt alltså vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Det innebär att den skall vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den behöver dock inte finnas i Sverige.

En prövningsmyndighet bör i framtiden, liksom för närvarande, kunna förelägga en sökande i ett ärende att utreda möjligheterna att använda en viss känd teknik i verksamheten i fråga för att begränsa störningarna i omgivningen. Ett sådant föreläggande kan omfatta krav på utredning av förutsättningarna för modifieringar av känd teknik.

Självfallet måste, i enlighet med den praxis som utvecklats inom svenskt miljöarbete, viss hänsyn tas till om det är fråga om en nytillkommande verksamhet eller en befintlig anläggning. För befintliga verksamheter torde ibland krävas en viss övergångstid för att införa en utrustning som motsvarar vad som kan anses vara bästa möjliga teknik.

De allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas av alla som bedriver näringsverksamhet och ligga till grund för myndigheternas tillståndsbeslut i enskilda ärenden. Vad som är bästa möjliga teknik kommer då att utgöra grund för prövningen av frågan om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 §. Prövningsmyndigheten bör emellertid också försäkra sig om att övriga hänsynsregler i balken tillämpas i verksamheten. Det gäller bl.a. produktvalsprincipen, kretsloppsprincipen och principen om hushållning med råvaror och energi.

Det innebär att när det skall avgöras vad som är bästa möjliga teknik bör bedömningen även innefatta resultatet för miljön i stort. Hänsyn bör tas också till råvaror och energiförbrukning, så att den teknik som



utnyttjar mindre miljöfarliga råvaror eller exempelvis återvunna produkter eller som är energisnål kan vara bättre för miljön än en teknik som gör det möjligt att något minska utsläppen.

Hänsynsregeln om bästa möjliga teknik skall, i likhet med övriga hänsynsregler förutom regeln att avhjälpa skador och olägenheter samt stoppregeln, tillämpas tillsammans med skälighetsregeln som finns i 2 kap. 7 §. Det innebär att en avvägning skall göras med särskilt beaktande av risken för miljöpåverkan, nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått, dvs. i vilken grad risken för påverkan kan begränsas, och kostnaderna för sådana åtgärder. Efter avvägningen kan kraven jämföras med vad som ofta kallas krav på bästa tillgängliga teknik. Bästa tillgängliga teknik är ett internationellt vedertaget begrepp som på engelska uttrycks Best Available Techniques. Begreppet har något varierande innebörd beroende på var det används.

Krav på att bästa tillgängliga teknik skall användas finns bland annat i 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdet marina miljö och konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten. Med detta avses senaste utvecklingen av en teknik för praktisk tillämpning för begränsning av utsläpp. Tekniken skall ha prövats framgångsrikt. Hänsyn skall tas till teknikens genomförbarhet ur ekonomisk synvinkel.

Begreppet bästa tillgängliga teknik definieras också i ett direktiv som EU:s ministerråd antog slutligt i september 1996. Direktivet innehåller samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (Integrated Pollution Prevention and Control) och kallas därför IPPC-direktivet. Direktivet, 96/61/EG, som närmast kan sägas motsvara vår miljöskyddslag, redogörs för närmare i avsnitt 4.14.2. Vilka verksamheter, framför allt industrier, som förslaget omfattar anges i en bilaga till direktivet. I artikel 3 i IPPC-direktivet anges allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter bl.a. att bästa tillgängliga teknik skall användas och ingen betydande förorening förorsakas.

Även enligt direktivet 84/360/EEG om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar, behandlat i avsnitt 4.14.2, vilket på sikt skall ersättas av IPPC-direktivet, skall bästa tillgängliga teknik tillämpas.

Den definition av bästa tillgängliga teknik som anges i IPPC-direktivet artikel 2 p. 11 är följande: "Det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att i princip utgöra grunden för utsläppsgränsvärden och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet." Med teknik avses både använd teknik och det sätt på vilket en anläggning utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas. Med tillgänglig avses att tekniken skall ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nyttan, oavsett om tekniken tillämpas eller produceras inom den berörda medlemsstaten, förutsatt att den berörda verksamhetsutövaren på rimliga villkor kan få tillgång till den. Med bästa avses slutligen den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som

helhet. Det anges också att när det skall fastställas vad som är bästa tillgängliga teknik bör punkterna i bilaga 4 särskilt beaktas. Dessa punkter, som även berör sådant som behandlas i andra hänsynsregler, är bl.a. 1. användning av avfallssnål teknik, 2. användning av ämnen som är mindre farliga, 3. främjande av återvinning och återanvändning av utsläppta ämnen som används i processen, och i förekommande fall, av avfall, 5. tekniska framsteg och utvecklingen av vetenskapliga kunskaper, och 9. hushållning med råvaror (inklusive vatten) och energieffektivitet.

Det bör dock observeras att bestämmelserna om bästa tillgängliga teknik i IPPC-direktivet utgör en minimireglering och att vi i Sverige har en striktare tillämpning av teknikkravet. Enligt regeringens uppfattning bör vi ha det även fortsättningsvis. Vad gäller de farhågor för konkurrenssvårigheter som gjorts gällande i remissyttrandet kan sägas att Sverige hela tiden är pådrivande i det internationella miljöarbetet på ett sådant sätt att likvärdiga miljökrav skall komma att gälla även för andra nationer. En avvägning enligt skälighetsregeln skall dessutom ta hänsyn till vad ett typiskt företag inom branschen kan klara i form av miljöinvesteringar. Det är inte meningen att ett företag inom branschen skall få konkurrensfördelar eller -nackdelar jämfört med andra i samma bransch.

Med "teknik" förstås inte enbart produktionsanordningar utan även metoder för produktion som utbildning och arbetsledning. Det integrerade synsätt på teknik och organisation som även börjar tillämpas inom EU bör komma till uttryck också i miljöbalken. Miljöarbetets förskjutning från reningsteknik till kretsloppstänkande innebär att ett företags hela organisation berörs av miljökraven.

#### 4.8.5 Lokaliseringsprincipen

**Regeringens förslag:** Verksamheter och åtgärder skall lokaliseras till de platser som är lämpliga med hänsyn till miljöbalkens mål och där minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö uppkommer.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet ger uttryck för att det råder osäkerhet om vilka avvägningar som skall göras vid lokaliseringsprövningen och hur miljöskäl skall vägas mot mer exploateringsinriktade hushållningshänsyn.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det är en fördel att frågan om platsval tas upp för sig i en separat paragraf men menar att formuleringen dock inte är lyckad. *Lunds universitet* anför att bestämmelsen innebär en långtgående skärpning och föreslår en mjukare skrivning. *Koncessionsnämnden* konstaterar att den föreslagna regeln skall gälla också för befintlig verksamhet. Nämnden pekar på att de grundläggande och särskilda reglerna om hushållning med mark- och

vattenområden som finns i balken skall tillämpas endast i olika planeringssammanhang och vid tillståndsprövning av nya verksamheter och ifrågasätter hur den miljöinriktade lokaliseringsregeln i kapitlet med hänsynsregler skall förenas med de exploateringsinriktade reglerna i 3 och 4 kapitlet. Nämnden menar att bestämmelsen bör omarbetas. *Boverket* vill skriva om bestämmelsen på så sätt att den samskrivs med lokaliseringsbestämmelsen i kapitlet med grundläggande regler för hushållning med mark- och vattenområden. *SAF/Industriförbundet* anför att det finns starka skäl att i lokaliseringsbestämmelsen skriva in en uttrycklig skälighetsavvägning med samma lydelse som i miljöskyddslagen. *Skogsägarna* anför att skogsbruk är en pågående verksamhet som är platsbunden och lokal och att det är frågan om pågående markanvändning. Man menar att det är viktigt att det klart sägs ut att pågående markanvändning i skogsbruket inte berörs av lokaliseringprincipen.

**Skälen för regeringens förslag:** Platsvalet har stor betydelse för vilka miljöstörningar som uppkommer. I en modern och skärpt miljölag bör därför en lokaliseringsbestämmelse ha en central plats. En sådan bestämmelse bör gälla för all verksamhet. Bestämmelsen bör, bl.a. med anledning av vad *Lagrådet* anför, utformas så att för verksamhet som inte endast helt tillfälligt tar i anspråk mark och vattenområden skall reglerna om hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. beaktas vid platsvalet. För all verksamhet bör gälla att platsen för verksamheten skall väljas så att minsta intrång och olägenheter för människans hälsa och miljön uppkommer. Det finns, enligt regeringens mening, inte skäl att göra undantag från principen i och för sig trots att en verksamhet i praktiken inte kan lokaliseras till någon annan plats på grund av att en viss naturresurs skall utnyttjas, t.ex. en grustillgång, en skog eller en forssträcka. Möjligheten till alternativa lokaliseringar är dock naturligtvis av betydelse vid bedömningen av om en plats kan godtas.

Miljöbalkens lokaliseringsregel bör alltså, vad gäller verksamhet som inte helt tillfälligt tar i anspråk mark eller vattenområde, innehålla kravet att den valda platsen skall vara lämplig från miljösynpunkt, bl.a. med tanke på en god hushållning med mark och vatten. Verksamheter eller åtgärder skall således lokaliseras till platser som är lämpliga. Lämplighetsbedömningen bör ske med utgångspunkt i balkens syfte, de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna samt förekommande miljökvalitetsnormer. Redan idag gäller för miljöfarlig verksamhet att vid lokaliseringen skall hänsyn tas både till miljöaspekter och hushållningsbestämmelser. De grundläggande och särskilda bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden skall tillämpas av myndigheterna vid prövning av ärenden och mål men inte i övrigt. Avvägningar med hänsyn till dessa skall således endast ske i de fall reglerna är tillämpliga, dvs. i de fall verksamheten skall prövas av domstol eller annan myndighet.

Genom att balkens syfte är vidare än miljöskyddslagens syfte, och då platsen skall vara lämplig som sådan och inte bara i relation till andra alternativ kommer hårdare krav att ställas på lokaliseringen enligt miljöbalken än i gällande rätt. Regeringen delar remisskritiken mot

utformningen av utredningens förslag till lokaliseringsbestämmelse då denna kunde tolkas som ett oeftergivligt förbud mot all verksamhet vars lokalisering inte kunde anses lämplig med hänsyn till balkens mål, utan något som helst utrymme för skälighetsavvägningar. Regeringen bedömer att en viss möjlighet till skälighetsavvägning måste finnas även vid tillämpningen av lokaliseringsbestämmelsen. En sådan behöver emellertid inte skrivas in i paragrafen utan den allmänna avvägningsbestämmelsen kan användas även vid lokaliseringsprövningen, avsnitt 4.8.8.

Flera platser kan ibland vara lämpliga för en verksamhet. För sådana situationer bör, enligt regeringen, lokaliseringsbestämmelsen föreskriva att den bästa av dessa platser skall väljas. Detta uttrycks lämpligen på det sätt som i dag sker i miljöskyddslagen, nämligen att ändamålet med verksamheten skall vinnas med minsta intrång och olägenhet. Med detta avses allt som motverkar miljöbalkens mål.

Miljökonsekvensbeskrivningar spelar en avgörande roll i proceduren att avgöra om lokaliseringskraven är uppfyllda. En miljökonsekvensbeskrivning skall, om det är möjligt, innehålla en redovisning av alternativa platser samt en motivering varför den önskade platsen har valts, se avsnitt 4.11.5.

#### 4.8.6 Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen

**Regeringens förslag:** I balken skall införas en allmän hänsynsregel att alla som bedriver verksamhet skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är positiva till att hushållnings- och kretsloppsprinciperna kommer till uttryck i balken. Kritik mot att föreslagen bestämmelse är oklar vad gäller kravets innebörd har emellertid framförts från vissa håll.

*Naturvårdsverket* välkomnar att flera för miljön viktiga frågor, som hushållningen med naturresurser fått sin plats i kapitlet och i fortsättningen skall beaktas vid bedömningen av verksamheter. *Landskrona kommun* anför att det är en klar förbättring om miljöbalken leder till att miljöarbetet förskjuts från reningsteknik till kretsloppstänkande. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det är mycket bra att principen har lagfästs och att den också är logisk i förhållande till innehållet i balkens målregel. Universitetet anser dock att regeln är för allmänt hållen och understryker att hushållning inte i varje enskilt fall är det bästa från miljösynpunkt. Universitetet föreslår en regel som starkare knyter till riksdagens mål.

*Koncessionsnämnden* anför att lagtexten behöver förtydligas så att det framgår hur omfattande prövningen enligt dessa principer skall vara. Nämnden frågar sig bl.a. om kretsloppskravet skall innebära att varor

som innehåller sådant som inte går in i kretsloppet inte skall tillåtas tillverkas. *Uppsala kommun* invänder mot att det av lagtexten inte framgår hur avvägningarna mellan miljö och hushållning kan göras i det enskilda fallet och ifrågasätter om det är möjligt att göra en avvägning mellan enskilda lösningar och en tillfredsställande helhetslösning ur kretsloppssynpunkt. *Boverket* anför att begreppen hushållning och naturresurser är otydliga i balken. Verket menar vidare att i den mån de avser mark och vatten är det delvis en dubblering av de grundläggande och särskilda reglerna om hushållning med mark- och vattenområden i följande kapitel.

*SAF/Industriförbundet* instämmer i huvudsak i vad utredningen anför, men påpekar att om principen skall anses innebära att naturen inte får skadas skulle i princip all utvinning av icke förnybara resurser vara förbjuden. Man anför vidare att ingen prioritering skall ske mellan återanvändning, återvinning och energitnyttjande. *Skogsindustrierna* instämmer i hushållnings- och kretsloppsprincipen under förutsättning att tillämpningen inte blir sådan att den styr skogsföretagens råvaruförbrukning i strid med egna önskemål eller innebär att företagen föreskrivs vilka energislag som skall användas. *Centrum för biologisk mångfald* anför att frågorna om hushållning med naturresurser och energi bör integreras bättre i reglerna.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har genom beslut 1993 (bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344) godtagit propositionen 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (den s.k. kretsloppspropositionen). Avsikten med den lagstiftning om producentansvar som infördes var att påskynda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle och en miljöanpassad varuproduktion. Genom att uppnå en ökad återanvändning, återvinning och återföring till naturens kretslopp skulle uppkomsten av avfall förebyggas och minimeras och hushållningen med våra resurser förbättras. Det fanns en rad förslag med utgångspunkt i principen om slutna materialflöden – kretsloppsprincipen. Den innebär att vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortscaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas.

Regeringen anser att hushållningsaspekterna beträffande alla resurser är så betydelsefulla att de bör finnas med i de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Det är alltså inte bara vid markanvändning som hushållning är viktig.

Hushållningsprincipen har såvitt gäller råvaror och produkter på olika sätt nära samband med kretsloppsprincipen. Beträffande båda principerna kan de bästa effekterna nås i samband med konstruktion och tillverkning. Principerna tillämpas exempelvis genom att en resurs- och energisnål process används och genom återanvändning eller återvinning, varigenom material kan komma till ny användning eller förvandlas till ny råvara. Då minskas behovet att förbruka ändliga naturresurser så att dessa räcker även för kommande generationer. Inte minst viktigt är att avfallsmängderna kan minskas och därmed också omfattningen av

deponier begränsas liksom belastningen av skadliga ämnen på mark och vatten.

Förutom att hushålla med råvaror är det betydelsefullt att hushålla med energi. Med tanke på den betydelse sättet att framställa och använda energi har för miljön, inte minst i fråga om inverkan på klimatet, framstår det som naturligt att det finns en särskild regel om detta i miljöbalken. Regeringen vill här understryka att en effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är en förutsättning för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål skall kunna nås. Förnybara energikällor innebär i många fall den bästa hushållningen med ändliga resurser.

Därför bör alla verksamhetsutövare ha en effektiv energianvändning och hushålla med energi. Vidare bör även energisystemet kretsloppsanpassas så att nettotillskottet till atmosfären minskas. Detta kräver att användningen av fossila bränslen begränsas genom effektiv energianvändning och en ökad användning av förnyelsebara energikällor. Att spara på energin i samband med tillverkning av produkter är också som angetts en tillämpning av hushållningsprincipen. Ett ytterligare alternativ är energiutvinning av avfall. Detta bör dock utnyttjas endast om avfallet inte lämpar sig bättre för återanvändning eller återvinning. Om nyttigare användning av materialet inte är möjlig bör dock ett utnyttjande av energin i avfallet vara att föredra framför deponering.

Kretsloppsprincipen syftar också till att skapa ett mera resurs-hushållande samhälle. Genom att uppnå en ökad återanvändning, återvinning och återföring till naturens kretslopp skall uppkomsten av avfall förebyggas och minimeras och hushållningen av våra resurser förbättras. Om material återanvänds eller återvinns, kommer det till ny användning eller förvandlas till ny råvara som kan användas i annan verksamhet. I många fall är det mest fördelaktiga om varorna så långt möjligt kan återanvändas. Ett bra exempel på detta sedan lång tid tillbaka är returglashanteringen, men återanvändning bör också kunna komma i fråga på många andra olika områden. Vid bedömningen av hur en vara bäst utnyttjas bör inte enbart resurshushållningsaspekter beaktas. Hänsyn bör även tas till miljöpåverkan som är förknippad med användningen. Den användning som bäst främjar miljöbalkens mål med beaktande av allt som anges där bör väljas. Kan eller bör vid en sådan bedömning varorna inte återanvändas bör i stället så långt möjligt ämnen som ingår i varorna återvinnas och användas vid produktion av nya varor.

Enligt regeringens mening bör kretsloppsprincipen tillämpas av oss alla. Producenterna av varor har en betydelsefull roll när det gäller att minska avfallet från produkter och att öka återvinningen av produkter och avfall. En stor mängd för miljön farliga ämnen finns bundna i varor. Förr eller senare återförs dessa ämnen till naturen och kan vålla skada där. Detta är en av de stora miljöfarorna i industrisamhället. Denna fara måste motverkas på olika sätt. Riksdagen har även tidigare (prop. 1975:32, bet. 1975:JoU10, rskr. 1975:161) slagit fast att det är producenternas ansvar att bedöma miljöeffekterna av sina produkter och att se till att de blir miljöanpassade. Regeringen anser att dessa krav måste komma till uttryck i de allmänna hänsynsreglerna. Den princip

som bör läggas till grund för en sådan allmän hänsynsregel kan som nämnts betecknas som kretsloppsprincipen.

Utgångspunkten bör vara att ämnen som kan skada miljön så långt möjligt över huvud taget inte skall användas vid tillverkning av varor. Detta är det säkraste sättet att förebygga att de kommer ut i naturen. Icke naturliga stabila organiska ämnen skall över huvud taget inte tillföras miljön. De bör därför få användas bara i helt slutna system. Giftiga tungmetaller skall inte heller spridas i miljön. Det bästa är alltså att varorna från början inte innehåller skadliga ämnen så att de när användningen avslutats kan återföras till naturen utan att påverka denna skadligt – ett kretslopp. I den mån farliga ämnen inte kan undvikas i varor – och naturligtvis kan detta inte ske helt, liksom det också finns en mängd gränsfall av mer eller mindre skadliga ämnen – måste det förhindras att dessa ämnen efter användning kommer ut i naturen.

Kretsloppsprincipen och principen om hushållning med råvaror och energi skall även ingå som en del i de överväganden som skall göras för miljöfarlig verksamhet. I enlighet med det vidare perspektiv som miljöbalken skall bygga på bör också frågor om resurshushållning ingå i prövningen. En sådan avvägning måste naturligtvis i det enskilda prövnings-ärendet koncentreras på särskilda frågor. Särskilt bör frågor som rör möjligheterna att återvinna och återanvända material samt frågor om avfallshanteringen uppmärksammas. Det bör dock naturligtvis inte komma i fråga att tillståndsmyndigheten skall göra någon självständig bedömning huruvida den producerade varan bör få föras ut på marknaden eller inte.

Vid tillämpningen av dessa principer måste olika avvägningar göras. Dels måste de olika effekterna av betydelse för miljöbalkens mål som föranleds av olika handlingsalternativ vägas mot varandra. Dels måste en skälighetsavvägning enligt den allmänna avvägningsregeln i 2 kap. 7 § göras. Avvägningar är nödvändiga, och sker i praktiken mer eller mindre medvetet och med hänsyn till olika aspekter, vid varje val i livet. Att det kan synas ovanligt svårt att göra de bedömningar som föranleds av tillämpningen av hushållningsprincipen eller kretsloppsprincipen i förhållande till övriga miljöregler, gör inte att regeln i 2 kap. 5 § kan undvaras. Den är en förutsättning för att miljöbalkens mål skall kunna uppnås och bör därför framgå av lagtexten. I viss mån kommer principerna att kunna konkretiseras ytterligare och få sin närmare innebörd i olika avseenden fastställd i annan författning, t.ex. förordningar om producentansvar. I den mån sådana mer direkta handlingsregler inte finns är det likväl av stor vikt att principerna utgör utgångspunkt för miljöbedömningarna av varje verksamhet och åtgärd av betydelse för miljöbalkens mål.

#### 4.8.7 Produktvalsprincipen

**Regeringens förslag:** Produktvalsprincipen skall tillämpas vid användning och försäljning av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som innehåller eller har behandlats med sådana produkter eller organismer. Produktvalsprincipen innebär att när det är möjligt skall kemiska produkter och biotekniska organismer ersättas med mindre farliga produkter eller organismer. Detta gäller också varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock att principen endast skall gälla för användning.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet beträffande produktvalsprincipen är delat.

*Konsumentombudsmannen* är positiv och anför att särskilt produktvalsprincipen bör kunna få större genomslagskraft genom att den har gjorts tydligare.

*Naturvårdsverket* påpekar att det i bestämmelsen talas om att ersätta en kemisk produkt med en mindre riskabel, men att i specialmotiveringen utökas principen till att avse utbyte av en metod mot en annan. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* frågar sig om det är meningen att man vid bedömningen skall jämföra inte bara olika produkter utan även metoder. Fakultetsnämnden konstaterar att enligt motivtexten skall det vara så, men att detta inte framgår av lagtexten. Fakultetsnämnden menar också att det från miljösynpunkt är en fördel om alla produkter, varor, metoder och förfaranden skall ingå i den jämförande bedömningen, men att det förutsätter en ändring i lagtexten. Regeln borde därför även döpas om till utbytesregeln eller substitutionsregeln. Vidare ifrågasätts vad begreppet undvikas innebär.

Också *Koncessionsnämnden* anför att lagtexten behöver förtydligas så att det klart framgår hur omfattande prövningen enligt dessa principer skall vara.

*Kemikalieinspektionen* anser att en skälighetsavvägning inte skall ske avseende produktvalsprincipen.

*Örnsköldsviks kommun* anser det vara otydligt att säga att man skall undvika vissa produkter. Kommunen menar att det är bättre att säga att vissa miljömässigt dåliga produkter skall bytas ut.

*Landskrona kommun* menar att utredningens förslag utgör en avsevärd försämring i förhållande till gällande rätt. Kommunen hänvisar särskilt till att det föreslås att produktvalsprincipen inte skall vara straffsanktionerad som idag och att tillsynsmyndigheten inte skall kunna förbjuda en produkt när det finns ur miljösynpunkt bättre alternativ. Kommunen föreslår att principen bör utvidgas att omfatta även andra alternativ än produkter för att nå syftet. Man föreslår att principen skall tillämpas vid alla aktiviteter som påverkar miljön.



*Lunds universitet* pekar dels på att principen inskränkts jämfört med gällande rätt i det hänseendet att den endast avser användning. Vidare påpekar man att det, till skillnad från den återkallade propositionen och miljöskyddskommitténs förslag, inte krävs att produktvalet skall leda till påtaglig fördel för människors hälsa, miljön etc. Istället hänvisas till skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 9 § i betänkandet. En strängare tillämpning av produktvalsprincipen framstår enligt Lunds universitet som i och för sig motiverad. Universitetet ifrågasätter om inte, trots detta, någon inskränkning bör ske i paragrafen. Man menar att i vart fall måste en sådan uppmjukning ske om regeln skall få konsekvenser på skadeståndsrättens eller straffrättens område.

*SAF/Industriförbundet* instämmer i huvudsak i motivskrivningarna. Dock synes texten, enligt SAF/Industriförbundet, i vissa stycken återfalla till att principen skulle kunna utgöra någon form av förbudsregel och menar att det är en felaktig tolkning att en tillverkare bör avstå från att tillverka vissa produkter och varor. SAF/Industriförbundet anför också att en användare knappast kan göra uppskattningar av effekterna från andra användare.

*Justitieombudsmannen* anför att det för vanligt språkbruk är fel att använda begreppet "riskabel vara" bara för att den har behandlats med en kemisk produkt. JO menar också att det i praktiken är omöjligt för en privatperson att iaktta denna regel.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* invänder mot att bestämmelsen inte relaterar till något i balkens mål.

**Skälen för regeringens förslag:** I svensk miljölagstiftning tillämpas en förebyggande hänsynsregel som innebär att skadliga kemiska ämnen och beredningar som kan ersättas med sådana som är mindre farliga eller helt ofarliga så långt som möjligt skall undvikas om användaren ändå kan uppnå ändamålet med användningen. Den som i något sammanhang tänker använda en kemisk produkt eller en vara som har behandlats med en kemikalie skall alltså bedöma om samma resultat kan nås med en annan produkt som är mindre riskfylld eller helt ofarlig. Flera benämningar på principen förekommer, bl.a. substitutionsprincipen, produktvalsprincipen och utbytesprincipen.

I lagen (1985:426) om kemiska produkter ställs krav både på att en kemikalie som kan ersättas med en mindre farlig motsvarighet skall undvikas och att de försiktighetsmått som behövs skall vidtas. Lagen ger också regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela förbud eller föreskrifter om hantering, export och import av kemiska produkter. Vidare ger lagen en tillsynsmyndighet möjlighet att meddela de förelägganden eller förbud som behövs i ett enskilt fall för att lagen eller föreskrifter som är meddelade med stöd av lagen skall efterlevas. Regeringen bedömer att det är lämpligt att behandla dessa olika regler var för sig.

Ett par av remissinstanserna har pekat på att det är oklart om produktvalsprincipen skall omfatta metodval.

Den hänsynsregel som här avses med benämningen produktvalsprincipen begränsar sig till att avse skyldigheten att undvika sådana farliga ämnen och beredningar som kan ersättas med mindre farliga

motsvarigheter. Principen bör även omfatta varor som innehåller eller har behandlats med sådana ämnen eller beredningar.

Farliga ämnen och beredningar kan undvikas inte bara genom att de ersätts utan också genom att en teknik eller metod används som medför att användningen kan begränsas eller helt undvaras. Skyldigheten i lagen om kemiska produkter om att behövliga försiktighetsmått skall vidtas innefattar sådana teknik- och metodval. Den generella skyldigheten att använda den teknik eller metod som bäst tillgodoser miljöbalkens mål gäller även med avseende på användningen av kemikalier. Denna skyldighet framgår av 2 kap. 3 §. Den övervägs och utvecklas under avsnitt 4.8.3. Det saknas därför skäl att ta upp frågan om metodval närmare i nuvarande sammanhang.

Produktvalsprincipens syfte är att tillgodose miljöbalkens mål genom att ett miljömässigt val skall göras av kemiska ämnen och beredningar som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön eller varor som innehåller eller har behandlats med sådana. Principen innebär således att sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer eller en vara som har behandlats med en sådan produkt eller organism skall ersättas med en mindre farlig sådan oavsett om åtgärder kan vidtas för att förhindra eller begränsa eventuella olägenheter eller skador med anledning av att produkten, organismen eller varan används. Det är produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper som sådana som skall bedömas och jämföras med andra alternativ när valet sker. Det minst farliga alternativet skall väljas och därefter skall de åtgärder vidtas som behövs för att förhindra eller begränsa de olägenheter eller skador som ändå kan riskera drabba människors hälsa eller miljön. Produktvalsprincipen blir således, som den här används, en handlingsregel som skall tillämpas i en valsituation. Den skall följaktligen inte kunna läggas till grund för myndighetsbeslut om att ett sådant ämne eller en vara skall förbjudas generellt eller beslut som innehåller andra generella begränsningar. Däremot kan en myndighet när den fattar generella beslut om förbud eller andra begränsningar av ett preparat beakta om det kan ersättas av något mindre farligt preparat. I en sådan situation gör dock myndigheten inte ett positivt val mellan olika produkter, i så måtto att den väljer ut en viss produkt som skall användas för ett visst ändamål. Istället förbjuder myndigheten en viss produkt på den grunden att den är alltför farlig och att den dessutom kan ersättas med någon mindre farlig produkt. Detta är följaktligen inte en tillämpning av produktvalsprincipen.

Det bör påpekas att om en produkt är mycket farlig kan den förbjudas oavsett om den kan ersättas av andra produkter eller inte. Det ligger dock i sakens natur att ett beslut om förbud underlättas om produkten kan ersättas med en mindre farlig. Förekomsten av alternativ får därför framför allt betydelse vid beslut om något mindre farliga men ändå riskabla produkter. I miljöbalken finns grunden för att meddela föreskrifter om förbud och begränsningar i 14 kap. om kemiska produkter och biotekniska organismer, se avsnitt 4.19.

Strävan att undvika sådana ämnen och beredningar som kan ersättas med mindre farliga motsvarigheter finns även inom EU. I ett utkast till

EG-direktiv om utsläpp av organiska lösningsmedel från vissa processer och industriella anläggningar föreslås t.ex. en bestämmelse att om det är till fördel för hälsa och miljö skall organiska lösningsmedel som är skadliga för hälsan och miljön eller som skapar allmän olägenhet ersättas så långt det är tekniskt och ekonomiskt genomförbart med sådana som förorsakar mindre olägenhet. Även i ett förslag till biociddirektiv som behandlas i avsnitt 4.19.1 finns en regel med motsvarande syfte.

Miljöbalksutredningen hade i december 1995 en utfrågning om tillämpningen av produktvalsprincipen. Inför denna hade Statskontoret tagit fram ett underlag om hur bestämmelsen har fungerat i praktiken. Till utfrågningen hade inbjudits företrädare för näringslivet, statliga myndigheter, kommuner, universitet, olika organisationer m.fl. Vid utfrågningen ansågs inte att det krävdes ändrad lagstiftning. Flera deltagare framförde dock synpunkten att tillämpningen kunde förbättras ytterligare.

Regeringen föreslår att produktvalsprincipen införs i miljöbalken som en central allmän hänsynsregel och att den skall avse både kemiska produkter och biotekniska organismer. Med hänsyn till vad som anförts om det generella kravet avseende metodval i försiktighetsmåttprincipen finns, trots vad flera remissinstanser anför, inte skäl att särskilt för användningen av kemiska produkter och biotekniska organismer föreskriva att från miljösynpunkt bästa metod eller teknik skall användas. Metod skall väljas med hänsyn också till möjligheten att undvika riskabla kemiska produkter och biotekniska organismer.

Det är i praktiken i första hand vid användning av en kemisk produkt, vara eller bioteknisk organism som föreskrivet produktval kan göras. I dag omfattar produktvalsprincipen all hantering. Med hantering avses tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelser och därmed jämförliga förfaranden.

Den som har fått i uppdrag att transportera en kemisk produkt kan knappast kräva att få transportera en annan, mindre riskabel, produkt istället. Inte heller den som skall förpacka, förvara, behandla, bearbeta eller destruera en kemisk produkt eller bioteknisk organism kan byta ut det som skall förpackas, förvaras, behandlas, bearbetas eller destrueras. I de fall bearbetning, behandling, destruktion eller liknande sker med hjälp av kemikalier eller biotekniska organismer är det dock frågan om användning. Produktvalsprincipen är då tillämplig. Till användare räknas också t.ex. den som använder kemiska produkter för att tillverka en sammansatt produkt eller vara.

Produktvalsprincipen bör förutom vid användning också gälla vid försäljning. Ofta har den som saluför en vara betydligt bättre möjligheter än konsumenten att bedöma om en vara kan ersättas med en mindre farlig motsvarighet för en viss användning. Förutsättningen då är att säljaren vet eller kan förutse hur köparen avser att använda varan. Genom att ge kunderna information om vikten av att produktvalsprincipen följs kombinerat med information om olika kemiska produkters och varors bruks- och miljöegenskaper, kan säljaren aktivt påverka produktvalet till miljöns fördel. Vad beträffar möjligheter att ingripa i överlåtelseledet i

övrigt kan generella förbud mot försäljning av vissa produkter meddelas med stöd av 14 kap. 25 § som motsvarar nuvarande 12 § lagen om kemiska produkter. Vid prövning av frågor om ingripanden mot produkter måste Sveriges internationella åtagande vad gäller framför allt varors fria rörlighet beaktas.

Möjligheten för tillsynsmyndigheterna att meddela förbud mot försäljning skall, på samma sätt som idag enligt 5 § LKP, endast kunna utnyttjas i ett enskilt fall. Tillsynsbefogenheterna innefattar inte någon rätt att meddela generella förbud mot försäljning av en produkt. I de fall en miljönämnd, i syfte att förbjuda all försäljning av en viss produkt inom kommunen, har meddelat beslut med stöd av 5 och 16 §§ LKP mot återförsäljare i kommunen har detta ansetts vara att jämställa med ett generellt förbud och har inte godtagits vid domstolsprövning (jmf. t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 mars 1997, 308-309-96). För att en tillsynsmyndighet skall ha rätt att förbjuda försäljning av en produkt måste det vara klarlagt att den produkt som skall förbjudas kan ersättas med en annan mindre farlig produkt i det enskilda fallet. De krävs således att tillsynsmyndigheten känner till hur produkten skall användas. Också i ett fall som det angivna är myndigheten skyldig att iaktta Sveriges internationella förpliktelser.

Produktvalsprincipen har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen, bl.a. i jordbruksutskottets betänkande 1995/96:JoU10. Då hade i en motion yrkats att kommunerna skulle få en uttrycklig rätt att förbjuda varor och produkter i handeln utifrån produktvalsprincipen. Utskottet föreslog att yrkandet skulle lämnas utan vidare åtgärd bl.a. med hänvisning till Miljöbalksutredningens arbete.

Regeringen vill i anledning av detta återigen betona att produktvalsprincipen inte är att se som en förbudsregel annat än för användning och försäljning i vissa fall. Det är en hänsynsregel som alla skall iaktta, ett förhållningssätt och inte ett förbud mot försäljning och användning av vissa kemikalier. Generella förbud bör i likhet med för närvarande beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Kommunernas rätt att ingripa i enskilda fall följer däremot av reglerna om tillsyn.

Produktvalsprincipen bör gälla alla och alltså tillämpas både i näringsverksamhet och av enskilda. Principen bör gälla inte bara för kemiska produkter och biotekniska organismer såsom de definieras i balken, utan även för varor som innehåller eller har behandlats med sådana.

Några remissinstanser, däribland *Örnsköldsviks kommun* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* framför att principen hellre borde kallas utbytes- eller substitutionsprincipen. Principen inrymmer emellertid ett vidare tillämpningsområde än enbart byte av kemiska produkter där sådana redan används. Principen bör i första hand ses i ett dynamiskt perspektiv. Ambitionen skall vara att vid varje beslut som styr användning av en kemisk produkt skall bästa möjliga val göras mellan olika kemiska produkter. Detta gäller redan vid beslut om utveckling och tillverkning av en kemisk produkt eller en vara. Principen gäller inte bara första gången ett val skall göras. Det är frågan om en fortlöpande

process. Allt eftersom ny erfarenhet vinnas och nya procedurer utvecklas skall ett utbyte ske.

Produktvalsprincipen skall ingå som en del i de överväganden som skall göras för miljöfarlig verksamhet, vilket innebär att i fortsättningen skall även användningen av kemiska produkter beaktas vid prövningen. Hittills har tillståndsmyndigheten vid prövning enligt miljöskyddslagen endast kunnat pröva kemikalieanvändningen vid miljöfarlig verksamhet i den mån kemikalierna har haft betydelse för utsläpp till omgivningen. I fortsättningen bör det därför, som även anges i avsnitt 4.14.4, ankomma på tillståndsmyndigheten att överväga användningen av kemikalier och att genom villkor fastställa regler om kemikaliehantering som kan leda till att förhållandena i den yttre miljön påverkas negativt.

Produktvalsprincipen motiveras av att kemiska produkter och biotekniska organismers egenskaper typiskt sett medför risker för människors hälsa och miljön. Jämförelsen av olika alternativ skall avse kemikaliernas eller organismernas direkta påverkan på människors hälsa eller miljön. Det är däremot inte avsikten att inverkan på resurshushållning eller andra aspekter som i och för sig är av betydelse för en hållbar utveckling skall beaktas vid tillämpningen av produktvalsprincipen. Dessa skyddsintressen tillgodoses genom andra principer, främst hushållnings- och krets-loppsprincipen. När det gäller den inre miljön, bl.a. arbetsmiljön, avses med förslaget till miljöbalk ingen ändring i förhållande till nuvarande ordning.

En prövning enligt produktvalsprincipen innebär med nödvändighet alltid att en avvägning mellan graden av risk mellan tillgängliga alternativ, dvs. en bedömning av sannolikheten för att en skada skall inträffa och verkningarna av en eventuell skada i samband med att olika alternativ vägs mot varandra. Regeringen bedömer, att det är rimligt att vid denna avvägning också en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § skall göras. Produktvalsprincipen är däremot, som tidigare nämnts, inte att se som en förbudsregel annat än för användning och försäljning i enskilda fall. Vid generella förbud, som kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall bestämmelsen i 14 kap. 25 § som motsvarar nuvarande 12 § lagen om kemiska produkter användas.

Regeringen bedömer att produktvalsprincipen även fortsättningsvis skall vara straffsanktionerad. I miljöbalken införs en straffbestämmelse avseende miljöfarlig kemikaliehantering 29 kap. 3 §. Den avser den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt eller en vara som innehåller en sådan, utan att vidta de skyddsåtgärder eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens eller varans inneboende egenskaper. Om produktvalsprincipen kommit till uttryck i villkor för en verksamhet kan överträdelse av villkoren också föranleda straff. En från hälso- och miljösynpunkt felaktig användning eller annan befattning med kemikalier är således straffsanktionerad enligt balken. En tillsynsmyndighet kan också meddela beslut om föreläggande i ett enskilt fall om produktvalsprincipen inte har tillämpats. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite.

*Justitieombudsmannen* har pekat på svårigheterna att tillämpa produktvalsprincipen i praktiken, framför allt för privatpersoner. Det är viktigt att produktvalsprincipen verkligen genomdrivs med kraft och klarhet, särskilt när det gäller betydelsefulla risker. Den renodling av principen som föreslås kan underlätta tillämpningen. De myndigheter som har ett särskilt ansvar på området är framför allt Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Arbetarskyddsstyrelsen. Kemikalieinspektionen har som central tillsynsmyndighet tillsyn över tillverkare, importörer och andra leverantörer. Det innebär bl.a. ansvar för åtgärder att begränsa riskerna med flödet av kemiska ämnen på marknaden, däribland även åtgärder som rör den allmänna konsument-användningen av kemiska produkter.

Naturvårdsverket har idag den centrala tillsynen över skyddet för den yttre miljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter. Arbetarskyddsstyrelsen har den centrala tillsynen över skyddet mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter. Det bör framför allt vara Kemikalieinspektionens uppgift att meddela generella föreskrifter om tillämpningen samt allmänna råd till tillsynsmyndigheter, även om arbetet skall bedrivas i samråd med övriga myndigheter. Denna ordning bör kvarstå även efter balkens ikraftträdande.

Kemikalieinspektionen anordnar regelbundet seminarier om produktvalsprincipen och dess tillämpning för tjänstemän hos de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna, framför allt länsstyrelser och kommuner. Kemikalieinspektionen har också sammanställt olika förteckningar, däribland den s.k. begränsningslistan, som omfattar ett 70-tal ämnen vars användning begränsats i något avseende. Vidare har inspektionen upprättat en förteckning, den s.k. OBS-listan. Listan, som successivt uppdateras, innehåller över 250 ämnen som är så skadliga att de kräver särskild uppmärksamhet vid användningen och vilka det är särskilt viktigt att ersätta med andra ämnen. I Kemikalieinspektionens märkningsföreskrifter listas för närvarande 1 500 ämnen med upplysning om hur ämnena är klassificerade med avseende på hälso- och miljöfarlighet och hur de skall märkas. Listorna ger underlag och råd för jämförande bedömning av kemikalier och för goda produktval vid tillämpning av produktvalsprincipen. Angivna myndigheter har vidare i ett antal rapporter och andra publikationer riktade till både användare och tillsynsmyndigheter behandlat produktvalsprincipen och hur den skall tillämpas. Det är, enligt regeringens bedömning, viktigt att det exemplifierade arbetet fortsätter och intensifieras för att produktvalsprincipen skall bli allmänt tillämpad.

Eftersom produktvalsprincipen skall tillämpas av alla som använder kemiska produkter och biotekniska organismer oavsett om myndigheterna tagit ställning beträffande enskilda produkter har branschorganisationerna en viktig funktion att fylla för att principen skall få ett ordentligt genomslag och tillämpas på det sätt som är avsett. Kemikontoret, som är ett branschorgan för den kemiska industrin, har i detta syfte bl.a. utarbetat rekommendationer i sin serie *Ansvar & Omsorg* som visar hur produktvalsprincipen kan tillämpas inom kemisk industri.

#### 4.8.8 Skälighetsregeln

**Regeringens förslag:** Vid tillämpningen av hänsynsreglerna, med undantag för regeln att avhjälpa skador och olägenheter samt stoppregeln, skall en avvägning göras med beaktande av bl.a. risken för hälso- eller miljöpåverkan, nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått och kostnaderna för sådana åtgärder. En sådan avvägning får emellertid aldrig leda till att en miljökvalitetsnorm åsidosätts. Likaså skall det vid avvägningen beaktas om verksamheten behövs för totalförsvaret.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet vad gäller skälighetsavvägningen är delat. Många anför att regeln inte är tillräckligt klar. Åsikten att det bör framgå direkt i lagtexten att en skälighetsavvägning aldrig får leda till att en miljökvalitetsnorm inte kan uppfyllas har framförts av bl.a. *Lunds universitet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Landskrona kommun*.

*Ett flertal länsstyrelser* anför att det bör framgå tydligare att det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att ett aktsamhetskrav är orimligt. *Naturvårdsverket* däremot, som anför att det från miljösynpunkt är nödvändigt att verksamhetsutövaren har bevisbördan för att en kostnad för en skyddsåtgärd är orimlig, anser att regeln uppfyller detta krav på ett tydligt sätt.

Vissa remissinstanser ifrågasätter det berättigade i en skälighetsregel och dess omfattning. *Jordens vänner* är kritiska och menar att skälighetsavvägningen kommer att medföra att ekonomiska hänsyn går före miljöhänsyn, precis som idag. *Kemikalieinspektionen* motsätter sig uttryckligen att skälighetsavvägningen lagregleras på områden där den tidigare kunnat undvaras.

Å andra sidan finns remissinstanser som upplever att skälighetsregeln inte ger utrymme för tillräckliga inskränkningar i de krav som kan ställas. *SAF/Industriförbundet* t.ex. anför att regeln visserligen är förtjänstfullt tydlig i så motto att det klart framgår att en skälighetsavvägning skall ske och att det är en kostnadsnyttoanalys som skall göras, men enligt *SAF/Industriförbundet* bör nivån emellertid ligga på att det som kan krävas skall vara rimligt, inte att det inte skall vara orimligt. Andra remissinstanser såsom *Naturvårdsverket* och *Koncessionsnämnden* har pekat på svårigheter vid tillämpningen av bestämmelsen.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen vill understryka att de allmänna hänsynsreglerna medför att all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka hälsa eller miljön skall bedrivas på ett sådant sätt att olägenheterna förebyggs eller begränsas. Bestämmelserna pekar på vad som särskilt skall beaktas för att åstadkomma detta. Det handlar både om att verksamhetsutövaren skall skaffa sig erforderlig kunskap och om hur och var verksamheten skall bedrivas eller åtgärden vidtas. Reglerna är rättsligt bindande. Hänsynsreglerna måste dock tillämpas så inte orimliga

krav ställs på verksamhetsutövaren med hänsyn till den effekt skyddsåtgärderna och försiktighetsmåttan kommer att ha på miljön och kostnaderna för dessa åtgärder. Någonstans går en gräns där marginalnyttan för miljön inte uppväger de kostnader som läggs ned på försiktighetsmåttan. Detta gäller enligt regeringens mening oavsett vilken verksamhet det rör sig om.

En sådan skälighetsavvägning skall i gällande rätt göras enligt 5 § miljöskyddslagen. Även vattenlagen innehåller en bestämmelse i 3 kap. 7 § som innebär att en skälighetsavvägning skall göras vid bedömningen av hur vattenföretaget skall utföras. Också i naturvårdslagen lämnas utrymme för en avvägning i det enskilda fallet mellan naturvårdsintresset och motstående allmänna och enskilda intressen. Även i andra miljölagar görs med nödvändighet skälighetsavvägningar utan att särskilda föreskrifter om detta återfinns i den aktuella lagen.

Ambitionsnivån och principerna för vad som skall vägas in i bedömningen varierar något i gällande rätt. I miljöbalken bör kraven inte sättas lägre än att allt skall göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål skall uppnås. Regeringen vill i detta sammanhang, när hänsyn skall tas också till praktiska och ekonomiska skäl, erinra om att all tillämpning av miljöbalkens bestämmelser skall ske för att tillgodose miljöbalkens mål. Regeringen delar mening som framförts av remissinstanserna vad gäller att det är förhållandena i det särskilda fallet som skall beaktas. Vad gäller bedömningen av var gränsen för vad som kan anses vara en orimlig kostnad går bör det vara av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet. Om kostnaden för en åtgärd är orimlig skall bedömas framför allt med hänsyn till miljönyttan som åstadkoms genom åtgärden. Vilken grad eller art av påverkan som verksamheten eller åtgärden riskerar medföra får således betydelse. Vad gäller yrkesmässig verksamhet ställs krav på att bästa möjliga teknik skall tillämpas. I dessa fall utgår bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt från branschförhållanden och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga, vad gäller yrkesmässig verksamhet gäller detta alla försiktighetsåtgärder. Den teknik som krävs måste vara både från teknisk och ekonomisk synpunkt möjlig att använda inom branschen i fråga. Detta behandlas under avsnitt 4.8.4. Regeringen vill även framhålla det förhållandet att en verksamhet eller åtgärd behövs för totalförsvaret särskilt bör beaktas i skälighetsbedömningen.

En omprövning av villkoren för en verksamhet får enligt 24 kap. 5 § fjärde stycket inte leda till att förutsättningarna för att bedriva verksamheten avsevärt försvåras eller upphör. Med avsevärt försvåras avses mycket ingripande villkor. Det är, enligt regeringens mening, av avgörande betydelse för att miljöbalkens mål skall kunna uppnås i praktiken, att det klart framgår att det ankommer på den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet av betydelse för människors hälsa och miljön att visa att ett krav på skyddsåtgärd eller annat försiktighetsmått enligt balken måste anses orimligt i det enskilda fallet.

Som *Lagrådet* har påpekat är det inte uteslutande en jämförelse av kostnaderna för skyddsåtgärderna med nyttan för miljön av dessa som



skall beaktas även om dessa faktorer är av särskild betydelse för bedömningen. Regeringen behandlar frågan om nödvändiga avvägningar i övrigt i avsnitt 4.8. Med hänsyn till att det, med anledning av Lagrådets påpekande, understrukits att även annat än nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått i förhållande till kostnaderna för dessa skall beaktas vid skälighetsavvägningen, bör också den ändringen göras i förhållande till lagrådsremissens förslag att det klart framgår att det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att han vidtagit de skyddsåtgärder som skäligen kan krävas. Detta åstadkoms lämpligen genom att det anges att skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått skall vidtas i den mån det inte kan anses orimligt.

Regeringen vill också i anslutning till de överväganden som måste göras när olika intressen vägs mot varandra understryka att det är av största vikt att den föreslagna stoppregeln alltid utgör en absolut gräns för lägsta godtagbara nivå för hälso- och miljöskyddet. Det kan inte komma ifråga att gå under denna gräns av ekonomiska skäl. Verksamheten skall, om det skulle medföra orimliga kostnader att nå upp till en godtagbar nivå, inte vara tillåten. Undantag härifrån kan endast beslutas av regeringen, och då endast under särskilt angivna förhållanden.

Skälighetsavvägningen bör inte heller kunna medverka till att en utfärdad miljö kvalitetsnorm åsidosätts. Miljö kvalitetsnormen anger nämligen alltid den lägsta godtagbara nivån i hälso- och miljöhänsen i ett visst avseende inom ett angivet område. Regeringen delar remisspåpekandena att detta direkt bör framgå av lagtexten.

#### 4.8.9 Ansvaret för avhjälpande av skador och olägenheter.

**Regeringens förslag:** Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller annan olägenhet för miljön skall ansvara för att skadan eller olägenheten avhjälpas i den utsträckning det är rimligt. Denna skyldighet kvarstår till dess att skadan eller olägenheten har avhjälpats eller har upphört.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är enigt vad gäller vikten av principen samt att denna regels innebörd måste klargöras. Var principen och dess verkningar bör regleras och hur detta skall ske råder det däremot delade meningar om.

*Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter om det är fråga om en aktsamhetsregel och menar att det bör närmare övervägas om inte regeln snarare hör hemma under reglerna om efterbehandlingsansvar.

*Bl.a. Länsstyrelsen i Gävleborgs län* menar att Klippanmålet visar att principen att förorenaren skall betala måste göras mycket tydlig.

*Försvarsmakten och JO m.fl.* är av samma mening och efterlyser övergångsregler som gör ansvaret för förfluten tid helt klart.

*Lunds universitet* anser att det är av värde att den viktiga principen om förorenarens betalningsansvar kommit till uttryck i detta kapitel. Lunds universitet menar dock att regeln inte är konsekvent genomförd vare sig i gällande rätt eller i förslaget. Universitetet pekar särskilt på att ansvaret begränsas genom olika stadganden medan förevarande bestämmelse där principen kommer till uttryck inte ger uttryck för någon begränsning. Universitetet anför vidare att begränsningarna kanske trots allt inte innebär något avgörande hinder mot att formulera paragrafen som skett om den uppfattas som en beskrivning av miljöbalkens allmänna inställning eller som en huvudregel med vissa undantag men menar att detta bör understrykas i kommentaren. Regeln bör, enligt universitetet, i alla händelser inte ges någon skadeståndsrättslig effekt.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att en tydligare skrivning i förhållande till polluter pays principle vore att i första ledet relatera till begreppet förorening och inte till följdverkningarna av en förorening.

*Jordbruksverket* saknar en diskussion om hur principen skall tillämpas på näringar som förorsakar diffusa utsläpp och där utsläppen svårligen kan hänföras till någon specifik aktör.

**Skälen för regeringens förslag:** Principen att förorenaren skall betala, som har behandlats under 4.8.3, innebär inte endast ett ansvar för att förebygga skador och olägenheter utan innebär också ett ansvar för den som har orsakat att skada eller olägenhet har uppkommit för miljön, att avhjälpa sådan skada eller olägenhet.

Regeringen konstaterar att principen att det är den som har orsakat en skada eller olägenhet som ansvarar för avhjälpandet är av sådan allmän betydelse för miljöarbetet att den bör slås fast i en bestämmelse bland de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Skyldigheten bör i princip kvarstå till dess olägenheterna har upphört oavsett om verksamheten lagts ned eller överlåtits. Bestämmelsen bör gälla för all verksamhet och alla åtgärder som kan medföra sådan skada eller sådana olägenheter.

*Lagrådet* har framfört att förslaget i lagrådsremissen i denna del väcker flera frågor. Lagrådet pekar bl.a. på att det är oklart hur den föreskrivna skyldigheten att avhjälpa uppkomna skador eller olägenheter förhåller sig till skyldigheten att utge ersättning för olika slags miljöskador som föreskrivs på andra ställen i balken. Lagrådet pekar på att den som har ålagts att utge ersättning för uppkomna skador inte kan förfoga över det sätt på vilket ersättningsbeloppet används. Sådan ersättning kan fastställas med utgångspunkt i kostnaderna för att avhjälpa skadan men den kan också bestämmas som en kompensation för t.ex. bestående värdeminskning. Ersättningskyldighet kan, enligt Lagrådet, knappast upphöra att gälla efter det att skadan eller olägenheten har upphört.

Lagrådet menar att oklarheterna i regleringen till viss del kan avhjälpas genom att den skälighetsavvägning som skall ske vid tillämpningen av de hänsynsregler som syftar till att tillräckliga åtgärder skall vidtas för att förebygga skador och olägenheter inte skall ske vid tillämpningen av bestämmelsen om ansvar för avhjälpande av skador och olägenhet. Den skälighetsavvägning som skall göras beträffande ansvaret för avhjälpande bör framgå direkt av den bestämmelsen.

Regeringen menar att både skyldigheten att avhjälpa skador och olägenheter och skyldigheten att ersätta värdeminskning på grund av dessa kan härledas ur principen att förorenaren skall betala. Det ansvar som avses i förevarande bestämmelse avser dock endast en skyldighet att avhjälpa skador och olägenheter genom praktisk handling eller genom finansiering av sådana åtgärder. För att undvika oklarheter så långt möjligt bör Lagrådets förslag till ändring beaktas. Den skälighetsavvägning som skall göras beträffande krav på förebyggande åtgärder behandlas därför före bestämmelsen om ansvar för att avhjälpa skador och olägenheter. Den rimlighetsavvägning som skall göras avseende sistnämnda ansvar bör följa direkt av ansvarsbestämmelsen.

Av både praktiska, ekonomiska och miljömässiga skäl bör ansvaret inte innebära att det alltid ankommer på den som har orsakat skadan eller olägenheten att vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpa denna. I många fall kan ett bättre resultat uppnås genom att skyldigheten får avse ett kostnadsansvar. I vissa fall kan skadan vara av sådan art att åtgärder måste vidtas innan det är möjligt att fastställa vem som orsakat skadan. Regeringen instämmer i att ersättningsskyldighet inte kan upphöra att gälla så snart skadan eller olägenheten har upphört. Om någon annan än den som har orsakat skadan eller olägenheten avhjälper denna är det inte rimligt att skadevållaren inte längre har något ansvar. Ersättning bör kunna utkrävas av denne. Även om principen är allmänt vedertagen både i Sverige och internationellt och har kommit till uttryck på olika sätt i lag har det visat sig i rättspraxis att det förelegat svårigheter att tillämpa den i praktiken.

Hur ansvaret skall göras gällande i det enskilda fallet måste regleras tämligen detaljerat om regeln skall kunna få tillräcklig genomslagskraft i praktiken. Vem som ansvarar för en miljöskada är inte alltid självklart, det kan t.ex. vara svårt att avgöra vem som har orsakat skadan. Sådana regler har inte sin plats i kapitlet med allmänna hänsynsregler utan bör behandlas särskilt. Frågorna kring ansvaret för miljöskador och ersättningsskyldighet med anledning av sådana övervägs och utvecklas vidare i avsnitt 4.15 och 4.34.

#### 4.8.10 Stoppregeln

**Regeringens förslag:** I miljöbalken skall införas en stoppregel som innebär att en verksamhet eller en åtgärd som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön får bedrivas respektive vidtas endast om det finns särskilda skäl. Möjligheten att medge undantag från regeln skall vara mycket liten. Finns det risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller risk för en avsevärd försämring av miljön får verksamheten inte utövas eller åtgärden vidtas under några förhållanden. Detta gäller dock inte om regeringen har meddelat beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. Endast regeringen skall kunna meddela dispens från stoppregeln och då endast under särskilt angivna förhållanden.

**Utredningens förslag:** Utredningen har föreslagit att en stoppregel skall införas som innebär att en verksamhet inte får bedrivas och en åtgärd inte får vidtas som riskerar att ensam försämma det allmänna hälsotillståndet eller väsentligt försämma miljön eller hushållningen med naturresurser.

**Remissinstanserna:** Kritik har framförts mot stoppregeln från remissinstanserna. Invändningarna har huvudsakligen avsett att det endast är i de fall en ensam verksamhet orsakar den angivna skadan som stoppregeln kan tillämpas, och att graden av påverkan skall vara mycket allvarlig, ja långt allvarligare än enligt gällande miljö rätt, för att verksamheten skall kunna förbjudas (*bl.a. Koncessionsnämnden, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, flera länsstyrelser, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Lunds universitet*). *Centrum för biologisk mångfald*, som i och för sig anser att en stoppregel är nödvändig, menar att av utredningen föreslagen utformning är direkt olämplig.

*Bl.a. Kommerskollegiet och Kammarkollegiet* har synpunkter på stoppregelns förenlighet med 2:18 RF.

*Kammarkollegiet* anför vidare att miljöbalken ger obegränsade möjligheter att stoppa en verksamhet eller föreskriva sådana villkor som i grunden kommer att förändra förutsättningarna för verksamheten. Kollegiet anser inte att det är acceptabelt att ett regelsystem, åtminstone teoretiskt, ger utrymme för subjektiva tolkningar i en omfattning som saknar egentliga gränser.

*Banverket* anser det vara oacceptabelt att stoppregeln skall kunna användas för att stoppa väg, järnväg eller flygplats och *Vägverket* anser att stoppregeln inte bör gälla allmänna vägar.

*Åklagarmyndigheten i Göteborg* anför att det är bra att dispens från stoppregeln skall meddelas på regeringsnivå.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen avser med en stoppregel en bestämmelse som förbjuder utövandet av verksamheter och

vidtagandet av åtgärder som kan orsaka stora skador. Stoppregeln anger en högsta acceptabel störningsnivå. Verksamheter och åtgärder som orsakar störningar som ligger över denna nivå skall inte få bedrivas.

Miljöbalkens hänsynsregler kommer att ställa höga krav på verksamheter. Trots detta kan det inte uteslutas att en verksamhet som uppfyller dessa krav ändå får sådana verkningar på miljön att den inte kan godtas. Det behövs därför en stoppregel som garanterar att verksamheter inte får bedrivas som har oacceptabla följder. Stoppregeln skall alltså kunna tillgripas i sista hand, för att säkerställa att ett godtagbart skydd uppnås för människors hälsa och miljön. Med verkningar på miljön avses även i detta sammanhang allt av betydelse för miljöbalkens mål, alltså även hushållningsfrågor, biologisk mångfald m.m.

I gällande rätt finns stoppregler i 6 § miljöskyddslagen och 3 kap. 3 § vattenlagen.

Enligt 6 § första stycket miljöskyddslagen får en verksamhet, som kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, utövas endast om särskilda skäl föreligger. Tillståndsmyndigheten avgör om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl brukar anses föreligga om det är en klart dokumenterad övervikt på nyttosidan. Även om kravet på särskilda skäl är uppfyllt får verksamheten enligt paragrafens andra stycke inte utövas om den befarade olägenheten innebär att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att ett liknande allmänt intresse skadas avsevärt. Regeringen har dock i sistnämnda fall möjlighet att lämna tillstånd, om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller i övrigt från allmän synpunkt.

Enligt vattenlagens stoppregel får ett vattenföretag inte komma till stånd om någon skada eller olägenhet av större betydelse därigenom uppkommer för allmänna intressen. Regeringen kan dock tillåta vattenföretaget om det är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt.

Miljöbalkens stoppregel bör, enligt regeringens bedömning, få en bredare tillämpning än motsvarande bestämmelser i gällande rätt. Regeln skall gälla vid all verksamhet enligt balken och alltså inte bara vid miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. En annan sak är att de särskilda regler som gäller för vissa verksamheter i balken också kan innebära att en sådan verksamhet inte är tillåten. Till skillnad mot vad som i dag är fallet i naturresurslagen skall regeln dessutom, liksom balkens övriga hänsynsregler, gälla även vid regeringens tillåtlighetsprövning av stora verksamheter.

Regeringen delar remissinstansernas kritik mot hur bestämmelsen har utformats i betänkandet. Gränsen för när oacceptabel skada eller olägenhet skall anses ha uppkommit bör sättas betydligt strängare än vad utredningen har föreslagit. Regeringen bedömer att de skadenivåer som har tillämpats enligt miljöskyddslagens stoppregel är både miljömässigt motiverade och acceptabla med hänsyn till andra allmänna och enskilda intressen. Redan risken för att de skadenivåer som anges kan uppkomma innebär att stoppregeln skall tillämpas. Den gäller såväl ny som befintlig verksamhet och åtgärder. Det finns, som remissinstanserna påpekat, inte

heller skäl att begränsa tillämpningen av stoppregeln till de fall miljöpåverkan kan härledas till en ensam verksamhet. Detta vore tvärt om mycket olyckligt. Vissa remissinstanser har ifrågasatt om några sådana fall överhuvudtaget existerar. I vissa fall, t.ex. om en verksamhet medför ytterligare påverkan på ett redan mycket belastat eller ett särskilt känsligt område, behöver påverkan från den aktuella verksamheten inte heller vara så stor i sig för att det skall vara miljömässigt motiverat att förbjuda verksamheten. Det kan vara fråga om både bestående skada och mer tillfälliga effekter. De sammanlagda effekterna av verksamheten eller åtgärden skall beaktas.

Miljöskyddslagens stoppregel gör det för närvarande inte möjligt att hindra flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande har prövats i särskild ordning. Berörda remissinstanser har invänt mot ett frångående från detta. Bakgrunden till undantaget är att det vid arbetet med miljöskyddslagen antogs att tillräcklig hänsyn från miljöskyddssynpunkt skulle tas vid specialprövningen (prop. 1969:28, s. 186). Erfarenheterna har emellertid visat att det finns fog för att utsträcka miljölagstiftningens tillämpningsområde till att också omfatta ingripanden mot trafikaneläggningar i vidare mån än i dag. Regeringen föreslår därför att stoppregeln skall kunna tillämpas även sedan en särskild prövning har skett av flygplats, väg eller järnväg. Vad avser regeringens prövning av trafikaneläggningar övervägs och utvecklas detta i avsnitt 4.21.4.

Liksom miljöskyddslagens stoppregel bör miljöbalkens bestämmelse däremot inte tillämpas på verksamheter som har tillåtits av regeringen enligt miljöbalken. Orsaken till detta är att regeringen vid sin tillåtlighetsprövning skall tillämpa de allmänna hänsynsreglerna, däribland stoppregeln.

Särskilda skäl kan föranleda att verksamheten eller åtgärden skall tillåtas även om den medför sådan skada som anges. Det krävs då att det kan visas att verksamheten eller åtgärden medför så stora fördelar från allmän och enskild synpunkt som klart överväger skadan. Exempel kan vara en anläggning där miljöfarligt avfall tas omhand eller en försvarsanläggning.

*Lagrådet* har pekat på att fall kan uppkomma där villkor för att tillgodose miljöbalkens krav skulle bli så betungande att det saknas praktisk möjlighet bedriva verksamheten med följd att denna inte kan komma till stånd, trots att den från allmän synpunkt bedöms som synnerligen angelägen.

Vid bedömningen av vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som skall vidtas skall en skälighetsavvägning göras som innebär att orimliga krav inte får ställas. Är de åtgärder som krävs för att olägenheterna skall begränsas i tillräcklig grad orimligt betungande skall verksamheten eller åtgärden förbjudas. Det torde således inte komma ifråga att ge dispens från kravet att vidta åtgärder då sådana krav aldrig får vara orimligt betungande. En annan sak är att om dispens från förbud mot att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd meddelas skall ändå skyddsåtgärder och försiktighetsmått vidtas i den mån det inte är orimligt för att så långt möjligt begränsa olägenheterna.

Möjligheten att medge undantag från stoppregeln bör i miljöbalken begränsas jämfört med vad som är fallet i gällande rätt. En tillståndsmyndighet som finner att den skadenivå som beskrivs i stoppregeln kommer att överskridas eller att villkor för att tillgodose balkens regler skulle förhindra att verksamheten kunde komma till stånd, men att förutsättningarna för undantag föreligger, skall underställa frågan regeringens prövning. Regeringen bör nämligen ha det bästa underlaget för att göra relevanta avvägningar mellan dels olika allmänna intressen, dels allmänna och enskilda intressen. Prövningsmyndigheten kan alltså inte själv meddela undantag.

I de fall ett stort antal människor riskerar att få sina förhållanden väsentligt försämrade eller en avsevärd försämring av miljön kan befaras bör regeringen endast undantagsvis kunna meddela dispens. Ett sådant beslut kan innehålla villkor med hänsyn till allmänna intressen. Förutsättningen för dispens i sådana fall skall vara att verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. I den mån det allmänna hälsotillståndet kan befaras försämrats bör det inte över huvud taget vara möjligt att meddela dispens.

Tillståndsmyndigheten har möjlighet att avslå sökandens yrkande om underställning. Ett sådant beslut får överklagas endast i samband med överklagande av dom eller slutligt beslut i målet eller ärendet.

Vad gäller stoppregelns förenlighet med 2 kap. 18 § regeringsformen konstaterar regeringen att den möjlighet som stoppregeln ger att hindra olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön av den grad som avses i stoppregeln, måste anses vara ett sådant angeläget allmänt intresse som kan motivera inskränkningar i rätten att använda mark eller byggnad. Betydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen för miljöbalkens bestämmelser i allmänhet utvecklas i avsnitt 4.33.

Lagrådet har ifrågasatt dispensmöjlighetens förenlighet med regeringens allmänna befogenhet enligt 11 kap. 12 § regeringsformen att, när inte annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag, medge undantag från bestämmelse i förordning. Regeringen konstaterar att bestämmelsens syfte är att reglera i vad mån dispens kan meddelas från reglerna i balken.

#### 4.9 Bestämmelser om hushållning med mark och vatten

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen som innehåller regler om användning av mark- och vattenområden skall arbetas in i miljöbalken. Någon ändring i sak av bestämmelserna skall inte göras.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Naturvårdsverket har inget att erinra mot att kapitlen lyfts in i balken men anser att kapitlen bör rubriceras hushållning med mark och vattenområden eftersom det är klargörande att avvägningarna skall ge uttryck för hushållning. Verket understryker vad utredningen anfört om behovet av översyn av bestämmelserna som bör

göras i särskild ordning men att den föreslagna sammanläggningsformen kan fungera under en övergångstid. Verket föreslår dock en ändring i 4 kap. 8 § i utredningsförslaget utan att avvakta denna översyn, så att skyddet skall avse även själva vattenförekomsten, inte bara området där vattenförsörjningsanläggningen behöver lokaliseras. *NUTEK* tillstyrker att kapitlen införlivas eftersom fördelarna överväger och det är förenligt med både ekologiska hänsynstaganden och näringslivets behov av exploateringsmöjligheter. *Boverket* anser att hanteringen av 2 och 3 kap. NRL har så grundläggande brister att om verkets ändringsförslag inte tas bör kapitlen lyftas ut. Flera andra bl.a. *Koncessionsnämnden* och *Naturskyddsföreningen* anser att förhållandet mellan dessa bestämmelser och aktsamhetsreglerna måste klaras ut. *SGU* avstyrker att NRL tas in i balken eftersom NRL inte är en bevarandelag och därför bryter systemet.

*Fiskeriverket* föreslår att rubrikerna till 4 och 5 kap. skall ändras så att det framgår att även vattenområden avses samt att i 4 kap. 5 § ordet yrkesfiske skall bytas ut mot ordet fiske. Länsstyrelsen i Malmöhus län föreslår detsamma. *Riksantikvarieämbetet* anser i likhet med utredningen att det finns behov av en översyn av nuvarande 2 och 3 kap. NRL. Vidare föreslår RAÄ att begreppet kulturminnesvården i 4 kap. 6 § skall ändras till kulturmiljövården. *Lunds universitet* anser att rubriken till 4 och 5 kap. skall ändras till att avse markanvändning, inte bara ändrad markanvändning. Flera länsstyrelser anser att rubriken till 4 och 5 kap. bör ändras så att den inte begränsas till endast ändrad markanvändning utan avser bestämmelser för hushållningen med mark- och vattenområden. *LRF* anser att skyddet för jord- och skogsbruk enligt 4 kap. 4 § inte är tillräcklig utan vill att brukningsvärd åkermark ges ställning av riksintresse. *Skogsägarnas Riksförbund* stödjer LRF:s krav samt hävdar att skogsbruk är ett väl så uppenbart riksintresse som andra näringar. *Örnsköldsviks* och *Sundsvalls kommun* vill att 4 kap. 4 § sista stycket att skogsmark skall skyddas stryks.

## Nuvarande regler

Regeringen vill erinra om att syftet med naturresurslagen, NRL, är att uttrycka samhällets grundläggande synsätt beträffande vad som är god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Lagen ger gemensamma utgångspunkter för ändrad användning av mark och vatten vid tillståndsprövning enligt ett flertal till lagen knutna lagar som gäller mark- och vattenanvändningen. Antalet lagar för vilka hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL skall tillämpas har vuxit successivt. Dessa är nu plan- och bygglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om vissa torvfyndigheter, väglagen, ellagen, rörledningslagen, luftfartslagen, minerallagen, kontinentalsockellagen, farledslagen, lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om byggande av järnväg.

I NRL finns bestämmelser som alltid skall beaktas vid myndighetsbeslut om ändrad användning av mark och vatten. I de



inledande bestämmelserna anges att lagens syfte är att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas. Med uttrycket den fysiska miljön i övrigt avses krav på hänsyn till den byggda miljön, landskapsbilden m.m.

Bestämmelserna ger uttryck för nödvändigheten av en avvägning mellan bevarande- och utnyttjandeintressena i ett långsiktigt hushållningsperspektiv. Det innebär bl.a. att kortsiktiga ekonomiska motiv inte skall leda till att långsiktiga behov av skydd för från allmän synpunkt väsentliga värden som är knutna till mark- och vattenområden åsidosätts. De övergripande inledande bestämmelserna konkretiseras i 2 och 3 kap. som anger grundläggande respektive särskilda hushållningsbestämmelser. Lagens grundläggande hushållningsbestämmelser i 2 kap. innehåller föreskrifter om den avvägning som skall göras mellan skilda intressen i fråga om ianspråkstagande av mark- och vattenområden. 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. Områden med värden eller kvaliteter som bör bevaras eller som inrymmer resurser eller kvaliteter som är lämpliga att nyttja eller exploatera ges ett skydd genom dessa bestämmelser. De områden som har sådana värden eller resurser som är av nationell betydelse ges ett starkare skydd om de bedöms vara av riksintresse. Beslutsmyndigheten skall bedöma om den åtgärd som skall prövas kan medföra att områdenas värden eller resurser skadas påtagligt.

I de särskilda hushållningsbestämmelserna i 3 kap. anges de olika geografiska områden i landet som på grund av sina samlade natur- och kulturvärden i sin helhet av riksdagen har bedömts vara av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om det inte möter hinder enligt bestämmelserna eller om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. I 3 kap. 6 § anges vattenområden och älvsträckor där vattenkraftverk, vattenreglering eller vattenöverledning inte får utföras. Förbudet mot vattenkraftsutbyggnad utökades 1993 med ytterligare ett antal vattenområden och älvsträckor och de fyra största outbyggda älvarna fick benämningen nationalälvar. Detta gäller Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven.

Riksdagen beslutade 1994 (prop. 1994/95:3, bet. 1994/95:BoU6, rskr. 1994/95:52) att införa ett särskilt skydd för nationalstadsparker i en ny paragraf, 3 kap. 7 §. Genom lagändringen inrättades området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården som landets första nationalstadspark. Utredningen om nationalstadsparker har i betänkandet Nationalstadsparker (SOU 1996:38) föreslagit att ytterligare två nationalstadsparker skall inrättas. Riksdagen antog 1995 (bet. 1995/96:BoU1, rskr. 1995/96:30) propositionen 1994/95:230 Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m. Därigenom infördes en ändring i 2 kap. 6 § NRL så att även behovet av grönområden i och i närheten av tätorterna särskilt skall beaktas. Genom propositionen infördes också en ändring i 4 kap. 1 § plan- och bygglagen att vid

redovisningen av de allmänna intressena i översiktsplanen skall riksintressen enligt naturresurslagen anges särskilt.

För att de allmänt hållna reglerna i NRL skall få avsedd verkan och beslutsmyndigheterna skall få tillgång till ett fullgott beslutsunderlag krävs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning. De kommunala översiktsplanerna är av central betydelse för tillämpningen av NRL och som vägledning för beslut enligt de NRL-anknutna lagarna. Översiktsplanen skall redovisa de allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen skall områden av riksintresse anges särskilt. Av planen skall vidare framgå hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt 2 och 3 kap. NRL.

Genom förordningen (1993:191) om tillämpning av lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL-förordningen, regleras bl.a. de olika statliga myndigheternas uppgifter när det gäller att lämna underlag till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 2 kap. NRL. I förordningen anges vidare att de myndigheter som skall tillämpa bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL i sitt beslut skall ange om den prövade anläggningen eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna enligt dessa bestämmelser samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen. Enligt förordningen skall länsstyrelserna och de centrala förvaltningsmyndigheterna göra regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintresse enligt 3 kap. NRL eller formerna för att ta tillvara riksintressen enligt 2 och 3 kap. NRL behöver regleras närmare.

När det gäller frågan vad som avses med riksintresse föreskrivs i 3 kap. 1 § NRL att de områden som anges i kapitlets 2–7 §§ i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Riksintressen enligt 2 kap. NRL tas fram i en process där centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner medverkar. I 2 § NRL-förordningen anges vilka centrala myndigheter som efter samråd med länsstyrelsen i skriftlig form skall lämna uppgifter till länsstyrelsen om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 2 kap. NRL. Enligt 4 § förordningen skall länsstyrelsen också underrätta de centrala förvaltningsmyndigheterna om länsstyrelsen anser att ytterligare mark- och vattenområden bör anges som riksintresse. De av myndigheterna tillhandahållna underlagen beträffande vilka områden de bedömer vara av riksintresse skall redovisas i den kommunala översiktsplanen som utgör underlag för beslut enligt de NRL-anknutna lagarna. Det är dock först vid den avvägning som görs enligt någon av de lagar som är anknutna till NRL som det slutligt avgörs om ett område, som inte anges i 3 kap. NRL, är av riksintresse och om en åtgärd påtagligt skadar riksintresset eller inte.

**Skälen för regeringens förslag:** Genom regeringens förslag att bestämmelser motsvarande 2 och 3 kap. NRL arbetas in i miljöbalken blir det en starkare koppling än för närvarande mellan markanvändnings- och miljöfrågorna och möjligheterna stärks att få till stånd samordnade och sektorsövergripande bedömningar.

Miljöbalksutredningen har redogjort för ett flertal förslag om ändringar och kompletteringar av bestämmelserna i NRL som har lagts fram tidigare. Enligt utredningen har frågan om riksintressen ägnats stor uppmärksamhet vid tillämpningen av NRL, men det råder enligt utredningen alltså oklarhet om vad ett riksintresse är och vilket skydd det ger. Utredningen föreslår dock inga ändringar i bestämmelserna annat än att rubriken till de två kapitlen motsvarande 2 och 3 kap. NRL ändras till att avse ändrad markanvändning.

Regeringen följde i lagrådsremissen utredningens förslag i stort. Några ändringar gjordes dock. *Lagrådet* har haft vissa synpunkter på förslaget. Till att börja med har Lagrådet den allmänna synpunkten att det förhållandet att bestämmelser motsvarande 2 och 3 kap. NRL överförts till miljöbalken har medfört att balken kommer att innehålla regler till skydd för vissa näringar. Sådana hör enligt Lagrådet inte naturligen hemma i en lagstiftning som primärt har till syfte att bidra till hälso- och miljöskyddet. Enligt Lagrådets mening bör dessa regler ta sikte inte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna. Någon annan lagstiftning som är bättre anpassad för sådana regler finns dock inte, när naturresurslagen har upphävts och Lagrådet anser att det skulle föra för långt att nu utreda möjligheterna att utforma en sådan lagstiftning. Lagrådet anser därför att förslaget i detta hänseende får godtas. Regeringen delar Lagrådets uppfattning att reglerna i balken skall ta sikte inte på själva näringarna utan på de naturresurser som behöver tas i anspråk av näringarna. Detta är också förhållandet beträffande alla föreslagna bestämmelser utom 3 kap. 4 § första stycket som lyder att jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse. Detta stycke, som överensstämmer med 2 kap. 4 § första stycket naturresurslagen, lades till vid riksdagens behandling av förslaget till naturresurslag (prop. 1985/86:3, bet. 1985/86:BoU3). I enlighet med Lagrådets förslag föreslår regeringen att ordet näringar får utgå ur angivna stycke. Övriga bestämmelser som berör näringsintressen behandlar dessa näringars behov av tillgång till mark- och vattenområden, vilket innebär att Lagrådets synpunkter i huvudsak därmed är tillgodosedda i den delen.

Lagrådet skriver vidare att enligt rådets mening är det inte godtagbart att ett så oprecist uttryck som "så långt möjligt" används i lagtexten för att ange när avvikelser från skyddsreglerna kan ske och att innebörden av uttrycket framgår endast av författningskommentaren. Vad där sägs om undantagsmöjligheternas omfattning har i 3 kap. 4 § uttryckts med ordalag som Lagrådet finner på ett adekvat sätt ange vad som avses. Lagrådet föreslår därför att det i en ny paragraf ges en generell undantagsregel med motsvarande lydelse. I en sådan paragraf bör också kunna tas med det undantagslösa skyddet för områden av riksintresse, som enligt förslaget behandlas i 5-9 §§. Regeringen delar Lagrådets synpunkt att lagtext inte bör vara alltför oprecis. Avvägningsregler av den typ som 3 kap. innehåller är dock svåra att göra precisa. Bestämmelserna, som motsvarar 2 kap. NRL, har gällt sedan 1987 och under dessa år tillämpats av ett stort antal myndigheter i mål och ärenden och i kommunernas planering. Att nu ändra i enlighet med Lagrådets

förslag, trots att någon ändring i sak inte är avsedd, kan leda till oklarheter som bör undvikas. Regeringen gör därför den bedömningen att Lagrådets förslag inte bör följas annat än beträffande vissa mindre ändringar som framgår av författningskommentaren.

Övriga ändringar i förhållande till utredningens förslag och gällande rätt överensstämmer med förslaget i lagrådsremissen. Som ett flertal remissinstanser anfört bör rubriken till kapitlen ändras. *Naturvårdsverket* och flera länsstyrelser har föreslagit att kapitlen bör rubriceras hushållning med mark- och vattenområden. För att framhäva att avvägningsreglerna i kapitlen ger uttryck för hushållning med mark och vatten anser därför regeringen att rubrikerna bör ändras till grundläggande respektive särskilda bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden i stället för ändrad markanvändning som utredningen föreslog. Dessutom är det viktigt att ange att det inte bara är mark utan även vattenområden som omfattas. Som *Riksantikvarieämbetet* föreslagit bör vidare begreppet kulturminnesvården i 3 kap. 6 § ändras till kulturmiljövården, eftersom det är det begrepp som numera används.

När det gäller 4 kap. har Lagrådet inte föreslagit någon ändring. Där föreslår regeringen endast den ändringen i förhållande till utredningens förslag att i bestämmelsen till skydd av vattendrag, 4 kap. 6 § som motsvarar 3 kap. 6 § NRL, görs det tillägget i första stycket att skyddet avser där angivna älvar med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden. Ändringen görs därför att den definition av vattenområde som idag finns i vattenlagen och som används i balken har en annan innebörd än begreppet vattenområde haft enligt NRL. Att även källflöden och biflöden skall omfattas av utbyggnadsförbudet överensstämmer med vad som gäller redan idag.

Genom att bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL nu inarbetas i balken betonas miljöfrågornas betydelse i planeringen och vikten av att vi hushållar med våra mark- och vattenområden samt att de ekologiska förutsättningarna beaktas vid alla beslut som rör ianspråkstagande av mark- och vattenområden. Som angavs när lagstiftningen infördes, prop. 1985/86:3 s. 47 ff, är det exempelvis viktigt att det finns kvar större områden som är relativt opåverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Vidare är det av grundläggande betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skyddas. Exempel på sådana områden är delar av de fjällnära skogarna, urskogarna, samt vissa våtmarker, sjöar och vattendrag.

Förutsättningarna för en ekologiskt hållbar utveckling bestäms i hög grad av den statliga och kommunala samhällsplaneringen. Planeringen för infrastrukturens utveckling, för en balanserad regional utveckling, för hushållningen med landets samlade mark- och vattenresurser och för skyddet av miljön är i stor utsträckning gemensamma uppgifter för staten och kommunerna. För att en ekologiskt hållbar utveckling skall främjas i ett alltmer integrerat och internationaliserat samhälle behövs bättre samordning och ökad samverkan mellan skilda former av samhällsplanering. Hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen har stor betydelse i detta sammanhang genom att dels ge ledning för

avvägningen mellan olika intressen vid konkurrens om mark- och vattenresurser, dels reglera de konflikter som kan uppkomma mellan lokala intressen och riksintressen i sådana sammanhang.

Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten skall kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. Det är också viktigt att bestämmelserna får genomslag vid tillämpning av den lagstiftning som nu är anknuten till naturresurslagen men som inte arbetas in i miljöbalken. Detta uppnås genom att balkens regler skall tillämpas i mål och ärenden även enligt annan lagstiftning än miljöbalken som berör frågor om hushållningen med naturresurser. Genom att NRL:s hushållningsregler inarbetas i miljöbalken kommer på motsvarande sätt betydelsen av kommunernas översiktsplaner när det gäller bedömning av frågor om ändrad markanvändning att lyftas fram på ett ännu tydligare sätt än hittills inom miljöbalkens beslutsområde. Planeringsunderlag för detta skall tillhandahållas enligt 6 kap. 11 och 12 §§.

## 4.10 Miljökvalitetsnormer

### 4.10.1 Behov och syfte

**Regeringens förslag:** Bestämmelser om miljökvalitetsnormer skall införas i miljöbalken.

För att skydda människors hälsa eller miljön skall regeringen få föreskriva om miljökvalitetsnormer. Regeringen skall få överlåta till en myndighet att meddela normer som behövs till följd av EU-medlemskapet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta är positiva till att möjligheten att fastställa miljökvalitetsnormer med åtgärdsprogram införs. Flera anser dock att utredningen på flera viktiga punkter inte ger svar på frågan hur miljökvalitetsnormerna skall fungera i praktiken, däribland *RRV* och flera länsstyrelser. *Boverket* anser att förslaget är ett steg i rätt riktning men kan inte läggas till grund för lagstiftning eftersom det är oklarheter beträffande åtgärdsprogrammet, dess rättsverkan och process, kunskapsmässigt och ansvarsmässigt. Även *Naturskyddsföreningen* anser att förslaget är ett steg i rätt riktning men med nuvarande utformning blir de svåra att genomföra och det är osäkert om de kommer att flytta fram positionerna för miljön med den otydliga utformning de fått. Flera av dem som är positiva till att möjligheten att föreskriva om miljökvalitetsnormer införs, däribland *LO* tycker att det med hänsyn till att ytterligare frågor behöver klarläggas är motiverat att införa dem successivt. Enligt *Kommunförbundet* innebär en övergång till författningsstyrda kvalitetsnormer en maktförskjutning till de statliga

myndigheterna. Hur stor den blir kan förbundet nu inte överblicka eftersom konkretisering sker först genom föreskrifterna och denna oklarhet kan förbundet inte acceptera.

## Bakgrund och nuvarande bestämmelser

### *Svenska regler*

Miljölagstiftningen syftar till att skydda människor och miljö från skador och olägenheter. Några direkt i lag angivna gränsvärden för vilken miljöpåverkan i olika avseenden som kan godtas finns inte. Enligt 14 a § hälsoskyddslagen får dock regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om sådana gränsvärden för högsta tillåtna halt i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly som inte får åsidosättas på grund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Regeringen får enligt paragrafen också, om det behövs, meddela föreskrifter om sådana gränsvärden som går utöver de försiktighetsmått som följer av medlemskapet. En kommun skall, om det kan antas att gränsvärdena kan komma att överskridas, mäta förekomsten i luften av föroreningar samt redovisa mätningar och sådana mätresultat. Föreskrifter som kan innehålla gränsvärden är främst tänkta att vara de tillämpande myndigheterna till hjälp och läggas till grund för myndighetsbeslut. Naturvårdsverket har enligt 9 b § hälsoskyddsförordningen (1983:616) fått bemyndigande av regeringen att utfärda föreskrifter enligt angivna bestämmelse och har med stöd av bemyndigandet utfärdat föreskrifter om högsta tillåtna halt i luft av svaveldioxid, SNFS 1993:10, av sot (svävande partiklar), SNFS 1993:11, och av kvävedioxid, SNFS 1993:12.

Naturvårdsverket har även tagit fram riktlinjer och bedömningsgrunder som har karaktären av allmänna råd eller aktionsprogram. Det är bl.a. riktvärden för luftkvalitet i tätorter avseende koloxid, svaveldioxid och sot. Riktvärdena skall i första hand utnyttjas av länsstyrelserna och kommunerna. De skall utgöra underlag för kommunernas planering vad gäller trafik, energi och bebyggelse. Naturvårdsverket har också utarbetat allmänna råd i vilka anges hur mätningarna bör ske och beräkningsmetoder. Mer långsiktiga luftkvalitetsmål har angivits i aktionsprogrammet mot luftföroreningar. Där finns angivet kritiska belastningsgränser bl.a. för svavel och kväve med beaktande av hur känslig marken är.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även enligt 8 § hälsoskyddslagen meddela föreskrifter om vattnets beskaffenhet i vissa badanläggningar och strandbad och om kontrollen av sådant vatten. Naturvårdsverket har enligt 9 c § hälsoskyddsförordningen bemyndigats att utfärda sådana föreskrifter vilket verket gjort beträffande strandbadvatten i SNFS 1996:6.

Socialstyrelsen och Boverket har utarbetat allmänna råd för inomhusmiljön. Gränsvärden finns t.ex. för radonförekomst i befintlig bebyggelse och i nybebyggelse.

I detta sammanhang bör lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud nämnas. Enligt den lagen får regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen, om luftföroreningarna i kommunen innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker. Regeringen har i förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud föreskrivit att Göteborgs kommun får meddela föreskrifter om tillfälliga bilförbud samt vilka föroreningar som innebär akuta hälsorisker.

Ännu en bestämmelse som är näraliggande finns i 147 § andra stycket 1 vägtrafikkungörelsen (1972:603), VTK. Enligt den bestämmelsen får en kommun meddela lokala trafikföreskrifter om förbud mot trafik med fordon av visst slag eller fordon med last av viss beskaffenhet eller, i särskilt miljö känsliga områden av tätorter, förbud med sådana dieseldrivna bussar med totalvikt över 3,5 ton eller dieseldrivna tunga lastbilar som inte enligt bilavgasförordningen (1991:1481) tillhör en viss miljöklass. Bestämmelsen infördes den 1 juli 1992 och behandlas i propositionen En god livsmiljö, 1990/91:90 s. 326 ff.

Med stöd av bestämmelsen i 147 § VTK har Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner beslutat att införa en miljözon i sina centrala områden fr.o.m. den 1 juli 1996. Enligt besluten gäller förbud för trafik med dieseldrivna lastbilar och bussar över 3,5 ton som inte är miljöklassade, med vissa generella undantag samt vissa särskilda undantag, de omfattar bl.a. endast fordon registrerade i Sverige.

### *EG-regler*

EG:s ministerråd har, förutom de mer tekniska direktiven, även antagit ett antal direktiv innehållande miljö kvalitetskrav i fråga om luft, vatten och mark. Såväl gränsvärden som vägledande värden används i direktiven. Gränsvärdena syftar i allmänhet direkt till att skydda människornas hälsa. De uttrycks i fråga om luftföroreningar som halter av vissa ämnen som inte får överskridas. Riktvärdena syftar i fråga om luftvård mer till att tillgodose de långsiktiga miljökraven. Miljö kvalitetsdirektiven innehåller i allmänhet också bestämmelser om att medlemsländerna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att kravreglerna i direktiven skall uppfyllas. I allmänhet är kraven förenade med rapporteringsskyldighet till EU-kommissionen om direktiven inte skulle uppfyllas inom angivna tidsgränser. I vissa fall föreligger en skyldighet att samråda med grannländer. Bestämmelser finns också om mät- och provtagningsmetoder.

EG-direktiv som har karaktären av miljö kvalitetsnormer för luft är Rådets direktiv (80/779/EEG) av den 15 juli 1980 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar, ändrat genom direktivet (89/427/EEG), direktiv (82/884/EEG) av den 3 december 1982 om gränsvärde för bly i luften

och direktiv (85/203/EEG) av den 7 mars 1985 om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid. I direktiv (80/779/EEG) om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar samt i direktiv (85/203/EEG) om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid fastställs gränsvärden för svaveldioxid och svävande partiklar respektive för kvävedioxid i luft i direktivens bilaga 1. Medlemsstaterna skall säkerställa att koncentrationerna inte överstiger detta gränsvärde. I bägge direktivens bilaga 2 fastställs vidare vägledande värden för svaveldioxid och svävande partiklar respektive för kvävedioxid i luft. Dessa värden skall tjäna som skydd för hälsa och miljö på lång sikt. För områden där en medlemsstat anser att det är nödvändigt att vidta särskilda åtgärder till skydd för miljön, skall lägre värden än dessa vägledande värden fastställas. I direktiv (82/884/EEG) om gränsvärde för bly i luften fastställs ett gränsvärde för bly i luften som inte får överskridas. Enligt alla tre direktiven får strängare gränsvärden införas och vidare skall medlemsstaterna upprätta mätstationer för att få fram mätuppgifter för att kunna tillämpa direktiven. Enligt ett nytt direktiv (96/62/EG) av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten skall nya gränsvärden och tröskelvärden för luft fastställas för ett antal föroreningar som anges i direktivets bilaga 1. De ämnen som omfattas av de tre här tidigare nämnda direktiven bör enligt detta nya ramdirektiv behandlas först vid översynen. Ramdirektivet har även regler om bl.a. att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att uppnå målen enligt direktivet.

Det finns även direktiv för kvalitetskrav beträffande vatten. När det gäller dricksvatten är det dels direktiv (75/440/EEG) av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna, dels direktivet (80/778/EEG) om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten. Enligt ytvattentäktedirektivet 75/440 skall medlemsstaterna vidta åtgärder för att se till att ytvatten uppfyller de krav på värden som fastställs enligt direktivets artikel 3. Enligt den artikeln skall för provtagningspunkter fastställas värden som skall gälla för ytvatten för parametrar enligt direktivets bilaga 2. De värden som fastställs får inte vara mindre stränga än de som anges i bilagans spalt I, men medlemsstaterna skall sträva efter att tillämpa de strängare värden som finns i bilagans spalt G. Vidare skall medlemsstaterna utarbeta ett åtgärdsprogram för förbättring av ytvatten. I direktiven finns även regler om provtagning och mätning. Dessutom har rådet utfärdat ett särskilt direktiv (79/869/EEG) av den 9 oktober 1979 om mätmetoder samt provtagnings- och analysfrekvenser avseende ytvatten för dricksvattenframställning i medlemsstaterna.

För badvatten finns direktiv (76/160/EEG) av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten. Enligt direktivet skall medlemsstaterna för alla badplatser eller för varje enskild badplats fastställa de värden som skall gälla för badvatten i fråga om de parametrar som anges i bilagan till direktivet. Direktivet gäller enligt artikel 1 allt rinnande eller stillastående sötvatten och havsvatten, i vilket antingen bad uttryckligen är tillåtet eller inte förbjudet och traditionellt utövas av ett stort antal badare, det gäller dock inte vatten i simbassänger. Direktivet innehåller omfattande regler



om provtagning. Det finns också två direktiv om kvalitet på fiskevatten, dels direktiv (78/659/EEG) av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden, dels direktiv (79/923/EEG) av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav på skaldjursvatten. Enligt sötvattenfiskedirektivet 78/659 skall medlemsstaterna välja ut de vattendrag de anser behöver skyddas eller förbättras i kvalitet. Vattendragen skall indelas i laxfiskvatten och karpfiskvatten, vilket är vatten även för gädda, abborre och ål. För dessa vattendrag skall enligt artikel 3 fastställas värden på parametrar som anges i direktivets bilaga 1. De värden som fastställs får inte vara mindre stränga än de i bilagans kolumn I och skall i mesta möjliga mån iaktta värdena i kolumn G. Program skall fastställas för hur föroreningar skall bekämpas och hur de utvalda vattendragen inom fem år efter urvalet uppfyller de gränsvärden som fastställts enligt artikel 3. Provtagningar skall göras, lägsta godkända frekvens anges i bilaga 1.

Skaldjursvattendirektivet (79/923/EEG) är tillämpligt på kustvatten och bräckvatten som enligt vad som anges av medlemsstaterna behöver skyddas eller förbättras för att göra det möjligt för skaldjur (blötdjur som tillhör klasserna snäckor eller musslor) att leva och växa till i dessa vatten och på så sätt bidra till en hög kvalitet på sådana skaldjursprodukter som direkt äts av människan. Direktivet innehåller liknande regler som fiskevattendirektivet. Även enligt skaldjursdirektivet skall enligt artikel 3 fastställas värden på parametrar som anges i en bilaga till direktivet. De värden som fastställs får inte vara mindre stränga än de i bilagans kolumn I och staterna skall sträva efter att nå värdena i kolumn G. Program skall fastställas för att minska föroreningar och säkerställa att de angivna vattnen inom sex år efter direktivets anmälan uppfyller de värden som fastställts enligt artikel 3 och kolumnerna G och I i bilagan. Vidare skall provtagning göras med vissa lägsta frekvenser som är fastställda i bilagan.

Vidare bör nämnas direktiv (91/676/EEG) av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket. Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening. Medlemsstaterna skall för att uppnå en allmän skyddsnivå mot föroreningar utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed utifrån en bilaga till direktivet som kan tillämpas av jordbrukarna på frivillig basis. Medlemsstaterna skall vidare utifrån kriterier i en annan bilaga förteckna vatten som är förorenade och ange som känsliga områden alla områden från vilka avrinning sker till de förtecknade områdena. Om medlemsstaten upprättar och tillämpar åtgärdsprogram för att uppnå syftet med direktivet utifrån en tredje bilaga behöver känsliga områden inte anges.

Ett stort antal av EG:s mer tekniska direktiv innehåller också kvalitetsmål och kan ses som en form av kvalitetsnormer för miljön.

De kravnivåer avseende miljöskydd som EG:s regler innehåller är generellt sett uppfyllda genom den nuvarande svenska miljöpolitiken. Endast sådana bestämmelser i de aktuella miljödirektiven som saknar motsvarighet i den svenska lagstiftningen och som innehåller direkta

lagstiftningskrav eller krav vars uppfyllande i Sverige förutsätter lagstiftning har ansetts kräva transformering till den svenska rättsordningen. I propositionen med anledning av EES-avtalet (prop. 1992/93:60, bet. 1992/92:JoU10, rskr.1992/93:139) lämnade regeringen en redovisning av vilka EG-direktiv på miljöområdet som föranledde lagstiftningsåtgärder för genomförandet av EES-avtalet. Ändringar för att tillgodose krav på miljö kvalitetsnormer har som angetts tidigare gjorts i 14 a § hälsoskyddslagen. Regeringen fann då att den lagreglering som är direkt nödvändig till följd av direktiven är föreskrifter om mätverksamheten och att denna reglering lämpligen borde ske genom tillägg i hälsoskyddslagen. Regeringen konstaterade vidare att även om regler om mätning av luftföroreningar införs med stöd av hälsoskyddslagen så är det genom olika administrativa förfaranden, dvs. en kombination av tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen, fysisk planering inklusive trafikplanering och åtgärder vid genomförandet av planerna i form av förbud som en norm i praktiken kan iaktas. En kvalitetsnorm kan därför i första hand bli styrande för myndigheternas verksamhet och endast indirekt beröra medborgarna.

Regeringen har i samband med medlemskapet i EES och EU ansett att det inte krävs några särskilda åtgärder för att i Sverige kunna minska halterna av luftföroreningar så att gränsvärden och vägledande värden i miljö kvalitetsdirektiven inte överskrids. Även om direktiven alltså inte kräver åtgärder i form av lagstiftning för att minska luftföroreningar krävdes enligt EES-avtalet och senare vårt medlemskap i EU att vi anpassar vår lagstiftning till de krav om miljö kvalitetsnormer m.m. som finns i direktiven. Som redogjorts för har ytterligare lagstiftningsåtgärder vidtagits.

Tilläggas bör att kommissionen har lämnat ett förslag på ramdirektiv för vattenresurser som skall ersätta direktiv (75/440/EEG) om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna, direktiv (79/869/EEG) om mätmetoder samt provtagnings- och analysfrekvenser avseende ytvatten för dricksvattenframställning i medlemsstaterna, direktiv (78/659/EEG) om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden, direktiv (79/923/EEG) om kvalitetskrav på skaldjursvatten samt grundvattendirektivet (80/68/EEG). Det sistnämnda direktivet behandlas i avsnitt 4.14.2. Ramdirektivet, som planeras vara klart att anta för rådet sommaren 1998, skall även ersätta rådets beslut 77/795/EEG av den 12 december 1977 om ett gemensamt förfarande för utbyte av information om kvaliteten på sött ytvatten inom gemenskapen.

**Skälen för regeringens förslag:** Genom de regler om miljö kvalitetsnormer som regeringen nu föreslår i miljöbalken kommer samtliga EG-direktiv om miljö kvalitetsnormer att kunna genomföras.

Miljöproblemen har under de senaste åren ändrat karaktär. Skadeeffekterna är mer storskaliga än tidigare och orsakssammanhangen mer komplicerade. De diffusa utsläppen från jordbruk, biltrafik m.m. har fått allt större betydelse. Även miljöförhållandena i andra länder påverkar vår egen situation i hög grad. Utöver den nuvarande individuella prövningen

finns det därför behov av mer samordnade miljöinsatser och kostnadseffektiva lösningar.

Det finns ett behov av att komplettera hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken med normer som mer direkt avser miljötillståndet. Det är en förutsättning för att flera av de miljöpolitiska målen skall kunna följas upp. Ett miljöarbete som bygger på att mäta miljö kvalitet stämmer bättre överens med sådana övergripande miljömål som är formulerade som kvalitetsmål. Ett sådant system bör också kunna skapa förutsättningar för en bättre styrning och prioritering av miljöinsatserna i landet och internationellt och ge underlag för strävandena att inom vissa områden samordna miljöinsatserna mot en maximal miljöeffekt.

Allmänt kan sägas att det finns ett stort antal gräns- och riktvärden avseende vad som skall regleras i miljöbalken. Dessa har tagits fram efter olika principer. Det föreligger därför ett behov av samordning för att klarlägga vilken lägsta miljö kvalitet som kan godtas utifrån vetenskapliga kriterier. Ett system med miljö kvalitetsnormer bör kunna vara ett sätt att täcka detta behov. En prioritering av vilka normer som bör tas fram måste ske. När regeringen skall bestämma miljö kvalitetsnormer bör det i första hand vara de krav på normer som uppställs i EG-direktiv som skall utgöra utgångspunkten. Denna fråga berörs också i författningskommentaren till 5 kap. 2 §.

Med hänsyn till att miljö kvalitetsnormer är någonting nytt och att normerna kan gälla stora områden, både flera kommuner och flera län eller hela landet, ges regeringen rätten att utfärda miljö kvalitetsnormerna. I de fall EG-direktiv medför att en miljö kvalitetsnorm måste föreskrivas, får dock regeringen överlåta till en myndighet att meddela normen i de fall de värden som skall föreskrivas helt överensstämmer med dem i rättsakten från EU.

#### 4.10.2 Utformningen av miljö kvalitetsnormer

**Regeringens förslag:** Miljö kvalitetsnormer skall vara föreskrifter om lägsta godtagbara miljö kvalitet i fråga om mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens förslag. Utredningens förslag att en norm kan avse förekomst av någon viss organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av miljö tillståndet begränsas dock till vatten.

**Remissinstanserna:** *Koncessionsnämnden* anser att tillämpningen på nytillkommande verksamheter inte föranleder problem men att tillämpningen på befintlig verksamhet starkt kan ifrågasättas. Även *Svea hovrätt* har liknande synpunkter och anser att ingripanden mot pågående verksamhet kan resultera i krav på ersättning. *Industriförbundet* och *SAF* anser att den praktiska tillämpningen måste förtydligas samt att större respekt måste visas för befintliga tillstånd. *Kraftverksföreningen* har liknande synpunkter samt anser vidare att 6 kap. 2 § 4 i betänkandet som

innebär möjlighet att föreskriva om högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag eller delar av dem bör utgå ur balken. Även *Jordbruksverket* anser att sådana kvalitetsnormer för vatten gällande för hela landet eller stora regioner inte är tillämpliga. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* ser dock med tillfredsställelse på att normerna föreslås omfatta även nivåer för vattenstånd och flöde i vattendrag. *Naturvårdsverket* anser att det är utmärkt att det i betänkandet slås fast att miljökvalitetsnormer även kan användas för att bevara biologisk mångfald men anser vidare att förutsättningarna för biologisk mångfald inte ryms inom de fyra punkterna i 6 kap. 2 § i betänkandet. *Naturvårdsverket* föreslår därför att det läggs till en femte punkt med innebörd att högsta eller lägsta förekomst i miljön av fysiska eller biologiska eller andra förutsättningar för biologisk mångfald skall kunna anges. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser också att en norm bör kunna omfatta naturvärden eller olika aspekter på biologisk mångfald. *LRF* och *Skogsägarnas Riksförbund* motsätter sig att miljökvalitetsnormer för skydd av den biologiska mångfalden utfärdas.

Ett flertal länsstyrelser, däribland de i *Östergötlands* och *Skaraborgs län*, har betonat att deras arbete med den regionala miljöstrategin, STRAM, kan utgöra ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med miljökvalitetsnormer. *Borås kommun* har haft samma synpunkt. *SMHI* anser att lagförslaget inte medger användning av de effektkriterier som forskningen kan komma med i framtiden och att förslaget därför inte ligger i linje med utvecklingsarbetet inom framför allt Oslo- och Pariskommissionerna. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* är kritisk och anser att en allvarlig brist är att utländska erfarenheter inte analyserats samt att det är oklart vilken rättsverkan miljökvalitetsnormer har och hur de skall genomföras.

**Skälen för regeringens förslag:** Lägsta godtagbara miljö kvalitet kan fastställas enligt två olika principer. Vad som skall anses vara godtagbar miljö kvalitet kan enligt ett synsätt grundas på enbart kunskaper om vad människan och naturen kan anses tåla i fråga om störningar av olika slag. Alternativt kan de tekniska och ekonomiska förutsättningarna vägas in redan i samband med att godtagbar miljö kvalitet fastställs. I båda fallen måste dock en bedömning av vad som kan anses vara godtagbart göras.

Regeringens bedömning är att en godtagbar miljö kvalitet bör, som Miljöbalksutredningen föreslagit, fastställas enbart enligt det första alternativet, dvs. utifrån kunskaper om vad människan och naturen tål utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden. Då ges klar information om de faktiska miljöriskerna och det skapas incitament för ett fortsatt miljöförbättringsarbete i Sverige. Tekniska och ekonomiska förhållanden kan däremot sedan ha betydelse för vilka åtgärder som kan och bör vidtas med anledning av miljö kvalitetsnormen då dessa åtgärder bör vara så kostnadseffektiva som möjligt. Bedömningen av vad som kan anses utgöra godtagbar miljö kvalitet måste givetvis ske med största omsorg. Vad gäller hälsoskydd måste en särskilt betryggande säkerhetsmarginal tillämpas.

I de fall det finns skäl att fastställa lägsta godtagbara miljö kvalitet skall föreskrifter i vilka denna anges meddelas och dessa skall vara styrande. I

de fall det finns skäl att fastställa miljö kvalitetsmål även då det inte finns förutsättningar för att meddela en miljö kvalitetsnorm, bör detta ske i form av riktlinjer. Sådana riktlinjer bör därför inte regleras i samband med regleringen av miljö kvalitetsnormer. Som tidigare nämnts finns redan idag ett stort antal sådana riktlinjer framtagna.

En miljö kvalitetsnorm skall avse ett visst geografiskt område eller hela landet. Området den omfattar kan alltså vara av mycket olika storlek. Normen kan omfatta exempelvis ett vattendrag, en del av en kommun eller hela kommunen, flera kommuner eller flera län. Normen kan även omfatta vissa typer av områden. Som flera remissinstanser bl.a. *Naturvårdsverket* och *SGU* har berört, kan de givetvis även gälla förorenade områden.

Miljö kvalitetsnormer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter. Naturvårdsverket föreslår i sitt remissvar att orden "av betydelse" skall strykas eftersom det enligt verket innebär att påverkan på känsliga grupper av människor accepteras. Detta är dock en missuppfattning av förslaget. Förslaget innebär för det första att det för människor räcker med olägenheter av betydelse medan det för miljön och naturen krävs påtagliga olägenheter. Alltså krävs det lägre föroreningsnivåer eller störningsnivåer för människor än för miljön och naturen. Dessutom är avsikten, vilket även angetts i författningskommentaren, att när miljö kvalitetsnormer fastställs skall beaktas vad den känsligaste delen av befolkningen samt de mest känsliga ekosystemen kan utsättas för.

Miljö kvalitetsnormer får avse högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter och biotekniska organismer, som inte får överskridas eller underskridas efter en viss tidpunkt. Normer kan även avse högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan miljö störning som inte får överskridas.

*SMHI* skriver i sitt remissvar att utsläppsvillkor uttryckta som koncentrationer eller mängd per tidsenhet är trubbiga instrument som inte säger något om effekterna i miljön. *SMHI* anser att en styrning genom effektkriterier skulle göra det möjligt att bättre skydda miljön men att det i praktiken ännu stöter på stora svårigheter, då sambandet mellan dos och effekt inte är särskilt väl kända. När det gäller *SMHI*'s farhågor att lagförslaget inte medger användning av de effektkriterier som forskningen kan komma med i framtiden och att förslaget därför inte ligger i linje med utvecklingsarbetet inom framför allt Oslo- och Paris-kommissionerna, vill regeringen understryka att miljö kvalitetsnormer inte är utsläppsvillkor uttryckta som koncentrationer eller mängd per tidsenhet. Normerna skall inte reglera vad som är tillåtet att släppa ut, dvs. utsläppsmängder utan ange den miljö kvalitet som skall finnas, den högsta mängd eller belastning som får förekomma i miljön uttryckt exempelvis som högsta eller lägsta förekomst av en viss kemisk produkt. En norm skall som angetts tidigare bestämmas utifrån vad människan och naturen tål utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden. Detta kan sedan i sin tur innebära att utsläppen i det område som normen

avser måste begränsas på olika sätt för att se till att normen inte överträds. Då bör givetvis hänsyn tas till vilka effekter olika utsläpp har på belastningen och hur dessa påverkar möjligheterna att uppnå den miljökvalitetsnorm som har bestämts.

Även nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem eller vattendrag föreslås kunna anges i normer. Denna sista punkt bygger ursprungligen på ett förslag från Miljöskyddskommittén i följdlagstiftningsbetänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1994:96) och som Miljöbalksutredningen omarbetat något. *Kraftverksföreningen* anser att möjligheten att föreskriva om sådana normer bör utgå ur balken, eftersom i efterhand utfärdade miljökvalitetsnormer kan komma att spolia de vattendomar som gäller i vattensystem. *Jordbruksverket* skriver att sådana normer i och för sig kan ha betydelse för vattnets kvalitet, men kan också kräva radikala ingrepp i naturen för att uppnås. Verket anser att de av utredningen aktualiserade problemen med bevattningsuttag är mycket lokalt betingade och att sådana normer gällande för hela landet eller stora regioner därför inte är tillämpliga. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* ser dock med tillfredsställelse på att normerna föreslås omfatta även nivåer för vattenstånd och flöde i vattendrag. Länsstyrelsen anser att en tillämpning i detta avseende bör kunna ersätta en stor del av tillståndsprovningen av bevattningsuttag och bör kunna underlätta tillsynen av sådana samt att bestämmelsen bör kompletteras med möjlighet att ange nivån för grundvattenstånd.

Vad Kraftverksföreningen anfört bör inte föranleda att bestämmelsen utgår eftersom en miljökvalitetsnorm inte automatiskt tar över meddelade tillstånd. Däremot kan en norm medföra att tillstånden måste omprövas. Inte heller vad Jordbruksverket anfört utgör skäl att låta bestämmelsen utgå eftersom de normer som här kan bli aktuella troligtvis kommer att omfatta enskilda vattendrag eller mindre områden.

Det pågår som tidigare nämnts ett arbete inom EU med att ta fram ett ramdirektiv för vattenresurser. Detta kommer enligt det förslag från kommissionen som föreligger att omfatta såväl ytvatten som grundvatten och direktivet är avsett att främja en hållbar utveckling både när det gäller kvalitet och kvantitet beträffande vatten. Därför är det lämpligt att i enlighet med Länsstyrelsens i Kristianstads län förslag utöka bestämmelsen till att även omfatta nivån för grundvattenstånd.

Det saknas normalt skäl att meddela miljökvalitetsnormer i de fall där den föreliggande miljökvaliteten väl ryms inom gränsen för vad som får betraktas som godtagbart och miljöutvecklingen i området inte heller är sådan att det finns en risk för att denna gräns överskrids. Miljökvalitetsnormer skall dock alltid meddelas om det krävs för att Sveriges internationella förpliktelser skall uppfyllas.

När regeringen skall bestämma miljökvalitetsnormer bör det som angetts tidigare i första hand vara de krav på normer som uppställs i EG-direktiv som skall utgöra utgångspunkten. Vidare bör bl.a. de mätresultat och andra data som den nationella och regionala miljöövervakningen regelbundet tar fram om miljötilståndet i landet utgöra en viktig del av beslutsunderlaget. Dessutom bör som ett flertal länsstyrelser har betonat, däribland de i *Östergötlands* och *Skaraborgs län*, länsstyrelsernas arbete

med den samlade regionala miljöstrategin (STRAM) kunna utgöra ett underlag för arbetet med miljökvalitetsnormer.

Innan en norm utfärdas som inte föranleds av ett EG-direktiv bör en konsekvensanalys göras. En sådan analys bör avse både vad en norm skulle medföra för samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för verksamhetsutövare samt vad konsekvenserna skulle bli om någon norm inte utfärdades. Då bör givetvis även analyseras om andra åtgärder än utfärdande av en norm kan vidtas som är tillräckliga för att komma till rätta med den förorenings- eller störningssituation som föreligger. I samband med att en norm utfärdas bör även göras en särskild beräkning av de kostnader som kan antas uppkomma med anledning av åtgärder som är nödvändiga för att normen skall kunna iakttas.

En miljökvalitetsnorm bör rikta sig mot myndigheter och kommuner och skall vara bindande såtillvida att kommunerna och myndigheterna är skyldiga att i sin prövning av tillåtlighets-, tillstånds- och anmälningss- ärenden samt dispenser och godkännanden säkerställa att normen uppfylls. Detta gäller även vid tillsyn och andra åtgärder. Tillsynsmyndigheterna skall se till att verksamheter inte bedrivs så att de medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Kommuner och myndigheter skall även iakttä normer vid planering och planläggning.

Föreskrifterna om miljökvalitetsnormer bör förutom utifrån kraven i EG-rättsakter bestämmas utifrån det miljötillstånd och den miljökvalitet som eftersträvas och som har ställts upp t.ex. av riksdagen.

Miljökvalitetsnormer skall kunna användas dels för att komma till rätta med rådande miljöproblem, dels för att undvika framtida. Om de fastläggs utifrån den princip som här förordats saknas anledning att tillämpa olika miljökvalitetsnormer vid prövningen av befintliga och nya verksamheter.

För att lösa de storregionala och globala miljöproblemen krävs internationella åtgärder. Om Sverige har normer för miljökvalitet och dessa överskrids eller inte kan uppnås på grund av föroreningar som kommer från andra länder kan detta utgöra ett argument för gemensamt genomförande av olika miljöåtgärder och användas vid förhandlingar för att påverka den internationella miljöpolitiken inom EU och i andra internationella sammanhang. De direktiv om miljökvalitet som hittills tagits fram inom EU, och som i första hand avser skyddet av hälsan, verkar i viss mån ha anpassats till tekniska och ekonomiska förhållanden. Direktiven om miljökvalitet har emellertid karaktären av minimiregler och Sverige kan därför, även efter vårt medlemskap i EU, fastställa strängare värden om det finns skäl för det. Detta framgår också numera av 14 a § andra stycket hälsoskyddslagen beträffande gränsvärden för luftföroreningar.

Miljöbalksutredningen föreslog även att det i en norm skulle kunna anges högsta eller lägsta förekomst i mark, vatten, luft eller naturen i övrigt av någon viss organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön. En sådan organism skulle alltså fungera som en indikator på tillståndet i miljön. En bedömning av miljökvaliteten skulle då kunna ske genom att mäta ekosystemens sammansättning, t.ex. förekomsten av arter eller deras individantal samt olika förändringar i systemet.

Flera remissinstanser har tagit upp frågan om miljökvalitetsnormer avsedda för att skydda den biologiska mångfalden. *Naturvårdsverket* anser att det är utmärkt att det i betänkandet slås fast att miljökvalitetsnormer även kan användas för att bevara biologisk mångfald men anser att förutsättningarna för biologisk mångfald inte ryms inom de fyra punkterna i utredningens förslag till 6 kap. 2 § som anger vad en norm kan avse. Det kan enligt verket gälla miljökvalitet i form av landskapselement, biotoper och habitat, substrat (t.ex. död ved) m.m. Därför föreslår verket ett tillägg av en femte punkt att högsta eller lägsta förekomst i miljön av fysiska eller biologiska eller andra förutsättningar för biologisk mångfald skulle kunna anges. *Länsstyrelserna i Värmlands och Skaraborgs län* anser att en norm bör kunna omfatta naturvärden eller olika aspekter på biologisk mångfald. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det bör finnas möjlighet att som miljökvalitetsnorm föreskriva ett visst minsta antal individer av viss art (t.ex. för visst rovdjur) eller visst antal biotoper av visst slag i ett område. *LRF* och *Skogsägarnas Riksförbund* motsätter sig att miljökvalitetsnormer för skydd av den biologiska mångfalden utfärdas.

Miljökvalitetsnormer skall som framgått tidigare ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för eller miljön eller naturen kan belastas med utan fara. Detta innebär att redan av det skälet är de förutsättningar som *Naturvårdsverket* och *Fakultetsnämnden* m.fl. föreslår i sina remissvar, t.ex. biotoper och habitat, inte lämpliga att föreskriva i en norm. Förutsättningarna för att sådana skall bevaras och bildas uppnås genom att föroreningsnivåer och störningsnivåer hålls på en för dessa ofarlig nivå. Biotoper och habitat m.fl. får dessutom skydd genom andra regler i balken, framför allt bestämmelserna i 7 och 8 kap. om skydd av områden och skydd av djur- och växtarter. Avsikten med den av utredningen föreslagna punkten att i en norm skulle kunna anges förekomsten i naturen av någon viss organism till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön har aldrig varit att exempelvis biotoper och habitat i sig skulle kunna föreskrivas i en norm. *LRF:s* och *Skogsägarnas* synpunkter ger intryck av att även de uppfattat förslaget så, vilket skulle kunna förklara deras farhågor som alltså varit obefogade.

De olika tolkningar som remissinstanserna gjort visar dock enligt regeringens bedömning att bestämmelsen att i en norm skulle kunna anges högsta eller lägsta förekomst i mark, vatten, luft eller miljön i



övrigt av någon viss organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön fortfarande förefaller svårtolkad och uppfattas olika.

Miljökvalitetsnormer avseende organismer till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön kan vara ett värdefullt instrument i miljöarbetet. Det gäller framför allt beträffande vattenlevande organismer. Redan i dag mäter tillsynsmyndigheter förekomsten av organismer av olika slag som kan tjäna som indikatorer av tillståndet i miljön, framför allt i vatten. Sådana mätningar har visat sig vara betydelsefulla för att kunna bedöma miljötillståndet. Med hänsyn till de olika uppfattningar som har redovisats bland remissinstanserna är det enligt regeringens bedömning lämpligt att nu begränsa möjligheterna att föreskriva om normer för s.k. bioindikatorer till yt- och grundvatten. Exempel på sådana indikatorer kan vara förekomsten av alger i insjöar eller kustvatten som kan utnyttjas som mått på vattnets näringstillstånd. När det gäller frågan om att kunna föreskriva om normer avseende bioindikatorer beträffande mark, luft och miljön i övrigt bör ytterligare erfarenheter av miljökvalitetsnormer ha vunnits innan det kan bli aktuellt.

Enligt regeringens bedömning ryms förutsättningarna för biologisk mångfald inom de tre punkterna i 5 kap. 2 § andra stycket beträffande vad en norm kan ange. Enligt paragrafens p. 1 kan i en norm anges högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer. Som framgår av författningskommentaren till den paragrafen kan det exempelvis vara halten av vissa tungmetaller såsom bly, kadmium eller kvicksilver. Det kan också vara halten av svavel- och kvävedioxid, syrehalten eller pH-värdet. Det innebär att många av de förutsättningar som krävs för biologisk mångfald kan regleras genom miljökvalitetsnormer, exempelvis pH-värdet i en sjö. Miljökvalitetsnormer avsedda att skydda den biologiska mångfalden kan alltså, som avsikten var även med utredningens förslag, utfärdas för exempelvis luft inom ett område eller för ett visst vattendrag som är så förorenat eller försurat att någon art kan befaras slås ut.

Vad som kan anses vara godtagbar miljö kvalitet måste anpassas till de lokala förhållandena. Detta kan illustreras med de skillnader i fråga om övergödningseffekter som finns mellan sötvattenmiljöer och havsvattenmiljöer. De ämnen som i första hand är aktuella i sammanhanget är fosfor- och kväveföreningar. Den fosfor som tillförs vattendragen kommer i stor utsträckning från bostäder, livsmedelsindustrier och jordbruk. Merparten av det kväve som tillförs vattendragen kommer från nedfall av luftföroreningar från biltrafiken och jordbruket. De aktuella gödningsämnen har emellertid olika stor betydelse i sötvatten- respektive havsvattenmiljöer. Tillgången på fosfor har en avgörande betydelse för tillväxten av biologiskt material i sjöar medan kväveföreningar har större betydelse i havsmiljöerna. Således kan olika miljökvalitetsnormer behövas beroende på vilken miljö det är frågan om. Sjöar uppvisar dessutom stora skillnader sinsemellan. I en naturligt näringsrik sjö är fosforhalterna normalt högre än i en naturligt

#### 4.10.3 Tillämpningen av miljö kvalitetsnormer

**Regeringens förslag:** Myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer som har meddelats uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, utövar tillsyn och meddelar föreskrifter. Kommuner och myndigheter skall även iaktta normer vid planering och planläggning.

Tillstånd skall inte få beviljas för verksamheter som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Tillstånd skall få omprövas i vissa avseenden om en verksamhet med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Åtgärdsprogram skall upprättas av regeringen eller myndigheter som regeringen bestämmer såsom länsstyrelser eller kommuner, om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas eller krävs enligt en rättsakt från EU.

Ett åtgärdsprogram skall få omfatta all verksamhet som kan påverka de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Regeringen skall få föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens. Utredningen hade dock föreslagit att åtgärdsprogram skulle kunna överklagas till regeringen av enskilda och organisationer. Vidare föreslogs att ett tillstånd skulle kunna inte bara omprövas utan även återkallas om en verksamhet påtagligt medverkar till att en norm överträds.

**Remissinstanserna:** *Försvarsmakten* kan inte godta att en kommun kan få upprätta ett åtgärdsprogram som kan omfatta militär verksamhet och föreslår att 5 § kompletteras så att det lägst är länsstyrelserna som kan upprätta åtgärdsprogram som berör *Försvarsmakten*. *Vägverket* anser att väghållaren i stället för kommunen skall bedöma vilka åtgärder som ett åtgärdsprogram skall innehålla. *Räddningsverket* pekar på att de eventuella följderna av en olycka med tillfälligt men kraftigt förhöjda utsläppsnivåer bör beaktas vid bedömningen av om en miljö kvalitetsnorm är uppfylld. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att åtgärdsprogrammets rättsverkan är oklar. *Naturvårdsverket* anser att ett åtgärdsprogram alltid bör beslutas av en politisk instans. Flera länsstyrelser anser att om en norm omfattar flera län, bör beslut om åtgärdsprogram kunna fattas gemensamt av de berörda länsstyrelserna.

**Skälen för regeringens förslag:** Myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer som har meddelats uppfylls när de

prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden samt utövar tillsyn och meddelar föreskrifter. Regeringen vill understryka vikten av att de då ser till att verksamheter bedrivs så att miljö kvalitetsnormer kan uppfyllas och i framtiden bör en verksamhet inte tillåtas, om den skulle medföra att en miljö kvalitetsnorm inom ett geografiskt område överskrids. Kommuner och myndigheter skall även iaktta miljö kvalitetsnormer när de planerar och planlägger. Det innebär att planering och planläggning skall göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas.

### *Befintlig verksamhet*

När det gäller befintlig pågående verksamhet bör det i framtiden inte vara acceptabelt att en miljö kvalitetsnorm inom ett geografiskt område överträds. En skyldighet att utföra mätningar eller på annat sätt kontrollera om så är fallet föreligger för tillsynsmyndigheten om det kan antas att en miljö kvalitetsnorm överträds. Att kontrollera på annat sätt än genom mätningar kan vara att göra modell- och balansberäkningar. Genom sådana kan ibland omfattande och kostsamma mätningar undvikas och därigenom kan också olika väderförhållanden bättre simuleras. Sker ett överskridande bör olika åtgärder vidtas för att normen skall uppfyllas.

I de fall överskridandet av föreskriven lägsta godtagbara miljö kvalitet orsakas av en enskild verksamhet bör tillsynsmyndigheterna ingripa och besluta om åtgärder eller andra försiktighetsmått vid anläggningen.

I andra fall kommer förhållandena att vara sådana att den sammanlagda miljöpåverkan från många olika verksamheter i ett område är så stor att den inte ryms inom den miljö kvalitet som har fastställts som godtagbar. I dessa fall räcker det inte att ingripa mot enskilda verksamheter. Då bör vad Miljöbalksutredningen kallat ett åtgärdsprogram upprättas med syfte att nedbringa olägenheterna så att angiven miljö kvalitet kan uppnås och normen kan uppfyllas inom den tidpunkt som angetts. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* skriver i sitt remissvar att i miljö kvalitetsdirektiven används begreppet åtgärdsplan. Fakultetsnämnden anser att begreppet åtgärdsplan bättre motsvarar vad som behövs för en samordnad administrering och genomförande av miljö kvalitetsnormer och att det inte finns anledning att införa ett nytt begrepp när det redan finns ett ändamålsenligt begrepp i bruk.

Regeringen kan konstatera att när det gäller EU:s miljö kvalitetsdirektiv är det riktigt att det i flera av dessa används begreppet åtgärdsplan eller plan, t.ex. i direktiv 75/440/EEG om kvalitet på ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten, direktiv 82/884/EEG om gränsvärde för bly i luften och direktiv 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid. Det finns dock även exempel på direktiv där uttrycket åtgärdsprogram eller program används t.ex. i direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket och sötvattenfiskedirektivet 78/659/EEG. I kommissionens förslag till ramdirektiv för vattenresurser som skall ersätta bl.a. direktiv 75/440/EEG

om ytvattenkvalitet och direktiv 78/659/EEG om sötvattenfiske finns båda uttrycken använda. I förslaget finns bestämmelser om mera övergripande planer och i dessa skall ingå bl.a. mera detaljerade åtgärdsprogram (programme of measures). I det nya luftramediktivet 96/62/EG anges att en plan eller ett program skall utarbetas. Begreppen plan och program får anses vara i stort sett likvärdiga och i remissen valde regeringen att använda begreppet åtgärdsplan. Med hänsyn till att båda används i kommissionens förslag till ramdirektiv för vatten, där åtgärdsprogram avser sådana som omfattar mer detaljerade åtgärder väljer regeringen att nu, som Miljöbalksutredningen föreslog, använda uttrycket åtgärdsprogram för sådana. Som framgår längre fram kommer även begreppet åtgärdsplaner att användas, men det avser då mera övergripande planer.

*Lagrådet* skriver i sitt yttrande att i remissens motiv inte berörts frågan i vad mån en plan, alltså vad som i propositionen kallas program, skall anses utgöra föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen samt utvecklar detta på följande sätt: "Spörsmålet i vad mån planer av olika slag skall anses utgöra föreskrifter har emellertid fått en ingående belysning i samband med tillkomsten av plan- och bygglagstiftningen (se främst prop. 1985/86:1 s. 89 ff och bilaga 10 s. 209 ff, BoU 1986/87:1 s. 17 ff och 453 ff samt KU 1985/86:8 y). Vad som därvid stod i blickpunkten var bl.a. den konstitutionella valören av en sådan översiktsplan som varje kommun enligt 1 kap. 3 § plan- och bygglagen (1987:10) är skyldig att upprätta och som skall omfatta hela kommunens område. Under lagstiftningsärendets slutskede eftersträvades att ge reglerna om översiktsplan en sådan avfattning att en plan av detta slag inte skulle kunna uppfattas som bindande direktiv och således inte vara att hänföra till föreskrifter (BoU 1986/87:1 s. 28 ff). Detta har kommit till uttryck bl.a. genom att det i 1 kap. 3 § första stycket uttryckligen anges att en översiktsplan inte är bindande vare sig för myndigheter eller för enskilda.

Bestämmelserna i 5 kap. 6 § miljöbalksförslaget är däremot kategoriskt avfattade och det är svårt att uppfatta dem på annat sätt än att en åtgärdsplan i flera avseenden blir bindande i varje fall för de berörda myndigheterna och kommunerna. Detta betyder inte utan vidare att åtgärdsplaner i alla lägen är att hänföra till föreskrifter; av betydelse är härvidlag också i vad mån en plan omfattar endast ett konkret fall eller får mera generell giltighet liksom planens geografiska omfattning. Det går därför inte att göra ett generellt uttalande om i vad mån åtgärdsplanerna kommer att utgöra föreskrifter eller förvaltningsbeslut, utan detta kan vara beroende av utformningen och inriktningen av planen i det särskilda fallet. Eftersom regleringen i 5 § måste kunna betraktas som ett bemyndigande till regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen förenat med ett medgivande till s.k. subdelegation enligt 8 kap. 11 § får det här – till skillnad från vad fallet var vid tillkomsten av plan- och bygglagen – ingen avgörande betydelse för planernas giltighet om de är att hänföra till föreskrifter eller förvaltningsbeslut. Att märka är dock att, om en plan skall anses innefatta föreskrifter, det strikt måste iaktas att de håller sig inom ramen för de ämnen som enligt 8 kap. 7 §

regeringsformen över huvud taget kan bli föremål för delegation, dvs. – såvitt här är av intresse – skydd för hälsa samt natur- och miljövård."

Regeringen delar de synpunkter som Lagrådet framfört och konstaterar att detta inte föranleder några ändringar i förslaget.

Det förhållandet att en verksamhet med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds skall kunna utgöra grund för omprövning av tillstånd och villkor i meddelade tillståndsbeslut för verksamheter inom området. Därmed kan utsläppen nedbringas så att normen kan uppfyllas.

Det bör då vara möjligt och även lämpligt att ompröva tillståndsvillkoren för flera verksamheter i ett sammanhang genom s.k. gruppövning. Genom en sådan gruppövning kan fördelningen av de utökade kraven göras rättvis mellan dem som skall genomföra minskningen av utsläpp så att normen uppfylls. Sådan gruppövning bör göras när verksamhetsutövarna begär det. Även utan begäran kan en typ av gemensam prövning göras genom att tillståndsmyndigheten beslutar om gemensam handläggning av flera ansökningar om omprövning. Detta behandlas närmare i författningskommentaren till 5 kap. 4 §.

För att uppfylla en norm bör det också vara möjligt att meddela områdesföreskrifter av det slag som nu finns för miljöskyddsområden i miljöskyddslagen 8 a §. Bestämmelser om detta finns i 7 kap. 19-20 §§. Sådana föreskrifter kan gälla även för verksamheter som har tillstånd. Andra åtgärder kan vara att genom ändring av planer av betydelse för de diffusa utsläppen nedbringa dessa.

Det kan finnas skäl att upprätta åtgärdsprogram även för områden där miljökvaliteten är godtagbar men där det finns risk för försämring. Härigenom kan en negativ miljöutveckling i dessa områden undvikas.

Beror överskridandet på föroreningar från verksamheter utanför det av normen reglerade geografiska området kan åtgärder istället sättas in utanför detta område. Det innebär att det inte bara är verksamheter belägna inom det område som en norm omfattar som berörs av åtgärder, utan det gäller alla som medverkar till att en norm överträds.

Flera remissinstanser har tagit upp frågan om miljökvalitetsnormers inverkan på meddelade tillståndsbeslut. *Industriförbundet* och *Arbetsgivareföreningen* har framfört farhågor för att införandet av miljökvalitetsnormer minskar stabiliteten och förutsebarheten och anfört att systemet måste visa större respekt för befintliga tillstånd. Även andra remissinstanser, bl.a. *Koncessionsnämnden*, har framfört synpunkter om att rättssäkerheten kan urholkas för befintliga verksamheter genom att meddelade normer skulle kunna leda till att tillstånd helt eller delvis upphävs.

I detta sammanhang bör det betonas att en avvägning inom ramen för regelsystemet alltid måste ske mellan verksamhetsutövarnas intressen, möjligheten till kostnadseffektiva lösningar och hänsyn till miljön. Regelsystemet skall tillämpas på ett sådant sätt att tillräcklig trygghet för verksamhetsutövarna kan erhållas och näringslivet utvecklas, utan att föranleda miljöpåverkan utöver det godtagbara, när det gäller att skydda så viktiga värden som människors hälsa och miljön. Sådana överväganden faller väl inom ramen för avvägningar enligt 2 kap. 7 §.

Tillstånd får inte beviljas för verksamheter som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Sådan verksamhet skall få komma till stånd endast om utrymme för den skapas genom att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån så att normen inte överträds.

Det kan också uppkomma den situationen att ny verksamhet vill lokalisera sig i ett område där en miljökvalitetsnorm redan överträds och där etableringen inte ryms inom ramen för de åtgärder som skall vidtas enligt åtgärdsprogrammet för att nå den godtagbara miljökvaliteten. I det fallet där normen redan är överträdd räcker det inte att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån, eftersom belastningen i ett redan överbelastat område då skulle bli oförändrad. Ny verksamhet bör kunna få komma tillstånd även inom områden där en norm överskrids, om sådana åtgärder vidtas att olägenheterna från annan verksamhet minskar i sådan grad att möjligheterna att uppfylla normen ökar i inte obetydlig utsträckning. Det innebär att den totala belastningen måste minska mer än endast marginellt för att verksamheten skall få komma till stånd. Det kan i sådana fall bli aktuellt med gruppövning enligt vad som anges i författningskommentaren till 5 kap. 4 §. Då öppnas en möjlighet för sökanden att vidta åtgärder för att minska utsläppen från befintlig verksamhet och på så sätt skapa ett utrymme för den egna verksamheten så att miljökvalitetsnormen inte längre utgör hinder för att den nya verksamheten skall kunna etableras.

Även om en ny verksamhet inte medför att föreskriven lägsta godtagbara miljökvalitet för området överskrids måste givetvis frågan om erforderliga skyddsåtgärder eller försiktighetsmått ändå prövas. Utformningen av tillståndsbesluten behöver således i många fall inte påverkas nämnvärt av normerna. Däremot kommer beslutsunderlaget att förbättras. Framför allt bör miljökvalitetsnormerna vara betydelsefulla när miljökonsekvensbeskrivningar utarbetas. En miljökonsekvensbeskrivning skall också enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 miljöbalken innehålla en beskrivning av hur det undviks att en verksamhet eller åtgärd medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

### *Hänsynsreglernas tillämpning*

De skyddsåtgärder och försiktighetsmått som skall föreskrivas såväl beträffande befintlig verksamhet som beträffande ny verksamhet regleras i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. balken. Miljökvalitetsnormerna ger då upplysning om vilken miljökvalitet som behöver uppnås vid tillämpningen av hänsynsreglerna. I de fall en miljökvalitetsnorm inte är uppfylld, får vid tillämpningen av dessa den skälighetsavvägning som skall göras enligt 2 kap. 7 § aldrig medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts. En miljökvalitetsnorm anger alltså alltid den miniminivå som

måste beaktas vid tillämpningen av hänsynsreglerna. Detta angavs i utredningens förslag i författningskommentaren till den bestämmelsen men framgår nu direkt av lagtexten, vilket även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* förordat i sitt remissvar. Lagregeln får som nämnden skriver en direkt rättsverkan inte bara gentemot myndigheter utan även mot verksamhetsutövare.

Vidare kan, som redan angetts, genom omprövning av tillståndsvillkor för befintlig verksamhet enligt 24 kap. 5 § 2 utsläppen nedbringas så att normen inte överträds. I dessa fall kan den situationen föreligga att det inom det område där miljö kvalitetsnormen överträds endast finns tillståndsgivna verksamheter och alla dessa använder bästa möjliga teknik. Med det menas i detta fall att det är så att verkligen den bästa möjliga tekniken används utan att kraven sänkts genom skälighetsavvägning, dvs. att det inte finns effektivare anordningar eller metoder att tillgå, vilket förutsätter att alla tillstånd är relativt nya. För att i ett sådant fall kunna uppfylla normen måste tillståndsmyndigheten vid omprövning av tillstånden minska tillåten produktionsmängd så att utsläppen minskar tillräckligt för att uppfylla normen. Den skälighetsavvägning som skall göras enligt 2 kap. 7 § vid tillämpning av hänsynsreglerna och även vid tillämpning av regeln om bästa möjliga teknik, motsvarande den som görs idag enligt 5 § miljöskyddslagen, får som angetts aldrig medföra att en miljö kvalitetsnorm inte kan uppnås. En miljö kvalitetsnorm anger alltid den miniminivå som måste beaktas vid tillämpningen av hänsynsreglerna. Det innebär att det vid omprövning går att ställa ytterligare krav än vad som kan uppnås med användning av bästa möjliga teknik. Detta överensstämmer inom EG-rätten med artikel 10 i IPPC-direktivet 96/61, där det föreskrivs att om en miljö kvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skall ytterligare åtgärder föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljö kvalitetsnormerna. Direktivet behandlas utförligare i avsnitt 4.14.2. Därmed är också *Naturskyddsföreningens* farhågor, att villkor som krävs vid en omprövning av en verksamhet för att normen inte skall överträdas skulle kunna anses oskäliga enligt avvägningensregeln, obefogade.

Det kan också i vissa fall även då behöva föreskrivas produktionsminskningar för att normen skall uppfyllas. Den situationen att det bara finns tillståndsgiven verksamhet inom ett område torde dock inte bli vanligt förekommande. I de flesta fall torde det även finnas icke tillståndsgiven verksamhet i området för vilken föreskrifter kan meddelas.

Miljö kvalitetsnormerna anger det miljö tillstånd som behöver uppnås vid tillämpningen av hänsynsreglerna och kan också ligga till grund för generella föreskrifter. Inom ramen för de försiktighetsmått som kan åläggas varje enskilt företag bör strävan vara att fördela bördorna så att de mest kostnadseffektiva lösningarna uppnås. Detta kan innebära att åtgärderna bör vidtas utanför det område som omfattas av miljö kvalitetsnormen.

Miljö kvalitetsnormer kan också ligga till grund för andra föreskrifter.

Som angetts tidigare bör miljökvalitetsnormer rikta sig mot kommuner och myndigheter och bör vara bindande såtillvida att kommunerna och myndigheterna är skyldiga att tillämpa dessa vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden samt vid tillsyn och när föreskrifter meddelas och i sin planering och planläggning. Miljökvalitetsnormer bör kunna användas dels för att komma till rätta med rådande miljöproblem, dels för att undvika framtida sådana och bör kunna tillämpas vid prövningen av såväl befintliga som nya verksamheter. De skall också som framgått tillämpas vid individuell prövning och omprövning av tillståndspliktig verksamhet.

Det innebär att i princip all verksamhet som påverkar de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter omfattas av miljökvalitetsnormerna. Här kan nämnas exempelvis diffusa utsläpp från jordbruk och trafik. Om någon verksamhet som medför påverkan av angivet slag skulle undantas skulle bestämmelserna bli verkningslösa. Det skulle exempelvis vara omöjligt att uppfylla miljökvalitetsnormer för luft om trafiken undantogs eller för vatten om de areella näringarna eller trafiken undantogs. Vikten av att alla verksamheter kan omfattas har *Naturvårdsverket* betonat i sitt remissvar. Även *Advokatsamfundet* förutsätter att ett åtgärdsprogram kommer att omfatta alla verksamheter som kan påverka normens uppfyllelse och att balkens tillämpningsområde måste bestämmas därefter. Det vore enligt samfundet mycket olyckligt om det inte lagligen gick att se till att den objektivt sett mest effektiva åtgärden vidtogs på den grunden att den verksamhet som gett upphov till denna påverkan faller utanför balkens tillämpningsområde. Därför kan *Skogsstyrelsen* enligt regeringens bedömning inte få gehör för sitt önskemål att det i 5 kap. 3 § bör klargöras att bestämmelsen avser prövning, tillsyn och beslut om föreskrifter enligt denna balk. Tvärtom skall det framgå av balken att all verksamhet omfattas.

När det gäller verksamheter med påverkan från många små enheter där var och ens påverkan inte är så stor men den sammanlagda påverkan är betydande bör ett åtgärdsprogram inte peka ut enskilda verksamhetsutövare utan reglera påverkan genom generella föreskrifter som omfattar dessa. Exempelvis kan kväveutsläpp i vissa jordbruksbygder regleras genom generella föreskrifter avseende gödsling inom ett geografiskt område, till viss del på samma sätt som föreskrivs idag med stöd av lagen om skötsel av jordbruksmark, i stället för att villkor sätts för varje jordbrukares verksamhet.

Regeringen finner därför sammanfattningsvis att i bestämmelsen om åtgärdsprogram skall anges att dessa får omfatta all verksamhet som kan påverka de störningsnivåer en norm omfattar, oavsett om den är tillståndspliktig eller inte.



Det ligger särskilt nära till hands att fastställa godtagbar miljö kvalitet inom hälsoskyddssektorn. Ett stort antal människor utsätts för störningar som kan skada hälsan. Framför allt gäller detta i vissa städer där halterna av luftföroreningar kan överskrida skadliga nivåer. Det finns också många exempel på att utsläpp till luft från enskilda verksamheter gett upphov till olägenheter för de närboende.

I dessa fall torde godtagbar miljö kvalitet få bestämmas i form av haltvärden som inte får överskridas momentant eller för vissa tidsenheter. I vissa fall är det den momentana störningen och i andra fall långtidsexponeringen som är avgörande från hälsorisksynpunkt.

Vad gäller buller har myndigheterna i princip redan under många år arbetat med styrande normer. Mätparametern är vanligtvis decibel. Bullerkraven är olika för olika områden, t.ex. bostadsområden, fritidsområden och arbetsplatser. Både momentanvärden och ekvivalenta värden, dvs. vägda genomsnittsvärden, används för att mäta bullernivåer.

Dricksvatten är ett livsmedel för vilket det finns särskild lagstiftning och som därför inte som sådant berörs av miljö balken. Däremot kan kvalitetskrav ställas på vattentäkterna vilket framgått av genomgången av direktiv (75/440/EEG) om kvalitet på ytvatten avsett att användas som dricksvatten. Det finns även ett direktiv till skydd för grundvattnet (80/68/EEG) som behandlas i avsnittet om miljö farlig verksamhet. Som angetts tidigare pågår ett arbete inom EU att ersätta bl.a. dessa direktiv med ett ramdirektiv för vattenresurser.

*Livsmedelsverket* tillstyrker utredningens förslag om miljö kvalitetsnormer och skriver att därmed kommer direktivens krav på yt- och grundvatten som skall användas som råvatten för produktion av dricksvatten, att omvandlas till miljö kvalitetsnormer samt att det framstår som mycket tillfredsställande att råvatten får skydd av miljö balkens regler. Verket skriver vidare att vid bedömning av miljö kvalitetskrav synes utredningen ha förbiset att den i särklass största intagskällan för många miljö kemikalier är livsmedel. Exempel på detta är metylkvicksilver och PCB i fisk. Enligt Livsmedelsverkets mening bör kvalitetsaspekter som har att göra med livsmedelsproduktion till havs och till lands beaktas när miljö kvalitetsnormer utarbetas.

### *Åtgärdsprogram och andra genomförandefrågor*

För närvarande innebär det inte några svårigheter för Sverige att uppfylla miljö kraven i EG:s direktiv om miljö kvalitet. Vi kommer därför sannolikt inte att behöva tillämpa den rapporteringsskyldighet till kommissionen som föreligger vid överskridande av föreskrifterna. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* menar dock i sitt remissvar att flera vattenkvalitetsdirektiv exempelvis föreskriver en viss

lägsta syremättnadsgrad som periodvis understigs inom flera svenska vattenområden.

Regeringen gör den bedömningen att förutom vår skyldighet att genomföra EG-direktiv finns det med hänsyn till framtida mer skärpta EG-regler skäl att utforma bestämmelserna i miljöbalken på ett sådant sätt att de överensstämmer med genomförandereglerna i miljödirektiven.

Det ramdirektiv om vattenresurser som håller på att utarbetas inom EU kommer enligt förslaget som föreligger från kommissionen att innebära krav på att medlemsländerna skall indelas i avrinningsdistrikt. För dessa avrinningsdistrikt skall upprättas vad som i förslaget kallas "Planer för avrinningsområdesförvaltning (River Basin Management Plans)" och i dessa skall ingå de mera detaljerade åtgärdsprogrammen (programme of measures). EU:s tidsplan för ramdirektivet innebär att det skall antas av rådet under år 1998.

Miljöbalksutredningen har föreslagit att ett åtgärdsprogram skall upprättas i de fall det behövs för att föreskriven lägsta godtagbara miljö kvalitet inte skall överskridas eller normen skall uppnås. I utredningens lagförslag har även angetts att åtgärdsprogrammet skall upprättas av en kommun om normen gäller bara kommunens område, av länsstyrelsen om normen gäller flera kommuner och i övriga fall av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vidare har angetts att när regeringen utfärdar föreskrifter om miljö kvalitetsnormer skall den föreskriva vilken eller vilka myndigheter eller kommuner som skall upprätta åtgärdsprogram, eftersom det inte får råda någon tvekan om vilken eller vilka myndigheter som har denna skyldighet, t.ex. med hänsyn till normens geografiska område.

Med hänsyn till det arbete som pågår inom EU och remissynpunkter från bl.a. flera länsstyrelser, som föreslår att flera länsstyrelser gemensamt bör kunna upprätta åtgärdsprogram, finns det skäl att utforma reglerna om åtgärdsprogram något annorlunda än utredningen föreslagit. För att uppnå ett mera flexibelt system räcker det att i balken ange att regeringen skall besluta vilken eller vilka myndigheter eller kommuner som skall upprätta åtgärdsprogram. Ett åtgärdsprogram skall dock som utredningen föreslagit upprättas i de fall det behövs för att föreskriven lägsta godtagbara miljö kvalitet inte skall överskridas eller normen skall uppnås. Ett sådant beslut kan regeringen meddela i samband med att den beslutar om att utfärda en miljö kvalitetsnorm. För att kunna uppfylla EU-krav bör också föreskrivas att åtgärdsprogram även skall upprättas om det krävs enligt en rättsakt från EU. Regeringen bör då få rätt att överlåta till en myndighet att besluta om sådana åtgärdsprogram. Vidare bör regeringen även ges rätt att meddela föreskrifter om generella krav på att åtgärdsplaner skall upprättas om sådana krav införs exempelvis i enlighet med det förslag till ramdirektiv för vatten som kommissionen presenterat. Begreppet åtgärdsplan bör användas eftersom det är en plan av en mera övergripande natur för att på lång sikt uppnå vissa allmänna mål som avses i direktivförslaget. Det åtgärdsprogram som regeringen kan besluta skall upprättas för att en norm skall kunna uppfyllas, skall vara på en mera detaljerad nivå och avse en mera näraliggande tidsperiod. I enlighet med *Lagrådets* förslag bör bestämmelsen om

åtgärdsplaner, 5 kap. 8 §, utformas så att regeringen kan upprätta sådana eller välja att delegera uppgiften till en eller flera myndigheter eller kommuner.

Åtgärdsprogrammen bör i första hand tas fram av den berörda kommunen, om normen omfattar endast en kommun. Innan kommunen upprättar programmet bör samråd hållas med länsstyrelsen samt andra myndigheter som berörs, eftersom ett åtgärdsprogram i de flesta fall torde innefatta åtgärder som någon annan myndighet än kommunen skall vidta. Detta gäller framför allt länsstyrelsen. I många fall kan programmet även behöva omfatta åtgärder som endast en central myndighet kan vidta. Det kan exempelvis gälla frågan om en omprövning av tillståndsvillkor bör göras, vilket enligt balken skall initieras av Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen. *Försvarsmakten* har motsatt sig att en kommun kan få upprätta ett åtgärdsprogram som kan omfatta militär verksamhet och föreslagit att det lägst skall vara länsstyrelserna som kan upprätta åtgärdsprogram som berör *Försvarsmakten*. Regeringen delar denna uppfattning. Ett åtgärdsprogram som berör *Försvarsmakten*, *Försvarets materielverk* eller annan verksamhet inom försvaret bör därför upprättas av länsstyrelsen och inte av en kommun. *Vägverket* har framfört synpunkten att väghållaren i stället för kommunen skall bedöma vilka åtgärder som skall sättas in för att minska den egna verksamhetens belastning. Kommunen bör dock även i sådana fall upprätta ett åtgärdsprogram eftersom *Vägverket* får tillfälle att framföra sina synpunkter i samrådet som kommunen alltid skall ha med andra myndigheter som berörs. Kommunen bör även samråda med sådana verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. *NUTEK* anser i sitt remissvar att uttrycket i betydande omfattning skall ändras så att samråd skall ske med verksamhetsutövare som påverkas i icke obetydlig omfattning. Detta skulle dock medföra alltför omfattande samrådsskyldighet eftersom det kan vara ett mycket stort antal verksamhetsutövare som berörs, varför den av utredningen föreslagna omfattningen bör väljas enligt regeringens uppfattning. Kommunfullmäktige bör besluta om åtgärdsprogram med hänsyn till dess övergripande karaktär och den betydelse som ett sådant program har.

Omfattar den aktuella normen flera kommuner i ett län bör det i många fall vara mest lämpligt att länsstyrelsen får i uppgift att ta fram åtgärdsprogram. Innan länsstyrelsen beslutar om ett åtgärdsprogram skall den också på motsvarande sätt som bör gälla för kommunerna samråda med andra berörda myndigheter och kommuner. Även länsstyrelsen bör samråda med sådana verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. Det bör även vara möjligt att i de fall där det är lämpligt och berörda kommuner så önskar låta dessa kommuner i mellankommunal samverkan upprätta ett åtgärdsprogram. Som nämnts innebär förslaget att regeringen skall kunna besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta åtgärdsprogram. I de fall då den aktuella miljö kvalitetsnormen omfattar flera kommuner i ett län bör det enligt motiven i många fall vara mest lämpligt att länsstyrelsen får till uppgift att ta fram åtgärdsprogram, men det avses även vara möjligt att, i de fall

det är lämpligt och berörda kommuner så önskar, låta kommunerna i mellankommunal samverkan upprätta ett åtgärdsprogram.

*Lagrådet* skriver i anslutning till detta: "Det förtjänar med anledning av dessa uttalanden erinras om att samordningen av frågor om användningen av mark- och vattenområden som berör flera kommuner gemensamt har fått en annan lösning i plan- och bygglagen. Enligt 7 kap. 1 § nämnda lag skall sålunda, när den utrednings- och samordningsverksamhet som behövs inte kommer till stånd på annat sätt, regeringen utse ett regionplaneorgan som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna uppgift. Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund, men regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund för ändamålet.

Den i plan- och bygglagen valda lösningen har den fördelen att man säkerställer att en plan kommer till stånd även om de berörda kommunerna inte skulle vara ense i alla frågor, eftersom omröstning om planen skall ske i kommunalförbundets fullmäktige och inte i fullmäktige för de berörda kommunerna. Eftersom det i förevarande fall är förutsatt att uppgiften att upprätta en åtgärdsplan skall ges till flera kommuner gemensamt bara när dessa önskar det och en åtgärdsplan normalt torde avse mera avgränsade frågor än en regionplan, synes det inte finnas tillräckliga skäl att på samma sätt som enligt plan- och bygglagen göra delegation till kommunalförbund till ett obligatorium för fall då en åtgärdsplan berör flera kommuner. Det synes emellertid kunna vara lämpligt att, för de fall då ett regionplaneorgan eller något annat kommunalförbund med likartade uppgifter redan har inrättats, öppna möjlighet att anförtro även upprättandet av åtgärdsplanen åt ett sådant organ. *Lagrådet* förordar med hänsyn härtill att 5 § kompletteras med ett nytt sista stycke av följande lydelse: Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund."

Regeringen anser i likhet med *Lagrådet* att åtgärdsprogram bör kunna upprättas av ett kommunalförbund och följer därför förslaget.

I övriga fall bör åtgärdsprogram enligt vad regeringen beslutar tas fram av regeringen eller den eller de myndigheter regeringen bestämmer. Det innebär som bl.a. *länsstyrelserna i Kristianstads, Malmöhus, Skaraborgs, Värmlands och Jämtlands län* anfört, att om en norm omfattar flera län kan regeringen bestämma att ett åtgärdsprogram skall upprättas gemensamt av de berörda länsstyrelserna.

*Naturvårdsverket* anser i sitt remissvar att ett åtgärdsprogram alltid bör beslutas av en politisk instans, som huvudregel regeringen eller om normen enbart skall gälla inom en kommun och ingen påverkan kommer utifrån, av kommunfullmäktige. Detta är dock enligt regeringens uppfattning inte praktiskt rimligt, men det bör finnas en möjlighet för regeringen att överpröva åtgärdsprogram vilket behandlas längre fram.

I de fall störningskällor som ligger utanför det geografiska område som miljö kvalitetsnormen avser har betydelse för möjligheten att uppfylla normen bör det ankomma på regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att upprätta ett åtgärdsprogram. Detta bör omfatta hela det område där störningskällorna finns.

När regeringen utfärdar föreskrifter om miljö kvalitetsnormer bör den dessutom även besluta om skyldigheten att utföra mätningar i syfte att kontrollera i vilken utsträckning åtgärderna ger önskad effekt. Miljöbalksutredningen föreslog att kommunerna skulle vara skyldiga att utföra de mätningar som behövs. Kommunerna har i dag en skyldighet enligt 14 a § hälsoskyddslagen att mäta luftföroreningar om det kan antas att gränsvärdena som föreskrivs enligt paragrafen kan komma att överskridas. Många kommuner, däribland *Skövde, Västerås, Sundsvall, Umeå och Piteå*, tar upp detta i sina remissvar och är kritiska till att det innebär ökade kostnader för kommunerna och undrar hur det skall finansieras. Flera anser att staten skall finansiera detta. *Länsstyrelserna i Göteborg- och Bohus län, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs och Malmöhus län* anser att även verksamhetsutövare borde kunna åläggas ett kostnadsansvar.

Regeringen gör den bedömningen att skyldigheten att utföra de mätningar som krävs inte kan anges så kategoriskt som utredningen föreslagit. I stället bör regeringen när den utfärdar föreskrifter om miljö kvalitetsnormer även pröva och besluta vilka som är skyldiga att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljö kvalitetsnorm uppfylls. Denna skyldighet kan då exempelvis åläggas den centrala och regionala miljöövervakningen. Mätskyldigheten kan även åläggas kommuner precis som de idag har skyldighet att mäta luftföroreningar enligt hälsoskyddslagen. I många fall bör det vara lämpligt att fördela mätskyldigheten mellan dessa. Vidare bör om mätningarna görs hos eller i anslutning till en verksamhetsutövare i så stor utsträckning som möjligt denne åläggas att betala i enlighet med principen om att förorenaren betalar. I andra fall kan det vara svårt att ålägga någon enskild förorenare att betala, eftersom föroreningar i många fall orsakas av utsläpp som är många och små.

Några remissinstanser tar upp frågan om kunskapsförsörjning. *Svea hovrätt* anser att ett system för kunskapsförsörjning till tillstånds- och tillsynsmyndigheter måste byggas upp, eftersom det erfordras en kontinuerlig uppföljning av de verksamheter som finns och som tillkommer. Även *Boverket* anser att ett sådant system krävs och menar att det kunskapsförsörjningssystem som utvecklats enligt NRL för särskilt värdefulla områden, riksintressen, borde kunna utvecklas ytterligare och användas även för miljö kvalitetsnormer. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har liknande synpunkter. Regeringen anser att det blir en uppgift för de tillsynsmyndigheter som har att kontrollera att normerna uppfylls att bygga upp ett sådant kunskapsförsörjningssystem och då bör möjligheterna till samordning med redan existerande system tas till vara.

I åtgärdsprogrammet bör anges förutom den miljö kvalitetsnorm som skall uppfyllas, vid vilken tidpunkt den skall vara uppfylld samt vilka konkreta åtgärder som skall vidtas för detta. Vidare bör anges vilka myndigheter och kommuner som skall se till att åtgärderna vidtas samt när de skall vara genomförda. Åtgärdsprogrammen bör också som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* angett i sitt remissvar, innehålla uppgift om de källor som bidrar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids och beräkningen av störningen från varje

sådan källa samt den totala belastningsminskning som krävs för att normen skall kunna uppnås. Uppgiften om vilka källor som bidrar kan dock av praktiska skäl i många fall inte omfatta alla som bidrar endast i en mycket begränsad omfattning. I åtgärdsprogrammet bör även anges för vilka verksamheter med tillstånd som ansökningar om omprövningar av villkoren bör ske. En sådan omprövning regleras i 24 kap. miljöbalken. Även åtgärder som skall vidtas beträffande befintlig verksamhet utan tillstånd bör anges i programmet. Vad ett åtgärdsprogram bör innehålla anges också i författningskommentaren till 5 kap. 6 §.

Regeringen gör den bedömningen att för att nå en så enhetlig och förutsebar tillämpning av miljökvalitetsnormer som möjligt bör Naturvårdsverket meddela allmänna råd för utformningen av åtgärdsprogram.

Flera remissinstanser har ställt frågor beträffande miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. *RRV* undrar vad som händer om en miljökvalitetsnorm inte uppnås, trots att åtgärden enligt ett åtgärdsprogram är uppfyllda. Regeringen gör den bedömningen att i så fall får åtgärdsprogrammet omprövas och ytterligare åtgärder vidtas så att normen uppnås. Det skall framgå direkt av balken att ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov dock minst vart femte år. *Statskontoret* ifrågasätter om normerna skall vara sanktionerade vid överträdelse så att de inte riskerar att bli utan verkan. Normen som sådan kan inte vara sanktionerad men många av de åtgärder som vidtas kommer att vara knutna till sanktioner. Exempelvis kommer tillstånd att omprövas och om de nya skärpta utsläppsvillkoren överträds kommer detta att vara sanktionerat på samma sätt som andra tillståndsvillkor.

### *Prövning av åtgärdsprogram*

Miljöbalksutredningen föreslog att de som berörs av ett åtgärdsprogram bör ha en möjlighet att överklaga beslutet att anta ett sådant program, eftersom de indirekt kommer att vara bundna av det genom myndigheternas genomförande av programmet. Vidare föreslogs att det därför skulle kungöras att ett åtgärdsprogram upprättats så att berörda får kännedom om detta. Beslutet skulle kunna överklagas till regeringen. Även ideella organisationer som har talerätt enligt balken skulle få överklaga. Länsstyrelsen och andra berörda myndigheter skulle också ha möjlighet att överklaga ett åtgärdsprogram som har beslutats av kommunfullmäktige. *Länsstyrelsen i Göteborg- och Bohus län* ifrågasätter om ett åtgärdsprogram alls har någon rättsverkan som motiverar klagorätt. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det är oklart på vilken grund ett åtgärdsprogram kan överklagas och vad resultatet av en sådan överklagan kan leda till. Även om enskilda kan överklaga kommer det att vara svårt för dessa att visa att de genom detta kommer att lida orätt och att avvägningen är felaktigt gjord. Fakultetsnämnden anser vidare att med den nuvarande utformningen av ett åtgärdsprogram saknas egentligen mening att överklaga

överhuvudtaget. De rättsligt bindande besluten fattas inte genom åtgärdsprogrammet utan av andra myndigheter vid en senare tidpunkt och dessa skall fatta sina beslut utifrån hänsynsreglerna i balken och inte utifrån åtgärdsprogrammet. *Naturvårdsverket* anser att enbart åtgärdsprogram som beslutas av kommunfullmäktige bör få överklagas, som en följd av att regeringen enligt verkets förslag alltid skall fastställa dem i övriga fall.

Regeringen konstaterar att förutom vad remissinstanserna tar upp finns det ytterligare aspekter som gör att det kan ifrågasättas om det skall vara möjligt att överklaga ett åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram skall i många fall upprättas av en kommun och då skall kommunfullmäktige besluta med hänsyn till programmets övergripande karaktär och den betydelse som det har. Det normala för sådana beslut är att de endast kan överprövas efter kommunalbesvär och förslaget innebär ett undantag från denna allmänna princip. Dessutom kan det befaras att rätten att överklaga i vissa fall kan leda till en fördröjning av att behövliga åtgärder vidtas så att en norm kan uppfyllas. Eftersom åtgärdsprogram inte är direkt bindande för enskilda utan endast de beslut som myndigheter vid senare tidpunkt fattar, kan beslut om programmet inte anses vara en sådan myndighetsutövning mot enskild som kräver rätt att överklaga. Däremot är naturligtvis de särskilda beslut som är föranledda av ett åtgärdsprogram överklagbara. Regeringens beslut beträffande vilka som skall upprätta åtgärdsprogram och mäta och kontrollera att normen uppfylls är inte heller en sådan myndighetsutövning mot enskild som kräver rätt att överklaga.

Det kan dock finnas ett behov för regeringen att kunna överpröva ett åtgärdsprogram som har beslutats av en annan myndighet eller av en kommun i fall det skulle vara ofullständigt och därför inte kan förväntas få avsedd verkan eller beröra verksamheter som har särskild betydelse. Detta kan dock uppnås genom att en möjlighet för underställning införs. Det finns exempel på statliga kontrollmöjligheter i annan lagstiftning, bl.a. i räddningstjänstlagen och i plan- och bygglagen.

Med hänsyn till vad som har anförts gör regeringen den bedömningen att någon rätt att överklaga ett åtgärdsprogram inte bör införas. I stället införas en bestämmelse att regeringen ges rätt att föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen. Regeringen får därför även föreskriva att åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer. Därmed får samhället en kontroll av att systemet med miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram fungerar. Med stöd av det bemyndigandet kan regeringen exempelvis föreskriva att regeringen skall pröva åtgärdsprogram som rör försvaret. *Försvarsmakten* har förordat en möjlighet till regeringsprövning, eftersom detta berör en verksamhet som beslutas av riksdag och regering. Föreskrifterna kan även omfatta sådan rätt för annan central myndighet vars ansvarsområde berörs.

Regeringens prövning får avse hela programmet vilket är lämpligt med hänsyn till att det normalt är regeringen som har utfärdat normen och bestämt vem eller vilka som skall upprätta programmet. Även i de fall en myndighet har utfärdat en norm i enlighet med en rättsakt från EU är det lämpligt att regeringen kan överpröva ett eventuellt åtgärdsprogram.

Frågan är om krav bör ställas på att det skall kungöras att ett åtgärdsprogram har upprättats. Det är visserligen lämpligt att berörda får kännedom om programmet men det får åstadkommas genom olika typer av informationsinsatser från den eller de myndigheter som upprättat programmet. Detta kan göras exempelvis genom att kommunen ställer ut det beslutade åtgärdsprogrammet eller genom annonsering i lokalpress eller rikspress beroende på vilka områden som berörs.

Miljöbalksutredningen har i sitt fortsatta arbete i uppdrag att föreslå en förordning med de ytterligare bestämmelser som kan behövas för att införa miljö kvalitetsnormer.

#### 4.11 Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag

##### 4.11.1 Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar

**Regeringens förslag:** Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) skall utökas och skärpas i balken och anpassas ytterligare till EG-regler och andra internationella regler.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker och anser att förslaget är ett framsteg jämfört med nuvarande MKB-regler. Det gäller bl.a. *Naturvårdsverket, Boverket, RRV, Räddningsverket, SMHI, Statskontoret* och ett flertal *länsstyrelser*. Synpunkter och förslag för att ytterligare förbättra systemet lämnas dock av många. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* är kritisk och anser att reglerna i ett internationellt perspektiv inte är långtgående och att internationella regler och erfarenheter inte beaktats.

**Skälen för regeringens förslag:** För att skydda människors hälsa och miljön samt främja hushållningen med mark och vatten är det enligt regeringens uppfattning viktigt att i större utsträckning utveckla och använda en beslutsteknik där förutsättningarna för miljön beaktas inför beslut av olika slag. Detta innebär att beslut om verksamheter som var för sig eller som sammantagna med andra har betydelse för människors hälsa, miljön samt hushållningen med mark och vatten m.m. skall grundas på en beskrivning och analys av beslutens konsekvenser för dessa intressen. Detta kan uppnås genom miljökonsekvensbeskrivningar.

Syftet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning är alltså att ge ett bättre underlag för ett beslut. Den skall ingå som en del i beslutsunderlaget och möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. För att uppnå syftet med miljökonsekvensbeskrivningar måste frågor om påverkan på miljön komma in på ett tidigt stadium och ingå i beslutsunderlaget under hela processen fram till ett tillståndsbeslut. Konsekvenserna för miljön skall från början inverka på de avvägningar och förhandlingar som föregår ett beslut. Den allmänhet som berörs av



den planerade verksamheten skall på ett lika tidigt stadium ges möjlighet att medverka och att påverka arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar. Detta förfarande kan också medverka till att kunskapsluckor upptäcks liksom till en allmänt ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågor i samhället. Det är därför särskilt viktigt att en bedömning av miljökonsekvenserna kommer in i ett tidigt planeringsskede, parallellt med tekniska och ekonomiska frågor, innan exploatören fattar beslut om inriktningen i stort av en verksamhet. MKB har också, som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* påpekar i sitt remissvar, en ytterligare mera framåtsyftande funktion nämligen att bidra till att miljöpolitiska mål utvecklas och genomförs.

#### 4.11.2 Bakgrund och gällande bestämmelser

##### *Svenska regler*

I Sverige har frågan om miljökonsekvensbeskrivningar aktualiserats vid flera tillfällen under senare år. I miljöskyddslagen infördes dock redan år 1981 krav på att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall innehålla en beskrivning av miljöeffekterna av den sökta verksamheten. Här var Sverige ett föregångsland. Då infördes också krav på samråd med myndigheter och enskilda som kunde ha ett intresse i saken, innan ansökan om miljöfarlig verksamhet gjordes. I väglagen infördes år 1987 krav på att en arbetsplan för byggande av väg skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. År 1991 infördes genom propositionen *En god livsmiljö, 1990/91:90*, bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i ett nytt 5 kap. i naturresurslagen. Samtidigt utökades det tidigare nämnda kravet i miljöskyddslagen till att uttryckligen gälla ett krav på en miljökonsekvensbeskrivning. Även vattenlagen kompletterades med krav på en miljökonsekvensbeskrivning. Med stöd av ett bemyndigande i naturresurslagen har regeringen i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar föreskrivit att miljökonsekvensbeskrivningar krävs i ärenden enligt lagen om vissa torvfyndigheter, ellagen, rörledningslagen, luftfartslagen, kontinentalsockellagen och farledslagen. Även i naturvårdsförordningen (1976:484) infördes möjlighet att kräva miljökonsekvensbeskrivningar i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet. Krav på miljökonsekvensbeskrivningar har också införts i ett flertal andra lagar bl.a. plan- och bygglagen, minerallagen, lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, skogsvårdslagen, fiskelagen, strålskyddslagen, lagen om kärnteknisk verksamhet samt lagen om byggande av järnväg.

Internationellt tillämpas också miljökonsekvensbeskrivningar. Inom EU gäller rådets direktiv (85/337/EEG) av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. EU:s ministerråd har den 3 mars 1997 antagit ett nytt direktiv (97/11/EG) om ändring av direktiv 85/337. Det nya direktivet skall vara genomfört senast den 14 mars 1999.

Inom FN:s ekonomiska kommission för Europa, ECE, har utformats en konvention, Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1). Sverige har ratificerat konventionen år 1991 (prop. 1991/92:5, bet. 1991/92:BoU05, rskr. 1991/92:20) och den trädde i kraft den 10 september 1997. Även inom Nordiska ministerrådet pågår arbete med ett program för fortsatt samarbete om miljökonsekvensbeskrivningar.

En miljökonsekvensbeskrivning ses i flera länder som en formaliserad process av en relativt stor omfattning som är reglerad i detalj och som bara skall genomföras för vissa planerade verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Då inleds förfarandet med att en myndighet bestämmer om verksamheten eller projektet kan antas ha betydande miljöpåverkan och därför skall bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning, detta brukar kallas screening på engelska, alltså en behovsbedömning. Om så anses vara fallet fortsätter förfarandet med att myndigheten bestämmer vad som bör ingå i miljökonsekvensbeskrivningen, detta kallas på engelska scoping, alltså en avgränsning. I processen ingår också ofta en offentlig utfrågning om miljökonsekvensbeskrivningen samt en möjlighet att få den överprövad.

#### *EG-direktivet 85/337/EEG*

Rådets direktiv (85/337/EEG) av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiv 97/11/EG, skall enligt artikel 1 tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön. Med projekt avses utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet inklusive mineralutvinning.

Enligt hittillsvarande lydelse av artikel 2 skall medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges samt att de projekt som skall omfattas av en sådan bedömning anges i artikel 4. Artikel 2 ändras i direktiv 97/11 så att angivna projekt blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Vidare läggs en ny punkt 2a till, att en medlemsstat kan införa en gemensamt förfarande för att uppfylla kraven enligt detta direktiv och kraven enligt direktiv 96/61/EG om samordnade

åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det s.k. IPPC-direktivet. Detta nya direktiv behandlas utförligare i avsnitt 4.14.2.

I artikel 4.1 i direktivet 85/337 anges att projekt inom de grupper som redovisas i direktivets bilaga 1 skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artikel 5–10. I vissa fall kan dock ett visst projekt undantas från föreskrifterna enligt artikel 2.3. I bilaga 1 anges projekt som till stora delar överensstämmer med de projekt som regeringen för närvarande skall pröva enligt 4 kap. 1 § NRL förutom att bilagan även upptar större kommunikationsanläggningar. Artikel 4.1 ändras inte i sak i direktiv 97/11 men bilaga 1 utökas med ett flertal projekt. Bl.a. fler typer av vägar läggs till, stora avfallsanläggningar för förbränning eller kemisk behandling av även annat avfall än farligt avfall, reningsverk med en viss kapacitet samt dammar och rörledningar av viss storlek, pappersmassaindustrier samt vissa andra anläggningar och verksamheter.

I direktivets artikel 4.2 anges i nuvarande lydelse att projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artikel 5–10 när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär. I detta syfte kan medlemsstaterna bl.a. bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt, hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en bedömning enligt artikel 5–10. I bilaga 2 räknas upp ett stort antal projekt inom jordbruk, utvinningsindustri, anläggningar för energiproduktion, bearbetning av metaller, glasframställning, kemisk industri, livsmedelsindustri, textil-, läder-, trä- och pappersindustri, gummiindustri, infrastrukturprojekt samt andra projekt och ändringar i projekt som avses i bilaga 1. I syfte att skärpa medlemsstaternas tillämpning av artikel 4.2 ändras bestämmelsen i direktiv 97/11 så att frågan huruvida en miljökonsekvensbedömning skall göras för projekt enligt bilaga 2 skall medlemsstaterna bestämma genom a) granskning från fall till fall eller b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten. Oavsett vilken metod ett land väljer skall en bedömning göras med stöd av bl.a. kriterier i en ny bilaga 3 huruvida projektens karaktär, lokalisering och effekter kräver en miljökonsekvensbedömning. Medlemsstaterna skall vidare säkerställa att de ansvariga myndigheternas avgöranden beträffande vilka projekt enligt bilaga 2 som skall bli föremål för en bedömning görs tillgängliga för allmänheten.

### *RRV-rapport om miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken*

Riksrevisionsverket (RRV) har i april 1996 till regeringen överlämnat en rapport om hur miljökonsekvensbeskrivningar har fungerat i praktiken på väg- och vattenkraftsområdet, Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken, RRV 1996:29 (dnr M96/1793/1). I rapporten är RRV kritiskt till hur systemet fungerat på undersökta områden. Enligt RRV engageras allmänheten och dess intresseorganisationer ofta för sent i beslutsprocessen. Vidare anförs att miljömyndigheterna inte har någon reglerad ställning i MKB-proceduren. Det brister i granskningen av MKB i såväl

studerade vattendomstolar som hos Vägverket. Redovisning av alternativ saknas i många fall. I ansökningar i vattenkraftsmål saknas normalt alla andra alternativ än det företagsekonomiskt mest lönsamma. Inom vägsektorn kolliderar kraven på att alternativ skall tas fram med riksdagens beslut om målstandard, dvs. vilken bredd vägen skall ha.

RRV presenterar i rapporten ett antal förslag till förändringar. En förutsättning för att MKB-förfarandet skall fungera tillfredsställande uppges vara att de olika aktörerna förmår skilja på de olika funktioner de kan ha i såväl beslutsprocess som MKB-procedur. RRV förordar därför när det gäller vägområdet att statsmakterna överväger åtgärder för att tydligare hålla isär exploatörsrollen och beslutsrollen i såväl arbetsplaneskede som i förstudie och vägutredningsskede. När det gäller vattenmål uppges att en förutsättning för att MKB skall beaktas i beslutsprocessen är att statsmakterna beslutar om materiella förändringar i vattenlagen. Därför föreslår RRV att vattenlagens 3 kap. kompletteras så att det tydligt uttrycks vilka intressen som skall beaktas i vattenmålen, bl.a. naturvårdsintressen och kulturmiljöintressen. Vidare föreslår RRV att en översyn görs av väglagen och vattenlagen med inriktning att utforma beslutsprocesserna på ett sätt som möjliggör en uppdelning av MKB-proceduren i förstudie och huvudstudie. Vidare att en åtskillnad görs mellan sådana projekt där fullständiga MKB behövs och sådana där en enklare form är tillräcklig. För att garantera det breda samråd som behövs för att få ett fullgott beslutsunderlag föreslår RRV att en skyldighet införs för exploatören att samråda med allmänhetens intresseorganisationer och ideella organisationer i förstudiefasen och mot slutet av utredningsfasen. Länsstyrelsen föreslås ges talerätt i vattenmål jämsides med Kammarkollegiet och kommuner. RRV föreslår också att tydliga riktlinjer utarbetas för hur MKB-proceduren skall utföras och vad MKB-dokumentet skall innehålla.

I sitt remissvar över Miljöbalksutredningen konstaterar RRV att utredningens förslag som rör MKB i princip går i linje med de förslag som RRV förde fram i sin rapport. Vattenlagen har arbetats in i miljöbalken men RRV anser att det i den efterkommande översynen av näraliggande lagstiftning är viktigt att se till att bestämmelser om MKB även i andra lagar, t.ex. väglagen, går i linje med lagstiftningen i miljöbalken.

#### 4.11.3 När en miljökonsekvensbeskrivning krävs

**Regeringens förslag:** En ansökan om tillstånd enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Det innebär att alla ansökningar om tillstånd skall innehålla en MKB förutom sådana som avser kemiska produkter och biotekniska organismer enligt 13 och 14 kap. Även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. skall det krävas en MKB.

Regeringen skall få föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar skall krävas även i dispensärenden eller andra ärenden enligt balken eller andra lagar av vilka det framgår att hälso- och miljöskäl skall beaktas, där det behövs för att man skall kunna bedöma miljöpåverkan. Regeringen skall även få föreskriva om undantag från kravet på miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Vissa anser att bestämmelserna kommer att omfatta för många ärenden, däribland *Skogsstyrelsen*, *LRF*, *Skogsägarnas Riksförbund* och *Konkurrensverket* som anser att kravet på MKB skall begränsas till verksamheter som kan befaras medföra en betydande miljöpåverkan. *Grus- och makadamföreningen* anser att mindre täkter av grus och andra material skall undantas från krav på MKB. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har ifrågasatt att kraven på MKB inte är enhetliga eftersom de t.ex. inte omfattar prövning av utsättande av gentekniskt modifierade produkter. Även *Landskrona kommun* anser att en MKB behövs i dessa fall. *Miljöförbundet Jordens Vänner* vill att MKB skall krävas för alla tillstånd enligt 13 och 14 kap.

**Skälen för regeringens förslag:** Genom att bestämmelserna i miljölagstiftningen nu integreras i en balk blir bestämmelserna enhetliga för de lagstiftningsområden som förs till balken. I de i sammanhanget relevanta lagar som inte inarbetas i balken bör enligt regeringens uppfattning göras en hänvisning till bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i balken så att samma regler tillämpas.

I nuvarande lagstiftning är kravet att en miljökonsekvensbeskrivning skall finnas i en ansökan om tillstånd eller motsvarande som huvudregel både generellt och obligatoriskt. Det sker normalt ingen förprövning av behovet av en miljökonsekvensbeskrivning, med krav på exempelvis betydande miljöpåverkan, utan varje tillståndsansökan skall åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning. Denna skall emellertid till sin omfattning stå i rimlig proportion till frågan som beslutet avser.

Undantag gäller dock för plan- och bygglagen och va-lagen. I 5 kap. 18 § PBL anges att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande påverkan på miljön, hälsan

eller hushållningen med naturresurser. I 12 a § va-lagen krävs också att när en allmän va-anläggning eller en utvidgning av en sådan planeras det kan antas att den kan medföra betydande miljöpåverkan för att huvudmannen skall upprätta en MKB. Även i vissa andra författningar varierar kravet från fall till fall, bl.a. enligt naturvårdsförordningen.

Som redogjorts för tidigare ses en miljökonsekvensbeskrivning i flera länder som en formaliserad process av en relativt stor omfattning som är reglerad i detalj och som bara skall genomföras för vissa planerade verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I Sverige har vi hittills valt att se miljökonsekvensbeskrivningar som ett dokument som ingår som en del i beslutsunderlaget. Vi har inte begränsat kravet på beskrivningar på sätt som gjorts i EG-direktivet, dvs. till verksamheter som har ansetts ha en "betydande miljöpåverkan". Detta strider inte mot det nämnda EG-direktivet eftersom det är ett minimidirektiv som enligt art. 13 inte hindrar att medlemsstaterna har strängare regler i fråga om tillämpningsområde. Denna artikel utgår visserligen genom ändringsdirektivet 97/11 men det är alltså ett minimidirektiv. Det anges vidare i artikel 2.2 att bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningen i direktivet skall uppfyllas. Som angetts tidigare har också det tillägget gjorts i direktiv 97/11 i en ny punkt 2.2a att en medlemsstat kan införa ett gemensamt förfarande för att fullgöra kraven enligt detta direktiv och det nya IPPC-direktivet 96/61.

Kritiker har hävdats att det breda kravet i fråga om när miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas enligt vår nuvarande lagstiftning leder till eller redan har lett till att kraven på beskrivningarna i Sverige sätts för lågt. Alternativet skulle vara att kravet begränsas till att avse stora projekt som kan antas ha betydande miljöpåverkan. Det kan dock ifrågasättas om det är rätt att konsekvenserna för miljön i anledning av en åtgärd någon vill vidta, som kräver tillstånd och som har miljöpåverkan, bör redovisas endast för vissa projekt. Dessutom är det svårt att dra gränsen. Om kravet på miljökonsekvensbeskrivning begränsas till verksamheter för vilka betydande miljöpåverkan kan antas, leder det alltid till gränsdragningsproblem och diskussion om vad som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed kräva en konsekvensbeskrivning.

Kravet på miljökonsekvensbeskrivning i miljöbalken bör därför enligt regeringens uppfattning vara generell för ansökan om tillstånd enligt balken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken med vissa undantag och inte inskränkas till enbart åtgärder som leder till betydande miljöpåverkan. Det innebär att en MKB skall ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken. Även vid tillåtlig-hetsprövning enligt 17 kap. skall krävas en MKB. Detta innebär en utvidgning av kravet på miljökonsekvensbeskrivning i förhållande till dagens lagstiftning, eftersom ett flertal lagar som för närvarande inte har något krav alls eller inget generellt krav på miljökonsekvensbeskrivningar också arbetas in i balken. I fortsättningen kommer kravet

att omfatta exempelvis alla tillstånd enligt nuvarande naturvårdslag. För närvarande krävs enligt 25 § naturvårdsförordningen en miljökonsekvensbeskrivning i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet.

Kravet på miljökonsekvensbeskrivning bör dock enligt regeringens bedömning och som även Miljöbalksutredningen föreslagit, inte omfatta tillstånd för genetiskt modifierade organismer enligt 13 kap. eller tillstånd eller godkännande av kemiska produkter eller biotekniska organismer enligt 14 kap. Detta är en annan typ av tillstånd, som vanligtvis inte avser anläggningar och åtgärder utan produkter, för vilka det finns särskilda krav om bl.a. miljö- och hälsoutredning i angivna kapitel. Dessa är tillräckliga för utredning av konsekvenserna för miljön. EG-direktivet 85/337 omfattar inte heller denna typ av tillstånd. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har i sitt remissvar ifrågasatt att kraven på MKB inte är enhetliga eftersom de t.ex. inte omfattar prövning av utsättning av gentekniskt modifierade produkter. Även *Landskrona kommun* anser att en MKB behövs i dessa fall. *Miljöförbundet Jordens Vänner* vill att MKB skall krävas för alla tillstånd enligt 13 och 14 kap. Avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer regleras dock i EG-direktivet 90/220 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön vilket redogörs för i avsnitt 4.18. Som framgår där är det ett harmoniseringsdirektiv som bl.a. innehåller krav på vad en ansökan skall innefatta. Det innebär enligt regeringens bedömning att Sverige nu inte kan införa krav på MKB för sådana tillstånd.

Det bör inte heller vara ett generellt krav på miljökonsekvensbeskrivningar i dispensärenden eller anmälningsärenden enligt balken eller enligt andra föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Något generellt krav i denna typ av ärenden finns inte heller i nuvarande lagstiftning. Ansökningar om dispens blir framför allt aktuella i naturvårdsärenden, t.ex. ansökan om strandskyddsdispens eller om dispens från biotopskyddet. Som framgått kan i dag enligt naturvårdsförordningen en miljökonsekvensbeskrivning krävas i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet.

Det kan dock finnas behov av miljökonsekvensbeskrivningar även i dessa slags ärenden. Regeringen bör därför ges rätt att föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas även i dispensärenden eller andra ärenden enligt balken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken om det behövs för att bedöma miljöpåverkan. Det kan till exempel gälla vissa typer av strandskyddsdispenser eller anmälningsärenden enligt miljöbalken för vilka det inte föreligger ett obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivning. Regeringen bör även få föreskriva om krav på miljökonsekvensbeskrivningar i särskilda ärenden inom miljöbalkens område. Då kan föreskrivas att beslutsmyndigheten i det enskilda fallet skall kunna besluta om krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Därmed finns det möjlighet att ställa krav på behövligt beslutsunderlag utan att kraven blir onödigt betungande i de fall där det inte skulle fylla någon funktion.

Vidare bör regeringen få föreskriva om krav på miljökonsekvensbeskrivningar även i ärenden enligt andra lagar när det behövs för

att kunna bedöma miljöpåverkan. Det gäller framför allt i ärenden enligt de lagar som i dag anges i 1 kap. 2 § naturresurslagen, dvs. de s.k. NRL-anknutna lagar som inte arbetas in i miljöbalken. Ett liknande bemyndigande finns för närvarande i 5 kap. 2 § NRL som i balken görs mera generellt. Bemyndigandet bör dock i enlighet med *Lagrådets* förslag begränsas till lagar av vilka framgår att hänsyn till människors hälsa och miljön skall beaktas vid lagens tillämpning. Även för miljökonsekvensbeskrivningar i dessa ärenden bör bestämmelserna i miljöbalken tillämpas om inte annat särskilt har föreskrivits. Det bör dock framhållas att balkens bestämmelser i första hand är inriktade på verksamheter och projekt där den planerade verksamheten för vilken tillstånd söks är känd till art och omfattning när miljökonsekvensbeskrivningen skall upprättas.

När det däremot gäller detaljplaner enligt PBL är det ofta inte känt i detalj vilka verksamheter som kan komma att lokaliseras till planområdet och därför kan regleringen behöva utformas på ett annat sätt. Den närmare regleringen av ett system med miljökonsekvensbeskrivningar för fysisk planering behöver således anpassas till de förhållanden som gäller för den. För en tidig planprövning som främst inriktas på den lämpliga markanvändningen inom olika delar av ett område, krävs således ett annat beslutsunderlag än för den tillståndsprövning enligt miljöbalken som i ett senare skede kan bli aktuell beträffande en verksamhet som placeras inom planområdet.

#### *Undantag från MKB-kravet kan föreskrivas av regeringen*

Det finns enligt regeringens uppfattning inte heller skäl att kräva en miljökonsekvensbeskrivning för tillstånd till obetydliga ingrepp eller andra åtgärder, som kan antas ha mindre betydande miljöpåverkan. Detta kan uppnås genom att som Miljöbalksutredningen har föreslagit regeringen ges rätt att genom föreskrifter kunna medge befrielse från det generella kravet. Sådana undantag får dock inte avse åtgärder som kan antas ha betydande miljöpåverkan och som omfattas av EG-direktivets listor, eftersom detta skulle stå i strid med omtanken om miljön och dessutom skulle strida mot direktivet.

Föreskrifterna om undantag från det generella kravet får därför endast avse tillståndsansökningar beträffande verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande. Det kan gälla tillstånd till exempelvis begränsade markavvattningsföretag eller andra små ingrepp, som inrättande av avloppsanläggning för vattentoalett. Beslutsmyndigheten kan ändå enligt förvaltningsrättsliga principer kräva att sökanden lämnar de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan. *Skogsstyrelsen* skriver i sitt remissvar att om kravet på MKB inte begränsas till verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket *Skogsstyrelsen* förespråkar, är det angeläget att regeringen får föreskriva om undantag från skyldigheten att upprätta MKB om miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande. *SGU* anser att tillståndsgivande myndigheter enligt balken skall få rätt att medge



undantag från kravet på MKB om miljöpåverkan uppenbarligen är obetydlig. Även *Boverket* föreslår att beslutsmyndigheten eller länsstyrelsen bör ges möjlighet att besluta att MKB inte behövs, en s.k. Fonsi (finding of no significant impacts) för att rensa bort det stora antalet "fyra-raders MKB". Denna möjlighet diskuterades av Miljöbalksutredningen som ansåg att generella regler i alla tillståndsärenden var att föredra för att alla sökande skulle behandlas lika. Regeringen delar denna bedömning och därför bör myndigheterna inte ges en sådan möjlighet. Dessutom vill regeringen understryka att det är viktigt att alla som planerar en verksamhet som inte generellt undantagits från kravet på MKB överväger vilka konsekvenser verksamheten kommer att få för miljön och vilka åtgärder som behöver vidtas i anledning av det. Detta tvingas verksamhetsutövaren göra när MKB:n upprättas. Sådana överväganden kan givetvis aldrig göras på fyra rader.

Däremot är det inte rimligt att alla formella krav som ställs upp i EG-direktivet skall behöva uppfyllas för alla miljökonsekvensbeskrivningar, särskilt som direktivet endast omfattar projekt eller anläggningar som kan antas medföra en betydande påverkan på miljön. Därför bör reglerna utformas så att endast miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall behöva uppfylla direktivets formella krav om innehåll, allmänhetens möjlighet att yttra sig m.m. För dessa föreslås en mera formaliserad process i likhet med vad som finns i flera andra länder och brukar benämnas *miljökonsekvensbedömning*. Detta förfarande med miljökonsekvensbedömning genom vilken miljökonsekvensbeskrivningen tas fram och vilka krav som bör ställas behandlas längre fram. Kraven på vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla skulle då i den utsträckning det behövs för att uppfylla syftet med en miljökonsekvensbeskrivning, tillämpas även för beskrivningar avseende mindre miljöpåverkande verksamheter. Kraven på innehåll och omfattning av en miljökonsekvensbeskrivning måste dock stå i proportion till graden av miljöpåverkan. Det är av stor vikt att kraven inte blir onödigt betungande för mindre miljöpåverkande verksamheter, vilket bl.a. torde inkludera många små och medelstora företag. Genom att kraven på innehållet i en MKB på angivet sätt anpassas till vad ansökan om tillstånd avser och förväntad miljöpåverkan behöver ett generellt krav på beskrivning av miljökonsekvenserna i alla tillståndsärenden som inte har undantagits inte vara onödigt betungande för sökanden.

Även i lagar som inte kommer att arbetas in i miljöbalken och som innehåller krav på miljökonsekvensbeskrivningar bör dessa krav normalt finnas kvar. De bör dock i de flesta fall ändras så att en hänvisning görs till bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken för att enhetliga regler skall uppnås och EU:s krav uppfyllas för projekt som kan antas ha betydande miljöpåverkan. Regeringen avser att återkomma med förslag om behövlig följdlagstiftning.

#### 4.11.4 Tidigt samråd med länsstyrelsen och enskilda

**Regeringens förslag:** Allmänhetens möjligheter att påverka skall förstärkas. Inflytandet skall vara på ett mycket tidigt stadium.

Ett tidigt samråd skall hållas med enskilda som särskilt berörs och länsstyrelsen, som i många fall också är tillsynsmyndighet, långt innan en ansökan görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas.

För verksamheter som kan antas ha betydande miljöpåverkan, vilket länsstyrelsen avgör, skall genomföras ett förfarande med miljökonsekvensbedömning som är ett utvidgat samråd med fler myndigheter och en bredare allmänhet.

Grannländer som kan antas utsättas för betydande miljöpåverkan från en planerad verksamhet skall informeras och få möjlighet att delta i miljökonsekvensbedömningen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens. Utredningen föreslog dock att det tidiga samrådet skulle hållas med tillståndsmyndigheten i stället för länsstyrelsen. Vidare föreslog utredningen att tillståndsmyndigheten i stället för länsstyrelsen skulle besluta om det kunde antas vara betydande miljöpåverkan.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser som yttrat sig är positiva. Ett flertal tycker dock att bestämmelserna blivit för formaliserade, däribland *Koncessionsnämnden*, *Kammarkollegiet*, *Industriförbundet*, *SAF* och några länsstyrelser. Flera remissinstanser tar upp frågan om samråd skall hållas med tillståndsmyndigheten eller om en annan myndighet är lämpligare. *NUTEK* beklagar att frågan om samordning av MKB och gemensamma utredningar för företag med liknande påverkan på miljön inte behandlas i miljöbalksförslaget eftersom sådan samordning sannolikt skulle ge högre effektivitet och lägre kostnader.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen vill erinra om att syftet med att upprätta miljökonsekvensbeskrivningar är att frågor om påverkan på miljön skall komma in på ett tidigt stadium och ingå i beslutsunderlaget under hela processen fram till ett tillståndsbeslut. Det innebär att i de fall en verksamhet innefattar flera av varandra beroende moment måste arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen påbörjas så snart initiativet till någon del av projektet har tagits. Därigenom undviks onödiga begränsningar eller felaktiga lösningar genom för tidiga delbeslut. Den som planerar att genomföra ett projekt bör inleda arbetet med någon typ av förstudie för att skapa en överblick över projektets förutsättningar, vilka alternativa lösningar som är tänkbara och identifikation av de avgörande frågorna. Vikten av tidigt faktaunderlag betonar *SMHI* i sitt remissvar, exempelvis att eventuella mätinsatser behöver initieras tidigt för att man skall hinna få fram en tillräckligt lång mätserie till prövningen.

En relevant avgränsning i sak förutsätter vidare att företrädare för berörda intressen kommer till tals i ett tidigt skede av projektet. Erfarenheter av informella initiativ pekar på fördelar både vad avser effektiv användning av tid, användning av utredningsresurser och projektets slutliga utformning. En miljökonsekvensbeskrivning bör därför utvecklas i takt med beslutsprocessen.

I miljöskyddslagen finns sedan år 1981 i 12 a § en bestämmelse om att den som avser att utöva en miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd skall innan ansökan görs i skäligen omfattning och på lämpligt sätt samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha intresse i saken. Även i vattenlagen finns bestämmelser om förberedelse av vissa större vattenföretag som regeringen kan antas komma att pröva. I dessa bestämmelser, som finns i 11 kap. 7–11 §§ VL, görs en detaljerad uppräkningslista av de myndigheter som skall underrättas av den som vill ansöka om tillstånd för ett sådant vattenföretag samt hur orsaksbefolkningen skall informeras.

Miljöbalksutredningen har föreslagit att i miljöbalken införs en bestämmelse att den som avser att utöva en verksamhet som kräver tillstånd enligt balken och är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning skall i god tid innan ansökan och beskrivningen görs samråda med den myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd för verksamheten samt enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Detta tidiga samråd skulle avse både ansökan avseende verksamheten och dess alternativ och utformning och den kommande miljökonsekvensbeskrivningen. Detta samrådskrav föreslås omfatta alla typer av ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar och vid detta samråd skall klaras ut om projektet har betydande miljöpåverkan och beskrivningen därför skall uppfylla alla formella krav och tas fram genom ett förfarande med miljökonsekvensbedömning. Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framför allt närboende som kommer att bli berörda, i många fall kommer dessa också att vara sakägare.

Vidare har utredningen föreslagit att efter det tidiga samrådet skall tillståndsmyndigheten besluta om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan. Skälet till detta är, som framgått tidigare, att flera regler föreslås vara knutna till detta begrepp och därför bör den myndighet som skall pröva ansökan ta ställning till frågan. Sökanden/exploatören får därigenom besked bl.a. om ett utökad samråd skall genomföras och vilka krav som skall ställas på miljökonsekvensbeskrivningen. Det kan även underlätta den kommande handläggningen för myndigheten. I de fall myndigheten beslutar att verksamheten inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan föreslås att beslutet skall kunna ändras då ansökan ges in, om det då visar sig att det kommit fram ytterligare beslutsunderlag som innebär att verksamheten kan antas ha en betydande miljöpåverkan.

Utredningen föreslår också att i de fall ansökan skall prövas av miljödomstol skall samråd alltid ske även med länsstyrelsen. Skälet till detta är att miljömyndigheternas ställning i processen att bedöma miljökonsekvenserna och att ta fram miljökonsekvensbeskrivningen bör stärkas. Vidare föreslås att domstolen skall inhämta yttrande från

länsstyrelsen innan beslut fattas om betydande miljöpåverkan kan antas, eftersom samråd hållits med den.

Flera remissinstanser har tagit upp frågan om samråd. Särskilt frågan om den skall hållas med tillståndsmyndigheten, framför allt i de fall det är en miljödomstol. *Statskontoret* tillstyrker förslaget. *Kammarkollegiet* anser att förslaget är onyanserat i den meningen att samrådsskyldigheten omfattar all verksamhet oavsett graden av inverkan och avstyrker därför obligatorisk samrådsskyldighet. Enligt *Boverket* kan det ifrågasättas om det är lämpligast att samråda med beslutsmyndigheten eller om inte länsstyrelsen som samlade MKB-myndighet regionalt borde vara den som kan ge bäst stöd för bedömningen av omfattningen av MKB och hanteringen av arbetet med MKB. Länsstyrelsen skulle då kunna på eget ansvar bedöma om det är angeläget att länsstyrelsen redan i detta skede samråder med beslutsmyndigheten. *Umeå tingsrätt* avstyrker att samråd skall ske med prövningsmyndigheten innan ett ansökningsmål har anhängiggjorts. Det föreslagna förfarandet framstår enligt tingsrätten som helt främmande för ett domstolsförfarande och vidare föreligger en påtaglig risk att förtroendet för domstolens opartiskhet i det efterföljande prövningsförfarandet försvagas. *Advokatsamfundet* hyser liknande betänkligheter. *Växjö tingsrätt* avstyrker på det bestämdaste att samråd skall ske med prövningsmyndigheten innan ett ansökningsmål har anhängiggjorts eftersom det finns överhängande risk att det kan skada förtroendet för myndighetens opartiskhet. Detta inledande samråd, vars värde tingsrätten inte på något sätt vill ifrågasätta, torde enligt tingsrätten med fördel kunna läggas på länsstyrelsen i dess sammansättning som tillsynsmyndighet. Möjligen skulle bestämmelsen enligt tingsrätten kunna utökas med en möjlighet att efter överklagande få tillsynsmyndighetens beslut överprövat av prövningsmyndigheten.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det är klart olämpligt att det första samrådet skall ske enbart med tillståndsmyndigheten. Därmed riskeras att myndigheten och sökanden uppfattar att vissa frågor i princip bör lösas på ett visst sätt och sådana psykologiska bindningar kan leda till att enskilda berörda och organisationer inte får en reell möjlighet att påverka. Fakultetsnämnden anser vidare att det inte finns skäl att skilja på särskilt berörda och andra berörda, samrådet bör vara öppet för alla. *Länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län* anser att verksamhetsutövaren skall ha ett tidigt samråd med tillsynsmyndigheten istället för med prövningsmyndigheten och att tillsynsmyndigheten då får besluta om det är betydande miljöpåverkan. Om de är oense får frågan hänskjutas till prövningsmyndigheten. Även andra länsstyrelser betonar vikten av att tillsynsmyndigheten bör få delta i det tidiga samrådet. *Kraftverksföreningen* vill att det tidiga samrådet skall vara frivilligt eftersom sökanden står risken för en eventuell otillräcklig MKB. *Skogsindustrierna* framför liknande synpunkter.

Regeringen finner med hänsyn till innehållet i de synpunkter som kommit fram under remissen att reglerna om det tidiga samrådet bör ändras något jämfört med utredningens förslag. Som framgått anser flera det vara olämpligt att miljödomstolen på ett tidigt stadium skall ha

samråd med någon som senare avser att ansöka om tillstånd. I stort sett alla som tagit upp frågan om samråd anser att det tidiga samrådet bör hållas med länsstyrelsen alternativt tillsynsmyndigheten som i många fall kommer att vara länsstyrelsen. Även utredningen har ju föreslagit att i de fall miljödomstolen skall pröva ansökan skall samråd hållas även med länsstyrelsen. För att bestämmelserna inte skall bli alltför komplicerade anser regeringen att det tidiga samrådet skall ske med länsstyrelsen. Då uppkommer ingen oklarhet om vilken myndighet som avses, vilket skulle bli fallet om det föreskrivs att samrådet skall ske med tillsynsmyndigheten, även om det i praktiken bli länsstyrelsen i många fall. Länsstyrelsen är lämplig för uppgiften med hänsyn till dels deras sakkunskap på plan- och miljöområdet, dels länsstyrelsens uppgift som tillsynsmyndighet i många fall bl.a. vad gäller uppsikten inom länet över hushållningen med naturresurser. Behovet av att ge miljömyndigheterna en klarare ställning i processen har också påpekats av bl.a. RRV i den tidigare nämnda rapporten.

Länsstyrelsen bör då även vara den myndighet som efter det tidiga samrådet skall besluta om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det finns inte skäl att som några remissinstanser föreslagit införa någon rätt att överklaga detta beslut särskilt. Detta bör, som *Advokatsamfundet* anført, framgå av lagtexten. Om tillståndsmyndigheten när ansökan ges in gör en annan bedömning och anser att den kan antas medföra betydande miljöpåverkan kan myndigheten alltid begära in kompletterande uppgifter. Det utökade tidiga samrådet har visserligen gått förlorat men går i vart fall till viss del att reparera även om det blir en tidsutdräkt. De få fall där detta kan antas inträffa motiverar inte ett komplicerat system med överprövning av detta delbeslut. Länsstyrelsen skall dock innan beslut fattas begära in ett yttrande från tillsynsmyndigheten i de fall det är annan myndighet än länsstyrelsen. Det kommer i många fall att vara en kommun. Flera kommuner har också angett att de vill delta i processen, bl.a. *Västerås kommun* som anser att kommunen skall vara obligatoriskt samrådsorgan innan ansökan ges in till domstolen.

Förutom med länsstyrelsen skall, som utredningen föreslagit, den som planerar en verksamhet vara skyldig att ha tidigt samråd med enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Det är särskilt viktigt att dessa kommer in på ett inledande stadium i processen. Hur omfattande samråd som behövs i varje enskilt fall samt hur detta skall utformas blir beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning. Systemet skulle bli för komplicerat om det infördes skyldighet att på detta stadium ha ett mycket brett samråd. Det innebär dock inte att andra är utestängda från detta tidiga samråd. Möjligheterna för en bredare allmänhet att påverka processen bör dock framför allt gälla sådana verksamheter som har betydande miljöpåverkan vilket den får möjlighet till vid den utökade miljökonsekvensbedömningen.

Till stöd för myndigheternas bedömning bör regeringen föreskriva om vilka verksamheter som alltid kan antas ha betydande miljöpåverkan. Detta görs lämpligtvis bl.a. i samband med att regeringen bestämmer för vilken miljöfarlig verksamhet det skall krävas tillstånd, dvs. motsvarigheten till den nuvarande bilagan till miljöskyddsförordningen. Vid utfärdande av dessa föreskrifter bör bl.a. bilagorna till EG-direktivet 85/337 med ändringsdirektivet 97/11 utgöra vägledning för bedömningen. Naturvårdsverket har efter uppdrag från regeringen i oktober 1997 lämnat förslag på vilka verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i rapporten 4792, Miljökonsekvensbeskrivningar - betydande miljöpåverkan. Rapporten har överlämnats till Miljöbalksutredningen som kommer att utarbeta förslag till förordning.

Verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är framför allt sådana vars tillåtlighet skall prövas av regeringen enligt 17 kap., samt en stor del av den miljöfarliga verksamhet för vilket krävs tillstånd redan i dag enligt miljöskyddsförordningen. Det gäller särskilt sådan verksamhet som för närvarande prövas av Koncessionsnämnden, dvs. A-ärenden, som föreslås skall prövas av miljödomstol i framtiden. Att dessa bör presumeras att alltid medföra betydande miljöpåverkan anser även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* i sitt remissvar. Många typer av vattenverksamhet kan också förutsättas medföra betydande miljöpåverkan, samt även en stor del av den miljöfarliga verksamhet som länsstyrelsen skall pröva som första instans, dvs. nuvarande B-ärenden.

Beträffande verksamheter som inte omfattas av sådana föreskrifter får länsstyrelsen bedöma om det är betydande miljöpåverkan utifrån bl.a. verksamhetens art, storlek och lokalisering. För de verksamheter som bedöms inte ha betydande miljöpåverkan blir det tidiga samrådet med länsstyrelsen och berörda enskilda även en typ av avgränsning beträffande vad miljökonsekvensbeskrivningen bör omfatta.

Om länsstyrelsen beslutar att verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan skall ett utökat samråd hållas. Detta förfarande med miljökonsekvensbedömning skall ligga till grund för upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen. Vid en sådan bedömning skall den som avser att bedriva verksamheten samråda med andra statliga myndigheter, kommuner, organisationer och den allmänhet som kan antas bli berörda. Samrådet skall avse verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt miljöpåverkan och innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen. Detta är en viktig del i processen med att upprätta en ansökan och en miljökonsekvensbeskrivning.

Genom detta bredare samråd skall myndigheter, organisationer, sakägare och allmänhet beredas tillfälle att framföra synpunkter och kunna påverka verksamhetens lokalisering och utformning samt innehållet i och utformningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Därmed förstärks inflytandet för myndigheter och allmänhet under planeringsstadiet och underlaget för den som skall upprätta

miljökonsekvensbeskrivningen breddas. För att informationen och samrådet skall fylla sin funktion måste den, i likhet med det inledande samrådet med länsstyrelsen och enskilda som särskilt berörs, komma in i ett tidigt skede, parallellt med planeringen av tekniska och ekonomiska frågor. Det måste ske innan exploatören har fattat beslut om inriktningen i stort av verksamheten och innan några låsningar har gjorts och projektet fått en mera bestämd utformning. Det innebär att samrådet givetvis skall ske i god tid innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. Principen bör som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* skriver, vara att alla samråd skall ske så tidigt att i praktiken grundläggande förändringar är möjliga, t.ex. att föreslagen lokalisering kan ändras. I paragrafen regleras alltså ett tidigt samråd. I 6 kap. 8 § finns bestämmelser om allmänhetens möjlighet att till tillståndsmyndigheten yttra sig över den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen samt ansökan.

Rätten för allmänheten att delta i och påverka utformningen av den planerade verksamheten och miljökonsekvensbeskrivningen som skall göras är som angetts av avgörande vikt och har även fått genomslag i många länder. Frågan behandlas även i de nämnda EG-direktiven samt i Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. Allmänhetens medverkan i ett tidigt skede av arbetet med att färdigställa en miljökonsekvensbeskrivning påverkar med stor sannolikhet både effektiviteten och kvaliteten i beslutsprocessen. Allmänheten har kunskap att tillföra i arbetet och det visar sig ofta att frågor som allmänheten bedömer som angelägna att belysa kommer att få betydelse vid tillståndsprövningen.

Förfarandet med miljökonsekvensbedömning borde i många fall kunna ske i former liknande de som redan i dag har utvecklats på många områden för att hålla myndigheter, sakägare och allmänhet informerad om en planerad anläggning. Allmänhetens tidiga medverkan och möjlighet att påverka måste dock stärkas. Som framgått av RRV:s rapport har den fungerat förhållandevis dåligt på väg- och vattenkraftsområdet. Hur samrådet och förfarandet kan genomföras i praktiken behandlas närmare i författningskommentaren till 6 kap. 5 §.

Tilläggas bör att i ändringsdirektivet 97/11 införs en ny punkt 2 i artikel 5 som innebär att om exploatören begär det, skall den beslutande myndigheten efter att ha samrått med exploatören och andra berörda myndigheter som avses i artikel 6.1 yttra sig över vilken information exploatören bör lämna, alltså en frivillig avgränsningsprocess. Att myndigheten har yttrat sig hindrar den inte från att senare kräva ytterligare uppgifter från exploatören. Medlemsstaterna kan kräva att den ansvariga myndigheten avger yttrande utan att exploatören krävt det.

Det är viktigt att betona att det, oavsett att samråd har ägt rum mellan sökanden och länsstyrelsen om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, är sökanden som ansvarar för att alla relevanta uppgifter finns i beskrivningen. Därför kan den beslutande myndigheten när den skall pröva ansökan och MKB:n alltid begära komplettering i de fall den beskrivning som ges in inte uppfyller kraven och därför inte utgör ett fullgott beslutsunderlag. Detta är helt i enlighet med de förvaltningsrättsliga

### *Samråd med andra länder*

I vissa fall kan en planerad verksamhet antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land. I sådana fall bör det landet informeras och dess myndigheter och allmänhet ges möjlighet till samråd. Enligt Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang skall sådan information och möjlighet till samråd ges. I artikel 7 i EG-direktivet 85/337 finns bestämmelser av liknande innebörd. I direktivet 97/11 utökas kraven i artikel 7 och 9.2 så att direktivet anpassas till Esbokonventionen. Även i IPPC-direktivet 96/61 finns i art. 17 en motsvarande bestämmelse om gränsöverskridande verkningar. Där föreskrivs att om en medlemsstat konstaterar att driften av en anläggning kan få betydande, negativ påverkan på miljön i en annan medlemsstat eller en annan medlemsstat begär det, skall information om ansökan överlämnas till den andra staten och den allmänhet som kan komma att beröras. Sverige har också sedan ett tjugotal år ett samarbete beträffande gränsöverskridande störningar med våra närmaste grannländer Danmark, Norge och Finland genom miljöskyddskonventionen från 1974. Den konventionen gäller som en särskild lag i Sverige enligt lagen (1974:268).

I miljöbalken bör därför enligt regeringens uppfattning föreskrivas att i de fall en planerad verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, skall den nationen informeras och ges möjlighet att delta i förfarandet med miljökonsekvensbedömning. Även i de fall en annan stat som kan antas bli utsatt för betydande miljöpåverkan begär det skall samråd ske. För närvarande finns bestämmelser om tillämpningen av Esbokonventionen i 9-11 §§ förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar. Ansvarig myndighet enligt förordningen är Naturvårdsverket.

Bestämmelsernas utformning innebär att det i miljöbalken ställs krav utöver de som finns inom EU och i Esbokonventionen eftersom detta skall omfatta alla länder, inte bara medlemmar i EU och konventionen, som kan antas utsättas för betydande miljöpåverkan av verksamhet i Sverige.



#### 4.11.5 Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning

**Regeringens förslag:** En miljökonsekvensbeskrivning skall identifiera, beskriva och möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets direkta och indirekta effekter på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö samt på hushållningen med mark och vatten och annan resurshushållning.

För verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall en miljökonsekvensbeskrivning innehålla de uppgifter som krävs för att uppfylla syftet. Bland annat skall finnas en beskrivning av verksamheten med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning samt de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas.

Det skall även redovisas alternativa lokaliseringar, om sådana är möjliga, och alternativ utformning av verksamheten samt konsekvenser av att verksamheten inte kommer till stånd, nollalternativet.

För verksamheter som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehållet anpassas till vad som behövs för att uppfylla syftet med miljökonsekvensbeskrivningen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Boverket*, *Banverket* och ett antal länsstyrelser, vill att definitionen av nollalternativet ändras till den som nu finns i MKB-förordningen att den sökta åtgärden inte vidtas. *Försvarsmakten* anser att i MKB för befintliga skjutfält eller flottiljflygplatser bör kravet på alternativa lokaliseringar tonas ner eller helt utgå. *Fiskeriverket* påpekar att generellt har hittills de MKB som givits in till vattendomstolar och Koncessionsnämnden varit påfallande svaga när det gäller att beskriva konsekvenserna för fisk och fiske och tycker därför det är viktigt att krav på detta ställs i ökad utsträckning. *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker förslagen om ökade krav men anser att ytterligare metoder för kvalitetssäkring bör övervägas, exempelvis att utveckla länsstyrelsens roll till ett krav på formellt godkännande. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att även syftet med verksamheten bör redovisas samt miljötillståndet idag innan en eventuell påverkan sker och olika miljöpåverkan såsom påverkan på biologisk mångfald och försurning. Vidare anser fakultetsnämnden att frågorna om hushållning med naturresurser och energi bör utvecklas. *Koncessionsnämnden* anser att utredningen borde ha belyst vilka krav som bör ställas på miljökonsekvensbeskrivningar för ansökningsärenden för utbyggnad eller ändring av befintliga verksamheter. *Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen* betonar att det är viktigt att beträffande utsläpp i en recipient konsekvenserna för hela avrinningsområdet redovisas och att de areella näringarnas påverkan tydliggörs.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen noterar att det enligt Miljöbalksutredningen har visat sig under de år som lagstiftningen hittills

gällt att det har rått oklarhet om vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla. Regeringen anser därför, som utredningen föreslagit, att i balken bör anges de minimikrav som skall ställas på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Detta skall då framför allt avse miljökonsekvensbeskrivningar för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, dvs. vad EG-direktivet omfattar. En sådan reglering bör inte leda till att möjligheterna till anpassning till det enskilda projektet minskas. Det bör emellertid öka förutsättningarna för att det väsentligaste alltid finns med och att det blir en mera enhetlig tillämpning.

Kraven på innehåll i 6 kap. 7 § motsvarar kraven i EG-direktivet 85/337/EEG med ändringsdirektiv 97/11/EG, och får vid behov kompletteras i en förordning. Direktivets bestämmelser om vad en bedömning skall innehålla finns framför allt i artikel 5. Detta har redogjorts för i Miljöbalksutredningens huvudbetänkande, del. 1, s 304 f.

Dessa bestämmelser blir även en vägledning vid utarbetande av miljökonsekvensbeskrivningar för projekt som inte kan antas ha betydande miljöpåverkan. Sådana skall inte behöva uppfylla de formella kraven i EG-direktivet.

Samma krav skall ställas på miljökonsekvensbeskrivningar i ansökningsärenden för utbyggnad eller ändring av befintliga verksamheter som för nya verksamheter eller åtgärder av samma storlek.

Ett av de grundläggande krav som bör ställas på en miljökonsekvensbeskrivning är att alternativ skall redovisas beträffande val av plats och utformning av verksamheten. Även enligt EG-direktivet krävs att huvudalternativ som övervägts skall redovisas. Kravet på redovisning av alternativ har i ändringsdirektivet 97/11 tagits in inte bara i direktivets bilaga 4 utan även i artikel 5 och gjorts obligatoriskt. Kravet innebär att exploatören skall lämna en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna.

Redovisning av alternativ är alltså en viktig förutsättning för att syftet med miljökonsekvensbeskrivningar skall kunna uppnås. En beskrivning av alternativet att allt förblir oförändrat, dvs. att anläggningen eller åtgärden inte kommer till stånd, nollalternativet, skall också alltid redovisas. Regeringen delar den uppfattning som flera remissinstanser fört fram att kravet i balken bör uttryckas på samma sätt som i nuvarande 12 § MKB-förordningen. Om en redovisning av alternativ inte har gjorts när en ansökan kommer in till en tillståndsprövande myndighet, bör myndigheten kräva att sökanden gör en sådan redovisning. Alternativa platser behöver dock enligt regeringens bedömning bara redovisas om sådana är möjliga. Detta bör i de allra flesta fall vara möjligt och nödvändigt för att miljökonsekvensbeskrivningen skall fylla sin funktion. En alternativ lokalisering behöver dock inte anges, om det på grund av verksamhetens särskilda karaktär inte finns annan lämplig plats. Det kan exempelvis endast finnas en plats att lokalisera verksamheten på, om ansökan avser en speciell fyndighet på en viss plats. *SGU* erinrar i sitt remissvar om att en mineralfyndighet inte kan omlokaliseras, endast nollalternativet att inte bearbeta finns. Regeringen vill också erinra om

att det, som *Försvarsmakten* påpekat, kan finnas situationer när det gäller försvarets anläggningar där det av resursekonomiska skäl är mindre meningsfullt att redovisa en alternativlokalisering eller ett nollalternativ. Exempel på detta är prövning av ändrad verksamhet vid vissa befintliga försvarsanläggningar som skjutfält och militära flygplatser. Försvarspolitiska, militärstrategiska och ekonomiska skäl kan medföra att den befintliga lokaliseringen och den ändrade verksamheten är det enda rimliga alternativet.

Det är tillståndsmyndigheten som avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativ. Konsekvenserna av nollalternativet skall dock i stort sett alltid redovisas. Vidare skall alltid ges en motivering till varför ett visst alternativ har valts.

Miljöbalksutredningen har föreslagit att tillståndsmyndigheten bör få ställa krav på att andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen. Med andra jämförbara sätt att nå samma syfte avses andra möjliga alternativ till den planerade verksamheten, t.ex. andra möjligheter att utvinna energi eller att välja en annan typ av kommunikationsmedel. Utredningen skrev att ett sådant krav borde beslutas i ett lika tidigt skede som när beslut fattas om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan och lämpligen kunde ske i samband med det beslutet. Eftersom utredningens förslag efter remissynpunkter nu ändras av regeringen på det sättet att länsstyrelsen i stället för beslutsmyndigheten skall fatta beslutet huruvida betydande miljöpåverkan kan antas, är det inte lämpligt att möjligheten att kräva redovisning i MKB:n av alternativ att nå samma syfte ligger kvar hos tillståndsmyndigheten. Den har visserligen alltid möjlighet att kräva komplettering men om en redovisning av alternativa lösningar att uppnå samma syfte skall fylla sin funktion måste kravet ställas mycket tidigt, redan på planeringsstadiet, alltså långt innan tillståndsmyndigheten får ansökan om tillstånd. Dessutom är remissinstansernas farhågor beträffande risken för att beslutsmyndighetens opartiskhet kan sättas ifråga relevant även här. Därför bör enligt regeringens bedömning kravet på alternativa redovisningar fattas av länsstyrelsen i samband med beslutet huruvida betydande miljöpåverkan kan antas och endast i de fall där sådan betydande påverkan antas. Sådant krav kan exempelvis ställas i ärenden beträffande verksamheter där regeringen skall pröva tillåtligheten enligt 17 kap. Som ett exempel på när det kan bli aktuellt att kräva alternativa redovisningar beträffande kommunikationer angavs i Miljöbalksutredningens betänkande en utbyggd järnväg i stället för en flygplats. Detta exempel anser *Luffartsverket* i sitt remissvar vara illa valt med motiveringen att med en järnväg kan aldrig samma syfte nås som med en flygplats. Detta visar enligt verket hur viktigt det är att åtminstone den tillståndsprövande myndigheten har tillräckliga kunskaper om olika verksamheters för- och nackdelar. Exemplet är dock klart relevant för flygplatser för inrikesflyg, särskilt med hänsyn till utvecklingen av höghastighetståg vilket även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* pekat på i sitt remissvar. Regeringen bör vid sin tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. av flygplatser göra denna typ av överväganden. Då måste det finnas ett underlag i form av en

miljökonsekvensbeskrivning av alternativen med jämförelser. I vissa fall kan det vara lämpligt att länsstyrelsen samråder med regeringen innan den kräver en redovisning av jämförbara alternativ i ärenden som skall tillåtighetsprövas.

Alternativen skall redovisas så att beslutsunderlaget medger att alternativet kan behandlas och prövas jämställt med sökandens huvudförslag, dvs. där det är praktiskt möjligt som första- och andrahandsyrkanden från sökanden. Detta innebär alltså att miljökonsekvenserna skall vara så utredda att det, om övriga relevanta förutsättningar föreligger, skall vara möjligt för den tillståndsprövande myndigheten att vid behandlingen av en ansökan ge tillstånd även till en annan verksamhet eller anläggning än den en ansökan i första hand gäller. Av avgörande betydelse är då givetvis att sökanden är beredd att acceptera ett tillstånd till en alternativ verksamhet eller anläggning. Särskilt beträffande projekt som sker i det allmännas intresse och som kan ha stor påverkan på miljön eller människors levnadsförhållanden måste sökanden vara beredd att acceptera alternativa lösningar och bör vara beredd att medverka till sådana lösningar.

Miljökonsekvensbeskrivningar har en central roll i samordningen mellan frågor som rör miljöskydd och markanvändning vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Hushållningsregler och bestämmelser om miljö kvalitetsnormer enligt 3–5 kap. skall iakttas vid tillståndsgivningen och ett projekts förenlighet med dessa bestämmelser bör därför också framgå av en miljökonsekvensbeskrivning.

#### 4.11.6 Allmänhetens rätt att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan

**Regeringens förslag:** Allmänheten skall ges möjlighet att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan innan beslut fattas.

Tillståndsmyndigheten skall i ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

Utredningen hade dock inte föreslagit att tillståndsmyndigheten i ett särskilt beslut skulle ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven.

**Remissinstanserna:** *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* vill att det skall införas en rätt för sakägare och kanske Naturvårdsverket att överklaga MKB:n som sådan. *Stockholms kommun* har betonat att om en kommuns miljö- och hälsoskyddsnämnd tagit över tillsynen av en verksamhet är den en sådan myndighet som enligt EG-direktivet alltid skall få yttra sig över en MKB för verksamheten. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det bör framgå av bestämmelsen

om granskning att ställningstagandet till MKB:ns kvalitet är fristående från myndighetens ställningstagande till ansökan.

**Skälen för regeringens förslag:** Ett av syftena med miljökonsekvensbeskrivningar är som tidigare framgått att få till stånd en offentlig redovisning av den inverkan en åsyftad verksamhet eller åtgärd får på människors hälsa, på miljön samt på hushållningen med naturresurser liksom vilka motiv och avvägningar som ligger till grund för projektet. Allmänheten skall alltså till att börja med ha möjlighet att på ett tidigt stadium genom framför allt samrådet och förfarandet med miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. 5 § miljöbalken påverka utformningen av verksamheten och miljökonsekvensbeskrivningen i de fall verksamheten kan antas få betydande miljöpåverkan. Allmänhet, organisationer m.fl. skall vidare ges tillfälle att få ta del av det samlade materialet, ansökan och den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen. Genom detta ges dessa en möjlighet att påverka myndigheter och företag att ta större hänsyn till deras intressen.

I EG-direktivet 85/337 finns också krav på att medlemsstaterna skall säkerställa att varje tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivningen skall göras tillgänglig för allmänheten och att den berörda allmänheten ges tillfälle att yttra sig innan projektet påbörjas. I direktiv 97/11 ändras detta så att allmänheten skall ges tillfälle att yttra sig innan tillstånd ges i stället för innan projektet påbörjas. De uppgifter som inhämtats enligt direktivet skall beaktas vid tillståndsgivningen. Även det nya IPPC-direktivet 96/61 innehåller i artikel 15 krav på att tillståndsansökningar för nya anläggningar eller väsentliga förändringar under lämplig tid skall hållas tillgängliga för allmänheten så att den kan yttra sig innan myndigheten fattar sitt beslut.

Miljökonsekvensbeskrivningar utgör genom vår grundlagsskyddade offentlighetsprincip visserligen allmänna handlingar med offentliga uppgifter, förutom att vissa delar i något fall kan vara sekretessbelagda t.ex. affärsförhållanden. Det bör dock enligt regeringens uppfattning, för att säkerställa att allmänheten alltid aktivt ges tillfälle att ta del av miljökonsekvensbeskrivningarna och även ges tillfälle att yttra sig, i lagtexten anges att det skall kungöras att en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats. Bestämmelser om kungörande av ansökningar om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet finns i 19 kap. 4 § respektive 22 kap. 3 §. I dessa kungörelser bör alltid även miljökonsekvensbeskrivningen tas med, oavsett om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Allmänheten skall beredas möjlighet att yttra sig över såväl ansökan som miljökonsekvensbeskrivningen. När miljökonsekvensbeskrivningar, med ansökan om sådan finns, upprättats i andra fall behöver dock detta kungöras endast i de fall verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, eftersom det inte är administrativt rimligt att alltid kungöra detta. Övriga miljökonsekvensbeskrivningar och de ansökningar dessa vanligtvis avser är dock genom offentlighetsprincipen givetvis tillgängliga och synpunkter får framföras även beträffande dessa.

En miljödomstol, och i de flesta fall även länsstyrelsen, kan förväntas hålla muntlig förhandling i alla mål avseende verksamheter som kan

antas få en betydande miljöpåverkan. Det innebär att det blir en offentlig förhandling där även miljökonsekvensbeskrivningen tas upp. Eftersom även kallelsen till förhandling i sedvanlig ordning kommer att kungöras får enskilda och organisationer som anser sig berörda kännedom om den och har vid denna möjlighet att framföra synpunkter på såväl ansökan som miljökonsekvensbeskrivningen. Kungörande krävs inte formellt i EG-direktiven, enligt vilka det räcker att den berörda allmänheten ges tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Medlemsstaterna får avgöra hur allmänheten skall få yttra sig, t.ex. skriftligen eller genom en offentlig utfrågning.

Även vid tillståndsmyndighetens besiktning av den tilltänkta platsen för den planerade verksamheten bör motsvarande rätt att närvara och yttra sig som gäller för sakägare också gälla för enskilda och företrädare för organisationer.

Möjligheten för allmänheten att delta i tillståndsförfarandet är inte någon nyhet i sak. Regleringen i balken innebär dock enligt regeringens bedömning en ännu större möjlighet att påverka på ett tidigare stadium och även en förstärkning av möjligheten att påverka senare när tillståndsansökan prövas.

### *Bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningen*

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå som en del i ett beslutsunderlag. Av detta följer att dess kvalitet skall bedömas av den myndighet som har att fatta beslut i det ärende där en beskrivning har upprättats. Det bör i detta sammanhang återigen framhållas och kan inte tillräckligt understrykas att beslutsmyndigheten i enlighet med förvaltningsförfarandets allmänna principer har ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Därmed har också bl.a. en miljödomstol befogenhet och skyldighet att förordna om de kompletteringar av beslutsunderlaget som den bedömer vara nödvändiga. Om en konsekvensbeskrivning är bristfällig och sökanden inte kompletterar beskrivningen, kan konsekvensen bli att ansökan anses vara så bristfällig att den avvisas. I de fall det ändå är möjligt att ta upp ansökan till prövning men miljökonsekvensbeskrivningen trots detta bedöms inte vara tillräcklig kan följden bli att ansökningen lämnas utan bifall därför att konsekvenserna för miljön är oklara och försiktighetsprincipen som uttrycks i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. tillämpas. Det är alltid den sökande eller motsvarande som skall ansvara för innehållet i och bekosta att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och eventuellt kompletteras så att den uppfyller kraven. Den miljökonsekvensbeskrivning som ges in kan alltså kompletteras under ärendets handläggning. Den dialog som på ett tidigt stadium skall förekomma enligt 6 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken mellan sökanden, länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten får således inte avslutas i och med att en ansökan om tillstånd med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning har getts in.

Som angetts tidigare har RRV i sin rapport kritiserat tillståndsmyndigheters granskning och beaktande av ingivna miljökonsekvensbeskrivningar. För att uppnå en bättre tillämpning har Miljöbalksutredningen föreslagit att i balken införs en uttrycklig bestämmelse att den myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd skall i samband med den prövningen även ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt balken. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det bör framgå av bestämmelsen att granskningen och ställningstagandet till MKB:ns kvalitet är fristående från myndighetens ställningstagande till ansökan.

För att det klart skall framgå av bestämmelsen att myndigheten skall ta särskild ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven, föreslogs i lagrådsremissen att det i lagtexten skall anges att det skall göras i ett särskilt beslut och att detta lämpligtvis dock sker i samband med att ansökan prövas eftersom det är i anledning av ansökan som krav på en MKB ställs. *Lagrådet* har haft synpunkter på detta och föreslagit att bestämmelsen i 6 kap. 9 § utformas så att en myndighet som skall pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning skall genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven. Lagrådets förslag bör följas eftersom det i många fall kan vara lämpligt att ställningstagandet till miljökonsekvensbeskrivningen görs i samband med att målet eller ärendet avgörs i de fall där komplettering inte anses behövas, utan att detta görs i ett särskilt beslut. Det är dock viktigt att betona att en särskild bedömning skall göras av miljökonsekvensbeskrivningen och att den skall göras fristående från prövningen av ansökan samt att ställningstagandet skall motiveras.

Vidare föreslår regeringen att i bestämmelsen skall anges att myndigheten vid prövningen av ansökan skall beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden som getts in. Detta kan i och för sig tyckas vara självklarheter vid den prövning en myndighet skall göra. RRV:s rapport antyder dock att MKB inte fyllt den roll som beslutsunderlag som var avsedd och genom en sådan bestämmelse uppfylls också kravet i artikel 8 i direktivet 85/337. Där föreskrivs att uppgifter som inhämtats enligt direktivets artikel 5, 6 och 7 skall beaktas vid tillståndsgivningen. I direktivet 97/11 har lagts till att även resultatet av samråden skall beaktas. Genom bestämmelsen uppfylls även artikel 9.2 i IPPC-direktivet 96/61 där det också föreskrivs att uppgifter som inhämtats enligt MKB-direktivets artikel 5–7 skall beaktas när tillstånd meddelas.

Om det i efterhand visar sig att oriktiga uppgifter har lämnats eller att uppgifter har utelämnats som varit av betydelse för tillståndet kan ett tillstånd återkallas eller villkor omprövas enligt bestämmelser i 24 kap. 3 och 5 §§. Det kan även bli aktuellt att utkräva straffrättsligt ansvar för försvårande av miljökontroll enligt 29 kap. 5 §. Genom att regionala miljödomstolar och en miljööverdomstol inrättas kommer genom deras prövning av om miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig en enhetlig praxis att skapas. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* vill

att det skall införas en rätt för sakägare och kanske Naturvårdsverket att överklaga MKB:n som sådan och hänvisar till att sådana regler finns i USA:s lagstiftning om MKB. En sådan möjlighet skulle dock ytterligare komplicera systemet och skulle innebära att tidsutdräkten förlängs betydligt. Det finns därför inte nu tillräckliga skäl att införa någon möjlighet att överklaga myndighetens beslut vid prövningen av miljökonsekvensbeskrivningen särskilt, vilket bör framgå direkt av lagtexten. Domstolens eller myndighetens ställningstagande får alltså endast överklagas i samband med att avgörandet i målet eller ärendet överklagas. En överprövning av miljökonsekvensbeskrivningen får därmed ske i samband med att det mål eller ärende som den gäller överprövas. Något krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall gå att överklaga särskilt finns inte heller i EG-direktivet.

Även om det är tillståndsmyndigheten som i sista hand avgör om en miljökonsekvensbeskrivning är så fullständig att den kan godtas finns ett behov av att remissorganen yttrar sig även med avseende på miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelsen spelar här en viktig roll även när den inte är tillståndsmyndighet. Som angetts tidigare skall det tidiga samrådet inför upprättandet av MKB:n alltid hållas med länsstyrelsen. En annan viktig uppgift för länsstyrelsen bör bli att vara remissorgan för beslutsmyndigheten. Då bör länsstyrelsen i de fall där den anser att den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen behöver kompletteras i något hänseende och där den inte själv är beslutande myndighet, hos den beslutande myndigheten begära att beskrivningen skall kompletteras. Länsstyrelserna har redan denna uppgift i ärenden enligt vissa lagar enligt förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. I de fall länsstyrelsen inte är tillsynsmyndighet bör den myndighet som är det också beredas tillfälle att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen. Enligt artikel 6.1 i direktivet 85/337 skall de myndigheter som kan antas bli berörda av ett projekt ges möjlighet att yttra sig över de uppgifter som exploitören lämnar, dvs. MKB:n, samt över ansökan. Tillsynsmyndigheten får anses alltid vara en sådan myndighet som berörs, vilket i många fall är kommunen som även *Stockholms kommun* påpekat i sitt remissvar.

### *Ytterligare föreskrifter*

De bestämmelser som inte tas in i balken bör regeringen föreskriva i en förordning. I dag finns inget bemyndigande för regeringen utan den rätt som följer av 8 kap. 13 § regeringsformen att regeringen får meddela föreskrifter för verkställighet av lag har utnyttjats vid utfärdandet av förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Miljöbalksutredningen har därför föreslagit att regeringen i balken skall ges ett bemyndigande med stöd av 8 kap. 7 § 4 regeringsformen att meddela närmare föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar. Denna fråga berördes i samband med att lagstiftningen om MKB infördes i 5 kap. NRL. I lagrådsremissen angående den lagstiftningen hade föreslagits ett liknande bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen



bestämmer att meddela närmare föreskrifter. Lagrådet skrev då i sitt yttrande: "Sådana föreskrifter som denna paragraf avser kan regeringen utfärda som verkställighetsföreskrifter utan något särskilt bemyndigande. Även subdelegation kan ske utan bemyndigande. Eftersom paragrafen således är onödig bör den utgå." Regeringen följde Lagrådets förslag i prop. 1990/91:90. Det saknas skäl att nu göra någon annan bedömning. Därför bör det av Miljöbalksutredningen föreslagna bemyndigandet inte ingå i miljöbalken.

Miljöbalksutredningen har vidare föreslagit att regeringen bör ge Naturvårdsverket rätt att efter samråd med övriga berörda myndigheter utfärda mera detaljerade bestämmelser bl.a. om hur förfarandet med miljökonsekvensbedömning bör utformas. *Boverket* skriver att detta är ett utslag av att synen på MKB gäller redovisning av störningar och intrång i naturmiljön, vilket varit en av de allvarligaste svårigheterna för MKB att slå igenom. Nu är det enligt *Boverket* mera accepterat att "M" i 5 kap. NRL betyder även kultur, hälsa och säkerhet samt inverkan på allmänna intressen och andra hushållningsaspekter, vilket innebär att RAÄ liksom Socialstyrelsen och Räddningsverket är lika berörda sektorsintressen som Naturvårdsverket. *Boverket* står dock alltför för de samlade hushållningsaspekterna och med planering och den byggda miljön som sektorsfrågor och bör därför även i framtiden vara ansvarig för procedur och samordning. Enligt *Boverket* måste dock Naturvårdsverket ta fortsatt ansvar för att utveckla frågor om miljöstörningar, naturvärden och kretslopp med material m.m.

När miljölagstiftningen nu samlas i en balk, där även reglerna om MKB arbetas in, kommer Naturvårdsverket att bli det statliga verk som får ansvaret för flest av de verksamheter som regleras i balken. Det är därför naturligt att Naturvårdsverket nu får ett mera samordnande och övergripande ansvar också för arbetet med föreskrifter om MKB. Även *Boverket* kommer dock liksom nu att behöva arbeta med frågor inom detta område när det gäller fysisk planering och hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. RAÄ, Socialstyrelsen och Räddningsverket bör också få uppgifter inom sina områden. Den närmare ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter när det gäller föreskriftsarbete m.m. som rör MKB får tas upp i Miljöbalksutredningens fortsatta arbete. Naturvårdsverket har, som nämnts tidigare, utarbetat en rapport med förslag i fråga om vilka verksamheter som kan ha betydande miljöpåverkan.

#### 4.11.7 Planer och planeringsunderlag m.m.

**Regeringens förslag:** Varje myndighet som skall tillämpa miljöbalken skall se till att planer enligt plan- och bygglagen och annat planeringsunderlag som behövs för att belysa hushållningsfrågan finns tillgängliga i målet eller ärendet.

Kommunerna skall i fortsättningen kunna åläggas att även redovisa hur de avser att i sin planering skapa förutsättningar för att miljö-kvalitetsnormer uppfylls.

Beskrivningar av miljökonsekvenserna skall systematiskt komma in i ett tidigt skede av den politiska processen och skall som allmän regel innefattas i propositioner och andra förslag till övergripande beslut av strategisk karaktär.

Myndigheterna skall beakta konsekvenserna för miljön innan de utfärdar regler i form av föreskrifter och allmänna råd.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Socialstyrelsen* vill att 7 kap. 13 § i utredningens förslag kompletteras med att länsstyrelsen skall åläggas att ta fram en miljö- och hälsoskyddsplan för länet inom ramen för arbetet som pågår under benämningen Strategi för regional miljö, STRAM.

**Skälen för regeringens förslag:** I 6 kap. 1 § NRL finns för närvarande bestämmelser om att myndigheter som tillämpar NRL skall se till att planer enligt PBL och annat planeringsunderlag skall finnas tillgängligt samt att kommuner och länsstyrelser är skyldiga att tillhandahålla detta. Ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning är en förutsättning för att en från allmän synpunkt god hushållning med naturresurser skall uppnås. Därför är de myndigheter som skall tillämpa balkens regler om hushållning med naturresurser skyldiga att se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som kan ha betydelse för tillämpningen finns tillgängliga i målet eller ärendet. Samma regler skall alltså gälla vid tillämpning av miljöbalken som hittills gällt vid tillämpning av naturresurslagen. Det gäller alltså inte bara vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken utan även mål och ärenden enligt annan lagstiftning som berör frågor om hushållningen med mark och vatten och där miljöbalken därför skall tillämpas.

I 6 kap. 2 § NRL finns en bestämmelse att regeringen kan besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen hur de i sin planering enligt NRL skall tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser. Som Miljöbalksutredningen föreslagit bör motsvarande bestämmelser gälla enligt balken. Eftersom dessa bestämmelser, i likhet med reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar, rör beslutsunderlag för mål och ärenden är det lämpligt att arbeta in dessa i samma kapitel. Vidare bör bestämmelserna, som utredningen föreslagit, utökas så att kommunernas redovisning även skall kunna avse hur kommunen

avser att skapa förutsättningar för att utfärdade miljö kvalitetsnormer uppfylls.

När det gäller *Socialstyrelsens* förslag att komplettera 6 kap. 12 § med att länsstyrelsen skall åläggas att ta fram en miljö- och hälsoskyddsplan för länet inom ramen för arbetet med STRAM kan konstateras att 6 kap. 12 § avser sammanställande av planeringsunderlag från statliga myndigheter för den fysiska planeringen. Vad Socialstyrelsen tar upp avser någonting annat, nämligen en omfattande plan som skulle gälla hur de nationella och regionala miljö- och hälsoskyddsmålen skall genomföras i olika avseenden.

Både internationellt och i Sverige ökar alltmer användningen av miljökonsekvensbeskrivningar som stöd för en öppen demokratisk debatt i samband med strategiskt viktiga beslut. I detta sammanhang åsyftas då ofta miljökonsekvensbeskrivningar som underlag inför beslut om program-, plan- och policyarbete i viktiga samhällssektorer. I den s.k. UNCED-propositionen (prop. 1993/94:111, bet. 1993/94:JoU19, rskr. 1993/94:256) anförde regeringen att det är angeläget att beskrivningar av miljökonsekvenser systematiskt kommer in i ett tidigt skede av den politiska processen. Sådana beskrivningar bör enligt regeringen göras när det gäller program, plan- och policyarbete i viktiga samhällssektorer. Beskrivningar av miljökonsekvenserna skall som allmän regel innefattas i propositioner och andra förslag till övergripande beslut av strategisk karaktär. Vidare bör myndigheterna beakta och redovisa konsekvenserna för miljön innan de utfärdar regler i form av föreskrifter och allmänna råd. Som framgick av UNCED-propositionen ser regeringen över regelsystem, som instruktioner, författningar m.m. i syfte att bedöma behovet av miljöanpassning av dessa. Även inom EU pågår ett arbete med att ta fram ett förslag till direktiv om detta. Kommissionen har i december 1996 till rådet överlämnat ett förslag till direktiv om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön. Enligt regeringens uppfattning bör i fortsättningen redovisningar av konsekvenserna för miljön komma till allmänt bruk mer aktivt och målmedvetet i propositioner och andra politiska beslut.

I syfte att uppnå en hållbar utveckling bör miljöhänsyn och resurshushållning integreras i all statlig verksamhet. Regeringen beslutade därför i december 1996 att inleda utvecklingen av miljöledningssystem i statliga myndigheter. I ett första skede genomförs ett pilotprojekt med 25 medverkande myndigheter, bl.a. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Boverket, ett par länsstyrelser och Vägverket. Pilotmyndigheterna skall under budgetåret 1997 göra en miljöutredning, ta fram förslag till en miljöpolicy samt handlingsplan för fortsatt integrering av miljöhänsyn i myndighetens verksamhet. I samband med redovisningen av arbetet med miljöledningssystem skall pilotmyndigheterna även redovisa frågor kring miljöanpassning av sin upphandling. Med erfarenhet från pilotprojektet skall sedan miljöledningssystem införas i samtliga statliga myndigheter.

**Regeringens förslag:** Förutom allmänna regler som gäller för allemansrätten skall även miljöbalkens generella regler för verksamheter, t.ex. hänsynsreglerna och regler om miljökvalitetsnormer, gälla sådan verksamhet som innebär att friluftsliv organiseras kommersiellt med utnyttjande av allemansrätten. Detsamma skall gälla ideella former av organiserat friluftsliv. Av detta följer bl.a. att organisatören skall vidta förebyggande åtgärder och iaktta försiktighet i syfte att förhindra att deltagarna orsakar skada. Genom att organiserat friluftsliv betraktas som en verksamhet enligt miljöbalken skall föreskrifter kunna meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om att organisatören skall vara skyldig att anmäla sin verksamhet till naturvårdsmyndigheten för samråd.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser framför inga invändningar mot förslaget om anmälningsplikt för organiserat friluftsliv. *Göteborgsregionens Kommunalförbund samt miljö- och hälso-skyddskontoret i Uddevalla kommun* tillstyrker uttryckligen utredningens förslag. *Rikspolisstyrelsen* och *Naturskyddsföreningen* anser att innebörden av allemansrätten borde preciseras, särskilt med avseende på kommersiellt utnyttjande, och Rikspolisstyrelsen framhåller vidare att tillståndsplikt borde övervägas för sådant utnyttjande av allemansrätten. Även *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att behov finns av en tydlig regleringen av kommersiellt organiserade former av friluftsliv. *Lunds universitet* påpekar att det är komplicerat att utarbeta en specifik lagstiftning om allemansrätt och att en sådan snarare hör hemma i jordabalken. Enligt *Friluftsförbundet* skulle skyddet för allemansrätten öka om några allemansrättsliga grundprinciper slås fast i miljöbalken. *Friluftsförbundet* och *Svenska Orienteringsförbundet* anser att anmälningsplikten i princip inte skall avse ideellt organiserad friluftsverksamhet. *Jordbruksverket, Karlskrona kommun och Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* tar upp frågan om markägares och nyttjanderättshavares ställning som sakägare i ärenden om anmälan av kommersiellt organiserad friluftsverksamhet med utnyttjande av allemansrätten. Enligt *Göteborgs tingsrätt* har utredningen behandlat allemansrätten från felaktiga utgångspunkter genom att det i första hand är en fråga om intrång i äganderätten. Tingsrätten anser vidare att det borde ha klargjorts att kommersiellt organiserade former av friluftsliv ligger utanför allemansrätten. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Skogsägarnas Riksförbund* anför liknande synpunkter samt framför att allemansrättens innehåll med fokus på frågan om organiserat friluftsliv på annans mark borde utredas ytterligare.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen vill påminna om att allemansrätten kan beskrivas som en rätt för var och en att i viss utsträckning vistas på mark- och vattenområden som tillhör andra och att

där plocka svamp, bär och vissa andra naturprodukter. Nyttjandet får inte innebära att fastighetsägare eller andra med särskild rätt till fastighet tillfogas nämnvärd skada eller olägenhet. Begränsningen brukar ibland sammanfattas med uttrycket "inte störa, inte förstöra".

Allemansrätten grundas på sedvana. Den har mycket gamla traditioner och var en gång i tiden nödvändig för att människor skulle kunna förflytta sig i Sverige. Under 1900-talet har allemansrätten utvecklats till att främst möjliggöra friluftsliv på annans fastighet.

Allemansrättens innebörd preciseras idag inte i lagtext. Vissa slutsatser kan dock dras av ett antal lagstadganden. Den ur konstitutionell synvinkel viktigaste paragrafen är 2 kap. 18 § regeringsformen som innehåller regler om egendomsskyddet. Där görs i tredje stycket ett förbehåll om att alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivs i lagrummet om ersättning m.m. Förbehållet om allemansrätten fördes in i grundlagsparagrafen år 1994 samtidigt som egendomsskyddet precisades i följd av inkorporeringen av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, se prop. 1993/94:117). I gällande lagstiftning fördes begreppet allemansrätt in i 1 § naturvårdslagen år 1974. Där sägs att naturen är tillgänglig för alla enligt allemansrätten. Vidare talas där om att alla skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Av intresse är också vissa bestämmelser som kan sägas begränsa allemansrätten i olika avseenden och så att säga motsatsvis ge allemansrätten sitt innehåll. Det gäller främst brottsbalkens stadganden om hemfridsbrott och olaga intrång (4 kap. 6 §), skadegörelse (12 kap. 1 §), åverkan (12 kap. 2 §) samt tagande av olovlig väg (12 kap. 4 §).

I propositionen till den nyss nämnda grundlagsändringen uttalades att allemansrätten ur markägarens perspektiv kan sägas innebära en inskränkning i äganderätten till fastigheten utan att fastighetsägaren har rätt till någon ersättning för den. I propositionen ansågs det inte vara lämpligt att ge allemansrätten en för framtiden bestämd innebörd och därigenom låsa den till just den rörelsefrihet i naturen som idag får anses ha sitt stöd i denna (prop 1993/94:117 s. 19).

Regeringen har även nu den inställningen att det inte, som vissa remissinstanser önskar, är aktuellt att generellt lagreglera allemansrättens innebörd. Regeringen finner i likhet med Miljöbalksutredningen att genom en sådan lagstiftning skulle den sedvanerättsliga grunden för att vistas i naturen ryckas undan och detta skulle på sikt kunna medföra en oönskad inskränkning av allemansrätten. Vidare gör regeringen, i likhet med utredningen den bedömningen, att det vid lagstiftningsförsök skulle uppkomma stora svårigheter att generellt och exakt ange allemansrättens innebörd, bl.a. av den orsaken att sedvanan varierar mellan olika delar av landet.

#### 4.12.1 Organiserat friluftsliv och kommersialisering

##### *Intressekollisioner*

Regeringen konstaterar att friluftslivets intressen ibland kan kollidera med natur- och kulturvårdens intressen. Friluftsliv kan vidare bedrivas på ett sätt som inte stämmer överens med markägarens intressen. En form av friluftsliv kan dessutom störa en annan.

Det är ofta friluftsliv i organiserade och kommersiella former som leder till skador eller andra olägenheter. Även friluftsliv som utövas i mindre skala kan medföra störningar. De störande aktiviteterna går ofta utanför gränsen för allemansrätten. Allemansrätten anses t.ex. inte ge rätt att använda motorfordon på markområden. Detta är tvärtom förbjudet i terrängkörningslagen (1975:1313).

En uppmärksam fråga har varit om friluftsliv kan utövas organiserat med stöd av allemansrätten. Visserligen kan allemansrätten sägas vara en rätt för var och en, dvs. för den enskilde, men den kan också utnyttjas samtidigt i grupp. De som deltar i arrangörens verksamhet gör alltså detta med stöd av allemansrätten. Ibland har det anförts att det är stötande att personer skall kunna tjäna pengar på att organisera aktiviteter på annans mark utan att fastighetsägaren får del av vinsten eller ens har tillåtit verksamheten. I gällande rätt finns emellertid inte stöd för uppfattningen att arrangören behöver fastighetsägarens tillstånd för en verksamhet som inte medför skada eller annan olägenhet. Mera tveksamt är om en organisatör skall få utnyttja en fastighet kommersiellt och mer eller mindre permanent utan ägarens tillstånd. Sådana rådighetsfrågor behandlas dock inte i miljöbalken utan bör som hittills lösas i rättspraxis. Rent allmänt kan sägas att arrangemang av någon betydelse inte bör ske utan markägarens medgivande. Ett rättsfall med anknytning till allemansrätten har nyligen avgjorts av Högsta domstolen och refererats i NJA 1996 s. 495. En fastighetsägare förde talan mot en person som hyrde ut kanoter och organiserade forsränning i ett vattendrag på kärandens fastighet. Organisatören invände bl.a. att eventuell förslitning på kärandens fastighet inte översteg den nivå som måste accepteras på allemansrättslig grund. Högsta domstolen uttalade följande: Även om allemansrätten tillkommer den enskilde kan den naturligen utövas av ett flertal personer tillsammans, under förutsättning att envar håller sig inom ramen för allemansrätten. Skulle ett sådant kollektivt nyttjande emellertid innebära påtaglig skada eller olägenhet, kan det medföra att allemansrätten inte får utnyttjas längre på det viset. Hinder föreligger vidare inte mot att allemansrätten utnyttjas kommersiellt; inte minst för att göra avlägsen eller eljest svåråtkomlig natur tillgänglig för fler enskilda människor finns också på många håll i vårt land anläggningar för att underlätta olika slag av friluftsliv. Högsta domstolen fann i sin slutliga bedömning att utnyttjandet i detta fall sammantaget blivit för intensivt och med hänsyn till växt- och djurlivet även olämpligt. Eftersom utnyttjandet vidare hade medfört avsevärda

skador och olägenheter fann Högsta domstolen att organisatören saknade rätt att utan medgivande av fastighetsägaren arrangera eller på annat sätt medverka till den organiserade försränningen.

Regeringen noterar att den som anordnar ett kollektivt nyttjande av annans mark kan bli skyldig att ersätta skador som deltagarna orsakar, även om deltagarna var för sig har uppträtt på ett sätt som faller inom ramen för allemansrätten. För skadeståndsskyldighet förutsätts då att organisatören har varit vållande, dvs. att skadan orsakats med uppsåt eller av oaktsamhet. Normalt bör förutsättningarna för skadestånd vara uppfyllda om skador uppkommer med anledning av att arrangören hänvisat en stor grupp personer till ett naturområde, som är särskilt känsligt. Detsamma gäller när arrangören har lämnat felaktiga upplysningar om allemansrättens innebörd eller underlåtit att lämna information om allemansrätten till personer som kan antas sakna kännedom om den.

### *Allemansrätten och kommersen*

Som underlag för Miljöbalksutredningens överväganden i denna del har legat bl.a. Naturvårdsverkets rapport Allemansrätten och kommersen (rapport 4446) som utarbetats på regeringens uppdrag. Även Miljövårdsberedningens förslag i samma frågor i betänkandet Hållbar utveckling i landets fjällområden (SOU 1995:100) har övervägts av Miljöbalksutredningen. Såväl rapporten som betänkandet överlämnades efter remissbehandling till utredningen. Beträffande innehållet i detta underlag noteras i korthet följande.

Enligt Naturvårdsverket utgör friluftsliv och turism som regel inte några allvarliga hot mot naturmiljön och den biologiska mångfalden utan kan istället ofta medverka till att alla får förståelse och engagemang för miljön. De problem som uppmärksammats i samband med "kommercielliseringsen av allemansrätten" är i huvudsak begränsade till vissa delar av landet, framför allt Syd- och Västsverige samt fjällen.

För att komma till rätta med de problem som trots allt föreligger föreslår Naturvårdsverket sammanfattningsvis följande.

- Den som utnyttjar mark som är tillgänglig enligt allemansrätten genom att organisera friluftsliv skall vidta förebyggande åtgärder för att förhindra att deltagarna orsakar skada på naturen eller på annans egendom.

- Om skada orsakas genom friluftsansknuten näringsverksamhet skall arrangören ansvara för skadan om han inte visar att den uppkommit utan vållande från hans sida.

- Anmälningsskyldighet till länsstyrelsen skall kunna införas för näringsverksamhet på mark som är tillgänglig enligt allemansrätten och länsstyrelsen skall kunna meddela särskilda villkor för verksamheten eller förbjuda den.

- I områden med särskilt stora konflikter bör länsstyrelsen eller kommunen inrätta naturvårdsområden eller använda strandskyddsbestämmelserna för att styra besökarna.

– Undervisning i allemansrätt skall ingå i alla lokala arbetsplaner i skolan.

– Turistdelegationen skall utveckla utbildning i naturvägledning, metodik för planering av naturturism, en långsiktig strategi angående information om allemansrätten riktad till utländska turister samt miljömärkning av turistarrangemang som nyttjar mark som är tillgänglig enligt allemansrätten.

– Respektive "aktivitetsbransch" skall ta ansvar för auktorisation av de egna företagen.

– Boverket och Naturvårdsverket skall i samråd utveckla en metodik för friluftspanering inom ramen för den fysiska planeringen.

Miljöbalksutredningen har konstaterat att Miljövårdsberedningen i sitt fjällbetänkande lämnat förslag som i flera väsentliga delar överensstämmer med Naturvårdsverkets. Som grund för förslagen ligger följande allmänna utgångspunkter.

Inom turistsektorn, såväl nationellt som internationellt, har på senare år uppmärksamheten alltmer ägnats åt frågan vilka miljöhänsyn som bör tas i den naturrelaterade turismen. Exempelvis anförs i propositionen angående turistpolitiken (prop. 1994/95:177, s. 11) att, eftersom naturen är en unik tillgång för Sverige sett ur turismens synvinkel, det är av avgörande betydelse att denna resurs vårdas. EU:s handlingsplan för stöd till turismen syftar bl.a. till att säkerställa att större miljöhänsyn tas. I EU:s femte handlingsprogram för miljön framhålls att det är nödvändigt att utveckla nationella och regionala strategier för hållbar turism i bergs- och kustområden. Inom Europarådet har utarbetats rekommendationer för uthållig och miljövänligare utveckling av turismen samt för staternas turism inom skyddade områden.

Mot bakgrund av det anförda konstaterar Miljöbalksutredningen att trenderna inom turismnäringen är tydliga och att Naturvårdsverkets förslag ligger i linje med denna utveckling. Utredningen har härefter tagit ställning till dessa förslag, dock med inriktning enbart på de delar som kan tänkas bli genomförda med stöd av miljöbalken, dvs. de tre första punkterna i sammanfattningen ovan, nämligen att förebyggande åtgärder skall vidtas, att arrangören kan bli ansvarig för skada som orsakas genom friluftsanslutnen näringsverksamhet samt att anmälningsplikt skall kunna införas.

När det gäller den första punkten, om vidtagande av förebyggande åtgärder, hänvisar Miljöbalksutredningen till den allmänna hänsynsregeln om skyddsåtgärder och försiktighetsmått som verksamhetsutövare skall vidta. Den verksamhet som här åsyftas skulle alltså innebära bl.a. att organisera andra människors friluftsliv oavsett om det sker kommersiellt eller ideellt. Utredningen understryker att särskilt höga krav bör ställas på kommersiell verksamhet. Av aktsamhetsregeln följer bl.a. att arrangören skall se till att deltagarna undviker särskilt känsliga områden. Vidare skall tillses att skada överhuvudtaget inte uppkommer samt att särskild information ges vid förekommande behov samt att deltagare som kan antas ha otillräckliga kunskaper om allemansrättens innebörd ges kunskap om grundprinciperna. Regeringens förslag till miljöbalk



överensstämmer i huvudsak med utredningens och regeringen ansluter sig helt till vad utredningen har anfört i denna del.

Nästa punkt i Naturvårdsverkets förslag som Miljöbalksutredningen tar upp avser fall då skada orsakas genom friluftsknuten näringsverksamhet. Verket har föreslagit att arrangören då skall vara skadeståndsskyldig såvida denne inte visar att skadan har uppkommit utan vållande från arrangörssidan. Förslaget innebär, som utredningen har konstaterat, att s.k. omvänd bevisbörda eller presumtionsansvar tillämpas. I denna del förs utredningens resonemang närmast ur fastighetsägarens eller den enskilda rättsinnehavarens synvinkel. Utredningen berör dock den senaste tidens rättsutveckling som pekar mot att också det allmänna anses ha rätt till ersättning för skada på vissa ideella värden (se NJA 1993 s. 753 om ingrepp i fast fornlämning och NJA 1995 s. 249 om fridlysta järvar som dödats olovligt). I sitt resonemang kommer utredningen slutligen fram till att det för närvarande inte är aktuellt med några ändringar i gällande rätt för att öka möjligheten att kräva skadestånd av en kommersiell arrangör. *Lunds universitet* anser att utredningens ståndpunkt är acceptabel tills vidare. Regeringen gör inte någon annan bedömning.

Miljöbalksutredningen har slutligen behandlat förslaget att införa anmälningsplikt för verksamhet som innebär att friluftsliv organiseras och ansett att förslaget bör genomföras. Utredningens förslag innebär inte att generell anmälningsplikt införs. Det skall istället bli möjligt att med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken, dvs. balkens motsvarighet till samrådsparagrafen i 20 § naturvårdslagen, föreskriva om sådan anmälningsplikt. Utredningens förslag gäller, till skillnad mot Naturvårdsverkets, för all verksamhet som inte är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt andra bestämmelser i balken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall alltså kunna meddela föreskrifter om att inom landet eller en del av landet anmälan alltid skall göras i fråga om särskilda slag av verksamheter som typiskt sett kan medföra skada på naturmiljön. Om anmälningsskyldighet föreligger får verksamheten inte påbörjas innan anmälan har skett. Den anmälningsmottagande myndigheten får förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada. Exempel på en sådan åtgärd är att ett företag som hyr ut kanoter efter samråd med fastighetsägaren anvisar lämpliga platser för matlagning och övernattnig. Om åtgärderna inte är tillräckliga får myndigheten förbjuda verksamheten.

Enligt Miljöbalksutredningen skapas genom anmälningsplikt av detta slag möjlighet att få en bättre bild av vilka aktiviteter som förekommer i känsliga områden. Det ges också en möjlighet att genom förelägganden och förbud ingripa mot verksamheter som är skadliga för naturmiljön. Utredningen förutser att anmälningsplikten, tillsammans med möjligheten för samrådsmyndigheten att ingripa, kan styra bort en organisatör från känsliga områden och få denne att utöva verksamheten inom områden där anmälningsplikt inte föreligger.

Regeringen finner att utredningens förslag är välgrundat och anser, liksom de flesta remissinstanserna, att förslaget bör genomföras. Såsom

utredningen har framhållit avses förelägganden och förbud enligt miljöbalkens generella bestämmelse enbart grunda sig på att verksamheten skadar eller kan skada naturmiljön. Regleringen är alltså offentlighetsrättslig och motiv för ingripandet är det allmänna intresset att naturen inte skadas. Anmälningssaken av det slag som avses här handläggs enligt förvaltningslagen (1986:223). I den lagen finns bl.a. regler om partsinsyn och myndigheters kommunikationsskyldighet. Det bör därför föreligga en tillfredsställande garanti för att fastighetsägare, nyttjanderättsinnehavare och eventuellt andra som berörs av ärendet får kännedom om den aktuella verksamheten och innehållet i anmälan. Vidare tillförsäkras samma krets möjlighet att lämna synpunkter i ärendet.

Är skälet för ingripande mot en verksamhet av aktuellt slag enbart att komma till rätta med olägenheter för fastighetsägaren bör myndigheten som handlägger anmälningssaken underlåta att ingripa. Exempelvis kan föreläggande eller förbud inte meddelas mot arrangemang som hindrar fastighetsägaren från att jaga i samma utsträckning som tidigare. I sådana fall har fastighetsägaren själv, liksom enligt gällande rätt, att avgöra vad som kan tålas. Fastighetsägaren får vidare själv ta ställning till möjligheten att föra talan på civilrättslig grund vid domstol om äganderättsintrång för att utverka föreläggande, förbud eller skadestånd (jfr t.ex. NJA 1949 s. 167, i vilket fall Högsta domstolen fann att det var otillåtet att på annans mark anlägga mindre brygga och båtplats till förbättrande av badmöjligheterna, samt det tidigare redovisade fallet som finns refererat i NJA 1996 s. 495).

Anmälningsskyldighet enligt miljöbalken avses även kunna föreskrivas för den som på ideell grund organiserar verksamhet. Med anledning av den oro som vissa ideella organisationer givit uttryck för under remissbehandlingen är det dock viktigt att framhålla att friluftsliv som det vanligen utövas inte utgör något egentligt hot mot miljön. Anmälningsskyldighet bör föreskrivas endast för verksamheter som typiskt sett medför skada. Det förhållandet att ett fåtal arrangörer missköter sig får alltså inte gå ut över de skötsamma. Anmälningsskyldigheten bör dessutom begränsas geografiskt till områden där problem har uppstått eller kan befaras uppstå.

Vid urvalet av anmälningsskyldiga verksamheter måste också beaktas att förfarandet blir hanterligt. Registrerandet av anmälningar får inte ta i anspråk stora resurser på bekostnad av erforderliga åtgärder.

Anmälningsskyldighet för organiserande av friluftsliv förutsätter inte nödvändigtvis att deltagarnas tillgång till marken grundas på allemansrätten. Anmälningsskyldighet skall sålunda kunna gälla även för organiserande av friluftsliv på den egna fastigheten. Utfärdas i sådant fall ett föreläggande eller förbud som medför att pågående markanvändning försvåras avsevärt på den berörda delen av fastigheten kan ersättningsskyldighet uppkomma för det allmänna gentemot fastighetsägaren enligt balkens ersättningsbestämmelser (31 kap. 4 § första stycket 5).

**4.13.1 Allmänna överväganden**

**Regeringens förslag:** Bestämmelser om olika former av områdesskydd skall inarbetas samlat i ett särskilt kapitel i miljöbalken.

Skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde skall arbetas samman och modifieras till en skyddsform som benämns naturreservat. En särskild regel om djur- och växtskyddsområden skall behållas. När intrång tillåts i ett naturreservat skall kompensationsåtgärder vidtas. En ny skyddsform, kulturresevat, skall införas.

I strandskyddsområden skall inte få vidtas åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

Områden som inte uppfyller miljökvalitetsnormer skall kunna förklaras som miljöskyddsområden. Föreskrifter i miljöskyddsområden skall kunna innebära ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut.

Interimistiska förbud skall kunna meddelas även för vattenskyddsområden. Förbudstiderna skall kortas vid interimistiska förbud.

**Utredningens förslag:** Utredningen har föreslagit att skyddsformerna naturreservat, naturvårdsområde och det särskilda skyddet av djur- eller växtarter inom ett område slås samman till en skyddsform som benämns naturreservat. Enligt utredningens förslag bibehålls kommuners rätt att, vid sidan av länsstyrelsen efter delegation, meddela beslut i vissa frågor om områdesskydd. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i huvudsak med regeringens förutom att utredningen i kapitlets bestämmelser inte använt begreppet biologisk mångfald i samma grad. I utredningsförslaget ingår inte heller en nytillkommen regel om skydd av den marina miljön vid marinvetenskaplig forskning.

**Remissinstanserna:** I remissvaren framhålls överlag att reglerna om områdes- och artskydd är betydelsefulla och en majoritet av remissinstanserna tillstyrker huvudlinjerna i utredningens förslag. *Juridiska fakultetsnämnden, Uppsala universitet och Centrum för biologisk mångfald* vid universitetet kritiserar förslaget generellt och menar att det har felaktiga utgångspunkter, lämnar internationella åtagande delvis åt sidan och är, liksom idag, otillräckligt för att skydda bl.a. de s.k. rödlistade arterna. Förutom en mängd detaljpåpekanden framförs av remissinstanserna synpunkter av mera principiell karaktär enligt följande. *Naturvårdsverket, flertalet länsstyrelser och kommuner samt Svenska kommunförbundet* anser att kommuner skall ges befogenhet direkt i lag att vid sidan av länsstyrelsen inrätta naturreservat och besluta om annat områdesskydd. När det gäller de särskilda skyddsformerna framförs flera olika synpunkter. *Naturvårdsverket, Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jämtlands och Norrbottens län samt Stockholms stad och Skövde kommun* anser t.ex. att "djur- och växtskyddsområden" motsvarande regleringen i 14 b § naturvårdslagen

bör kvarstå som självständig skyddsform och inte omfattas av regler för naturreservat. Vissa remissinstanser, bl.a. *Västerås stad* och *Skövde kommun*, menar att institutet naturreservat bör behållas som kvalitetsbegrepp för särskilt skyddsvärda områden och att det ekologiska syftet med naturreservat bör lyftas fram om inte reservatet inrättas huvudsakligen för friluftslivets behov. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län*, *Karlstads kommun* samt *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Sveriges Jordägareförbund* avstyrker förslaget att utmönstra institutet naturvårdsområde. Även inställningen till den nya skyddsformen kulturresevat är splittrad. *Länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län* samt *Falu kommun* tillstyrker förslaget medan *Naturvårdsverket*, *Länsstyrelsen i Värmlands län*, *Stockholms stad*, *Västerås stad*, *Skövde kommun* och *Nordiska förbundet för kulturlandskap* är negativa och ger uttryck för att naturvården och kulturmiljövården bör integreras bättre i bl.a. skyddsformen naturreservat. Dessutom påpekar Riksantikvarieämbetet att kulturresevat enligt miljöbalken inte kan ersätta sådant kulturresevat som Kulturarvsutredningen (SOU 1996:128) anser skall föras in i kulturminneslagen. *Naturvårdsverket*, *Skogsstyrelsen*, *Fiskeriverket*, *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Skogsägarnas Riksförbund* och *Skogsindustrierna* anser från olika utgångspunkter att reglerna om biotopskyddsområden inte är tillfredsställande. I övrigt framför ett flertal remissinstanser, bl.a. *Försvarsmakten*, *Vägverket*, *Boverket*, *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, *Stockholms stad* samt *Örnsköldsviks kommun* och *Umeå kommun* synpunkter på samordningen mellan reglerna om områdesskydd och andra bestämmelser i och utanför balken. Detsamma gäller *Landskrona kommun* och *Naturskyddsföreningen* vilka påtalar att områdesskyddet bör överordnas plan- och bygglagens detaljplaner. I remissyttranden från *länsstyrelser*, *kommuner*, *LO m.fl.* uttrycks oro över att strandskyddet riskerar att urholkas genom den senaste tidens tillämpning av dispensreglerna.

**Skälen för regeringens förslag:** Möjligheten att besluta om områdesskydd är tillsammans med artskyddet av stor betydelse för att bevara den biologiska mångfalden. Områdesskyddet behövs också för att säkerställa skydd för natur- och kulturlandskapet. Regler om områdes- och artskydd är vidare nödvändigt för att Sverige skall uppfylla sina internationella åtaganden på naturvårdsområdet.

Det är främst i naturvårdslagen som regler med dessa skyddssyften finns. Där regleras t.ex. skyddsformerna nationalpark (4 §), naturreservat (7 §), naturminne (13 §), skydd för djur- eller växtarter inom särskilda områden (14 b §), strandskydd (15 §), naturvårdsområde (19 §) och skydd av biotoper (21 §). I lagen finns dessutom regler om särskilt skyddsområde och särskilt bevarandeområde (19 b §). Sådana områden har samband med Sveriges anslutningen till EU och reglerna om dessa områden har kommit till som ett led i genomförandet av rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). De särskilda skyddsområdena och bevarandeområdena innebär i sig inte några självständiga skyddsformer utan nödvändigt

skydd måste inrättas enligt andra författningsbestämmelser, t.ex. regler om naturreservat.

Det specifika skyddet för djur- och växtarter finns delvis i naturvårdslagen (14 och 14 a §§) samt i lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. Till artskyddsregleringen hör också bl.a. regler om förbud och begränsning av jakt och fiske i jaktlagen respektive fiskelagen med underliggande författningar. Vissa regler i skogsvårdslagen har också betydelse för artskyddet särskilt sedan miljömålet numera likställts med den lagens produktionsmål.

Användningen av områdesskydd begränsas inte till naturvårdssyftet utan kan också användas för att skydda föroreningskänsliga områden och värna skyddsvärda naturresurser. Skydd av detta slag behandlas i vattenlagens bestämmelser om vattenskyddsområde (19 kap. 2 §) och i miljöskyddslagens bestämmelser om miljöskyddsområde (8 a §).

Miljöbalksutredningen har föreslagit att flertalet bestämmelser om skydd av geografiska områden samlas i ett kapitel med hänsyn till systematiska skäl och att artskyddet behandlas i efterföljande kapitel. Förslaget har tagits emot positivt vid remissbehandlingen och regeringen anser att det bör genomföras. Vissa remissinstanser påpekar att miljöbalken också borde innehålla jakt-, fiske- och skogsvårdslagens bestämmelser med anknytning till skydd för djur- och växtarter. Regeringen instämmer i att det skulle vara en fördel om samtliga regler med avseende på natur och miljö kunde samlas i ett lagverk, men som har utvecklats tidigare är detta av olika skäl mindre lämpligt. Miljöbalksutredningen har i betänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1997:32) lämnat förslag till hur de nyssnämnda lagarna och andra lagar kan knytas till balken. Regeringen planerar att lämna en proposition om följdlagstiftningen till riksdagen under våren 1998.

Alla miljöbalkens bestämmelser om skydd av områden passar inte systematiskt in i ett enda kapitel. Vissa andra regler i balken kan också sägas innehålla bestämmelser av detta slag, t.ex. 4 kap. om markanvändning för vissa områden i landet, 5 kap. om miljö kvalitetsnormer, 9 kap. 4 § om förbud mot utsläppande av avloppsvatten inom vissa områden samt 11 kap. 14 § om förbud mot markavvattning inom vissa områden. Vidare kan med stöd av 12 kap. 6 § inrättas en motsvarighet till områdesskydd i fråga om samrådsskyldighet.

Många remissinstanser är positiva till Miljöbalksutredningens initiativ att reducera antalet skyddsformer. Utredningen har haft som mål att det inte skall finnas fler skyddsformer än som motiveras av skyddsbehovet. Regeringen delar i allt väsentligt utredningens bedömning men finner att avvikande remissynpunkter i en del avseenden bör beaktas.

#### 4.13.2 Områdesskydd och artskydd i miljöbalken

##### *Naturreservat, naturminnen och "djur- och växtskyddsområden"*

Gränserna mellan skyddsformerna naturreservat, naturvårdsområde och särskilt skydd för en djur- eller växtart inom visst område är inte alldeles tydliga. Även skyddsformen naturminne, som syftar till att bevara enstaka föremål i naturen, t.ex. ett träd eller ett flyttblock med ett litet skyddsområde omkring, har likheter med de förstnämnda områdesskydden.

Mellan naturreservat och naturvårdsområde är den egentliga skillnaden att i de senare områdena får användningen av mark inte inskränkas så att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Avsikten är således att ersättning inte skall utgå vid inrättande av naturvårdsområde. Det har inte heller uttalats i lagen att ersättning skall utgå vid "djur- och växtskyddsområde". Inrättas naturminne, vilket är ovanligt nuförtiden, kan däremot ersättning komma ifråga. Ett särdrag som utmärker de sistnämnda formerna av områdesskydd är det begränsade syftet. Även om det inte anges särskilt i de nuvarande bestämmelserna om naturreservat och naturvårdsområde, finns det inget som hindrar att dessa skyddsformer används för att skydda en djur- eller växtart inom ett visst område. För naturminne kan möjligen också skyddsformen naturreservat användas.

Såsom Miljöbalksutredningen konstaterar finns det enligt regeringens bedömning knappast behov av alla dessa skyddsformer. Splittringen kan tvärtom leda till att naturvårdsarbetet försvåras. Utredningen nämner som exempel att nödvändigt skydd för ett befintligt naturvårdsområde kan vara omöjligt utan ombildning till naturreservat om de nya föreskrifter som behövs är så ingripande att ersättning skall utgå.

I remissvaren uttalas i allmänhet stöd för utredningens initiativ att reducera antalet skyddsformer och remissinstanserna är i stort sett eniga om att skyddsformen naturvårdsområde kan omfattas av naturreservat. Från flera håll påpekas dock att huvudsyftet med naturreservatet bör framgå tydligt för att skyddsformen skall bibehålla sin prägel. Det bör t.ex. markeras om reservat inrättas med tyngdpunkt på skyddet av den biologiska mångfalden och vidare bör anges i vilken utsträckning reservatet avser att tillgodose friluftslivets behov. När det gäller övriga skyddsformer är samstämmigheten i remissvaren inte lika stor. En förhållandevis tydlig inställning bland remissinstanserna är ändå att det särskilda områdesskyddet för djur- och växtarter som för närvarande regleras i 14 b § naturvårdslagen bör finnas kvar. *Enligt länsstyrelser, kommuner, Sveriges lantbruksuniversitet m.fl.* används oftast denna skyddsform för att skydda t.ex. fågellivet eller sälar och brukar då i dagligt tal kallas fågel- resp. sälskyddsområde. Syftet med sådana områden uppges vara väl känd för allmänheten och en ändring skulle skapa mer förvirring än de eventuella fördelar som kan vinnas med färre skyddsformer. Även Naturvårdsverket förordar att "djur- och

växtskyddsområde" bör bestå som självständig skyddsform och anför att detta områdesskydd är mera lätthanterligt än naturreservat, bl.a. på grund av att syftet är mer begränsat både i tid och rum. Enligt verket kan den skyddsformen också vara ett lämpligt instrument för att genomföra det sammanhängande ekologiska nätverket "Natura 2000" som håller på att upprättas inom EG enligt art- och habitatdirektivet. Verket föreslår därför att miljöbalken skall innehålla ett stadgande som motsvarar 14 b § naturvårdslagen i något omarbetad form.

Regeringen anser att det finns skäl att ta fasta på de remissynpunkter som nu har redovisats. Även synpunkter som har framförts av *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Centrum för biologisk mångfald* vid universitetet har betydelse för denna bedömning.

I miljöbalken sammanförs således områdesskyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde till en skyddsform som benämns naturreservat. Det innebär att i vissa fall relativt enkla naturreservat kommer att inrättas. Skyddet som sådant behöver för den skull inte vara mindre eftersträvansvärt. På samma sätt som tidigare skall valet av skyddsformen naturreservat givetvis inte innebära att intrångsersättning alltid skall utgå. Enligt vad som anges senare krävs för sådan ersättning liksom tidigare att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Nytt enligt regeringens förslag är däremot att naturreservat i framtiden även skall användas på samma sätt som skyddsformen naturvårdsområde, dvs. i fall då enbart ersättningsfria skyddsåtgärder skulle ha kunnat komma i fråga i dag. Stadgandet utformas så att det tydligare uppfyller kraven enligt EG:s fågeldirektiv samt art- och habitatdirektiv.

I anslutning till detta skall sägas att regeringen inte delar de synpunkter som *Lagrådet* har framfört i fråga om förutsättningarna för upphävande av reservatsbeslut och föreskrifter. Enligt Lagrådet bör kravet på synnerliga skäl för upphävande kunna ersättas av ett mindre strängt krav på särskilda skäl utan att syftet med reservatsinstitutet skulle riskeras. Regeringen erinrar dock om att det idag enligt 12 § första stycket andra meningen och 19 § andra stycket sista meningen naturvårdslagen fordras synnerliga skäl för att upphäva ifrågavarande typer av beslut (jfr 13 § andra stycket). Följaktligen finner regeringen att en mildring av detta krav i miljöbalken skulle strida mot det miljöpolitiska syftet med lagreformen. Regeringen kan därför inte godta Lagrådets förslag i denna del.

Inget hindrar i och för sig att naturreservat bildas till skydd för t.ex. fågellivet med den enda föreskriften att området inte får beträdas under en viss del av året. Regeringen anser dock, i likhet med flera remissinstanser, att det för sådana begränsade skyddssyften bör finnas alternativa möjligheter. I miljöbalken inarbetas därför efter mönster i 14 b § naturvårdslagen ett stadgande med särskilda regler om skydd av djurart eller växtart inom ett område.

I miljöbalken inarbetas också, i ett särskilt kapitel om skydd för djur- och växtarter, dels naturvårdslagens särskilda artskyddsbestämmelser beträffande vilda djur och växter, dels de materiella bestämmelserna i lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör

skyddade arter. När det gäller den sistnämnda lagen lämnade regeringen under våren 1997 ett förslag till riksdagen om ändring av lagens straff-, tillsyns- och förverkandebestämmelser (prop. 1996/97:75). Förslaget till lagändring var föranlett av att EU:s miljöministrar i december 1996 beslutade om en ny förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handel med dem. EU:s nya förordning, som har avseende på tillämpningen av konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (CITES), trädde i kraft den 1 juni 1997. Sedan riksdagen godtagit regeringens förslag i den nyssnämnda propositionen har ändringarna i den svenska lagstiftningen på området, jämte ändringar i t.ex. naturvårdslagen och jaktlagen, trätt i kraft den 1 juni 1997 (bet. 1997/97:JoU15 och 22 samt rskr. 1996/97:239 och 240). Genom bl.a. ändringarna i jaktlagen framgår nu tydligare att fågeldirektivets samt art- och habitatdirektivets bestämmelser har genomförts i landet. Således har 4 § jaktlagen ändrats så att viltet skall vårdas även i syfte att bevara de fågelarter som inte tillhör landets viltbestånd utan endast tillfälligt förekommer i landet. I 5 och 9 §§ jaktlagen har vidare gjorts ett tillägg som förtydligar att skadeförbyggande åtgärder som kan leda till störningar eller resultera i avlivning endast får vidtas om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning. Som en följd av de redovisade lagändringarna har också förordningen (1994:2027) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter ändrats för att förstärka artskyddet, bl.a. genom reglering av handel med och förevisning av vilda djur och växter (SFS 1997:217). Vid utarbetandet av miljöbalkens regler om artskydd beaktas de författningsändringar som har tagits upp här.

I detta avsnitt skall också i korthet påpekas att regeringen i miljöbalkspropositionen lämnar förslag till en ny form av områdesskydd som benämns kulturresevat och behandlas närmare i avsnitt 4.13.4. Den nya skyddsformen ger bättre möjligheter att bevara kulturhistoriskt värdefulla landskap.

Regeringen tar i detta avsnitt också upp frågan om beslutanderätten i ärenden om de områdesskydd som nyss har behandlats. Flera remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket* och *Svenska kommunförbundet*, har framfört att kommunerna borde ges befogenhet direkt i lag att jämsides med länsstyrelsen besluta om t.ex. naturresevat. Miljöbalksutredningen har föreslagit att sådan befogenhet precis som idag skall kunna delegeras till kommunerna. Regeringen konstaterar att det självfallet ligger i statens intresse att fler kommuner engageras i naturvårdsarbetet. Bildandet av skyddade områden bör, som Naturvårdsverket framhåller, vara ett konkret sätt att ytterligare bygga upp den kommunala kompetensen på naturvårdsområdet. Detta kan sedan förmodas komma att avspeglas i den kommunala översiktsplaneringen, lokalt agenda 21-arbete m.m. Länsstyrelsen i Stockholm anför i denna fråga bl.a. följande. Staten bör naturligtvis även i fortsättningen svara för säkerställandet av områden som är värdefullast ur nationellt perspektiv. Därigenom kan kommunerna koncentrera sina naturskyddsinsatser till sådana mark- och vattenområden som har mer lokal betydelse. Helt kan



dock inte uteslutas att statens och kommunernas intresseområden sammanfaller geografiskt. Länsstyrelse och kommun bör därför fortlöpande samråda om lämplig beslutsordning. Den närmare fördelningen av åtaganden dem emellan kan vid behov klarläggas genom överläggningar. Länsstyrelsen i Stockholm föreslår att detta kan lösas enligt följande. För kommunala områdesskydd bör formellt samråd ske i motsvarande former som föreskrivs för detaljplan enligt 5 kap. plan- och bygglagen. För statliga områdesskydd bör samråd ske i de former som hittills har tillämpats enligt naturvårdsförordningen. För att inte olika myndigheter av misstag skall fatta beslut om samma område bör, enligt länsstyrelsen enklare samråd vara obligatoriska i tidiga skeden när områdesskydd planeras. Ansvar för att samråd sker bör vara ömsesidigt.

Regeringen föreslår i enlighet med Naturvårdsverkets synpunkter att kommunerna, parallellt med länsstyrelsen, får direkt befogenhet att fatta beslut om naturreservat och naturminne. Detsamma föreslås gälla för beslut om djur- och växtskyddsområden samt kulturresevat. I och med detta läggs inte något ytterligare ansvar på kommunerna att agera utan de får, med hänsyn till sina finansiella resurser, överväga om de vill initiera naturvårdsåtgärder av detta slag. Regeringen gör vidare den bedömningen att samordningsfrågorna kan lösas på så sätt, att formellt samråd sker i motsvarande former som föreskrivs för detaljplan enligt 5 kap. plan- och bygglagen när det gäller kommunala områdesskydd och för statliga områdesskydd sker samråd i de former som hittills tillämpats enligt naturvårdsförordningen, dvs. samrådsformer tillämpas i enlighet med vad Länsstyrelsen i Stockholms län har föreslagit.

Regeringen vill slutligen i detta delavsnitt framhålla att balkens kapitel om områdesskydd och artskydd innehåller grundläggande och övergripande bestämmelser. Mer detaljerade regler bör ges i förordningsform. Miljöbalksutredningen förväntas under våren 1998 i ett betänkande lämna förslag till bestämmelser om områdes- och artskydd med stöd av bemyndiganden i miljöbalken. Det kan förutses att bl.a. förordningsbestämmelser om de samordningsfrågor som nyss har berörts kan lösas enligt mönster som hämtas från gällande bestämmelser i naturvårdsförordningen.

I detta sammanhang skall också från mera allmänna utgångspunkter erinras om den form av normgivning som sker genom särskilda beslut för respektive skyddsområde. För att utpekade områden skall få nödvändigt skydd bemyndigas länsstyrelsen eller kommunen att meddela bestämmelser om t.ex. inskränkningar för fastighetsägare, andra markanvändare och allmänheten. På detta sätt ges naturreservat och andra former av områdesskydd sitt rättsliga innehåll. Som regel är det då fråga om normbeslut genom att bestämmelserna är riktade till en obestämd krets av adressater och gäller ett obestämt antal fall. Dessa beslut skall också kungöras. Med vissa undantag torde detsamma gälla för beslut enligt balkens bestämmelser om artskydd.

År 1991 infördes i 21 § naturvårdslagen en ny skyddsform för värdefulla småbiotoper (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Överväganden i fråga om bl.a. denna skyddsform, vanligtvis kallad biotopskydd, gjordes även i propositionen Strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94:30). Sedan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen på regeringens uppdrag utrett och lämnat förslag till vilka biotoper som borde omfattas av de nya bestämmelserna om biotopskydd, kompletterades naturvårdslagens paragraf fr.o.m. den 1 januari 1994 med ett antal nya paragrafer (19 a–h §§) i naturvårdsförordningen. Regeringen har alltså genom förordningen fattat beslut om vilka biotoper som skall omfattas av skyddsformen. I korthet skall här sägas att själva genomförandet av biotopskyddet har skett på två sätt. Beträffande sju särskilt uppräknade slag av biotoper, däribland alléer, odlingsrösen i jordbruksmark och åkerholmar, gäller ett generellt skydd i och med att de har tagits in i naturvårdsförordningen. För ett antal andra typer av biotoper, skogsbiotoper respektive övriga biotoper, krävs istället att länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen fattar beslut i enskilda fall om att avgränsa biotopområdet i fråga.

Naturvårdsverket har i sitt remissvar hänvisat till en skrivelse till regeringen där verket redovisar de problem som verket anser föreligger med utformningen av bestämmelserna om biotopskydd i naturvårdslagen. Problemen rör enligt verket sammanfattningsvis tillämpningen av ersättningsbestämmelserna för biotopskydd och oklarheter vad gäller den tidpunkt från vilken rättsinnehavaren är berättigad till ersättning, den s.k. värdetidpunkten. Den lösning som verket föreslår innebär att bestämmelserna om biotopskydd ändras så att en undantagsmöjlighet införs för alla arbetsföretag som kan skada naturmiljön, såväl inom biotoper som är generellt skyddade (19 a § naturvårdsförordningen), som inom biotoper där ett beslut om avgränsning fattas i varje enskilt fall (19 b och c §§ naturvårdsförordningen) och att rätt till ersättning inträder vid tidpunkten för beslutet om att inte medge undantag.

Även Skogsstyrelsen tar upp denna fråga i sitt remissvar, med hänvisning till en tidigare skrivelse till regeringen där styrelsen avstyrker Naturvårdsverkets ändringsförslag. Skogsstyrelsen anser i korthet, vad gäller biotopskydd där beslut om avgränsning fattas i varje enskilt fall, att rättsinnehavaren är berättigad till ersättning i och med att beslutet om biotopskydd vunnit laga kraft. Enligt Skogsstyrelsen bör reglerna om biotopskydd i miljöbalken ges samma innebörd som i naturvårdslagen.

Regeringen finner att möjligheten till undantag från det generella biotopskyddet har sin grund i att skyddet just är generellt. Den generella skyddsformen skapar alltså i sig ett behov av att kunna medge dispens för vissa oförutsedda situationer. Det är därför rimligt att ersättningsrätten är knuten till myndighetens beslut att inte medge dispens för en viss verksamhet eller åtgärd. Vid en avgränsning i det enskilda fallet däremot åvilar det myndigheten att noga överväga bl.a. vilka verksamheter och åtgärder som kan komma ifråga och att beräkna eventuella kostnader för skyddet. Det kan därvid nämnas att

Naturvårdsverket har utfärdat allmänna råd (95:4) för tillämpningen av gällande regler om biotopskydd. Likaså har Skogsstyrelsen utfärdat allmänna råd till 21 § naturvårdslagen och 19 b § naturvårdsförordningen samt riktlinjer för skogsvårdsstyrelsernas arbete med biotopskydd (SKSFS 1994:1). Eftersom ett beslut om avgränsning föregås av nyssnämnda överväganden bör enligt regeringens mening också rätten till ersättning inträda när beslutet om avgränsningen vinner laga kraft. För att klargöra regeringens uppfattning i denna fråga förslås en något ändrad lydelse av paragrafen om biotopskyddsområden i miljöbalken. I författningskommentaren till 7 kap. 11 § redovisas innebörden av biotopskyddet närmare.

### *Kompensationsåtgärder*

Sverige har enligt konventionen angående våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (SÖ 1975:76), den s.k. våtmarkskonventionen eller Ramsarkonventionen, åtagit sig att så långt som möjligt gottgöra varje förlust av skyddad våtmark. Enligt 12 § tredje stycket naturvårdslagen gäller därför som förutsättning för att skyddet för en våtmark helt eller delvis skall upphävas att intrånget i naturvårdsintresset kompenseras i skäligen utsträckning.

Regeringen föreslår att miljöbalken i 16 kap. 9 § 3 skall innehålla en generell bestämmelse, enligt vilken ett tillstånd, ett upphävande av ett tillstånd eller en dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. Möjlighet att föreskriva om kompensationsåtgärder finns därför alltid, när tillstånd eller dispens meddelas för en åtgärd. Det gäller även åtgärder i naturreservat som skyddar våtmarker. Miljöbalkens generella bestämmelse, som har ett brett tillämpningsområde, sträcker sig dock inte lika långt som naturvårdslagens specialbestämmelse i fråga om skyddet för våtmarker. Den generella bestämmelse ger en möjlighet men innehåller inte något krav på att kompensationsåtgärder skall föreskrivas. Vidare omfattar den endast tillstånd och dispenser men inte myndigheters beslut att upphäva naturreservat eller inskränka syftet med reservatet. I miljöbalkens reservatsbestämmelser behålls därför naturvårdslagens nuvarande krav på kompensationsåtgärder vid minskat reservatsskydd av våtmarker.

Regeringen anser vidare, i likhet med utredningen, att det saknas anledning att låta reservatsbestämmelsen om kompensationsåtgärder avse endast våtmarker. Avsikten med naturreservat är att dessa skall innebära definitivt skydd. Det är rimligt att avsteg inte godtas från detta skydd utan att kompensationsåtgärder vidtas. Kravet på kompensation bör dock begränsas till de fall då intrång sker i ett naturvärde.

I detta sammanhang skall sägas att regeringen inte delar *Lagrådets* inställning att kravet på kompensation kan utformas som ett fakultativt krav. Regeringen anser, med hänvisning bl.a. till vad som följer av EG:s fågel- samt art- och habitatdirektiv, att kravet på kompensation måste vara absolut. I anslutning till detta vill regeringen upplysa att frågan om

kompensation utretts särskilt av professorn, f.d. justitierådet Bertil Bengtsson. Resultatet av utredningen, som publicerats i promemorian *Kompensation för förlust av miljövärden* (Ds 1997:52), har remitterats och frågan om en utvidgning av kompensationssystemet bereds i särskild ordning inom regeringskansliet.

Regeringen föreslår alltså att det i miljöbalken förs in en bestämmelse som innebär att beslut om upphävande av naturreservat eller beslut om dispens från förbud som gäller i reservatet endast får meddelas om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning. Genom en sådan bestämmelse anpassar Sverige sin lagstiftning tydligare till EG:s fågeldirektiv samt art- och habitatdirektiv där krav på kompensationsåtgärder ställs.

### *Strandskyddsområden*

Strandskydd infördes redan i början av 1950-talet, först provisoriskt och sedan permanent genom 1952 års strandlag. Sedan år 1965 finns strandskyddsbestämmelserna i naturvårdslagen. Strandskyddets omfattning och innebörd skärptes år 1975. Då infördes generell strandskydd (100 meter) på land och i vatten. Tidigare föreskrifter om tillståndsplikt ersattes med ett generellt förbud mot bebyggelse och åtskilliga andra åtgärder inom strandskyddsområden. I motiven uttalades att strandskyddet syftar till att bevara den möjlighet att bada och idka friluftsliv inom strandområden som allmänheten har enligt allemansrätten (prop. 1974:166 s. 94).

Ursprungligen var alltså syftet med strandskyddet uteslutande att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv på allemansrättslig grund. Indirekt har dock strandskyddet, genom att det har upprätthållits strikt, också haft den effekten att det här i landet har bevarats vidsträckt och värdefulla strandbiotoper till gagn för den biologiska mångfalden. Detta arv har, efter förslag av Miljöskyddskommittén, tagits tillvara genom en utvidgning av strandskyddets syfte år 1994. Numera syftar strandskyddet således även till att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet (prop. 1993/94:229).

Naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd innebär visserligen ett förbud mot att uppföra byggnader m.m. men strandskyddet är inte helt undantagslöst. Från strandägarnas sida finns naturligtvis ofta ett önskemål att få använda och bebygga mark i dessa attraktiva lägen. Förutom en del särskilt angivna generella undantag, t.ex. för åtgärder inom jord- eller skogsbruk, fiske eller renskötsel, finns därför en möjlighet att ge dispens i ett enskilt fall. För dispens fordras att dock att "särskilda skäl" föreligger. Redan vid tillkomsten av 1974 års strandskyddsbestämmelser framhölls att dispensprövningen skall vara restriktiv (prop. 1974:166 s. 97). Regeringen och riksdagen har därefter i lagstiftningsärenden som berört strandskyddet tydligt stått fast vid samma restriktiva inställning till undantag från strandskyddet (t.ex. prop. 1985/86:1, bet. BoU 1985/86:1, rskr. 1986/87:27). Även regeringens praxis i överklagade dispensärenden har, som tidigare nämntes, strikt

tagit fasta på de av riksdagen godkända grunderna och riktlinjerna för strandskyddet. Genom tillkomsten av naturresurslagen år 1987 har statsmakterna lagt ännu större vikt vid friluftslivets och naturvårdens intressen och därmed har också det allmänna intresset att hålla stränderna fria från bebyggelse m.m. tillförts ytterligare tyngd vid prövningen av strandskyddsdispens. En följd av att syftet med strandskyddet vidgats till att avse även skydd för djur- och växtarter bör vara att tyngden hos det allmänna intresset ökat ännu mera. Samtidigt finns naturligtvis fortfarande de fall där allmänintresset bör tillåtas stå tillbaka till förmån för det enskilda intresset. För sådana fall skall det finnas kvar en öppning för dispens. Regeringen vill dock stryka under att dispensinstitutet liksom hittills skall tillämpas med stor restriktivitet och endast under de förutsättningar som behandlas i ett senare avsnitt om bl.a. avvägningen vid prövning av sådana dispensfrågor.

Miljöbalksutredningens förslag till strandskyddsregler i miljöbalken motsvarar i allt väsentligt naturvårdslagens regler. Enligt utredningen återspeglas dock inte strandskyddets nya syfte tillräckligt väl i 16 § naturvårdslagen. I den paragrafen anges vilka restriktioner som gäller i ett strandskyddsområde. Utredningen anmärker att bestämmelserna fortfarande är utformade på så sätt att de främst skyddar friluftslivet och i mindre mån djur- och växtlivet.

Regeringen anser, i likhet med Miljöbalksutredningen och flera remissinstanser, att det finns skäl att komplettera det stadgande som idag anger de restriktioner som gäller i ett strandskyddsområde. På så sätt ges djur- och växtlivet inom dessa områden ett bättre skydd när stadgandet arbetas in i miljöbalken. I sak innebär ändringen att förbud införs mot anläggningar eller anordningar som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter. Inte heller andra åtgärder som har denna effekt bör få vidtas inom strandskyddsområdet.

En fråga som har uppmärksammats på senare tid är om förutsättningarna för strandskyddsdispens borde skärpas ytterligare. Remissinstanser som yttrat sig över Miljöbalksutredningens förslag oroar sig över en uppluckring av strandskyddet med anledning av senare tids tillämpning av dispensregeln. Samma oro uttrycks av Miljövårdsberedningen i betänkandet Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153). Tillsammans med en mängd andra förslag, som bereds i annan ordning, föreslår Miljövårdsberedningen att förutsättningarna för strandskyddsdispens bör skärpas genom att "synnerliga skäl" förs in i som krav för dispens. Regeringen återkommer strax till denna fråga i avsnitt 4.13.3 där tillämpningen av reglerna om områdesskydd behandlas från mera allmänna utgångspunkter.

### *Miljöskydds- och vattenskyddsområden*

Inledningsvis nämndes att områdesskydd kan användas för andra huvudsakliga syften än naturvårdsytet, t.ex. för att skydda föroreningskänsliga områden och för att värna skyddsvärda naturresurser. Miljöbalksutredningen har föreslagit att motsvarigheter till

miljöskyddslagens bestämmelser om miljöskyddsområde (8 a §) och vattenlagens bestämmelser om vattenskyddsområde (19 kap. 2 §) förs in i kapitlet med bestämmelser om områdesskydd.

Enligt 8 a § miljöskyddslagen får regeringen förklara ett mark- eller vattenområde och dess närmaste omgivning som miljöskyddsområde om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda området därför att det utsätts för miljöfarlig verksamhet. Möjligheten har hittills använts endast för Ringsjön och Laholmsbukten. Framför allt beträffande Laholmsbukten påstås att situationen inte har förbättrats.

I nuvarande regler bemyndigas regeringen eller länsstyrelsen att meddela föreskrifter om försiktighetsmått för verksamheter inom ett miljöskyddsområde. Sådana föreskrifter innebär inte någon ändring av tidigare meddelade tillståndsbeslut. Enligt Miljöbalksutredningen är det troligt att denna begränsning av föreskrifternas räckvidd har bidragit till att miljöskyddsområdena inte har haft avsedd effekt.

I detta sammanhang skall påpekas att redan genom miljöbalkens rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler i 2 kap. höjs skyddsnivån generellt i förhållande till vad som gäller idag. Till detta kommer att de tidigare behandlade miljökvalitetsnormerna skapar möjlighet att uppnå en godtagbar nivå på miljökvaliteten i särskilda avseenden för vissa geografiska områden eller i hela landet. Detta kan förutses få betydelse också för de syften som ligger bakom skyddsformen miljöskyddsområde. Ibland kan dock situationen fordra alldeles speciella åtgärder anpassade till de lokala och regionala förhållandena. Miljöskyddsområde kan då vara ett lämpligt instrument som alternativ till andra möjliga åtgärder.

I linje med vad som avses gälla beträffande miljökvalitetsnormer har utredningen föreslagit, att föreskrifter för miljöskyddsområden skall kunna innebära inskränkningar av befintliga tillstånd. Utredningen framhåller dock att en sådan ändring bör göras endast om det finns tungt vägande skäl.

Förslaget att gällande tillstånd skall kunna omprövas vid beslut om miljöskyddsområde har mött invändningar från SAF/Industriförbundet. Regeringen vill i anledning av dessa invändningar framhålla att den eftersträevade verkningsgraden av skyddsformen knappast kan uppnås utan sådan omprövningsrätt. Dessutom bör noteras att ingripanden av detta slag främst avser situationer då åtgärder ter sig särskilt angelägna. För att kunna åstadkomma en nödvändig förbättring av förhållandena inom området är det viktigt att snabbt kunna minska verkningarna av samtliga verksamheter som bidrar till den dåliga situationen. Det finns därför tungt vägande skäl för att införa en möjlighet att meddela föreskrifter som gäller för även tillståndsgivna verksamheter. Det skulle dessutom vara meningslöst att vidhålla nuvarande begränsning, eftersom inskränkande föreskrifter i stället kan meddelas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Enligt 24 kap. 1 § tar sådana föreskrifter över villkoren i befintliga tillstånd. Följaktligen bör föreskrifter om försiktighetsmått för verksamheter i ett miljöskyddsområde kunna innebära ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut. Förutsättningarna för att inrätta miljöskyddsområden bör som en konsekvens av detta ändras enligt

utredningens förslag. I miljöbalken införs möjlighet att förklara större mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde om särskilda åtgärder krävs på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar. Detta motsvarar i huvudsak den förutsättning som gäller i dag för att förklara ett område som miljöskyddsområde. En betydelsefull ändring är däremot att även områden som inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm skall kunna förklaras som miljöskyddsområde. Skyddsinstitutet kommer därför att utgöra ett komplement till dessa normer.

I kapitlet om områdesskydd införs också, som tidigare antytts, regler om vattenskyddsområden. Ett antal *länsstyrelser och kommuner* har framfört att även kommunerna bör få besluta sådana områden.

Kommunerna har i dag generellt ett stort ansvar för vattenförsörjningen och är vanligen s.k. huvudman för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen. Vidare har kommunerna ett omfattande ansvar för hälso- och miljöskyddsfrågor. Enligt Länsstyrelsen i Stockholms län är det oftast kommunen som begär att få grund- och ytvattentillgångar skyddade för vattentäkt och som också tar fram erforderligt beslutsunderlag. Regeringen finner mot bakgrund av detta att önskemålet om kommunernas beslutsrätt i dessa ärenden är befogat och bör genomföras.

### *Interimistiska förbud*

Idag kan enligt 11 § naturvårdslagen interimistiska förbud meddelas när det är aktuellt att bilda ett naturreservat, naturvårdsområde eller naturminne. Det saknas däremot möjlighet att meddela interimistiska förbud vid andra skyddsformer. En sådan möjlighet bör införas även för kulturresevat, miljöskyddsområde och vattenskyddsområde.

Vidare kan interimistiska förbud i dag gälla under sammanlagt sex år. Miljöbalksutredningen har föreslagit att den sammanlagda förbudstiden kortas till fem år samt påpekat att det är tveksamt om det på längre sikt är till nytta för naturvården att interimistiska beslut gäller under långa tidsperioder. *Kammarkollegiet samt mark- och skogsägarnas företrädare* är av inställningen att tiden för interimistiska förbud bör begränsas ytterligare. Regeringen anser liksom utredningen att långa förbud kan skapa betydande osäkerhet för fastighetsägaren. Ifråga om giltighetstiden för förbuden anser regeringen att utredningens förslag är väl avvägt. I miljöbalken föreslås således att interimistiskt förbud som huvudregel skall få gälla högst tre år. Förlängning av förbudet kan ske med högst ett år om särskilda skäl föreligger och ytterligare högst ett år om det finns synnerliga skäl.

### 4.13.3 Intresseprövning vid beslut om områdesskydd

**Regeringens förslag:** En särskild regel med avseende på intresseprövningen skall införas för beslut om områdesskydd. En liknande regel skall gälla för prövning av dispens från förbud enligt t.ex. strandskyddsreglerna.

**Utredningens förslag:** Utredningen har inte föreslagit någon särskild regel med motsvarande innehåll.

**Remissinstanserna:** Vissa remissinstanser, däribland *Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Sveriges advokatsamfund, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsägarnas Riksförbund och Skogsindustrierna*, tar upp frågor om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen samt Regeringsrättens tillämpning av den s.k. proportionalitetsprincipen.

**Skälen för regeringens förslag:** Inledningsvis i detta kapitel framhålls att regler om områdesskydd och artskydd bl.a. syftar till att säkerställa den biologiska mångfalden och att reglerna är nödvändiga enligt internationella åtaganden på naturvårdsområdet. Tidigare har även framgått att områdesskydd kan ha som huvudsakligt syfte att skydda människors hälsa genom att hindra försämring av luft och vatten. Områdesskyddet syftar inte bara till att undvika försämring av de skyddade områdena utan förbättringsåtgärder skall också kunna vidtas.

De flesta skyddsformerna i miljöbalkens kapitel om områdesskydd innebär att en myndighet skall fatta beslut i särskilda fall om att ett visst geografiskt område skall skyddas. Strandskyddsområden och vissa typer av biotopskyddsområden skiljer sig härifrån genom att de pekas ut generellt och direkt i lagtexten resp. underliggande förordningar, men för sådant områdesskydd gäller istället ett noga avgränsat utrymme för undantag.

Såsom har berörts i avsnitt 4.13.2 måste vanligen föreskrivas inskränkningar för fastighetsägare, andra markanvändare och allmänhet för att utpekade områden skall få nödvändigt skydd. Om inskränkningarna för en enskild fastighetsägare eller annan rättsinnehavare överskrider en viss gräns kan inrättande av vissa former av områdesskydd ge upphov till ersättningsrätt för den enskilde. Enligt vad som skall utvecklas i annat sammanhang är det en strävan att i lagstiftningen på detta område hitta en rimlig fördelningen av kostnader och uppoffringar för att ta tillvara de intressen som reglerna om områdesskydd grundar sig på (se avsnitt 4.33.1). Lagstiftningen bygger vidare på tanken att bevarandet av biologisk mångfald, frisk luft, friskt vatten etc. stundom är allmänna intressen av sådan tyngd att den enskildes intressen måste vika. Beslut enligt reglerna i kapitlet om områdesskydd innebär ofta intresseavvägningar av det slag som nu har antytts.



Under senare tid har Regeringsrätten i ett antal avgöranden som gällt naturvårdslagen prövat fall där allmänna intressen som ligger till grund för lagen vägts mot enskilda intressen i det särskilda fallet. Domstolen har byggt sitt resonemang på den s.k. proportionalitetsprincipen och i flera avgöranden ansett att det enskilda intresset vägt tyngst (RÅ 1996 ref. 40; utvidgning av ett naturreservat, RÅ 1996 ref. 44; strandskyddsdispens samt RÅ 1996 ref. 56; fråga om förutsättningar för förbud enligt 20 § naturvårdslagen).

I propositionen som låg till grund för inkorporeringen av Europakonventionen för mänskliga rättigheter uttalades bl.a. att rättsläget beträffande sådana allmänna rättsprinciper som vunnit hävd i svensk rätt, som t.ex. en allmän proportionalitetsprincip, inte skulle påverkas av inkorporeringen (prop. 1993/94:117 s. 39 f.). I propositionen sägs inget ytterligare om innebörden av den nämnda principen. I rättskällor avseende svensk rätt har en proportionalitetsprincip ansetts gälla åtminstone på förvaltningsrättens område men det saknas en bekräftelse om en allmängiltig princip av detta slag. Däremot har Europadomstolen i sin praxis, bl.a. på miljöområdet, grundat sin bedömning på en klart definierad allmän proportionalitetsprincip (jfr Danelius i Svensk Juristtidning 1991 s. 329-333, 1994 s. 381-383, 1995 s. 534-535, 1996 s. 75). Enligt Regeringsrättens uttalande i nyssnämnda domar bör principen såvitt gäller områdesskyddet anses innebära i vart fall följande. En inskränkning från det allmännas sida av enskilds rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. En myndighets ingripande mot enskild får alltså inte gå utöver vad som är erforderligt för ändamålets vinnande.

Det sagda avspeglas i 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen i den lydelse stadgandet har sedan den 1 januari 1995. Där anges som förutsättning för rätt att ta annans egendom i anspråk och inskränka användningen av mark eller byggnad, att förfogandet avser ett angeläget allmänt intresse. Till förmån för sådana intressen kan således t.ex. i lag som är underordnad regeringsformen meddelas föreskrifter om rätt för det allmänna att ingripa mot viss användning av fastigheten. I motiven till grundlagsstadgandet anges att med angelägna allmänna intressen avses främst sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen.

Mot bakgrund av det som har anförts finner regeringen skäl att betona följande. Miljöbalkens bestämmelser har, enligt vad som framgår av portalparagrafen, som grundläggande syfte att ta tillvara allmänna naturvårds- och miljöintressen av sådant slag som i förhållande till det nyssnämnda grundlagsstadgandet bör betraktas som angelägna allmänna intressen. Vid bedömningen av t.ex. ett ärende om strandskyddsdispens skall alltså utgångspunkten vara följande. De syften som ligger till grund för strandskyddet, nämligen tryggandet av områden för allmänhetens friluftsliv samt bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtliv, har avsevärd tyngd och just strandområdena är särskilt betydelsefulla för dessa intressen. Avsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande områden men inte att inkräkta på pågående mark-

användning. Av detta skäl förbjuds inte uppförandet av sådana nya byggnader, anläggningar m.m. som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål. Inte heller gäller förbuden befintliga lagenliga byggnader, anläggningar etc. Om det av naturvårdsskäl behövs några ingrepp i sådana fall får de ske med stöd av t.ex. bestämmelserna om naturreservat. Detta är i huvuddrag den avvägning som riksdagen sedan tidigare gjort mellan de berörda allmänna och enskilda intressena. Denna avvägning torde vara fullt förenlig med den nya lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen (jmf prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24). Regeringen föreslår att denna avvägning även läggs till grund för regleringen i miljöbalken på ifrågavarande område.

En möjlighet till dispens från förbudet behövs för sådana fall där de allmänna intressena inte alls eller endast obetydligt skulle skadas, t.ex. om dessa redan tappat i tyngd som när åtgärden rör en befintlig tomtplats med utsläckt allemansrätt (se vidare författningskommentaren till 7 kap. 18 §).

Vid prövningen av strandskyddsdispenser måste vidare uppmärksammas att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Det är sålunda väsentligt att såväl mindre återstående obebyggda delar av hårdexploaterade kuster och insjöstränder bevaras likväl som stora sammanhängande orörda områden. Även om en dispens från förbudet i ett enstaka fall inte synes vara till större skada för strandskyddsintressena, måste det uppmärksammas att på sikt kan dispenser stegvis leda till sammantaget betydande nackdelar på sätt som redan skett genom att stora delar av landets stränder exploaterats. I normalfallet bör alltså inte ytterligare strandområden tas i anspråk. Mot bakgrund av detta innebär dispensgrunden "särskilda skäl" att utrymmet är mycket litet för dispens från förbud som strandskyddet innebär. Med det sagda bör Miljövårdsberedningens förslag om skärpning av förutsättningarna för strandskyddsdispens vara behandlat (se avsnitt 4.13.2).

Liksom när det gäller strandskydd bör utgångspunkten för naturvårdande och kulturmiljövårdande myndigheters tillämpning av övriga regler om områdesskydd vara att skyddsinstitutionen avser att tillgodose ett angeläget allmänt intresse.

Miljöbalksutredningens förslag innehåller inte någon direkt motsvarighet till 3 § första stycket naturvårdslagen där det anges, att vid prövning av frågor som rör naturvård skall tillbörlig hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen. Avvägningar motsvarande dem som omfattas av nämnda paragraf avses enligt utredningens förslag ske med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Såsom nämndes inledningsvis i detta avsnitt har ett antal remissinstanser tagit upp frågan om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen samt Regeringsrättens tillämpning av proportionalitetsprincipen.

Regeringen bedömer att det framför allt är vid tillämpningen av regler om områdesskydd som det kan finnas behov av bestämmelser som ger naturvårds- eller kulturmiljömyndigheten ledning för prövningen av det allmänna intresset att åstadkomma ifrågavarande skydd och för

bedömningen av det enskilda intresset att använda fastigheten på ett sätt som kan motverka skyddssyftet. Sammanfattningsvis finner regeringen således skäl att komplettera miljöbalkens kapitel om områdesskydd med paragrafer som uttrycker de principer för bedömningen av motstående intressen som nu har betonats i rättstillämpningen.

#### 4.13.4 Kulturresevat i miljöbalken

**Regeringens förslag:** En ny skyddsform, benämnd kulturresevat, skall införas i miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Utredningen har föreslagit att en ny skyddsform med namnet kulturresevat införs i miljöbalken. Enligt utredningen behövs det bättre regler för att bevara kulturhistoriskt värdefulla landskap.

Utredningen tar vidare upp att Kulturarvsutredningen (Ku 1994:09) har utarbetat ett förslag till kulturresevat inom ramen för kulturminneslagen och att förslaget i väsentliga delar tillgodoser samma skyddsbehov som det utredningen presenterar. Miljöbalksutredningen uppger att flera skäl talar för lämpligheten att reglera frågan inom ramen för kultur- miljövärdens speciallagstiftning, dvs. kulturminneslagen och att den fortsatta beredningen får utvisa vilken av de lagtekniska lösningarna som är att föredra.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget och anser att skyddsformen strider mot strävan att bättre integrera naturvården och kulturmiljövärderna. Vidare anser verket att skyddsformen naturresevat väl täcker in de skyddsbehov som anges i motiven till kulturresevat. *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker förslaget och anser att det förslag om kulturresevat som lämnats av Kulturarvsutredningen inte kan ersätta förslaget i miljöbalken. Inställningen till förslaget hos övriga remissinstanser som har yttrat sig, t.ex. *länsstyrelser, kommuner och Juridiska fakultetsstyrelsen, Lunds universitet*, är splittrad. Vissa länsstyrelser anser att kulturresevat i stället bör införas i kulturminneslagen.

**Skälen för regeringens förslag:** I förarbetena till naturvårdslagens bestämmelse om naturresevat framhålls att begreppet natur innesluter även den kulturpräglade naturen (prop. 1964:148 s. 45). Som exempel på kulturlandskap som bör kunna avsättas till naturresevat nämns gamla lövängar och betesmarker, vilkas bevarande i traditionsenlig hävd bidrar till kännedom om det gamla odlingslandskapet eller som utmärker sig för särskild skönhet.

Genom införandet år 1991 av bestämmelsen i 3 a § naturvårdslagen har naturvårdslagens tillämpningsområde förtydligats så att det klart framgår att den omfattar även kulturpräglade delar av naturmiljön. Det gäller dock inte i den mån skydd följer av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Förutom Miljöbalksutredningens ovan refererade förslag har Kulturarvsutredningen i sitt betänkande *Skyddet av kulturmiljön* (SOU

1996:128) föreslagit att ett områdesskydd benämnt kulturresevat införs i kulturminneslagen (betänkandets avsnitt 1.3.1 och 2.6). Det områdesskydd som Kulturarvsutredningen föreslår skall möjliggöra skydd av såväl bebyggda områden som kulturlandskap, medan skyddade byggnader även fortsättningsvis skall kallas byggnadsminnen. Kulturarvsutredningen anser att detta förslag medför en enklare och tydligare ansvarsfördelning mellan kulturmiljövården och naturvården än ett införande av kulturresevat i miljöbalken. Huvudskälet för förslaget anges vara att frågor om skydd för kulturlandskap då kan lösas i ett nära sammanhang med bevarandefrågor för bebyggelse och andra anläggningar som utgör en integrerad del av kulturvärde för det ifrågavarande området.

Regeringen gav i september 1996 ämnessakkunnige Bengt O.H. Johansson ett uppdrag avseende samverkan mellan kultur- och naturmiljövården. I uppdraget ingick att behandla erfarenheterna av hittillsvarande samarbete, de betydelsefulla fördelar som kan uppnås samt vilka förändringar inom förvaltning, arbetssätt m.m. som kan leda till ett utökat samarbete. I sin redovisning av uppdraget till regeringen i december 1996 hänvisar Bengt O.H. Johansson till de förslag som Miljöbalksutredningen resp. Kulturarvsutredningen har lämnat. Han gör bedömningen att ett ställningstagande till om kulturmiljövården behöver ett eget och utvidgat områdesskydd bör avvakta remissbehandlingen.

Regeringen gör följande bedömning. En god yttre miljö är ofta ett landskap eller område som har ett rikt kulturhistoriskt innehåll. Att bevara kulturlandskap med innehåll från olika tider och se till att de sköts på ett sätt som gör att värdena inte förstörs eller förringas är en av kulturmiljövårdens viktigaste uppgifter.

Ambitionen att slå vakt om den historiska dimensionen i landskapet kan därför beskrivas som ytterligare en bevarandeaspekt vid sidan av omsorgen om den biologiska mångfalden och om landskapsbilden ur rent estetisk synpunkt. Uttrycket ett historiskt landskap har internationellt börjat användas för att karakterisera ett landskap som är värt att slå vakt om därför att det präglats av markanvändning och byggnader från äldre tider. Ett historiskt landskap kan sägas vara ett landskap som präglas av hävdade eller ohävdade kulturlandskapselement som återspeglar väsentliga drag och företeelser från äldre markanvändning. En betydande del av det historiska landskapets värde utgörs av sambanden mellan de enskilda kulturlandskapselementen och av samspelet med naturmiljön. Det samlade kulturvärde i ett historiskt landskap kan således sägas vara större än summan av kulturvärde hos de enskilda element som ingår i landskapet.

Regeringen erinrar om att naturresevat kan vara en tänkbar skyddsform som kan användas för skydd av områden med såväl skyddsvärd naturmiljö som värdefulla kulturmiljöer. Regeringen anser, i likhet med Miljöbalksutredningen, att det dessutom behövs särskilda regler för att bevara kulturhistoriskt värdefulla landskap. När det infördes en möjlighet att genom resevatsföreskrifter skydda även den kulturpräglade naturmiljön förutsattes att kulturvärdena i landskapet skulle komma att skyddas i större utsträckning än vad som blivit fallet.

Naturvårdslagen har hittills endast undantagsvis använts för att säkerställa de för kulturmiljövården viktigaste värdena. Inte heller har de ur kulturmiljösynpunkt mest värdefulla miljöerna säkerställts i tillräcklig omfattning genom reservatsförordnanden.

Regeringen bedömer att Kulturarvsutredningens förslag till nytt områdesskydd inom ramen för kultumminneslagen inte kan ersätta det föreliggande förslaget till kulturresevat i miljöbalken. Regeringen förutsätter vidare att ett skydd i enlighet med Kulturarvsutredningens förslag i den fortsatta beredningen kan ges en tydlig avgränsning gentemot den skyddsform som föreslås bli möjlig enligt miljöbalken. För de fall där det huvudsakligen är det historiska landskapet och dess kulturvården som skall skyddas, men kulturminneslagens regler inte är tillräckliga, bör alltså införas ett särskilt institut benämnt kulturresevat. Regeringen bedömer vidare att det uppdrag som Bengt O.H. Johansson har redovisat också talar i den riktningen. Den nya skyddsformen bör ses som kompletterande instrument till såväl bestämmelserna om naturresevat som till kulturminneslagens regler. Att en del av området redan är skyddat enligt bestämmelserna i kulturminneslagen skall inte utgöra hinder mot att det också ingår i ett kulturresevat. Syftet med förslaget är att skapa en skyddsform som är tydligt anpassad efter de kulturmiljövårdande behoven.

I förslaget till lagtext preciseras inte i vilka fall benämningarna naturresevat respektive kulturresevat skall användas. Den frågan bör länsstyrelsen eller kommunen ta ställning till från fall till fall.

#### 4.14 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

##### 4.14.1 Sammansmältning av reglerna om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

**Regeringens förslag:** Reglerna om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd skall arbetas samman i miljöbalken.

De särskilda reglerna om miljöfarlig verksamhet skall i likhet med nuvarande regler tillämpas på olägenheter för människors hälsa och miljön vid användning av mark, byggnad eller anläggning.

När olägenheter från kärntekniska anläggningar prövas enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet skall även den joniserande strålningen prövas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

Utredningen hade dock föreslagit att motsvarande undantag som finns i miljöskyddslagen för joniserande strålning skulle finnas i balken.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Kristianstads län* tillstyrker sammansmältningen av bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, eftersom den enligt länsstyrelsen är bra och ändamålsenlig med hänsyn till syftet med skydd för människors hälsa och miljön. Även *Länsstyrelsen i Stockholms län* ser positivt på att reglerna samordnas. *Malmö kommun* anser att utredningen misslyckats med att sammansmälta

reglerna inom miljö- och hälsoskyddsområdet, förslaget är varken lättillgängligt eller överskådligt. Även *Stockholms kommun* anser att det är en dålig integrering av hälso- och miljöskydd. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att genom definitionen av miljöfarlig verksamhet förs vissa av dagens tolkningsproblem in i balken.

**Skälen för regeringens förslag:** Eftersom miljöskyddslagen är en av grundpelarna i den svenska miljölagstiftningen är det en självklarhet att bestämmelserna i den skall ingå i miljöbalken. Det är även naturligt att reglerna i hälsoskyddslagstiftningen arbetas in i miljöbalken. Den lagstiftningens syfte, att motverka störningar som kan vara skadliga för människors hälsa, sammanfaller till stor del med syftet med den övriga lagstiftning som utgör naturliga delar i balken, inte bara miljöskyddslagen utan även lagen om kemiska produkter och renhållningslagen m.fl. lagar.

Nu sammansmälts bestämmelserna om hälsoskydd och miljöfarlig verksamhet och bestämmelserna om prövning av tillstånd m.m. görs gemensamma för hela balken. De särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet, som inte rör tillståndsprovningen, och bestämmelser om hälsoskydd förs samman i ett kapitel, eftersom båda ytterst gäller regler till skydd för människors hälsa och miljön och möjligheter att kunna ingripa mot verksamheter som kan påverka dessa skadligt. En sådan sammansmältning underlättas av att regeringen föreslår ett enhetligt system för prövning av överklaganden i miljödomstol i motsats till nuvarande regler. För närvarande överprövas beslut enligt föreskrifterna om miljöfarlig verksamhet i administrativ ordning medan beslut i hälsoskydds-ärenden överklagas hos förvaltningsdomstol.

Skyddet för människors hälsa skall utgöra en integrerad del i miljöbalken och samma grundläggande hänsynsregler skall gälla för hälsoskyddet som gäller för exempelvis miljöfarlig verksamhet. De särskilda reglerna om hälsoskydd görs dock mindre detaljerade än de är för närvarande.

### *Miljöfarlig verksamhet*

Reglerna om miljöfarlig verksamhet i miljöbalken bör, liksom varit fallet enligt miljöskyddslagen, tillämpas på störningar vid användningen av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra olägenheter för såväl miljön som hälsan. *Koncessionsnämnden* ifrågasätter att begreppet miljöfarlig verksamhet används utöver begreppet verksamhet. De allmänna aktsamhetsreglerna skall tillämpas på all verksamhet som kan motverka balkens mål, dvs. även miljöfarlig verksamhet och eftersom 10 kap. i utredningens förslag inte innehåller några särskilda aktsamhetsregler saknas det enligt nämnden skäl att behålla begreppet miljöfarlig verksamhet och då kan den krångliga definitionen i 10 kap. 1 och 2 §§ utgå. Nämnden anser vidare att om definitionen blir kvar bör 1 § 3 ändras så att omgivningen byts ut mot hälsan och miljön vilket överensstämmer med övriga bestämmelser i kapitlet. *Naturvårdsverket* anser att skillnaden mellan punkterna 1 och 2 i 1 § är otydlig och föreslår

att de arbetas ihop och vidare bör det enligt verket vara helt klart att alltifrån lokal till global miljöförstöring beaktas. Vidare anser verket att bestämmelsen ger intryck av att förorening av vatten prioriteras framför förorening av luft eller mark. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att eftersom den definition av miljöfarlig verksamhet som Miljöbalksutredningen föreslagit är ungefär densamma som i miljöskyddslagen så förs en hel del av dagens tolkningsproblem in i balken.

Regeringen gör den bedömningen att vad Koncessionsnämnden föreslår, att låta begreppet miljöfarlig verksamhet utgå, skulle vara en alltför långtgående ändring. Det är ett vedertaget begrepp som används i många olika sammanhang i balken, inte bara i detta kapitel utan även i bl.a. processbestämmelserna. En fördel med begreppet är också, vilket angavs även i propositionen till miljöskyddslagen, att det ger uttryck för grundtanken att även risken för olägenhet skall beaktas.

Utifrån Naturvårdsverkets och andra remissinstansers kritik av definitionen av miljöfarlig verksamhet har regeringen omarbetat den. Den ges nu en utformning så att den inte skall kunna uppfattas så att vissa utsläpp prioriteras, oavsett om det är till vatten, luft eller mark. Undantaget för tillfälliga störningar av exempelvis luftföroreningar tas bort eftersom även tillfälliga sådana störningar kan medföra akuta hälsorisker. Vidare används samma begrepp som används i hänsynsreglerna i 2 kap. Begreppet omgivningen i 1 § 3 behålls dock eftersom den störande anläggningen, i likhet med hittillsvarande regler, inte omfattas. Något tillägg om lokal och global miljöförstöring behövs inte eftersom all miljöförstöring omfattas. När det gäller tolkningsproblem så kan en helt uttömmande reglering i lagtexten aldrig uppnås. Det finns emellertid ett visst rimligt stöd för en tolkning i förarbeten och praxis idag och avsikten är att den praxis som hittills gällt skall kunna ge ledning även fortsättningsvis beträffande vad som är miljöfarlig verksamhet i de delar definitionen överensstämmer med vad som gällt tidigare, tillsammans med de uttalanden och den författningskommentar som nu görs till balkens bestämmelser.

#### *Utsläpp av radioaktiva ämnen samt generering av joniserande strålning är miljöfarlig verksamhet*

Miljöskyddslagen är inte tillämplig i fråga om joniserande strålning. Miljöbalksutredningen har föreslagit att samma undantag skall göras i balken. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har beträffande balkens tillämpningsområde anfört att även lagstiftningen om joniserande strålning bör inarbetas i balken. Även några andra remissinstanser har framfört liknande synpunkter, bl.a. *Naturskyddsföreningen* samt *Landskrona kommun* och *Gävle kommun*.

Som framgått av avsnittet om balkens tillämpningsområde görs i balken inte något sådant undantag som utredningen föreslog vilket innebär att balkens regler om miljöfarlig verksamhet skall tillämpas även på joniserande strålning. För att det helt tydligt skall framgå bör det

enligt regeringens bedömning uttryckligen i balkens definition av miljöfarlig verksamhet anges att användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom joniserande strålning är miljöfarlig verksamhet. Vidare anges att alla utsläpp som innebär sådan olägenhet omfattas, vilket även omfattar utsläpp av radioaktiva ämnen.

För kärntekniska anläggningar krävs i dag tillstånd enligt miljöskyddslagen, eftersom de är upptagna på miljöskyddsförordningens A-lista och alltså prövas av Koncessionsnämnden. Eftersom undantaget om joniserande strålning finns i den lagen prövas inte utsläppet av radioaktiva ämnen och joniserande strålning vid den provningen utan endast alla andra utsläpp och störningar, såsom kylvattenutsläpp och buller. Villkor för den joniserande strålningen fastställs i tillståndet enligt kärntekniklagen med stöd av strålskyddslagen. Med den utformning balken nu får skall i fortsättningen alla utsläpp och störningar från kärntekniska anläggningar prövas av den regionala miljödomstolen, även utsläppet av radioaktiva ämnen och frågor om joniserande strålning.

Därmed kommer kärntekniska anläggningar att prövas på följande sätt. Till att börja med prövar regeringen tillåtligheten enligt 17 kap., dvs. motsvarigheten till nuvarande 4 kap. NRL. Efter att regeringen har avgjort tillåtlighetsfrågan sker, om den bifallit ansökan om tillåtlighet, en säkerhetsprovning enligt kärntekniklagen och även då är regeringen normalt tillståndsmyndighet om beslutanderätten inte delegeras till Statens Kärnkraftsinspektion. Slutligen krävs tillstånd enligt miljöbalken och då prövas alla utsläpp och störningar från anläggningen. Då är den regionala miljödomstolen prövningsmyndighet i första instans. Därmed kommer balkens regler att styra provningen t.ex. när det gäller lokalisering vid tillåtlighetsprovningen enligt 17 kap. och det kommer att krävas en miljökonsekvensbeskrivning enligt balken såväl beträffande den provningen som vid miljödomstolens provning av utsläpp och andra olägenheter. Därmed tillgodoses i princip remissinstansernas önskemål utan att hela strålskyddslagen och kärntekniklagen tas in i balken.

### *Avloppsanordningar och avloppsvatten*

Frågor om avloppsanordningar och värmepumpar förs bort från hälsoskyddsreglerna till reglerna om miljöfarlig verksamhet och bestämmelserna om avloppsanordningar och avloppsvatten integreras. Eftersom dessa regler hör lika mycket samman med regleringen av avloppsvatten som är miljöfarlig verksamhet bör de behandlas tillsammans i balken. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tycker att det är bra att avloppsanordningar regleras som miljöfarlig verksamhet men anser att såväl inrättande som anslutning bör vara tillstånds- och anmälningspliktigt och att regeringens bemyndigande därför även bör omfatta ändring av avloppsanordningar. Regeringen delar denna uppfattning och därför utökas det föreslagna bemyndigandet till att även omfatta ändring av avloppsanordningar. *Stenungsunds kommun* anser att miljöskyddslagens förbud i 7 § mot att släppa ut avloppsvatten utan längre



gående rening än slamavskiljning bör behållas i balken. Enligt kommunen har det visat sig vara det enda lagstöd i praktiken som vid överprövning accepteras av Koncessionsnämnden. Vidare anser kommunen att nuvarande definition av vattenområde måste ändras till att omfatta även grundvatten, eftersom det idag enligt kommunen är tillåtet enligt 7 § att släppa ut orenat avloppsvatten i grundvatten. *Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV*, anser att verksamheten vid avloppsreningsverk som leder till utsläpp av ett praktiskt taget helt rent vatten inte skall klassificeras som miljöfarlig verksamhet och avloppsvatten eftersom benämningen hämmar möjligheterna till kretsloppslösningar.

I nuvarande 7 § miljöskyddslagen görs en uppräknig av olika slag av avloppsvatten som inte får släppas ut i vattenområden om det inte är uppenbart att det kan ske utan olägenhet. Denna uppräknig fördes år 1969 över till miljöskyddslagen från gamla vattenlagen där reglerna infördes 1956. Uppräknigen motsvarar inte längre de utsläpp som framför allt bör regleras och som hittills har reglerats genom föreskrifter om tillstånd med stöd av 10 § miljöskyddslagen. Dessutom finns det i hälsoskyddslagen relativt detaljerade regler om inrättande av avlopps-anordningar. För att få enhetliga regler när bestämmelserna samordnas bör i balken regeringen bemyndigas att föreskriva om krav på tillstånd eller anmälan för att inrätta eller ändra avlopps-anordningar. Vidare bör regeringen bemyndigas att föreskriva om krav på tillstånd eller anmälan för att få släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten. Då kan med stöd av den bestämmelsen exempelvis föreskrivas om krav på tillstånd för utsläpp av de ämnen som i dag anges i 7 § miljöskyddslagen eller andra utsläpp som bör regleras. Någon ändring av definitionen av vattenområde bör inte göras eftersom eventuella utsläpp som påverkar grundvattnet kan regleras med flera av de bestämmelser som nu föreslås i 9 kap. miljöbalken, bl.a. det sistnämnda bemyndigandet.

Beträffande VAV:s synpunkter så kan konstateras att även om verksamheten vid reningsverken är mycket positiv från miljösynpunkt eftersom den går ut på att rena vatten som andra förorenat, leder verksamheten under reningsförfarandet till olika typer av olägenheter som gör att verksamheten blir att klassificera som miljöfarlig verksamhet. När det gäller produkter som kommer ut från verken såsom vatten och slam bör det inte vara benämningen som är det avgörande för om de kommer att användas i kretsloppslösningar, utan vad produkterna innehåller beträffande halter av olika ämnen.

#### 4.14.2 EG-direktiv om utsläpp

Det finns i gemenskapslagstiftningen ett antal direktiv om förebyggande och bekämpning av föroreningar av luft och vatten. Dessa är bl.a. rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö, rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot

förorening genom vissa farliga ämnen, rådets direktiv 84/360/EEG av den 28 juni 1984 om bekämpning av luftförorening från industri-anläggningar och direktivet 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det s.k. IPPC-direktivet.

#### *Det allmänna vattenutsläppsdirektivet 76/464*

Rådets direktiv (76/464/EEG) av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö gäller enligt artikel 1 inlandsytvatten, territorialvatten, inre kustvatten och grundvatten. När det gäller grundvatten har dock direktivets bestämmelser ersatts av direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot föroreningar genom vissa farliga ämnen.

I det allmänna vattenutsläppsdirektivets art. 2 anges att medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder dels för att hindra att de vatten som anges i artikel 1 förorenas av farliga ämnen som ingår i de grupper av ämnen som finns i förteckning 1 i direktivets bilaga, dels för att minska föroreningen av dessa vatten genom de farliga ämnen som anges i förteckning 2 i bilagan. I bilaga 1 anges bl.a. sådana ämnen som organiska halogenföreningar, organiska fosforföreningar, organiska tennföreningar, kvicksilver och kadmium samt ämnen som har cancerogena egenskaper i vatten. I förteckning 2 anges ämnen enligt förteckning 1 för vilka gränsvärden inte fastställts enligt art. 6 samt ämnen såsom zink, koppar, nickel, krom, bly m.fl. Tillståndspliktens omfattning anges i artikel 3. Alla utsläpp till vatten enligt artikel 1 av ämnen enligt förteckning 1 kräver förhandstillstånd. I tillstånden skall fastställas utsläppsnormer och tillstånd får endast beviljas för en begränsad tid. Enligt artikel 9 får genomförandet av direktivet inte i något fall direkt eller indirekt leda till en ökad förorening av de vatten som direktivet omfattar. I artikel 8 anges att medlemsstaterna även skall tillse att åtgärderna inte leder till en ökad förorening av vatten som inte omfattas av artikel 1.

Direktivet kommer att vara genomfört genom reglerna i balken motsvarande miljöskyddslagen med tillhörande förordningar samt de nya bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer och deras roll vid tillståndsprövningen.

#### *Grundvattendirektivet 80/68*

Syftet med direktivet (80/68/EEG) av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen framgår redan av namnet, att hindra förorening av grundvatten. Enligt artikel 3 skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hindra tillförsel till grundvatten av ämnena i förteckning 1 i direktivets bilaga och begränsa tillförsel till grundvatten av ämnena i bilagans förteckning 2, för att undvika att vattnet förorenas med ämnena. Bilagans

förteckningar överensstämmer till stora delar med de tidigare nämnda förteckningarna i bilagan till direktivet 76/464. I direktivet definieras direkt utsläpp på följande sätt; tillförsel till grundvatten av ämnena i direktivets förteckning 1 och 2 utan infiltration genom markyta och underliggande jordlager. Direktivet omfattar även indirekta utsläpp som definieras på följande sätt; tillförsel till grundvatten av ämnena i direktivets förteckning 1 och 2 efter infiltration genom markyta och underliggande jordlager.

Enligt artikel 4 skall medlemsstaterna förbjuda direkta utsläpp av ämnena i förteckning 1. Alla former av slutligt omhändertagande eller deponering i syfte att slutligt omhänderta ämnena som kan medföra indirekta utsläpp skall granskas i förväg. På grundval av detta skall verksamheten förbjudas eller meddelas tillstånd med villkor att alla förebyggande tekniska åtgärder vidtas som krävs för att hindra sådana utsläpp. Åtgärder skall även vidtas för att förhindra indirekta utsläpp av ämnena i förteckning 1 från andra verksamheter.

Enligt artikel 5 skall alla direkta utsläpp av ämnena i förteckning 2 förhandsgranskas och begränsas. Även slutligt omhändertagande eller deponering i syfte att slutligt omhänderta ämnena som kan medföra indirekta utsläpp skall granskas i förväg. Med utgångspunkt från granskningen skall tillstånd beviljas om alla förebyggande tekniska åtgärder vidtas för att förhindra förorening av grundvattnet med ämnena. Åtgärder skall även vidtas för att begränsa indirekta utsläpp av ämnena i förteckning 2 från andra verksamheter. Enligt artikel 6 krävs särskilt tillstånd för konstjord infiltration.

Vad förhandsgranskningarna som avses i artikel 4 och 5 skall innehålla framgår av artikel 7 och vad tillstånd enligt artikel 4 och 5 skall innehålla anges i artikel 9. Sådana tillstånd får enligt artikel 11 endast meddelas för en begränsad tidsperiod och skall omprövas minst vart fjärde år. Tillstånden kan därvid förnyas, ändras eller upphävas.

Direktivet kommer att vara genomfört genom reglerna i balken. Förhandsgranskningarna som krävs kommer att finnas i de miljökonsekvensbeskrivningar som skall krävas för tillstånd enligt balken. I övrigt uppfyller bestämmelserna om möjligheter att föreskriva om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och övriga tillståndsregler, t.ex. den utökade möjligheten att meddela tidsbegränsade tillstånd, direktivet. Direktivet innehåller också en regel att tillstånd skall vägras om den som begär tillstånd uppger att han inte kan uppfylla de villkor som gäller eller om detta förhållande är uppenbart för den behöriga myndigheten. Direktivet 76/464 innehåller en motsvarande bestämmelse. Någon uttrycklig regel att tillstånd inte får meddelas om sökanden uppger att han inte kan uppfylla de fastställda kraven eller om detta förhållande är uppenbart för den behöriga myndigheten behövs dock inte i balken. Detta är en självklarhet och gäller redan för närvarande eftersom ett tillstånd inte skall innefatta villkor som inte kan uppfyllas. Som framgått av avsnitt 4.10.1 har kommissionen lämnat ett förslag till ramdirektiv för vattenresurser som skall ersätta ett antal vattendirektiv, bl.a. detta grundvattendirektiv.

I rådets direktiv (84/360/EEG) av den 28 juni 1984 om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar anges i artikel 3 att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att anläggningar som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1 till direktivet inte kan tas i drift eller ändras betydligt utan att tillstånd har lämnats. Bilaga 1 innehåller kategorier av anläggningar inom energiindustri, produktion och bearbetning av metaller, kemisk industri, avfallshantering m.m. I artikel 4 anges förutsättningar för tillstånd. Tillstånd får ges endast om tillståndsmyndigheten har förvärvat sig om att 1) alla lämpliga förebyggande åtgärder har vidtagits mot luftförorening, däribland bästa tillgängliga teknik om det inte medför oskäligen kostnader 2) driften inte orsakar betydande luftförorening, särskilt på grund av utsläpp av ämnen som anges i direktivets bilaga 2 (bl.a. svaveldioxid, kväveoxid, kolväten, tungmetaller, klor) 3) inte något av de gällande gränsvärdena för utsläpp överskrids 4) samtliga gällande gränsvärden för luftkvalitet har beaktats.

Även detta direktiv kommer att vara genomfört genom reglerna i balken.

#### *IPPC-direktivet 96/61*

Ett nytt direktiv är direktiv (96/61/EG) av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det s.k. IPPC-direktivet (Integrated Pollution Prevention and Control). Detta har även redogjorts för i avsnittet om de allmänna hänsynsreglerna.

Syftet med direktivet är att förebygga och minska föroreningar från större industrier m.m. Hittills har det funnits gemenskapslagstiftning om bekämpning av luftföroreningar och om förebyggande eller minimering av utsläpp av farliga ämnen i vattenmiljön, t.ex. de angivna 84/360 om bekämpning av luftföroreningar från industrianläggningar och 76/464 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö. Någon gemenskapslagstiftning för att förebygga eller minska utsläppen i marken har dock inte funnits.

Syftet med IPPC-direktivet är att på ett samordnat sätt förebygga och minska föroreningar till luft, vatten och även mark, inbegripet åtgärder som gäller avfall, från verksamheter som anges i bilaga 1 till direktivet. Direktivet kan närmast sägas motsvara vår miljöskyddslag.

De verksamheter som anges i bilaga 1 är industrier inom energisektorn, produktion och omvandling av metaller, mineralindustri, kemisk industri, avfallshantering och annan verksamhet såsom pappersindustri, livsmedelsindustri, stora lantbruksanläggningar m.m. Denna bilaga omfattar fler typer av industrianläggningar än bilagan till det allmänna luftutsläppsdirektivet 84/360. Bilagan omfattar även fler typer av industrianläggningar och i många fall lägre tröskelvärden för samma typ av verksamheter än bilaga 1 till direktivet 85/337 om miljökonsekvensbeskrivningar som behandlats i avsnitt 4.11.2. Som angetts där

har en ändring föreslagits i det direktivet att en ny punkt 2a läggs till med innehållet att en medlemsstat kan införa en gemensam procedur för att fullgöra kraven enligt det direktivet och kraven enligt IPPC-direktivet. En grov uppskattning har gjorts av Naturvårdsverket över antalet verksamheter som kommer att omfattas av direktivet i Sverige. Enligt den kommer lite färre än hälften av de verksamheter som i dag prövas av Koncessionsnämnden att omfattas. Vidare omkring ett femhundra-tal av de tillståndspliktiga verksamheter som i dag prövas av länsstyrelse, varav 275 deponier och drygt ett hundra-tal djurhållare.

I art. 3 i IPPC-direktivet anges allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter bl.a. att bästa tillgängliga teknik skall användas och ingen betydande förorening förorsakas. Enligt artikel 4 skall medlemsstaterna säkerställa att inga nya anläggningar drivs utan tillstånd enligt direktivet. I artikel 5 anges att medlemsstaterna skall säkerställa att även befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med ett flertal av direktivets artiklar senast åtta år efter dagen för direktivets genomförande, dvs. senast 10 oktober 2007. Vissa artiklar skall tillämpas på befintliga anläggningar från och med dagen för direktivets genomförande, dvs. tre år efter offentliggörandet eller 10 oktober 1999. I direktivet finns vidare bestämmelser om vad ansökan skall innehålla (art. 6), beslutet och de villkor som skall gälla (art. 8-9), bästa tillgängliga teknik och miljö kvalitetsnormer (art. 10-11) och verksamhetsutövarens ändring av verksamheten (art. 12).

Enligt artikel 13 skall medlemsstaterna säkerställa att de behöriga myndigheterna regelbundet gör en förnyad bedömning av, och om det är nödvändigt uppdaterar villkoren i tillståndet. En förnyad bedömning skall alltid göras bl.a. om anläggningen orsakar förorening av sådan betydelse att nya eller reviderade utsläppsvärden behöver införas i tillståndet eller om väsentliga ändringar av bästa tillgängliga teknik möjliggör en betydande minskning av utsläppen utan att detta medför oskäligen kostnader.

Någon tid inom vilken dessa förnyade bedömningar skall göras anges inte i direktivet utan det är en fråga för varje medlemsland att bestämma med vilken regelbundenhet bedömningarna skall göras. Inte heller anges i förslaget hur ofta uppdatering av villkoren bör göras. Det anges dock att villkoren skall uppdateras om den behöriga myndigheten bedömer detta nödvändigt. I ett tillägg till beslutsprotokollet anges att många länder anser att tio år kan vara lämpligt intervall.

Enligt artikel 14 skall medlemsstaterna säkerställa att villkoren i tillståndet iakttas av verksamhetsutövaren vid driften av anläggningen samt att verksamhetsutövaren regelbundet underrättar den behöriga myndigheten om bl.a. resultaten av utsläppskontroller. I art. 15 finns, som tidigare angetts, en bestämmelse motsvarande en artikel i direktivet 85/337 om miljökonsekvensbeskrivningar att medlemsstaterna skall säkerställa att tillståndsansökningar för nya anläggningar eller väsentliga förändringar under lämplig tid hålls tillgängliga för allmänheten så att den kan yttra sig innan myndigheten fattar sitt beslut. Även i artikel 17 finns en bestämmelse motsvarande en artikel i direktivet 85/337 om gränsöverskridande verkningar. Där föreskrivs att om en medlemsstat

konstaterar att driften av en anläggning kan få betydande, negativ påverkan på miljön i en annan medlemsstat eller en annan medlemsstat begär det, skall information om ansökan överlämnas till den andra staten och den allmänhet som kan komma att beröras.

IPPC-direktivet skall vara genomfört senast tre år efter det att det har offentliggjorts vilket var 10 oktober 1996, alltså den 10 oktober 1999. Enligt övergångsbestämmelserna i art. 20 skall direktivet 84/360 om bekämpning av luftföroreningar från industrianläggningar upphöra att gälla elva år efter IPPC-direktivets ikraftträdande som var den 30 oktober 1996. När nödvändiga åtgärder vidtagits enligt artikel 5, dvs. att befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med ett flertal av direktivets artiklar, skall inte längre ett flertal av artiklarna i direktivet 76/464 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö tillämpas på dessa anläggningar.

Genom miljöbalken och de förordningar som kommer ett utfärdas till den kommer IPPC-direktivet att vara genomfört.

#### 4.14.3 Prövningen enligt miljöbalken av miljöfarlig verksamhet

**Regeringens förslag:** Regeringen skall få föreskriva om krav på tillstånd eller anmälan för miljöfarlig verksamhet.

I de fall en ändring är tillståndspliktig skall en samlad prövning göras av hela verksamheten.

Även pågående verksamheter som har påbörjats före det att tillståndsplikt föreskrivits skall kunna göras tillståndspliktiga genom föreskrifter av regeringen.

Tillsynsmyndigheten skall i enskilda fall ges rätt att förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd även om tillståndskrav inte är föreskrivet, om det är risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Om det är mer ändamålsenligt för att förebygga olägenheter skall dock föreskrifter av generell karaktär kunna ersätta den individuella prövningen.

Prövningsmyndigheter för tillståndsfrågor skall vara regionala miljödomstolar och länsstyrelser. Även kommuner kan ges rätt att pröva verksamheter med liten miljöpåverkan.

I fortsättningen skall inte bara villkor utan även tillstånd kunna omprövas.

Ökade möjligheter att tidsbegränsa tillstånd införs.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens. Utredningen hade dock inget förslag om att vid ändring av verksamheter som kräver tillstånd skall hela verksamheten prövas. Även förslaget att tillsynsmyndigheten kan få förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd även om sådan inte är föreskriven är en nyhet.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* är positivt till förslaget att generella föreskrifter kan meddelas. *Statskontoret* tillstyrker att

möjligheten införs att meddela generella föreskrifter i stället för individuell prövning. *Försvarsmakten* anser att generella föreskrifter kan accepteras om hänsyn tas till försvarets speciella förhållanden och särart. *Industriförbundet* och *SAF* tillstyrker att den individuella tillståndsprövningen delvis ersätts med generella föreskrifter, men om befintliga tillstånd inskränks, bara i de fall som föreskrifterna varit möjliga att införa genom en omprövning. De motsätter sig inte heller att möjlighet införs att föreskriva om tillståndsplikt för befintlig verksamhet men anser att väl tilltagna övergångsperioder är nödvändiga. Över huvud taget har de remissinstanser som yttrat sig över möjligheten att föreskriva om tillståndsplikt för befintlig verksamhet varit positiva till förslaget, t.ex. ett flertal länsstyrelser.

*Advokatsamfundet* avstyrker att kommuner skall kunna ges tillståndsprövande befogenheter. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* är starkt kritisk till det förslaget. *Generalläkaren* vill även i fortsättningen pröva ansökningar och anmälningar beträffande vissa avloppsanläggningar i Försvarsmakten samt anser att kommunen inte skall få pröva tillstånd beträffande försvaret.

### Gällande regler om prövning

Reglerna om tillåtlighetsprövning och tillståndsgivning och formerna för denna prövning skiljer sig åt i miljölagstiftningen. Regeringens tillåtlighetsprövning beskrivs i avsnitt 4.21.1.

Miljöskyddslagen har en utvecklad reglering av prövningsförfarandet och vem som meddelar beslut om tillstånd och villkor samt innehåller särskilda regler som anger under vilka förutsättningar miljömyndigheterna har rätt att begära ändrade villkor för tillståndet till en verksamhet. För de verksamheter som regleras med stöd av annan miljölagstiftning än miljöskyddslagen skiljer sig reglerna åt i fråga om hur tillstånd och andra gynnande beslut med tillhörande villkor får ändras. Enligt vattenlagen kan omprövning av villkor ske för att tillgodose allmänna intressen. Vattendomstolen bestämmer i tillståndet när detta får ske, tidigast efter tio år och senast trettio år efter tillståndsdomen. Naturvårdslagen innehåller särskilda föreskrifter om omprövning av täkttillstånd. Dessa kan upphävas helt eller delvis efter tio år eller villkoren kan ändras. Enligt lagen om kemiska produkter får regeringen meddela föreskrifter om tillstånd och villkor. Enligt dessa föreskrifter får tillstånd gälla högst fem år. Naturresurslagens tillstånd är inte tidsbegränsade och den saknar föreskrifter om omprövning av villkor. Enligt hälsoskyddslagen gäller särskilda regler om tillstånd till avloppsanläggningar, m.m.

Ett tillstånd enligt miljöskyddslagen till miljöfarlig verksamhet gäller för all framtid men enligt 23 § miljöskyddslagen får miljöfarlig verksamhet i särskilt angivna fall förbjudas, bl.a. om tillståndshavaren åsidosatt villkor i betydande mån. Då kan även ett tillstånd återkallas helt eller delvis. Även de villkor som föreskrivits för ett tillstånd gäller i princip för all framtid men dessa kan i särskilt angivna fall, framför allt

enligt 24 § miljöskyddslagen, ändras eller upphävas. Tillstånd kan dock enligt 18 § miljöskyddslagen även lämnas för begränsad tid om särskilda skäl föreligger.

I fråga om tillstånd till utsläpp av avloppsvatten i en viss recipient finns i 25 § miljöskyddslagen särskilda regler som bl.a. innebär att själva tillståndet får omprövas efter tio år.

Tillståndet ger ett rättsligt skydd mot att själva den verksamhet som avses med tillståndet tvingas upphöra på grund av föreskrifter i miljöskyddslagen. Tryggheten består också i ett skydd mot längre gående krav än vad som följer av tillståndsbeslutet. Skyddet är emellertid som angetts inte absolut, utan i vissa situationer kan den verksamhet som avses med ett tillstånd och villkoren för verksamheten tas upp till förnyad prövning. Som en samlad benämning på detta förfarande brukar uttrycket omprövning användas.

Att frågor om omprövning av villkor som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen har kommit att behandlas särskilt utförligt i lagstiftningen beror på att de krav som kan ställas kan vara långtgående. Genom tillståndsmyndighetens beslut om utsläppsbegränsade villkor och andra restriktioner för en anläggning, kan innehavaren sålunda vara tvungen att göra stora investeringar. Mot den bakgrunden har det framstått som naturligt att tillståndsbeslutet med sina villkor ger tillståndshavaren en rättstrygghet i den meningen att nya krav på åtgärder inte kan ställas, utan att i lag angivna omständigheter föreligger.

Stegvis har reglerna om omprövning ändrats och omprövningsmöjligheterna blivit flera. I Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande Miljöbalk (SOU 1993:27, s. 555 ff.) finns en detaljerad genomgång av detta. Där framgår bl.a. hur det med tiden har blivit lättare för miljömyndigheterna att påfordra ändring av villkor i tillståndsbeslut. Vidare framgår att trots att miljöskyddslagen tillämpats i drygt tjugo år har antalet rena omprövningsärenden enligt 24 § miljöskyddslagen vid Koncessionsnämnden och länsstyrelserna varit litet. I genomsnitt har Naturvårdsverket och länsstyrelserna begärt omprövning i kanske något enda per år. Rent faktiskt har dock omprövning av tillståndsvillkor skett i ett betydande antal fall genom att pågående verksamheter tillståndsprövats på nytt till följd av bl.a. tillståndspliktiga förändringar i produktionen.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen bör även fortsättningsvis föreskriva om när krav på tillstånd eller anmälan för miljöfarlig verksamhet skall krävas. Utgångspunkten för när sådana krav skall ställas är naturligtvis de effekter som utsläppen från olika verksamheter har på omgivningen. De kriterier för miljöpåverkan som har utvecklats vid tillämpningen av miljöskyddslagen bör kunna ligga till grund för bedömningen, naturligtvis med beaktande av nya kunskaper om olika ämnens farlighet. Motsvarande gäller frågan om en verksamhet överhuvudtaget skall vara anmälningspliktig.

Regeringen bör i fortsättningen även föreskriva om när det krävs tillstånd eller anmälan för inrättande av avloppsanordningar som i dag regleras i hälsoskyddslagen. Det bör på samma sätt som idag krävas tillstånd eller anmälan till kommunen.



När det gäller tillståndsplikten har *Koncessionsnämnden* i sitt remissvar föreslagit att bestämmelsen att tillstånd eller anmälan kan krävas för ändring av miljöfarlig verksamhet skall ändras så att inte bara ändringen skall prövas som det är i dag. Det är enligt nämnden allt vanligare att företagare ansöker om tillstånd endast till en ändring, däremot inte till hela verksamheten sådan den kommer att se ut efter ändringen. Detta kan leda till att det för verksamheten finns ett antal tillståndsbeslut, som vart och ett endast avser den del som ändrades vid prövningstillfället. Stora svårigheter uppstår då att få en samlad bild av vad som gäller i fråga om tillåtna utsläpp etc. Dessutom kan det vara svårt för prövningsmyndigheten att avgöra vad som skall omfattas av prövningen varje gång. *Koncessionsnämnden* föreslår därför att det i stället bör göras en samlad prövning varje gång en verksamhet ändras i någon inte helt obetydlig omfattning. Regeringen delar *Koncessionsnämndens* uppfattning att en samlad prövning bör göras vid ändringar som inte är obetydliga och därför gjorts tillståndspliktiga. Det är inte tillfredsställande att en verksamhet drivs med stöd av ett flertal tillstånd som är svåra att överblicka och inte ger någon helhetsbild och försvårar prövningen. Dessutom försvårar detta också tillsynen och kontrollen av att tillstånden följs, för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheten. Den aktuella bestämmelsen bör därför utformas på sätt som *Koncessionsnämnden* föreslagit.

*Naturvårdsverket* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* föreslår att möjligheten att föreskriva om tillstånds- och anmälningsplikt skall utökas till att avse efterbehandling. *Naturvårdsverket* skriver också att utredningen inte givit någon möjlighet för tillsynsmyndigheten att i kvalificerade fall förelägga en efterbehandlare att söka tillstånd för verksamheten. Verket anser att båda dessa möjligheter skulle vara mycket värdefulla för arbetet med förorenade områden. Fakultetsnämnden anser också att det bör övervägas att införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att i vissa situationer kunna förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd. En sådan möjlighet fanns enligt 1918 års vattenlag.

Regeringen konstaterar att när det gäller möjligheten att föreskriva om tillstånds- och anmälningsplikt till att avse efterbehandling så omfattas detta redan med den ändrade utformning som bestämmelsen nu har. Det finns enligt regeringens uppfattning även skäl att som har föreslagits införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd även om sådan inte är föreskriven, om det är risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Detta skulle då omfatta alla typer av miljöfarlig verksamhet, även efterbehandling av förorenade områden.

### *Prövningsmyndigheterna*

Regeringen skall enligt 17 kap. 1 § miljöbalken obligatoriskt tillåtlighetspröva flera olika slags miljöfarliga verksamheter. Därutöver har

regeringen enligt 17 kap. 3 § möjlighet att tillåtlighetspröva även andra verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. Detta behandlas i avsnitt 4.21.

När det sedan gäller själva den administrativa tillståndsprövningen skall enligt regeringens förslag regionala miljödomstolar ersätta den nuvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd och dessa domstolar skall pröva de frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som hittills har prövats av nämnden, dvs. vad som angetts som A-ärenden i bilagan till miljöskyddsförordningen. Också annan myndighet som regeringen bestämmer får pröva frågor om tillstånd. Det kommer i likhet med tidigare att vara länsstyrelserna som även fortsättningsvis skall pröva B-ärenden enligt bilagan i förordningen.

Miljöbalksutredningen har föreslagit att om verksamheten är av den beskaffenheten, att den kan antas ha en begränsad miljöpåverkan, skall regeringen kunna föreskriva att det ankommer på en kommun att pröva frågan om tillstånd. Sådana ärenden kan avse tillstånd att installera värmepumpar och vissa andra enklare tillståndsärenden, som i den föreslagna ordningen överförs från hälsoskyddsreglerna till miljöskyddsreglerna. *Advokatsamfundet* har avstyrkt att kommuner skall kunna ges tillståndsprövande befogenheter eftersom samfundet anser det uppenbart att kommunerna inte kommer att kunna tillföras de resurser som skulle behövas. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* är starkt kritisk och skriver att resurserna är så varierande i de många kommunerna att det finns stor risk för felaktiga rättsliga bedömningar. Fakultetsnämnden vill också att språket i paragrafen ändras, begränsad omfattning bör bytas ut mot liten omfattning el. dyl. eftersom det är vad som avses.

Regeringen bedömer att kommunerna bör kunna meddela tillstånd i vissa ärenden av mindre omfattning, särskilt som de redan i dag prövar vissa avloppsanordningar som nu regleras i hälsoskyddslagen. Därför bör en möjligheten införas i balken att ge kommunerna rätt att pröva tillstånd till sådan miljöfarlig verksamhet som kan antas medföra liten miljöpåverkan. Prövningen bör göras av en nämnd som i sin myndighetsutövning skall vara fristående från kommunfullmäktige. Nämndens beslut kan då överklagas genom förvaltningsbesvär till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut kan överklagas till den regionala miljödomstolen. Det bör som generalläkaren önskar dock inte vara kommunen som prövar tillstånd beträffande försvaret utan det bör alltid vara länsstyrelsen. Generalläkaren bör även i fortsättningen få pröva anmälningar beträffande vissa avloppsanläggningar i Försvarsmakten.

Miljöbalksutredningen har föreslagit att frågor om anmälan, dvs. C-ärenden enligt förordningsbilagan, skall även fortsättningsvis prövas av kommunerna. *Länsstyrelserna i Stockholms län, Göteborg och Bohus län samt Gävleborgs län* föreslår att det av bestämmelsen skall framgå att anmälan skall göras till länsstyrelsen när det är verksamheter som länsstyrelsen utövar tillsyn över. Eftersom anmälan för närvarande enligt 19 § miljöskyddsförordningen skall göras till länsstyrelsen i vissa fall och kommunen i andra fall ändras bestämmelsen så att det anges att anmälan skall göras till länsstyrelsen, kommunen eller generalläkaren

enligt vad regeringen föreskriver. När regeringen bestämmer vilka verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga får den även föreskriva var anmälan skall ges in.

Möjligheten att frivilligt ansöka om tillstånd även om obligatorisk tillstånds- eller anmälningsplikt inte föreligger föreslås finnas också enligt balken.

Miljökonsekvensbeskrivningar ingår som en naturlig del av prövningsmaterialet, se avsnitt 4.11.

När det gäller fördelningen av prövningsärenden mellan A- och B-listan har regeringen i regleringsbrev den 19 december 1996 beslutat att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till ny lista över prövningspliktiga verksamheter. Naturvårdsverket har i oktober 1997 redovisat uppdraget i rapporten 4795, Miljöfarliga verksamheter - prövning och klassificering. Rapporten har överlämnats till Miljöbalksutredningen som i sitt fortsatta arbete också skall behandla denna fråga och återkomma med förslag till regeringen.

### *Tillståndsplikt för pågående verksamhet*

Såväl Miljöbalksutredningen, som behandlade frågan både i huvudbetänkandet Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (SOU 1996:103) och i betänkandet Övergångsbestämmelser till miljöbalken (SOU 1996:147), som tidigare Miljöskyddskommittén har föreslagit att det skall införas en möjlighet att föreskriva om tillståndsplikt för pågående verksamheter som påbörjats före det att tillståndsplikt föreskrivits och därför saknar tillstånd. Frågan om tillståndsplikt för befintliga föroreningskällor behandlades även i förslaget till miljöskyddslag. I propositionen (1969:28) med förslag till miljöskyddslag m.m. uttalade sig föredragande departementschefen för en sådan princip. I den efterföljande regleringen infördes också en sådan prövningsplikt, dock av begränsad omfattning. De inventeringar som har gjorts av miljöfarlig verksamhet under senare år visar att nära hälften av alla i princip tillståndspliktiga anläggningar saknar tillstånd. Detta avser särskilt mindre och medelstora verksamheter. Många av dessa verksamheter blev tillståndspliktiga genom 1981 års ändringar i miljöskyddslagen men hade då redan påbörjat verksamheten. Som tidigare redogjorts för finns det också i artikel 5 i IPPC-direktivet 96/61 krav på att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att befintliga verksamheter som omfattas av direktivet senast åtta år efter direktivets genomförande dvs. senast 10 oktober 2007, drivs i överensstämmelse med flertalet av direktivets artiklar.

De remissinstanser som yttrat sig i denna del har varit positiva till förslaget, t.ex. ett flertal länsstyrelser. *Industrieförbundet* och *SAF* motsätter sig inte förslaget men anser att väl tilltagna övergångsperioder är nödvändiga. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* tillstyrker men menar att en övergångstid på fem år behövs för att denna omfattande uppgift skall kunna klaras av.

Eftersom det från förorenings synpunkt är angeläget att verksamheter som saknar tillstånd blir föremål för tillståndsprövning föreslår regeringen att det nu införs en möjlighet att föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt för befintliga verksamheter. Dessutom kan därigenom IPPC-direktivet genomföras. Tillståndsplikten får regleras närmare i en förordning och en övergångstid kommer att behövas vilket får regleras i övergångsbestämmelserna till den förordningen. Med hänsyn till verksamheternas art och omfattning är det särskilt verksamheter som för närvarande prövas av länsstyrelsen som kommer att beröras av sådana bestämmelser. Miljöbalksutredningen kommer i sitt fortsatta arbete att lämna förslag till förordning.

### *Generella föreskrifter i stället för krav på tillstånd eller anmälan*

Miljöbalksutredningen har föreslagit att det inom området för miljöfarlig verksamhet i ökad omfattning bör kunna meddelas generella föreskrifter både i frågor av mer övergripande natur och såvitt gäller skyddsåtgärder för särskilda verksamheter och områden. De remissinstanser som yttrat sig i den delen har varit positiva.

Det bör enligt regeringens uppfattning i 9 kap. 5 § inom ramen för prövningssystemet införas ett bemyndigande för regeringen att utfärda sådana generella föreskrifter. Dessa skall framför allt kunna avse sådana verksamheter som har så ringa miljöpåverkan att de endast skall vara anmälningspliktiga. En genomgång som Naturvårdsverket har gjort, som redovisas i Miljöbalksutredningens betänkande del 1 s. 445 ff., visar också att det finns goda möjligheter att för vissa branscher meddela gemensamma föreskrifter i olika avseenden. Tillståndsplikten bör i vissa fall eller till viss del kunna ersättas av generella föreskrifter. Dessutom bör viss typ av påverkan kunna regleras genom föreskrifter oavsett om tillstånd krävs för verksamhet som medför sådan påverkan. T.ex. skulle en generell föreskrift om buller kunna gälla för all verksamhet. Beträffande tillståndspliktig verksamhet behöver bullret då inte regleras särskilt i villkor i tillståndet efter prövning i varje enskilt fall, utan som en generell prövning och föreskrift.

*Industriförbundet* och *SAF* tillstyrker att den individuella tillståndsprövningen delvis ersätts med generella föreskrifter samt att det ges en möjlighet att implementera tvingande EU-krav motsvarande 5 a § miljöskyddslagen. Organisationerna anser dock att generella föreskrifter som innebär att befintliga tillstånd inskränks bara skall accepteras i de fall som föreskrifterna varit möjliga att införa genom en individuell omprövning. Om en generell föreskrift ändå skulle inskränka tillståndet utöver vad som kunnat åstadkommas med individuell omprövning, måste de drabbade enligt organisationernas uppfattning ges möjlighet att söka dispens. Sådan möjlighet till dispens bör enligt deras uppfattning även finnas för verksamheter utan tillståndskrav, eftersom individuella hänsyn bör kunna tas. *Advokatsamfundet* menar att ett meddelat tillstånd enligt balken bör ges samma rättsverkan som ett dispensbeslut. *Kraftverksföreningen* anser att om inte synnerligen vägande skäl föreligger bör det

individuella tillståndets eventuella speciella bestämmelser ha företräde och gälla i stället för generella föreskrifter.

De två sistnämnda förslagen är enligt regeringens mening inte lämpliga. För att önskvärd effekt skall uppnås med föreskrifter som kan gälla hela området för miljöfarlig verksamhet bör föreskrifterna ha giltighet framför beslut av individuell karaktär. Detta framgår av 24 kap. 1 § miljöbalken och innebär att föreskrifterna måste utarbetas med stor omsorg och med hänsyn tagen till berättigade rättssäkerhetskrav. Vid utformningen av föreskrifterna skall samråd ske med de branschorganisationer och övriga intresseorgan som berörs. När en föreskrift väl är beslutad och har trätt i kraft kan det som Industriförbundet och SAF anfört i vissa fall finnas behov av att ge dispens från föreskrifterna. Erfarenheten visar att det sällan går att klara alla individuella hänsynstaganden i generella föreskrifter om man samtidigt skall hålla uppe miljökraven. Det blir då nödvändigt med prövning av undantag i enskilda fall från krav ställda i de generella föreskrifterna. Ett sådant arbete är tids- och resurskrävande. En lösning kan vara att länsstyrelserna får besluta om dispens.

Erfarenhetsmässigt innebär det vanligen ett omfattande arbete även att ta fram generella föreskrifter. *Naturvårdsverket* har också i sitt remissvar framhållit att det är en arbets- och tidskrävande uppgift att meddela generella föreskrifter, enligt verket kan en generell föreskrift som inte avser ett införlivande av ett EG-direktiv beräknas ta sammanlagt åtminstone ett personår.

Bemyndigandet att meddela generella föreskrifter är även avsett att användas för att införliva rättsakter från EU eller uppfylla andra internationella åtaganden. Därför har i paragrafens andra stycke angetts att regeringen om det behövs får meddela sådana föreskrifter om försiktighetsmått som går längre än EG:s regler eller andra internationella åtaganden. Motsvarande bestämmelse infördes i 5 a § miljöskyddslagen den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:181, bet. 1994/95:JoU21, rskr. 1994/95:420) men har i balken utökats att gälla även andra internationella åtaganden. Bemyndigandet gäller dock som framgår av lydelsen endast regeringen och inte myndigheternas föreskriftsrätt. *Naturvårdsverket* har invänt mot denna begränsning och menar att den medför att de bestämmelser som tillkommer på grund av EG-direktiv kommer att ligga vid sidan av det övriga systemet och försvårar EG-rättens integrering i den svenska rättsordningen. Dessutom menar verket att det medför att i de fall EG:s regler ligger på en låg skyddsnivå riskerar de regler som införs i Sverige att hamna på en lägre nivå än de hade gjort om reglerna hade fått bestämmas med utgångspunkt i förhållandena i Sverige.

Regeringen delar inte verkets uppfattning att begränsningen försvårar EG-integreringen eller påverkar skyddsnivån eftersom bestämmelsen endast reglerar hur fördelningen av föreskriftsrätten bör vara mellan regeringen och myndigheter. Tvärtom skulle EG-integreringen försvåras om inte denna begränsning fanns. Om Sverige skall ha krav utöver EG-rättsakter i de fall detta är möjligt, dvs. när det är minimidirektiv, bör dessa av praktiska skäl bestämmas av regeringen eftersom övergripande

bedömningar måste göras. Även *Koncessionsnämnden*, som ser positivt på att möjlighet införs att meddela generella föreskrifter, har ifrågasatt om paragrafens andra stycke behövs med motiveringen att vad som står där torde täckas in av första stycket. Det är dock regeringens uppfattning att det finns skäl att uttryckligen ange att Sverige kan gå utöver EG:s och andra internationella överenskommelsers minimiregler, så att balken speglar den ambitionsnivå som Sverige har på miljöområdet. Därför bör stycket vara med i paragrafen, med den begränsning till regeringen som utredningen föreslagit.

De möjligheter att meddela föreskrifter för miljöfarlig verksamhet som balken föreslås innehålla bör också ge möjlighet att arbeta med både generella föreskrifter och individuell prövning för en viss bransch. De generella föreskrifterna kan då ta sikte på de väsentliga grundkraven medan den individuella prövningen får ta hänsyn till lokala eller regionala behov. *Länsstyrelsen i Kalmar* betonar behovet av att kunna ta hänsyn till lokala behov samt anser vidare utifrån gjorda erfarenheter att beträffande jordbruk krävs det tillståndsprövning beträffande större anläggningar inom djurhållningen för att kunna uppnå balkens mål och göra en lokaliseringssprövning.

Strategin för hur generella föreskrifter bör användas i respektive bransch behöver således klaras ut i förhand för att både resursanvändning och miljöresultat skall kunna optimeras. Ett kriterium för lämpligheten av generella föreskrifter är att det finns ett ganska stort antal anläggningar som föreskriften avser att omfatta. Om det är få anläggningar bör det vanligen vara lämpligare med individuell prövning, inte minst av kostnadsskäl. Ett annat kriterium är att hälso- och miljöskyddet inte får riskera att försämrans vid övergång till generella föreskrifter.

Det kan också finnas skäl att erinra om att sakägare inte kan få sina intressen prövade om generella föreskrifter reglerar den olägenhet som drabbar dem utan endast vid en individuell prövning av verksamheten.

Genom övergripande generella föreskrifter bör det också vara möjligt att bättre utnyttja befintliga resurser inom miljövarsarbetet. En individuell omprövning av villkor i tillståndsbeslut kan sålunda framstå som en onödig omgång när det är fråga om verksamheter med likartade funktioner och väl kända miljöeffekter, t.ex. vissa kommunala verksamheter som återvinning och bortskaffande av hushållsavfall.

Ett annat område inom den kommunala sektorn där generella föreskrifter med fördel bör kunna användas i stället för individuell prövning kan vara behandlingen av kommunalt avloppsvatten från tätorter. Skälet för detta är att det inom landet finns ett stort antal kommunala avloppsreningsverk, som är tillståndsprövade enligt miljöskyddslagen. Reningsverken är till sin utformning tämligen lika varandra. Att åstadkomma skärpningar av villkoren för varje reningsverk genom omprövning av varje enskilt beslut framstår som onödigt inte minst med hänsyn till de resurser detta skulle kräva. Även på detta område finns det EG-direktiv. I direktivet 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse anges i artikel 12.2 att behöriga myndigheter skall säkerställa att utsläpp från reningsverk för

avloppsvatten från tätbebyggelse omfattas av på förhand fastställda regleringar och/eller särskilda tillstånd. Det innebär att det även enligt direktivet kan meddelas generella regler på detta område. Vidare anges i artikel 12.4 att regleringarna och/eller tillstånden skall regelbundet ses över och vid behov anpassas.

Även i IPPC-direktivet 96/61 anges det i artikel 9.8 att medlemsstaterna får fastställa särskilda skyldigheter för vissa kategorier av anläggningar i form av generella, bindande föreskrifter istället för i tillståndsvillkoren. Detta gäller under förutsättning att det inte påverkar skyldigheten att genomföra ett tillståndsförfarande i enlighet med direktivet och att ett samordnat förfarande och en motsvarande hög skyddsnivå för miljön som helhet säkerställs. Detta innebär att det även enligt IPPC-direktivet kan meddelas generella föreskrifter om grundtankarna i direktivet tillgodoses.

Enligt EG:s rättsordning på miljöområdet råder alltså inte heller något motsatsförhållande mellan generella regler och individuell prövning. Tvärtom finns det även andra direktiv med tillståndsplikt för en rad olika verksamheter och enligt EG:s regelsystem gäller då att tillståndsmyndigheten vid sin prövning av ett ärende är skyldig att rätta sig efter de generella föreskrifter som EU fastställt i fråga om såväl skyddsåtgärder som miljö kvalitet. På motsvarande sätt skulle alltså de svenska tillståndsmyndigheterna kunna förfara vid en prövning av en tillståndsansökan där också generella föreskrifter gäller för verksamheten i fråga.

När miljö kvalitetsnormer som föreslås kunna föreskrivas enligt 5 kap. miljöbalken skall genomföras kommer möjligheten att använda generella föreskrifter att spela en viktig roll.

Självfallet bör av föreskrifterna klart framgå vilka krav som ställs i olika avseenden och vid vilka tidpunkter dessa skall vara uppfyllda. Detta innebär att övergångsregler av olika slag kan bli aktuella.

Regeringen har i regleringsbrev den 19 december 1996 beslutat att ge Naturvårdsverket i uppdrag att lämna förslag beträffande inom vilka områden av miljöfarlig verksamhet som generella föreskrifter kan och bör komma i fråga. Naturvårdsverket har redovisat uppdraget i oktober 1997 i rapporten 4794, Generella föreskrifter för miljöstörande verksamheter, som överlämnats till Miljöbalksutredningen som skall lämna förslag till regeringen.

### *Förbud mot utsläpp*

Enligt nuvarande 8 § miljöskyddslagen kan regeringen för en viss del av landet helt förbjuda utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas. En motsvarande bestämmelse föreslås i balken. Det kan dock finnas behov av att förbjuda även annan användning av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra förorening. Det gäller då framför allt uppläggning av fasta ämnen som kan förorena, t.ex. sådant material som innehåller tungmetaller som kan urlakas. Därför har i paragrafen lagts till möjligheten att även förbjuda detta. De remissinstanser som yttrat sig har

varit positiva. *Landskrona kommun* menar dock att det finns lika starka skäl att kunna förbjuda utsläpp av luftföroreningar i vissa områden där det t.ex. är försurningskänslig mark.

Ett sådant förbud skulle dock vara svårt att upprätthålla eftersom luftföroreningar dels kan komma från mobila källor, dels kan transporteras långa sträckor. Därför bör inte bestämmelsen utökas mer än i enlighet med utredningens förslag. Bestämmelsen, 9 kap. 4 §, behandlas utförligare i författningskommentaren.

### *Tillståndet skall kunna omprövas*

Enligt 23 § miljöskyddslagen får miljöfarlig verksamhet förbjudas och ett tillstånd återkallas bl.a. om tillståndshavaren åsidosatt villkor i betydande mån. Det görs alltså en skillnad i prövningen mellan tillståndet som sådant och villkoren för detta. Denna skillnad mellan det som anges som tillstånd i ett beslut, dvs. tillståndsmeningen, och vad som regleras i villkor har medfört icke önskvärda konsekvenser. I praktiken har detta inneburit att om den begränsning av verksamheten som tillståndshavaren skall följa inte återfinns som ett villkor utan i själva tillståndet har inte den angivna bestämmelsen om förbud eller återkallelse kunnat tillämpas. Detsamma gäller bestämmelsen om omprövning i 24 § miljöskyddslagen. Lagens formulering bygger på vad som har varit brukligt i vattenrättsliga sammanhang. Som Miljöbalksutredningen föreslagit bör detta enligt regeringens mening ändras, så att det i miljöbalken anges att tillstånd får återkallas och omprövas. Därmed behöver det vid omprövning i fortsättningen inte uppstå några tolkningstvister om vad som är villkor och vad som är tillstånd.

### *Ökade möjligheter att meddela tidsbegränsade tillstånd*

Tillstånd för verksamhet enligt balken skall enligt regeringens förslag i ökad utsträckning kunna meddelas för begränsad tid. Förslagen behandlas mera utförligt i avsnittet om särskilda tillståndsfrågor, 4.25.1. Det innebär att tidsbegränsade tillstånd bör i stor utsträckning kunna tillämpas på miljöfarlig verksamhet. Om det exempelvis finns risk för att grundvattnet förorenas av vissa ämnen skall tidsperioden bestämmas till högst fyra år. Även i andra fall kan det vara lämpligt att tiden begränsas för verksamheter med kraftig miljöpåverkan, till exempelvis tio år, eftersom det då blir en automatisk omprövning i samband med ansökan om nytt tillstånd. Tillståndsmyndigheten får vid prövningen bestämma i det enskilda fallet. Regeringen får även meddela generella föreskrifter om detta.

Som har framgått av genomgången av EG-direktiv ställs i flera av dessa krav på omprövning av tillstånden efter begränsade tidsperioder. Detta gäller särskilt grundvattendirektivet 80/68 som har krav på att tillstånd meddelas för begränsade tidsperioder samt att besluten omprövas vart fjärde år. Även enligt direktivet 76/464 om utsläpp av



farliga ämnen i vatten får tillstånd endast beviljas för en begränsad tidsperiod. I direktivet 91/271 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse anges att regleringarna och/eller tillstånden regelbundet skall ses över och vid behov anpassas. Vidare ställs i IPPC-direktivet 96/61 krav på att behöriga myndigheter regelbundet gör en förnyad bedömning av tillståndsvillkoren, och om det är nödvändigt uppdaterar dem. Även i andra internationella åtaganden finns krav på tidsbegränsade tillstånd, bl.a. 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, den s.k. Helsingsforskonventionen. Därför kan Sverige genom regleringen i miljöbalken på ett bättre sätt uppfylla de krav som bör ställas på en modern miljölagstiftning och som gäller enligt våra internationella åtaganden och som kan förväntas komma att börja gälla i ännu större utsträckning enligt rättsakter från EU. I dag krävs enligt miljöskyddslagen särskilda skäl för att meddela tidsbegränsade tillstånd för miljöfarlig verksamhet.

Om några föreskrifter inte har meddelats, får tillståndsmyndigheten i det enskilda fallet avgöra om tillstånd skall tidsbegränsas.

En fördel med tidsbegränsade tillstånd är att det blir automatiska och regelbundna omprövningar och att det därmed blir en regelbunden uppdatering av villkoren, däribland att bästa möjliga teknik används. En annan fördel med tidsbegränsade tillstånd är att verksamhetsutövaren när tillståndet går ut, är tvungen att göra en ny ansökan och därmed måste ge in den utredning som behövs. Tillsynsmyndigheterna behöver således inte som idag lägga ner ett omfattande arbete på att ansöka om omprövning. Detta har hittills varit en bidragande orsak till att antalet omprövningar blivit så få. En skyldighet för verksamhetsutövaren att ge in den utredning som behövs för omprövning föreligger för övrigt sedan några år tillbaka enligt 13 a § miljöskyddslagen men detta har inte ökat antalet omprövningar.

**Regeringens förslag:** Prövningen av en miljöfarlig verksamhet skall inte enbart omfatta utsläppen från verksamheten. Också frågor om kemikalieanvändning och om resurshushållning skall prövas utifrån balkens hänsynsregler och omfattas av villkor. Ett tillstånd skall kunna omfatta olika verksamheter med villkor att dessa gemensamt vidtar åtgärder.

I balken skall anges särskilda grunder för upphävande av tillstånd och omprövning av villkor.

Förutom Naturvårdsverket skall även länsstyrelserna och Kammarkollegiet ges rätt att inom ramen för prövningssystemet ansöka om återkallelse eller omprövning.

Tillstånd och omprövning av villkor för miljöfarlig verksamhet skall få återkallas bl.a. om vilseledande uppgifter har lämnats, tillstånd och villkor inte följts eller när förhållandena i omgivningen påkallar detta. Vidare om användningen av annan teknik skulle medföra mindre påverkan på miljön. Kraven för att få återkalla skall givetvis vara högre än för omprövning.

Om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm överträds skall villkoren kunna omprövas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Industriförbundet* och *SAF* tillstyrker den föreslagna utvidgningen av tillståndsprovningens omfattning men betonar att provningen av kemikalier inte får övergå till provning av produkten. De vill vidare att tillståndets rättsverkan skall omfatta alla frågor som behandlats i ärendet, även sådana som inte utmynnat i något enskilt villkor.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen vill understryka att det är viktigt att provningen av större verksamheter vid bl.a. miljödomstolen och andra myndigheter inte bara omfattar utsläppen från verksamheten utan också effekterna av verksamheterna i ett vidare miljöperspektiv. Utgångspunkten för all provning måste vara att bedöma om verksamheten får bedrivas eller om den planerade verksamheten bör få komma till stånd.

Vid bedrivande och provning av miljöfarlig verksamhet skall vidare de allmänna hänsynsreglerna tillämpas. Detta gäller bl.a. försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § som även innehåller krav på att de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs skall vidtas och att principen om bästa möjliga teknik då skall tillämpas.

Även de övriga allmänna hänsynsreglerna skall givetvis tillämpas. Först gäller detta lokaliseringsprincipen i 2 kap. 4 §. I den miljökonsekvensbeskrivning som skall inges tillsammans med ansökan skall anges alternativa lokaliseringar om det är möjligt.

Vidare är det produktvalsprincipen i 2 kap 6 §, vilket innebär att användningen av kemiska produkter och biotekniska organismer måste uppmärksammas vid prövningen. Det har hittills varit en brist att tillståndsmyndigheten vid prövning enligt miljöskyddslagen inte i större utsträckning, på ett mera självständigt sätt har kunnat pröva kemikalieanvändningen vid miljöfarlig verksamhet. Endast i den mån kemikalierna har haft betydelse för utsläpp till omgivningen har kemikalieanvändningen prövats enligt miljöskyddslagen. Därför har det varit utsläppsmängderna som till helt övervägande del varit styrande för denna prövning. Ett sådant synsätt är emellertid alltför statistiskt och bygger på en föråldrad syn på vad en prövning bör innebära. Det bör alltså enligt regeringens mening ankomma på tillståndsmyndigheten att överväga användningen av kemikalier och att genom villkor fastställa regler om kemikaliehanteringen. Den kemikaliehantering som det gäller är den som kan leda till att förhållandena i den yttre miljön påverkas negativt, t.ex. genom varornas miljöpåverkan. Det bör betonas att det är fråga om en prövning enligt produktvalsprincipen och inte att avgöra huruvida den framställda varan får marknadsföras eller inte. För sådana avgöranden skall de särskilda föreskrifterna om kemiska produkter tillämpas. *Industrieförbundet* och *SAF* har också betonat detta i sitt remissvar, att prövningen inte får övergå till prövning av vilka produkter som skall få tillverkas eller tillhandahållas. När det gäller den inre miljön, bl.a. arbetsmiljön, avses med förslaget till miljöbalk ingen ändring i förhållande till nuvarande ordning. Här bör dock observeras att utformningen av villkor beträffande användningen av kemiska produkter måste göras på sådant sätt att den inte omöjliggör för verksamhetsutövaren att själv tillämpa produktvalsprincipen när verksamheten utövas. Produktvalsprincipen skall fortlöpande tillämpas av alla verksamhetsutövare oavsett om de har tillstånd eller inte och oavsett om kemikaliefrågorna har prövats. Vid den tillämpningen skall sådana farliga kemiska produkter och biotekniska organismer som kan ersättas med mindre farliga produkter inte användas.

Ytterligare hänsynsregler som skall tillämpas vid prövning av miljöfarlig verksamhet är kretsloppsprincipen och principen om hushållning med råvaror och energi som anges i 2 kap 5 §. I enlighet med det vidare perspektiv som miljöbalken skall bygga på bör också frågor om resurshushållning ingå i prövningen. En sådan avvägning måste naturligtvis i det enskilda prövningsärendet koncentreras på särskilda frågor. Då bör särskilt möjligheterna att återvinna och återanvända material samt frågor om avfallshanteringen uppmärksammas. Det bör naturligtvis inte heller här komma i fråga att tillståndsmyndigheten skall göra någon bedömning huruvida den producerade varan bör få föras ut på marknaden eller inte. Detta gäller således vid prövningen hos miljödomstolen och andra tillståndsmyndigheter.

Den här angivna tillämpningen av hänsynsreglerna har stöd även i EG-rätten. I IPPC-direktivet 96/61 anges det i definitionerna i artikel 2 att när det skall fastställas vad som är bästa tillgängliga teknik bör punkterna i bilaga 4 särskilt beaktas. De punkter som anges i bilagan är bl.a. :

1. användning av avfallssnål teknik, 2. användning av ämnen som är mindre farliga, 3. främjande av återvinning och återanvändning av utsläppta ämnen som används i processen, och i förekommande fall, av avfall, samt 9. hushållning med råvaror (inklusive vatten) och energieffektivitet.

SAF:s och Industriförbundets förslag att tillståndets rättsverkan skall omfatta alla frågor som behandlats i ärendet, även sådana som inte utmynnat i något enskilt villkor, kan enligt regeringens bedömning inte tillgodoses. Det är vad som anges i tillståndet och dess villkor som får rättsverkan. Detta behandlas utförligare i avsnittet om domars och besluts rättsverkan.

### *Gemensamma villkor*

Miljöbalksutredningen har i likhet med Miljöskyddskommittén föreslagit att den som utövar miljöfarlig verksamhet tillsammans med någon annan skall kunna förplikta sig att gemensamt med denne iaktta villkor som gäller åtgärder för att förebygga eller avhjälpa skada. Någon motsvarande regel finns inte i dag.

En sådan ordning bör enligt regeringen kunna fungera när det finns klart angivna mål för hur miljön i det berörda området skall kunna förbättras och någon form av utvecklad planering för hur påverkan på miljön skall kunna minskas. Bestämmelsen bör också kunna fungera som ett instrument för att göra företagens miljöarbete mer kostnadseffektivt. Därför införs nu en sådan regel i kapitlet om allmänna regler om prövningen, 16 kap. 8 §. Som förutsättning för villkor att vidta åtgärder gemensamt gäller att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormer ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

### *Rätt att ansöka om återkallelse och omprövning av tillstånd och villkor*

Miljöbalksutredningen har föreslagit att Naturvårdsverket, länsstyrelsen och Kammarkollegiet skall få rätt att väcka frågor om omprövning av tillstånd och villkor för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Regeringen gör den bedömningen att en sådan förändring i rätten att begära omprövning bör leda till att omprövningsinstitutet skulle utnyttjas i större omfattning än vad som hittills varit fallet. På motsvarande sätt får en kommun ompröva sina egna tillståndsbeslut.

Den föreslagna rätten för dessa myndigheter att inom ramen för prövningssystemet begära omprövning utesluter dock inte att det kan finnas tillfällen, då det framstår som befogat att villkoren för flera företag inom en bransch blir föremål för omprövning i ett sammanhang, t.ex. som har skett i fråga om raffinaderier. För en sådan omprövning framstår en övergripande och samlad hantering av frågan på central nivå som den effektivaste vägen. Det finns också andra tillfällen när omprövningsfrågorna bör övervägas på nationell nivå för att åstadkomma en

samlad lösning. Naturvårdsverket bör därför alltid ha rätt och skyldighet som central miljöskyddsmyndighet att påkalla omprövning av en miljöfarlig verksamhet, oavsett vilken myndighet som är tillsynsmyndighet.

Även enskilda ärenden som bara gäller enstaka företag kan ha en stor principiell betydelse och avse betydelsefulla allmänna intressen. I vissa fall kommer samma myndighet att ha hand om såväl tillsynen som tillstånds- och omprövningsfrågor inom ett visst område. I och för sig skulle det vara en bättre ordning med hänsyn till rollfördelning om någon annan myndighet än den som svarade för omprövningen hade att ta initiativ till att omprövning kom till stånd. En sådan ordning skulle vara bättre för att ge förtroende för prövningsmyndigheternas opartiskhet. Det skulle emellertid vara svårt att få den att fungera tillfredsställande, eftersom de kunskaper som behövs för båda uppgifterna ibland finns samlade hos en och samma myndighet. Även den omständigheten, att de begränsade resurser som står till miljömyndigheternas förfogande måste utnyttjas på bästa sätt, leder till den slutsatsen att tillstånds- och tillsynsfrågor borde hållas samman som hittills. Därför görs inte nu någon ändring i detta hänseende. Problemet kommer dock att minska på sikt eftersom tillstånden kommer att tidsbegränsas i större utsträckning i fortsättningen. I de fall nya tillstånd enligt balken tidsbegränsas blir det automatiskt en förnyad prövning vid förnyad ansökan utan att tillsynsmyndigheten behöver göra framställning om det.

När det gäller reglerna för när omprövning av tillstånd och villkor för miljöfarlig verksamhet skall få ske kommer reglerna i balken att till stora delar överensstämma med tidigare regler. Omprövning skall få ske när förhållandena i omgivningen påkallar detta eller användningen av annan teknik skulle medföra mindre påverkan på miljön. Reglerna om prövning utvidgas dock enligt regeringens förslag genom att också miljö kvalitetsnormer och föreskrifter eller beslut som meddelas om förbud för utsläpp inom särskilda områden i landet kan ligga till grund för begäran av omprövning av tillstånd och villkor.

### *Sakägares och allmänhetens möjligheter att påverka*

Prövningssystemet rymmer också att sakägare och allmänhet skall ha rätt och möjlighet att yttra sig över en ansökan om tillstånd och över miljökonsekvensbeskrivningen. De skall vidare kunna närvara och yttra sig vid sammanträde om prövning t.ex. av miljöfarlig verksamhet samt vid besiktning på den tilltänkta platsen för verksamheten. Detta har behandlats i samband med reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar. Genom att offentliggörandet av ansökan och kallelse till sammanträde kommer att ske på sedvanligt sätt genom kungörelse som införs i ortstidning kan det antas att enskilda och organisationer som på olika sätt anser sig berörda får kännedom om ärendet och dess handläggning. Den föreslagna ordningen är ingen nyhet i sak men de bestämmelser som föreslås innebär en förstärkning av dessa gruppers möjlighet att påverka.

Som framgår av avsnitt 4.27 skall miljöorganisationer också få rätt att överklaga tillståndsbesluten.

Sakägare och andra enskilda har för närvarande inte någon rätt att begära omprövning. Såväl Miljöbalksutredningen som Miljöskyddskommittén har gjort den bedömningen, att det inte är lämpligt att i miljöbalken införa en sådan rätt. Regeringen gör samma bedömning. Det bör däremot vara tillsynsmyndigheternas sak att inhämta sakägarnas synpunkter i frågor där det kan vara befogat och att också tillvarata deras intressen.

#### 4.14.5 Särskilda regler om hälsoskydd i balken

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i hälsoskyddslagen skall arbetas in i miljöbalken vilket innebär att balkens hänsynsregler kommer att gälla även hälsoskyddet.

Begreppet sanitär olägenhet skall ändras till olägenhet för människors hälsa.

Hälsoskyddsreglerna innehåller i likhet med nuvarande regler inte någon avgränsning till användningen av fast egendom.

Kommunerna skall ges rätt att införa tillståndskrav eller anmälningsplikt för nya grundvattentäkter i områden med vattenbrist.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Socialstyrelsen* föreslår att bestämmelsen om hur bostäder skall brukas även skall omfatta lokaler för allmänna ändamål. När det gäller frågan att begreppet sanitär olägenhet ändras till olägenhet för människors hälsa är remissopinionen splittrad. Exempelvis *Länsstyrelsen i Norrbotten* är positiv till förslaget. Bl.a. *Storumans, Uddevalla och Värnamo kommuner* anser att begreppet sanitär olägenhet skall kvarstå eftersom det är inarbetat. Remissinstanserna är positiva till att kommunerna ges rätt att införa tillståndskrav eller anmälningsplikt för nya grundvattentäkter i områden med vattenbrist.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen vill erinra om att enligt 1 § hälsoskyddslagen är lagens syfte att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter och att undanröja sådana olägenheter. Med sanitär olägenhet avses en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. Lagstiftningens regler är inriktade på störningar som kommer från användningen av fast eller lös egendom. Enligt 6 § lagen skall ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av och undanröja sanitär olägenhet.

Miljöbalksutredningen har föreslagit en definition som motsvarar sanitär olägenhet och som anger vilka störningar som är av sådan karaktär att balkens skyddsregler är tillämpliga. Där används begreppet olägenhet för människors hälsa i stället för sanitär olägenhet. *Länsstyrelsen i Norrbotten* är positiv till förslaget. *Norrköpings kommun* anser att sanitär olägenhet är väl känt av de som arbetar inom området

varför det kan ifrågasättas om det bör ändras eftersom det kan ge intryck av att det avser att omfatta andra företeelser. Å andra sidan anser kommunen att en modernisering kan vara av godo då olägenhet för människors hälsa kan vara lättare att förstå för en bredare krets under förutsättning att en tydlig förklaring ges om vad som menas. *Storumans, Uddevalla och Värnamo kommuner* anser att begreppet sanitär olägenhet skall kvarstå eftersom det är inarbetat. Även *Miljö- och Hälso-skyddstjänstemannaförbundet* anser att det är en tveksam nyordning som det kommer att ta lång tid att utveckla en praxis till.

Enligt den nya definitionen, som enligt regeringens uppfattning bör användas i balken, avses med "olägenhet för människors hälsa" en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Tillämpningsområdet för hälsoskyddsreglerna kommer att vara densamma som de nu gällande reglerna. Möjligheterna att ingripa med stöd av miljöbalken i syfte att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa skall i likhet med för närvarande omfatta endast sådana olägenheter som har anknytning till användning av egendom, såväl fast som lös egendom, dvs. olägenheter och störningar som har koppling till den fysiska miljön. Det innebär att definitionen omfattar negativa hälsoeffekter av både fysisk och psykisk karaktär till följd av störningar t.ex. buller, kyla, drag, lukt, ohyra och andra skadedjur. Andra förhållanden i människors livsmiljö som i och för sig kan innebära allvarliga och icke tillfälliga olägenheter för människors hälsa, t.ex. långvarig arbetslöshet, men som inte har kopplingar till den fysiska miljön, ligger utanför miljöbalkens tillämpningsområde. Ringa eller helt tillfälliga störningar omfattas inte i likhet med den begränsning som gällt redan tidigare.

I enlighet med den praxis som har utvecklats enligt hälsoskyddslagen omfattar definitionen inte bara direkt hälsoskadliga störningar utan även störningar som påverkar människors psykiska välbefinnande såsom dålig lukt. Det finns dock inte skäl att uttryckligen ta med välbefinnandet i definitionen eftersom störningar som enbart medför psykisk påverkan redan i dag kan utgöra sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagens regler. Bestämmelsen skall dock bara omfatta störningar som vid en medicinsk eller hygienisk bedömning kan anses påverka hälsan och välbefinnandet. *Kalmar kommun* har svårt att acceptera att det skall vara en medicinsk eller hygienisk bedömning. Enligt kommunen finns medicinsk kompetens säkert på Socialstyrelsen, men endast i ett fåtal kommuner. Det måste dock i balken anges utifrån vad som en störning som innebär olägenhet för människors hälsa skall bedömas, och då är det naturligt att det skall vara en medicinsk och hygienisk bedömning.

Den nya definitionen innebär inte heller någon ändring när det gäller frågan i vilken utsträckning behoven hos särskilt känsliga personer skall beaktas, t.ex. allergiker. Vid bedömningen av om en olägenhet i balkens mening föreligger bör enligt regeringens uppfattning hänsyn således tas även till personer som är något mer känsliga än vad som kan anses normalt.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken skall tillämpas på verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa och ersätter den nuvarande bestämmelsen i 6 § första stycket hälsoskyddslagen. Det gäller särskilt regeln i 2 kap. 3 § att en verksamhetsutövare skall vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Begreppet verksamhet skall ges en vidsträckt tolkning och medför inte någon inskränkning av tillämpningsområdet för reglerna om hälsoskydd jämfört med nuvarande ordning. Således gäller liksom tidigare att redan en underlåtenhet att vidta en viss åtgärd kan vara skäl för ingripande enligt detta kapitel. Såväl förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått som åtgärder för att motverka en redan uppkommen olägenhet omfattas.

Att hälsoskyddslagen arbetas in i miljöbalken bör inte komma att leda till några grundläggande förändringar i kommunernas verksamhet på hälsoskyddsområdet. De bestämmelser i hälsoskyddslagen som inte arbetas in i balken bör framgå av en förordning. Miljöbalksutredningen kommer att lämna förslag om detta.

*Uppsala kommun* anser att miljö- och hälsoskyddsreglerna har sammansmälts på ett mera ändamålsenligt sätt än tidigare och att reglerna om hälsoskydd tidigare var onödigt detaljerade samt konstaterar att balkens aktsamhetsregler omfattar även hälsoskyddet. Trots detta får kommunen en känsla av att hälsoskyddet är nedtonat i balken. Liknande synpunkter har framförts av andra kommuner bl.a. *Stockholm*, *Borås* och *Karlskrona*. *Miljö- och Hälsoskyddstjänstemannaförbundet* anser att förslaget är bättre än det tidigare vad gäller hälsoskyddets inordning, men anser att det fortfarande verkar som om hälsoskyddet inte fått samma status i balken som miljöskyddet.

Regeringen konstaterar att de flesta frågor är som Uppsala kommun skriver både miljö- och hälsofrågor. När nu miljö- och hälsoskyddsreglerna integreras i balken och får gemensamma allmänna hänsynsregler bör detta tvärt emot vad vissa kommuner ansett stärka hälsoskyddet. Det förhållandet att balkens regler om hälsoskydd är mindre detaljerade än hittillsvarande hälsoskyddslag som haft en högre detaljeringsgrad än större delen av den övriga miljölagstiftningen, kan givetvis inte tolkas så att hälsoskyddet är mindre viktigt än annat som regleras i balken. Som framgår av 26 kap. 3 § skall tillsynen utövas bl.a. av kommunala nämnder. Genom den bestämmelsen, som till viss del kan sägas motsvara bl.a. 4 § hälsoskyddslagen, framgår det att det i en kommun skall finnas en nämnd som skall ha tillsyn över hälsoskyddet och vars beslut får överklagas genom förvaltningsbesvär. Kommunerna skall alltså på samma sätt som tidigare gällt enligt såväl hälsovårdsstadgan som hälsoskyddslagen även i framtiden svara för hälsoskyddet inom kommunen. Detta får regleras närmare i en förordning. För att ytterligare betona hälsoskyddets vikt har i bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. 7 § i förhållande till utredningens förslag



lagts till att en miljökonsekvensbeskrivning även skall innehålla uppgifter om inverkan på hälsan, vilket bl.a. *Gävle kommun* föreslagit.

Möjligheten som införs i miljöbalken att kunna föreskriva om miljökvalitetsnormer är ytterligare ett exempel på förstärkningen av hälsoskyddet. Det kommer att få särskild betydelse på hälsoskyddsområdet och bör på sikt leda till bättre och effektivare hälsoskydd. För den praktiska tillämpningen är det nödvändigt att myndigheter och enskilda kan hämta ledning i miljökvalitetsnormer eller andra föreskrifter som anger gränsvärden eller andra kriterier för när en beaktansvärd olägenhet skall anses föreligga. Föreskrifter och riktlinjer från främst Socialstyrelsen har sedan länge använts i hälsoskyddsarbetet som ett stöd vid tillämpningen av reglerna om sanitär olägenhet.

Miljökvalitetsnormerna får främst betydelse vid myndigheternas arbete med prövning och tillsyn och då också som grund för generella föreskrifter. Om en norm överträds, kan det leda till olika åtgärder i skilda fall. Om det är fråga om en enstaka störningskälla, t.ex. en maskin som används så att en bullernorm för bostäder överträds, bör tillsynsmyndigheterna direkt vidta åtgärder. När en miljökvalitetsnorm överträds inom ett större område på grund av miljöpåverkan från flera störande verksamheter, kan det krävas ett åtgärdsprogram för att på sikt komma till rätta med olägenheterna.

Utöver de särskilda miljökvalitetsnormerna bör det på hälsoskyddsområdet alltså finnas utrymme för generella föreskrifter samt även riktlinjer som beslutas av myndigheter.

#### *Möjlighet att införa tillståndskrav för nya grundvattentäkter*

Miljöbalksutredningen föreslog som en nyhet att i balken skall införas en bestämmelse om att anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa skall uppkomma, får en kommun föreskriva att det krävs tillstånd eller anmälan för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma. För befintliga täktanläggningar får kommunen föreskriva om anmälningsplikt inom angivna områden.

Förslaget grundar sig ursprungligen på ett förslag från Grundvattenutredningen i betänkandet *Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar* (SOU 1994:97) som överlämnades till Miljöbalksutredningen i den delen. Förslaget har remissbehandlats tidigare och de flesta remissinstanserna var positiva till förslaget att ge kommunerna en möjlighet att införa tillstånds- eller anmälningsplikt och även nu är remissinstanserna positiva. *Länsstyrelserna i Gävleborgs, Värmlands och Norrbottens län* har dock påpekat att det för grundvattentäkter i vissa fall krävs tillstånd enligt balken. De anser därför att det är oklart om en dubbelprövning avses eftersom endast vattentäkt för en och tvåfamiljsfastigheters och jordbruksfastigheters husbehovsförbrukning har undantagits från tillståndsplikten. I anledning av dessa påpekanden bör

bestämmelsen utformas så att kommunen får föreskriva om tillståndsplikt för grundvattentäkter som inte kräver tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet i balkens 11 kap. Bestämmelsen syftar till att ge kommunerna en möjlighet att komma till rätta med problemet med knapphet på sött grundvatten som blivit allt vanligare. Det omfattar såväl det fallet att brunnar sinar som att brunnar drabbas av saltvatteninträningar. Det är fråga om områden där det antingen finns bostäder som inte har tillgång till vatten i tillräcklig omfattning och av godtagbar kvalitet eller där det finns risk för att sådana problem skall uppkomma. Orsaken är att grundvattenuttagen från brunnar i dessa områden är eller kan befaras bli för stora. Kommunen kan genom att föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt där sådan inte föreligger enligt kapitel 11 om vattenverksamhet, förhindra tillkomsten av eller påverka användningen av nya anläggningar. Kommunen kan då också påverka lokaliseringen och kan vid tillståndsprövningen även kräva att det kontrolleras exempelvis om det förekommer radonhalter i vattnet.

### *Hälsoskydd i lokaler och bostäder*

Sanitära olägenheter i inomhusmiljön har traditionellt varit en huvudinriktning för hälsoskyddsarbetet. Flertalet regler i hälsoskyddslagen rör inomhusmiljön.

De bestämmelser som nu arbetas in i balken görs mindre detaljerade än nuvarande regler. Bestämmelserna skall gälla bostäder och lokaler för allmänna ändamål, så att exempelvis samlingslokaler, lokaler för vård och omsorg, undervisning och hygienisk behandling, idrottsanläggningar, badanläggningar och hotell omfattas. Ytterligare bestämmelser får meddelas i förordningar och myndighetsföreskrifter, där Miljöbalksutredningen återkommer med förordningsförslag.

*Norrköpings kommun* ifrågasätter om det är klokt att ha en särskild reglering i lagen avseende bostäder och lokaler, medan regler för hälsoskyddet i övrigt hänvisas till förordningar och föreskrifter. Regeringen anser att med hänsyn till bostädernas betydelse för hälsoskyddet, bör det i balken finnas särskilda bestämmelser om hur de skall brukas och om skötseln av dem. Regeringen anser vidare att det är lämpligt att som *Socialstyrelsen* föreslår utöka bestämmelsen om hur bostäder skall brukas till att omfatta även lokaler för allmänna ändamål. *Kommunförbundet* anser att trots att frågor om ohyra m.m. sällan är aktuella hos miljö- och hälsoskydds nämnderna, är det väsentligt med en tydlig bestämmelse om ohyra och skadedjur riktad i första hand till fastighetsägare och nyttjanderättshavare. Därigenom framhålls vikten av att åtgärder snabbt vidtas med anledning av denna typ av problem. Regeringen delar uppfattningen att det är lämpligt att utöka bestämmelsen om hur bostäder skall brukas med en bestämmelse om detta.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att bestämmelsen i 11 § med bemyndigande att föreskriva om djurhållning inte skall utökas till att förutom områden med detaljplan även avse områden med

områdesbestämmelser. Detta skulle enligt länsstyrelsen innebära ett alltför stort administrativt arbete i förhållande till nyttan eftersom områdesbestämmelser i många fall även finns utanför ren stadsbebyggelse. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* är också negativ till den föreslagna utvidgningen. *Örnsköldsviks kommun* anser att den föreslagna områdesbegränsningen får konstiga effekter då stora delar av tätbebyggelse hamnar utanför. Kommunen föreslår att det i stället skulle omfatta "områden med samlad bebyggelse". Regeringen anser inte att det finns skäl att begränsa på sätt länsstyrelserna föreslår eftersom bestämmelsen endast ger en möjlighet att föreskriva om djurhållningen inom områden med områdesbestämmelser i de fall det finns behov av det. Örnsköldsviks kommuns förslag skulle innebära att ett begrepp införs som inte används i lagstiftningen, varför oklarhet skulle uppstå om vad som avses.

*Länsstyrelsen i Värmlands län* anser beträffande utredningens förslag om möjlighet att föreskriva om tillstånds- och anmälningsplikt för vissa verksamheter i 10 kap. 10 och 12 §§ att detta bör avgöras av regeringen eller Naturvårdsverket och inte av kommunerna. Som skäl anges att alla miljönämnder bör ha samma rätt till upplysning om nyetableringar av hälsoskyddsintresse. Regeringen anser att beträffande grundvattentäkter bör denna rätt att föreskriva ges till kommunerna direkt i balken på sätt utredningen föreslagit eftersom det är kommunerna som bäst kan avgöra när det i ett område föreligger knapphet på sötvatten. I den föreslagna bestämmelsen i 12 § ges dock endast möjlighet att bemyndiga kommunen att föreskriva och regeringen anser att eftersom det är kommunerna som även i fortsättningen kommer att ha huvudansvaret för det lokala hälsoskyddet måste denna möjlighet självklart finnas enligt balken.

När det gäller bostäder och lokaler bör även uppmärksammas bestämmelserna i den nya lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL). Lagen innehåller regler som motsvarar tidigare bestämmelser i 3 kap. PBL och i byggproduktlagen (1992:1535).

I BVL ställs bl.a. krav på att byggnader som uppförs eller ändras skall uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om bl.a. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, skydd mot buller samt energihushållning och värmeisolering. Huvuddelen av kraven i BVL har sin grund i EG:s byggproduktdirektiv (89/106/EEG, ändrat 93/68). Kraven preciseras i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. I dessa bestämmelser ställs bl.a. krav på tillfredsställande skydd mot farliga gaser, farlig strålning (t.ex. radon), förorening eller förgiftning av vatten eller mark samt bristfälligt omhändertagande av avloppsvatten, rök och fast eller flytande avfall. Vidare ställs krav på en bullernivå som inte medför risk för personers hälsa och som möjliggör sömn, vila och arbete under tillfredsställande förhållanden samt på en tillfredsställande värmekomfort. Dessa krav preciseras ytterligare i tillämpningsföreskrifter som har beslutats av Boverket, bl.a. BFS 1993:57.

I BVL föreskrivs vidare att byggnader skall underhållas så att deras egenskaper i huvudsak bevaras. Avsikten med denna bestämmelse är att

byggnadens funktioner inte påtagligt skall försämrats i förhållande till vad som ursprungligen krävdes. Däremot kan inte krävas åtgärder som innebär att byggnaden tillförs nya egenskaper och funktioner eller att dess standard höjs. Vad gäller anordningar som avser att tillgodose bl.a. kraven på skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö samt energihushållning och värmeisolering krävs dock att dessa skall hållas i stånd, vilket innebär bl.a. att kontinuerlig skötsel måste ske av t.ex. anordningar för värme och ventilation. För att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat i bl.a. bostäder ställs i förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem krav på återkommande kontroller av sådana system. PBL:s tillsyns- och kontrollsystem skall tillämpas för att säkerställa att byggnaderna uppfyller de tekniska egenskapskraven i BVL. Detta gäller även underhållskraven. Härigenom ges byggnadsnämnderna möjlighet att ingripa med föreläggande, handräckning och i vissa fall användningsförbud. Bestämmelser som skall ge ekonomiska förutsättningar att avhjälpa fel i bostadshus, bl.a. fel som avser hälsoaspekter, finns i lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring. Vissa regler om lägenhetens skick finns också i 12 kap. jordabalken, hyreslagen.

PBL och BVL med anknutna författningar tar således sikte på förhållanden för vilka byggherren, som oftast också är fastighetsägaren, ytterst har ansvaret och som avser byggnadens uppförande och skick. Kraven syftar till att säkerställa att byggnader som tas i bruk uppfyller rimliga krav från bl.a. hälsoskyddssynpunkt för boende och brukare i övrigt och att egenskaperna upprätthålls under driftsskedet.

Miljöbalkens bestämmelser om hälsoskydd syftar främst till att reglera sådana olägenheter för människors hälsa som kan uppkomma i samband med användning av en byggnad. Det måste dock även vara möjligt att i enskilda fall med stöd av balkens hälsoskyddsbestämmelser ställa krav på byggnader, om detta är motiverat på grund av förhållandena i den aktuella byggnaden, nya forskningsrön e.d. Miljöbalken bör således i dessa frågor fånga upp sådant som inte har reglerats eller omgående kan åtgärdas inom ramen för bygglagstiftningen.

Flera remissinstanser, framför allt kommuner har berört denna fråga. *Stockholms kommun* skriver att den motsätter sig kategoriskt det synsätt som kommunen uppfattar framgår av betänkandet och som innebär att byggtekniska förhållanden skall bestämma vad som är hälsosamt.

Enligt regeringen är denna tolkning av förhållandet mellan balkens regler och bygglagstiftningen felaktig. Miljöbalkens regler möjliggör för berörda myndigheter att inom respektive ansvarsområde ange minimikrav från hälsoskyddssynpunkt utifrån miljöbalken. De krav som ställs på byggnader enligt miljöbalken bör dock inte innebära generella krav på åtgärder från fastighetsägarnas sida eller varaktigt vara högre än motsvarande krav enligt bygglagstiftningen. Däremot kan och bör hälsoskyddsmyndigheten om det i ett enskilt fall uppkommit olägenheter för människors hälsa i en bostad eller i en allmän lokal ingripa och ställa sådana krav från hälsoskyddssynpunkt att olägenheten undanröjs. Enligt 9 kap. 9 § miljöbalken skall ägare och nyttjanderättshavare till berörd

egendom vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Kraven enligt BVL och miljöbalken måste givetvis samordnas. Om t.ex. nya medicinska forskningsrön visar att kraven enligt miljöbalken måste skärpas eller att behov föreligger att med stöd av balken ingripa mot nya ämnen bör även bygglagstiftningens krav justeras. Vid bestämmande av de skärpta kraven måste givetvis hänsyn tas till vad som rimligen kan krävas enligt bygglagstiftningen. Det kan också innebära att kraven kan komma att skilja sig åt så att det ställs högre krav enligt bygglagstiftningen. För nybebyggelse skulle t.ex. gränsvärdet för radon enligt bygglagstiftningen kunna vara lägre än de generella krav beträffande radonhalten som ställs med stöd av miljöbalken, vilket är fallet idag. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd är det generella kravet på högsta tillåtna radonhalt i bostäder och allmänna lokaler 400 becquerel/m<sup>3</sup> medan högsta tillåtna radonhalt i nybebyggelse enligt Boverkets byggregler är 200 becquerel/m<sup>3</sup>. Skälet till detta är att kostnaden för att förebygga höga radonhalter är mycket lägre när man bygger nytt jämfört med att åtgärda befintlig bebyggelse.

Miljöbalkens regler om hälsoskydd och bygglagstiftningen bör således kunna tillämpas parallellt. En motsvarande bedömning gjordes när hälsoskyddslagen infördes. En parallell tillämpning förutsätter givetvis ett mycket nära samarbete mellan de föreskrivande myndigheterna.

**4.15.1 Ansvar för efterbehandling av förorenade mark- och vattenområden**

**Regeringens förslag:** I första hand verksamhetsutövaren och i andra hand vissa fastighetsägare som har förvärvat förorenade fastigheter skall vara ansvariga för att utreda och efterbehandla förorenade mark- och vattenområden. Bankers förvärv av fastighet för att skydda fordran enligt bankrörelselagen undantas dock från ansvaret för efterbehandling.

Fastighetsägare ansvarar efter verksamhetsutövare.

Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skäligen omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skador eller olägenheter uppstår för människors hälsa eller miljön.

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

Efterbehandlingsansvaret skall vara solidariskt.

En upplysningsplikt införs för ägare och brukare som upptäcker föroreningar på fastigheten.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen ansåg dock att också den som har ett väsentligt personligt eller ekonomiskt inflytande över verksamheten skall kunna anses jämställd med verksamhetsutövare. Vidare ansågs att bankerna skulle ha samma ansvar som andra fastighetsägare även vid fastighetsförvärv för att skydda sina fordringar enligt bankrörelselagen (1987:617).

**Remissinstanserna:** *Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Uppsala universitet, juridiska fakultetsnämnden, och Lunds universitet* samt flera *länsstyrelser* anser att Regeringsrättens dom 1996-05-31 i mål nr 3665-1994 måste analyseras. Flera av remissinstanserna, däribland universiteten anser att rättsläget bör återställas till det som det var före domen. *Finansinspektionen* anser att det närmare bör preciseras under vilka förutsättningar som ansvarsgenombrott för kreditgivare bör komma ifråga. *Vägverket* ifrågasätter om förorenade vägområden bör klassas som miljöriskområden. *Sveriges Industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen* anser att ansvaret för efterbehandling bör vara delat, d.v.s. att varje förorenare bör svara för sin del av föroreningen. Samordnad prövning för att fördela ansvaret bör övervägas. Ansvaret bör kunna preskriberas. Privatpersoner som förvärvat fastighet bör svara endast vid vetskap. En jämningsregel som tar hänsyn till privatpersoners personliga ekonomiska förhållanden bör införas. *Grossistförbundet Svensk Handel* anser att det inte bör införas något solidariskt ansvar. *Fastighetsägareförbundet* anser att begreppet miljöriskområde är alltför oprecist och kan acceptera ett subsidiärt efterbehandlingsansvar för fastighetsägare endast om det är ställt utom allt rimligt tvivel att fastighetsägaren hade vetskap om föroreningen. Ett sådant ansvar får inte gälla utanför fastighetens gränser. Inte heller

*Försäkringsförbundet* och *Villaägarnas Riksförbund* accepterar ett subsidiärt ansvar för fastighetsägare i andra fall än då vetskap om föreningen förelegat. *Svenska Bankföreningen* anser bl.a att miljöansvaret måste vara så utformat att bankerna och andra kreditgivare kan bedriva normal kreditverksamhet utan att riskera att dra på sig ett ansvar för miljöskador som kredittagare åstadkommer. Banker som övertagit fastigheter för att skydda fodran är på grund av bankrörelselagens regler inte att jämföras med en vanlig fastighetsägare.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringens syfte med förslagen i detta avsnitt är att skapa garantier för att förorenade mark- och vattenområden blir föremål för efterbehandling utan att det belastar statsbudgeten.

Regeringen gör den bedömningen att när det gäller utformningen av regler om efterbehandlingsansvar så bör principen om att förorenaren skall betala vara grundläggande, jfr. avsnitt 4.8.3 och 4.8.9. Det är således självklart att den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som har bidragit till en förorening (verksamhetsutövare) skall vara efterbehandlingsansvarig. En fråga som inställer sig är om det finns skäl att ålägga någon annan än verksamhetsutövaren ett efterbehandlingsansvar. Det är tänkbart att sådant ansvar bör åläggas fastighetsägare.

För att få till stånd markundersökningar och skapa incitament för att efterbehandling vid behov görs av säljaren före fastighetsförsäljning föreslår regeringen att den som förvärvar en fastighet med vetskap om att den är förorenad eller den som borde ha upptäckt detta skall vara efterbehandlingsansvarig. Detta bör dock inte gälla för villaköpare, som bör svara endast vid vetskap. I den speciella situation som föreligger när banker förvärvat fastigheter för att skydda sin fordran enligt 2 kap. 8 § bankrörelselagen (1987:617) bör ansvar inte heller föreligga.

Fastighetsägares ansvar utvecklas närmare i författningskommentaren till 10 kap. 3 §.

Lagrådsremissen innehöll ett förslag om att den som utövar eller har utövat ett bestämmande inflytande över en verksamhetsutövare och som därvid i avsevärd grad har medverkat till att föreningen har uppkommit skall ansvara såsom verksamhetsutövare. En regel av detta slag torde få sin största betydelse om en verksamhet bedrivs genom aktiebolag. Förslaget kan sägas innebära ett slag av s.k. ansvarsgenombrott, dvs. ett avsteg från den aktiebolagsrättsliga grundsatsen att en aktieägare svarar endast med vad han tillskjutit till bolaget.

Frågan om ansvarsgenombrott är f.n. föremål för behandling i Aktiebolagskommittén (Ju 1990:08). Aktiebolagskommittén skall under år 1998 lämna förslag om hur regler om ansvarsgenombrott skall vara utformade.

*Lagrådet* har avstyrkt att det på ett specialområde som det förevarande inför regler om ansvarsgenombrott utan att resultatet av den pågående utredningen avvaktas.

Regeringen vidhåller att det finns starka skäl för att genomföra den i lagrådsremissen föreslagna regleringen. Vi godtar emellertid Lagrådets uppfattning att lagstiftning i denna del inte bör ske förrän

Aktiebolagskommitténs arbete i denna fråga har slutförts. Regeringen återkommer till frågan när det ifrågavarande arbetet är klart.

Efterbehandlingsansvarets omfattning utvecklas i författningskommentaren till 10 kap. 4 §.

Den som utför eller avser att utföra sådana åtgärder som kan innebära att belastningen av föroreningar ökar eller att miljön försämras kan vara skyldig att först efterbehandla. Detta överensstämmer med den allmänna hänsynsregeln att den som bedriver eller avser att bedriva verksamhet skall vidta skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått, se avsnitt 4.8. 3.

När det gäller frågan om ansvaret skall vara solidariskt eller delat när flera verksamhetsutövare har medverkat till föroreningen är att märka att det i praktiken många gånger kan vara omöjligt att dela upp ansvaret. Inom skadeståndsrätten har problemet löst genom att solidariskt ansvar åläggs. Även enligt reglerna i balkförslagets 32 kap. om vissa miljöskador är ansvaret för flera som medverkat till att en skada uppkommit solidariskt (32 kap. 8 §). Detta betyder att om flera verksamhetsutövare har orsakat förorening på en grannfastighet så ansvarar de solidariskt. Det är enligt regeringen då naturligt att även ansvaret för förorening på den fastighet där verksamheten ägt rum är solidariskt. Annars uppstår en omotiverad skillnad när förorening sträcker sig över flera fastigheter. En annan sak är att det vid solidariskt ansvar oftast är enklast att först söka den siste verksamhetsutövaren. Den som visar att han eller hon orsakat endast en obetydlig del av föroreningen som inte ensam motiverar efterbehandling skall dock svara endast för denna del. Även för fastighetsägarnas del är det motiverat med ett solidariskt ansvar eftersom en ansvarig fastighetsägare annars skulle kunna sälja bort ansvaret till en oförsiktig köpare.

Överensstämmelsen mellan det civilrättsliga och det offentlighetsrättsliga ansvaret är dock inte fullständig. Detta kan ha betydelse vid den skälighetsbedömning som skall göras när efterbehandlingsansvarets omfattning bestäms. Vidare leder detta till att det inte finns skäl att göra efterbehandlingsansvaret till föremål för preskription enligt preskriptionslagen (1981:130). Ansvaret för efterbehandling handlar inte som preskriptionslagen främst om pengar.

*Lagrådet* har anfört att förslaget för den som endast i mindre mån medverkat till en förorening otvivelaktigt leder till resultat som kan uppfattas som orättvisa och som kan vara svåra eller omöjliga att förutse eller avvärja för en verksamhetsutövare som upphört med verksamheten. Dessutom uppkommer betydande tröskeeffekter i det fallet att bidraget till föroreningen visserligen har varit ringa men dock inte så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling.

Med anledning av Lagrådets synpunkter i denna del vill regeringen betona att den som lojalt följer givna tillstånd eller miljöbalkens regler och således fullgör sina skyldigheter i fråga om efterbehandling inte kommer att drabbas av något solidariskt ansvar över huvud taget. En skälighetsprövning av ansvarets omfattning skall alltid göras. Denna kan alltefter omständigheterna leda till fullt, jämkat eller inget ansvar. Skälighetsbedömningen har ytterligare utvecklats i förhållande till lagrådsremissen genom att det tillagts att det skall beaktas om en



verksamhetsutövare visar att han endast bidragit i begränsad mån, se författningskommentaren till 10 kap. 4 § i avsnitt 5.1.10. Skälighetsprövningen medför att några besvärande tröskeeffekter inte behöver uppstå.

Tillträdesrätt för den efterbehandlingsansvarige som vill göra utredning eller efterbehandla på annans mark föreskrivs i 28 kap. 5 §.

Att fastighet i vissa fall kan lösas in på begäran av fastighetsägaren framgår av författningskommentaren till 32 kap. 11 §.

Eftersom efterbehandlingsansvaret mellan flera förorenare skall vara solidariskt behövs det inte några regler om samordnad prövning. Tillsynsmyndighet kan således som ett led i tillsynen rikta förelägganden mot och förordna om rättelse på förorenares bekostnad beträffande en, flera eller alla förorenare. Förelägganden och rättelsebeslut kan överklagas till miljödomstolen.

Regeringen anser sammanfattningsvis att följande bör gälla. Om verksamheten alltjämt pågår, bör en tillsynsmyndighets förelägganden och andra beslut normalt riktas mot den som bedriver verksamheten. Detta gäller särskilt vid tillståndsgiven verksamhet eftersom tillståndet kan behöva omprövas. Om den nuvarande verksamhetsutövaren inte klarar av att avhjälpa olägenheten eller saknar förmåga att stå för kostnaden bör även tidigare verksamhetsutövare som har del i föroreningen sökas. Tillsynsmyndigheten får förelägga denne att vidta åtgärder eller förordna om rättelse på dennes bekostnad. Det är dock att märka att det inte ställs något krav på att verksamhetsutövaren skall sökas före tidigare verksamhetsutövare. Tillsynsmyndigheten är oförhindrad att söka först den ene och sen den andre eller båda.

Har verksamheten upphört kan förelägganden och andra beslut riktas mot en, flera eller alla tidigare verksamhetsutövare enligt tillsynsmyndigheternas val. Länsstyrelsen kan, om en fastighetsägare inte frivilligt går med på det, besluta om tillträdesrätt för att den efterbehandlingsansvarige skall kunna vidta utredning och efterbehandling. Det är att märka att förvaringsfallen inte behöver vara efterbehandlingsfall. Förvaringsfallen innebär ju normalt att det är fråga om en pågående miljöfarlig verksamhet. I sista hand får den eller de som har ansvar på grund av fastighetsförvärv sökas. Fastighetsägarens ansvar är alltid subsidiärt.

#### 4.15.2 Miljöriskområden

**Regeringens förslag:** Allvarligt förorenade mark- och vattenområden skall kunna förklaras som miljöriskområden.

I samband med förklaringen skall länsstyrelsen föreskriva om inskränkningar i markanvändningen eller att vissa åtgärder skall vara förenade med villkor eller föregås av anmälan till tillsynsmyndigheten.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Statens geologiska undersökningar* anser att det är angeläget att de mest förorenade områdena riskklassas och registreras. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* anser att det borde vara tillräckligt med ett register som förs av en central myndighet. *Sveriges industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen* framhåller vikten av att registrering sker på basis av individuella riskbedömningar som visar att risken för skada på människors hälsa eller miljön gör det nödvändigt med åtgärder och/eller inskränkningar i markanvändningen.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen anser att det främst finns två motiv för att registrera de allvarligt förorenade områdena.

Det första är att det är nödvändigt att införa särskilda restriktioner eller begränsningar i markanvändningen i vissa områden för att förhindra skador på människor eller i miljön. Det kan också vara aktuellt med motsvarande inskränkningar i fall där annars ett framgångsrikt efterbehandlingsarbete försvåras inför framtiden. Syftet är att göra det möjligt att föreskriva att åtgärder skall föregås av en prövning från miljövardssynpunkt.

Det andra skälet för registrering är att göra fastighetsmarknaden uppmärksam på problemen med de förorenade områdena och därmed underlätta att frågor kring efterbehandlingsansvar och liknande "självmant" regleras av villkoren på denna marknad. Redan idag är uppmärksamheten relativt stor kring dessa problem. Miljövarsmyndigheterna får ta emot en stor mängd förfrågningar om innehållet i register och databaser. Urvalet i dessa register är emellertid osäkert och det finns ingen rättslig reglering av vilka områden som skall registreras och hur det skall gå till. Det måste vara en avsevärd fördel att få till stånd en sådan rättslig styrning av en registreringsverksamhet som ändå kommer att fortgå och därmed påverka fastighetsmarknaden.

Regeringen finner på skäl som har anförts att registrering av de allvarligt förorenade områdena bör ske. Dock leder det, som *Lunds universitet* påpekat, fel att lägga vikten vid själva registreringen. Det väsentliga i sammanhanget är de villkor och inskränkningar som kan föreskrivas. Det är därför bättre att de allvarligt förorenade områdena genom särskilt beslut förklaras som miljöriskområden.

Förklaring som miljöriskområde skall endast ske om det är fråga om kvalificerat skadade områden där det är motiverat med åtgärder från samhällets sida. Förklaringen skall vara nödvändig med hänsyn till att det i området behövs särskilda åtgärder eller markanvändningsbegränsningar med hänsyn till risken för människor eller miljön. För att göra denna bedömning måste det emellertid till en naturvetenskaplig beräkning av föroreningsens art, intensitet och omfattning. Detta innebär att bedömningen skall grundas på föroreningsarnas miljö- och hälsofarlighet, föroreningsgraden, förutsättningarna för spridning och den omgivande miljöns känslighet.

Ett tänkt exempel på ett område som bör förklaras som miljöriskområde är följande. Från ett tvättereri har klorerade lösningsmedel läckt ut. Ortens grundvattentäkter har blivit utslagna. Det finns risk för att gas från lösningsmedlet har samlats under husgrunder och golv. De aktuella lösningsmedlen sprider sig på ett komplicerat sätt i jord och

grundvatten i mer eller mindre koncentrerad form och samlas på olika ställen.

Ett beslut om förklaring som miljöriskområde skall alltid förenas med villkor för den fortsatta markanvändningen. Behövs inga villkor skall en sådan förklaring naturligtvis inte ske. Villkoren kan avse en mängd olika åtgärder som på något sätt kan inverka på föroreningarna i området. Villkoren kan även vara rent administrativa på så vis att i dessa föreskrivs anmälningsplikt innan åtgärder får vidtas. I villkoren kan även ställas krav på att markundersökningar skall föregå åtgärder eller fastighetsöverlåtelse i området. På detta sätt kommer trycket att göra undersökningar att öka. Det som är förenande för dessa olika slags villkor är att de skall vara nödvändiga av hänsyn till människors hälsa eller till miljön.

Sammantaget innebär detta att de restriktioner som kan meddelas i samband med förklaringen av ett förorenat område som miljöriskområde kan avse alla slags åtgärder i marken och vattnet. De måste dock grunda sig på ett behov av skydd för människor eller miljön. Riskbedömningen bör ske individuellt. Detta innebär att ersättningsrätt inte föreligger eftersom begränsningarna skall ges av miljö- och hälsoskäl. Regeringen förordar att länsstyrelsen blir den myndighet som fattar beslut om förklaring som miljöriskområde.

#### 4.16 Vattenverksamhet

**Regeringens förslag:** Miljöbalken skall ersätta vattenlagen i de delar den lagen har anknytning till centrala miljöfrågor.

Vattenlagens övriga bestämmelser, bl.a. rådighetsbestämmelser samt bestämmelser om vattenrättsliga samfälligheter och avgifter, skall samlas utanför miljöbalken i en lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Även i fortsättningen skall krävas enligt huvudregeln alltid tillstånd till vattenverksamhet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Statskontoret, Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner samt Sveriges Fiskares Riksförbund* är överlag positiva till att vattenlagen infogas i miljöbalken och de flesta ger uttryck för inställningen att utredningen har lyckats bra med uppgiften. Enligt *Svea hovrätt* är det befogat att delar av vattenlagen samordnas med övriga miljöregler i balken. *Juridiska fakultetsnämnden, Uppsala universitet* tillstyrker i huvudsak och *Lunds universitet* menar att vattenlagen visserligen hade kunnat vara kvar utanför balken men finner den lagtekniska lösningen acceptabel. Lunds universitet berör vidare förhållandet mellan regler i detta avsnitt om förutsättningar för verksamheten och 2 kap 18 § första stycket regeringsformen.

Vissa remissinstanser, som *Kammarkollegiet*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Umeå tingsrätt*, *Växjö tingsrätt*, *Jordbruksverket*, *Fortifikationsverket* och *Sveriges Advokatsamfund* ifrågasätter om vattenlagen bör inarbetas i balken, bl.a. med hänsyn till att den lagen skiljer sig till sin karaktär från övriga lagar som samordnas i balken. Enligt t.ex. Kammarkollegiet och Umeå tingsrätt har bestämmelser med avseende på vatten splittrats och regelsystemet blivit svåröverskådligt, så att det inte är ägnat att ligga till grund för lagstiftning.

*Sveriges Industriförbund/Svenska Arbetsgivareföreningen* och *Kraftverksföreningen* avstyrker utredningsförslaget i denna del och framhåller bl.a. att det i balken under alla omständigheter behövs ytterligare särregler för vattenföretag.

*Koncessionsnämnden för miljöskydd* och *Örnsköldsviks kommun* menar att det borde ha gjorts en översyn av det materiella innehållet i vattenlagens regler i samband med inarbetning i balken. Vidare framför nämnden, liksom *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, att länsstyrelse bör kunna pröva enklare vattenföretag. *Länsstyrelsen i Stockholms län* föreslår att en samrådskyldighet införs beträffande icke tillståndspliktiga vattenföretag.

Flera remissinstanser, t.ex. *Naturvårdsverket*, *Jordbruksverket*, *Skogsstyrelsen*, *Fiskeriverket*, *Koncessionsnämnden för miljöskydd*, *länsstyrelser* samt *Uppsala universitet* framför synpunkter på bl.a. reglerna om nyttokravet, laglighetprövning, markavvattning och rensning samt föreslår olika detaljändringar för att skyddet av våtmarker, fisket m.m. skall förbättras. *Boverket* anmärker att förslaget innehåller en omotiverad särreglering till förmån för fisket.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* ifrågasätter om det fortsättningsvis skall finnas en ovillkorlig rätt för innehavare av vattenanläggning att få riva ut anläggningen.

*Länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Malmöhus län* anser att vattenlagens regler om bl.a. uttag av vatten för jordbruksbevattning fordrar en omfattande översyn och hänvisar till tidigare framställningar i den frågan.

## Skälen för regeringens förslag

### *Bör vattenlagen arbetas in i miljöbalken?*

Ett bland flera tungt vägande skälen för regeringen att återkalla prop. 1994/95:10 med förslag till miljöbalk var att vattenlagen hade lämnats utanför förslaget. Redan under remissbehandlingen av Miljöskyddskommitténs förslag ansåg ett stort antal remissinstanser att regler från vattenlagen borde föras in i miljöbalken. Likaså ifrågasatte Lagrådet vid granskningen av den dåvarande regeringens lagrådsremiss argumenten för att hålla vattenlagen utanför balken. En av Miljöbalksutredningens huvuduppgifter har således varit att utarbeta ett förslag till en miljöbalk i vilken vattenlagen helt eller delvis arbetats in.

Regeringen har noterat att det i tidigare utrednings- och propositionsförslag inte gjorts någon egentlig värdering av argumenten

för att inarbeta vattenlagens regler i en miljöbalk. I stället har vattenlagen tämligen reservationslöst ansetts vara alltför omfattande och specialinriktad för att kunna smälta in med övriga miljöbalksregler. Skäl som talar för att vattenlagen arbetas in i miljöbalken har således tidigare behandlats endast kortfattat. Miljöbalksutredningen har utvecklat dessa skäl och pekat på bl.a. följande.

Vatten är en naturtillgång av stort värde från miljösynpunkt samt för rekreation och friluftsliv. På senare tid har vattendragens och våtmarkernas betydelse som livsmiljöer för djur- och växtarter alltmer kommit i blickpunkten. Medvetenheten om vattnets betydelse för den biologiska mångfalden har blivit större. Vattenföretag har typiskt sett stor inverkan på miljön. Sådan verksamhet innebär att en av våra viktigaste naturresurser används. Redan systematiska skäl talar därför för att regler motsvarande de som finns i vattenlagen samordnas med större delen av övrig central miljölagstiftning i miljöbalken.

Viktigare än systematiska skäl är att miljön sannolikt har mycket att vinna på att vattenlagen förs in i miljöbalken. Vattenlagen har ofta kritiserats för att vara alltför exploateringsinriktad. Lagen ger inte alltid önskvärt utrymme för hänsyn till miljön. Situationen kan naturligtvis förbättras utan att vattenlagen integreras i miljöbalken, om lagen ändras så att samma hänsyn till miljön skall tas som i balken. Risken är emellertid att exploateringsstänkandet i alltför hög grad finns kvar trots en sådan anpassning. Om vattenrättsliga bestämmelser arbetas in i miljöbalken markeras deras karaktär av miljöbestämmelser avsevärt tydligare.

Ett annat betydelsefullt skäl för att smälta in vattenlagen i miljöbalken är att en samordnad prövning då kan åstadkommas. I de fall där prövning enligt nuvarande regler skall ske enligt olika lagar kan *en* prövning ske i en miljöbalk. Dessa samordningsfördelar kommer även verksamhet som berör vatten till del. Som framgår av avsnitt 4.14 kommer också annan större miljöfarlig verksamhet att tillståndsprövas i domstol. De processuella bestämmelserna kan alltså samordnas och gemensamma tillståndsprövningar kan ske.

Ytterligare ett viktigt skäl för att arbeta in vattenlagens bestämmelser i miljöbalken är att många av lagens bestämmelser har stora likheter med andra regler i miljöbalken. Likartade regler kan därför samordnas. Viktigast är att samordna tillåtlighetsreglerna. Som nyss har nämnts kan även de processuella bestämmelserna samordnas. Dessutom kan samordning ske mellan vattenlagens bestämmelser om tillsyn, straff, ersättning, regeringsprövning respektive skydd för vattenområden och motsvarande bestämmelser i andra lagar.

Regeringen anser att de skäl som nu har redovisats stämmer väl överens med det syfte som ligger till grund för miljöbalksreformen. Dessutom talar remissutfallet snarare för än emot ett förslag till en miljöbalk som innehåller vattenrättsliga regler. Det skall dock sägas att *Lagrådet* denna gång efter granskningen av miljöbalksförslaget uttryckt stark tveksamhet mot att sammansmälta vattenlagens regler med den centrala miljölagstiftningen i en miljöbalk. Regeringen har emellertid inte uppfattat Lagrådets inställning så att det kan anföras rent principiella

skäl mot remissförslaget. Lagrådet riktar alltså inte in sin kritik mot bestämmelserna som sådana. Kritiken innebär främst att regelsystemet blir svåröverskådligt och kan bli svårt att tillämpa. Regeringen, som i senare avsnitt återkommer till Lagrådets synpunkter, är således allttjämt fast övertygad om att det sakligt sett finns bärande skäl för att arbeta in bestämmelser från vattenlagen i miljöbalken.

*Hela eller delar av vattenlagen i miljöbalken?*

Vattenlagen innehåller ungefär 300 paragrafer fördelade på 22 kapitel. Många av lagens bestämmelser är av miljörättslig karaktär och passar väl ihop med den typ av regler som avses ingå i miljöbalken. Emellertid finns i vattenlagen också ett stort antal vattenrättsligt specifika regler. Dessa regler är ofta av teknisk natur och inriktade speciellt på verksamhet i eller med vatten. Om vattenlagens hela regelsystem skulle arbetas in i miljöbalken kunde lagverket, som avses vara utpräglat miljörättsligt, tendera att bli alltför präglat av den vattenrättsliga regleringen. Det finns dessutom, som Miljöbalksutredningen har anfört, goda skäl för att lämna särskilda bestämmelser i vattenlagen utanför ett centralt miljörättsligt lagverk som miljöbalken.

Ett förslag som bygger på dessa överväganden skulle alltså innebära att de delar av vattenlagen som saknar eller har liten anknytning till miljörätten avskiljs för att, i enlighet med Miljöbalksutredningens förslag, bilda stomme för en lag med särskilda bestämmelser av utpräglad vattenrättslig karaktär. I en sådan lag samlas således t.ex. vattenlagens omfattande regleringen av verksamheter som flera deltar i, dvs. lagens bestämmelser om markavvattnings-, bevattnings- och vattenregleringssamfälligheter.

Av ett helt annat och närmast rättspolitiskt skäl bör vattenlagens bestämmelser om rådighet hållas utanför miljöbalken. Det skäl som då avses är att miljörätten av tradition inte behandlar frågor om vem som har rätt att förfoga över mark eller vatten. Miljöbalken avses inte heller innehålla en sådan reglering. Lagsystematiska fördelar kunde måhända vinnas genom att flytta reglerna om rådighet över vatten till jordabalken, där besläktade regler finns. Tills vidare ligger det dock närmast till hands att stanna för Miljöbalksutredningens föreslag. Det innebär att även reglerna om rådighet skall införas i den nyssnämnda lagen med särskilda vattenrättsbestämmelser.

Några omedelbara lagtekniska fördelar finns inte heller att vinna genom att arbeta in vattenlagens detaljerade bestämmelser om bygdeavgifter och fiskeavgifter i miljöbalken. Nyssnämnda avgiftsregler i vattenlagen placeras också lämpligen i den vattenrättsliga speciallagen. Angående regeringens övervägande kring balkens avgiftsregler hänvisas till avsnitt 4.29.

Slutligen talar också det mesta för Miljöbalksutredningens förslag, att från vattenlagen föra över ännu en del särpräglade vattenrättsliga bestämmelser till lagen med särskilda vattenrättsregler, t.ex. reglerna om

det vattenrättsliga ersättningsinstitutet andelskraft samt provningsregler som uteslutande rör verksamhet i eller med vatten.

I anslutning till det som har tagits upp nu kan sägas att det finns goda skäl för att också ansluta sig till Miljöbalksutredningens bedömning vad gäller särskilda bestämmelser om flottning i vattenlagen. Motsvarande regler behövs inte i miljöbalken eller i en lag med särskilda vattenrättsliga bestämmelser. I miljöbalkens övergångsbestämmelser kan istället anges att de särskilda bestämmelserna om flottning i 1983 års vattenlag alltjämt skall tillämpas.

Som nämdes i föregående avsnitt har *Lagrådet* invändningar mot att vattenlagen överförs till den nya miljölagstiftningen i enlighet med remissförslaget. Enligt *Lagrådet* borde beträffande särskilt vattenlagen företas en genomarbetad analys av det materiella innehållet i lagen innan den integreras i miljöbalken. *Lagrådet* har vidare anfört att såväl vattenlagens miljöbestämmelser som dess övriga bestämmelser i flera fall är hämtade från 1918 års vattenlag och lär ha ringa aktualitet i dag. Enligt *Lagrådet* kan det därför starkt ifrågasättas om sådana regler försvarar sin plats i ett nytt lagstiftningskomplex. *Lagrådet* har dessutom uttalat att förslaget kommer att medföra ett flertal komplikationer och tillämpningsproblem av sådant slag att det finns anledning att ytterligare överväga om den bör inordnas i den nya lagstiftningen.

Regeringen, som alltjämt delar utredningens bedömning och förslag, vill för sin del framhålla följande med anledning av *Lagrådets* och vissa remissinstansers kritik av den föreslagna regleringen.

Regeringen noterar till en början att *Lagrådet* i och för sig ansett det som eftersträvansvärt att söka åstadkomma en förbättrad samordning av de miljörelaterade bestämmelserna i olika lagstiftningskomplex. Regeringen kan inte heller bortse från att *Lagrådet* i yttrande över 1994 års remissförslag till miljöbalk ansåg det vara en nackdel att balken inte skulle omfatta bl.a. vattenlagen. Vidare skall *Lagrådets* synpunkt att de vattenrättsliga bestämmelserna är föråldrade ställas mot ett uttalande av Miljöskyddskommittén, vars betänkande låg till grund 1994 års miljöbalksförslag. Kommittén fann att vattenlagen var ett omfattande lagverk som *nyligen* kommit till efter ett mycket tidsödande lagstiftningsarbete. Detta var ett skäl som enligt kommittén vägde över för att hålla vattenlagen utanför miljöbalken (SOU 1993:27 s. 267).

Regeringen finner dessutom anledning att särskilt stryka under följande. De grundläggande förutsättningarna för att få bedriva vattenverksamhet kommer i miljöbalken att framgå av reglerna i första avdelningen som gäller för alla former av verksamhet. Det innebär att samma hänsyn skall tas till miljön vid vattenverksamhet som vid annan omgivningspåverkande verksamhet, dvs. balkens allmänna hänsynsregler och regler om resurshushållning, miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar kommer att tillämpas direkt vid tillståndsprovningen. Utöver detta kommer dessutom vissa särskilda krav att ställas på vattenverksamhet bl.a. att verksamheten skall uppfylla ett samhällsnyttokrav. Ytterligare en fördel uppnås genom att det enligt miljöbalken blir möjligt att göra integrerade tillståndsprovningar, där även typiska miljöskyddsfrågor provas förutom vattenverksamheten.

Med hänsyn till detta och med beaktande av att prövningsregler, tillsynsregler etc. samordnas kan knappast hävdas att vattenlagens regler inarbetas i balken utan analys eller materiell översyn. Regeringen tillbakavisar således Lagrådets och vissa remissinstansers kritik i denna del. En annan sak är att det i ett senare skede skulle kunna bli aktuellt att ytterligare genomlysna kopplingarna mellan olika verksamhetsformer enligt balken och samtidigt därmed ytterligare se över de vattenrättsliga reglerna i den särskilda lagen. Regeringen anser sig för övrigt inte ha belägg för Lagrådets synpunkt att regler som avses ingå i den sistnämnda lagen i flera fall skulle ha ringa aktualitet. Som exempel kan nämnas att vid tillkomsten av 1983 års vattenlag fördes bl.a. de särskilda reglerna om vattenrättsliga samfälligheter fram som exempel på nyheter i lagen.

Såsom tidigare nämnts har regeringen vidare uppfattat Lagrådets kritik i huvudsak inriktad på att regelsystemet blir svåröverskådligt och svårt att tillämpa. Enligt Lagrådet är komplikationerna särskilt markanta i fråga om det föreslagna prövningssystemet eftersom prövningsreglerna har delats upp mellan miljöbalken och lagen med särskilda vattenrättsliga bestämmelser. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i denna del i samband med att prövningssystemet behandlas i avsnitt 4.22. Här skall i korthet sägas att regeringen har förståelse för att vissa möjligen kan uppleva en vattenrättslig reglering enligt förslaget som splittrad och svåröverskådlig i ett övergångsskede. Samtidigt måste beaktas att i de avseenden som regleringen är av intresse för flertalet finns bestämmelserna samlade i miljöbalken. Enligt regeringens mening bör därför inte komplikationerna i dessa avseenden överdrivas. Regeringen finner vidare skäl att påpeka att Lagrådet inte angett i vilka materiella hänseenden den föreslagna regleringen skulle vara svårtillgänglig. När regelsystemet efter en tid vunnit stadga, bör det enligt regeringens mening inte vara några problem för myndigheter och enskilda att hitta de regler som blir aktuella att tillämpa i det enskilda fallet. Mot Lagrådets synpunkt att detta inte är ett godtagbart skäl för att införa ett regelsystem som objektivt sett är svåröverskådligt vill regeringen särskilt understryka att miljövinster med förslaget väl motiverar de ansträngningar som i början kan fordras för en anpassning till den nya systematiken.

Mot bakgrund av det som nu har sagts finner regeringen inte att det föreligger några avgörande hinder mot att för riksdagen lägga fram ett förslag som i huvudsak överensstämmer med lagrådsremissens förslag.

### *Miljöbalken i stället för vattenlagen*

Det som har sagts i föregående delavsnitt betyder att stora delar av vattenlagen smälts in i miljöbalken på det sätt som Miljöbalksutredningen har föreslagit medan övriga delar av vattenlagen samlas i en lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Som redan har antytts kommer många av vattenlagens bestämmelser att ersättas av generella regler i balken. Därutöver måste det i balken finnas ett antal särskilda bestämmelser inriktade på verksamheter och åtgärder som har med vatten att göra. I detta avseende skiljer sig inte



vattenspecifika verksamheter och åtgärder från t.ex. miljöfarlig verksamhet och hantering av kemiska produkter, som också fordrar särregler i miljöbalken.

I Miljöbalksutredningens förslag används alltså termen "vattenföretag". Enligt vattenlagen sammanfattas i denna term de olika verksamheter och åtgärder i och med vatten som omfattas av lagens tillämpningsområde (1 kap. 2 och 3 §§). För miljöbalkens del fyller termen inget sådant självständigt behov. Genom att flera regler i vattenlagen smälts in i miljöbalkens generella bestämmelser om verksamheter och åtgärder, kan en term som skiljer sig från balkens terminologi i övrigt tvärtom motverka syftet att samordna miljölagstiftningen. Enligt regeringens mening bör därför istället begreppet "vattenverksamhet" användas i miljöbalkens särregler om vattenspecifik verksamhet. För anläggning som tillkommit genom sådan verksamhet kan fortfarande begreppet vattenanläggning användas. Även sådana begrepp i vattenlagen som t.ex. vattenområde, vattenreglering och vattenöverledning kan föras in i miljöbalken utan att det inverkar på enhetligheten. I konsekvens med detta skall också de bestämmelser i vattenlagen som lämnas utanför miljöbalken och infogas i den särskilda sidoordnade lagen tillämpas på vattenverksamhet som avses i balken.

Vattenverksamhet skall, liksom i dag enligt 3 kap. 4 § vattenlagen, få komma till stånd endast om fördelarna från allmän eller enskild synpunkt av verksamheten överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Syftet är att förhindra vattenverksamhet eller tillkomsten av vattenanläggning som inte är samhällsekonomiskt motiverad. *Koncessionsnämnden* ifrågasätter behovet av denna regel som av nämnden beskrivs som en s.k. stoppregel. Enligt regeringens mening står bestämmelsen inte i strid med de allmänna hänsynsreglerna i balken. Tvärtom bör det innebära ett extra skydd för miljön om prövningen av vattenverksamhet också innefattar en samhällsekonomisk helhetsbedömning av verksamheten eller anläggningen vid sidan om avvägningar mot hänsynsreglerna (jfr NJA 1989 s. 581). Några uppenbara skäl för att utmönstra regeln finns därför inte.

Även i fortsättningen bör det finnas en särskild bestämmelse motsvarande 3 kap. 11 § vattenlagen som garanterar att fisket skyddas. Regeringen biträder således inte *Boverkets* kritik på denna punkt utan anser i stället att det finns fog för särregler till förmån för fisket när det gäller verksamhet i vatten. Som Miljöbalksutredningen har påpekat skulle risken annars vara att balkens generella aktsamhetsregler i praktiken medför en försvagad ställning för fisket.

Avslutningsvis behandlas här frågan om det finns skäl att i miljöbalken bibehålla det vattenrättsliga institutet lagligförklaring. Enligt 4 kap. 5 § vattenlagen får den som har utfört ett vattenföretag utan tillstånd enligt den lagen eller äldre lag begära prövning av företagets laglighet. I samma paragraf finns vidare bestämmelser om lagligförklaring när t.ex. ändringsåtgärder skall vidtas beträffande vattenanläggning för vilken det inte finns något vattenrättsligt tillstånd.

*Koncessionsnämnden* har i sitt yttrande över Miljöbalksutredningens förslag i denna del framfört att förfarandet som gäller lagligförklaring är

otidsenligt i ett miljöbalksperspektiv. Enligt nämnden får det betraktas som närmast stötande att en företagare i efterhand kan få ett arbetsföretag lagligförklarat, särskilt om vederbörande har varit skyldig att söka tillstånd och underlåtit det. Nämnden har som jämförelse pekat på de regler som gäller för miljöfarlig verksamhet samt framhållit att det där är straffbart att underlåta att söka tillstånd.

Regeringen har i lagrådsremissen förklarat sig delvis kunna hålla med Koncessionsnämndens synpunkter, men anmärkt att jämförelsen med miljöfarlig verksamhet är aningen missvisande. Till stöd för att bibehålla institutet lagligförklaring i miljöbalken har regeringen anfört att det kan fylla en funktion med avseende på framför allt vattenanläggningar av gammalt datum. I och med att anläggningarna väl har kommit till stånd saknas i praktiken möjlighet att återskapa den ursprungliga miljösituationen. Regeringen har vidare framhållit att förfarandet med laglighetsprövning i första hand bör avse enbart hävdvunnen verksamhet eller anläggning och får självfallet inte, som någon remissinstans befarat, uppfattas som en uppfordran att bedriva verksamhet i eller med vatten utan tillstånd.

*Lagrådet* har konstaterat att vattenlagens bestämmelser om s.k. lagligförklaring överförts till miljöbalken i väsentligen oförändrat skick samt att vattenlagens reglering i ämnet i sin tur i huvudsak hämtats från 1918 års vattenlag. Lagrådet har således funnit att institutet är av gammalt ursprung och inte har någon motsvarighet enligt annan lagstiftning som avses ingå i miljöbalken. Enligt Lagrådet kan det sättas i fråga om det finns anledning att behålla en reglering av denna äldre typ med avseende på vattenverksamhet som påbörjas eller vattenanläggning som tillkommer efter miljöbalkens ikraftträdande. Lagrådet har vidare påpekat att i den mån en sådan verksamhet eller anläggning är tillståndspliktig enligt miljöbalken kvarstår tillståndsplikten oberoende av om verksamheten avslutats eller anläggningen lagts ner. I anslutning till detta har Lagrådet noterat att det i remissförslaget finns en bestämmelse, i överensstämmelse med vad som gäller enligt vattenlagen, om att den som vill bedriva vattenverksamhet får ansöka om tillstånd, även om det inte krävs tillstånd för verksamheten (11 kap. 9 § andra stycket miljöbalken). Enligt Lagrådet skulle därmed reglerna om lagligförklaringen ha sin naturliga plats bland övergångsbestämmelserna till miljöbalken.

Regeringen, som redan i remissförslaget uttryckt en viss tveksamhet mot att i miljöbalken införa regler om lagligförklaring, finner med stöd av Lagrådets synpunkter att det finns fog för Koncessionsnämndens remisskritik i denna del. Emellertid bör som Lagrådet har föreslagit bestämmelser om lagligförklaring alltjämt finnas kvar som övergångsbestämmelser till miljöbalken. Beträffande den närmare utformningen av dessa bestämmelser hänvisas till promulgationslagens författningskommentarer.

Vattenlagens bestämmelser om vattenföretag har i många avseenden likheter med miljöskyddslagens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Det finns goda skäl för att låta verksamheterna så långt det är möjligt regleras gemensamt. Det kan bl.a. övervägas att utforma gemensamma bestämmelser om tillståndsplikt.

Lagstiftningstekniken i vattenlagen och miljöskyddslagen skiljer sig dock åt när det gäller att ange tillståndspliktiga verksamheter. Vattenlagen innehåller en fullständig reglering och tillstånd krävs alltid, om inte annat anges i lagen. Miljöskyddslagen innehåller endast huvudprinciper och regeringen har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter. Sådana föreskrifter har meddelats i miljöskyddförordningen. I en bilaga till förordningen anges vilka verksamheter som kräver tillstånd. De verksamheter som har betecknats med A prövas hos Koncessionsnämnden medan verksamheter som betecknas med B prövas hos länsstyrelsen. Tillstånd krävs alltså bara för särskilt uppräknade verksamheter. Generellt kan sägas att tillstånd krävs oftare för vattenföretag än för miljöfarlig verksamhet.

Förklaringen till att vattenlagen innehåller en fullständig reglering av tillståndsplikten är att 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen inte har ansetts tillåta bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om vatten. Regeringen får enligt nämnda bestämmelse meddela föreskrifter om bl.a. natur- och miljövård men däremot inte om vatten i allmänhet. Många av vattenlagens bestämmelser kan inte anses röra natur- och miljövård. När vattenlagen arbetas in i miljöbalken kommer saken med all sannolikhet i ett annat läge. Eftersom miljöbalken behandlar natur- och miljövård bör bemyndigande i fortsättningen kunna ske vid alla frågor om vatten som regleras i balken. Grundlagen lägger därför inte något hinder i vägen för att utforma en likartad reglering av tillståndsplikten för vattenföretag och miljöfarlig verksamhet.

Att i miljöbalken generellt kräva tillstånd för all miljöfarlig verksamhet är inte realistiskt. En eventuell anpassning skulle i stället innebära att reglerna om tillståndsplikt för vattenverksamhet ändras så att tillstånd endast krävs i särskilt angivna fall. En sådan ordning rådde i 1918 års vattenlag.

Kritik mot reglerna om tillståndsplikt i 1918 års vattenlag låg bakom att ett system med generell tillståndsplikt infördes i 1983 års lag. Enligt kritiken rådde det osäkerhet om tillståndspliktens omfattning. Gränsdragningsproblemen ansågs vara stora och följderna blev att vattenföretag med icke obetydlig omgivningspåverkan inte alltid tillståndsprövades.

Erfarenheten från 1918 års vattenlag visar alltså att det är svårt att utforma ett regelsystem där enbart särskilt uppräknade typer av vattenföretag tillståndsprövas. Nu gällande vattenlags system bör därför finnas kvar. Denna slutsats kan möjligen omprövas i framtiden om det visar sig att försöken beträffande miljöfarlig verksamhet att ersätta tillståndsplikt med generella föreskrifter för olika verksamhetstyper slår

väl ut. Det kan i så fall bli aktuellt att pröva motsvarande möjlighet vid vattenverksamhet.

Som huvudregel kommer således även i fortsättningen tillstånd att krävas för vattenverksamhet. Liksom för närvarande skall ett generellt undantag från tillståndsplikten gälla om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Verksamhetsutövaren har bevisbördan för att dessa förutsättningar är uppfyllda. Det skall understrykas att beviskravet är mycket starkt. Regeringen anser därför att det i praktiken knappast finns något behov av en sådan samrådsskyldighet som *Länsstyrelsen i Stockholms län* har föreslagit. Skulle ändå ett sådant behov uppenbara sig, t.ex. i områden som är särskilt känsliga för ingrepp, bör det vara möjligt att med stöd av samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken meddela föreskrifter om samråd beträffande vattenverksamhet inom särskilda geografiska områden.

Såsom närmare utvecklas i avsnitt 4.24 innebär regeringens förslag till miljöbalk bl.a. en ny ordning för prövning av vattenverksamhet i form av markavvattning. Regeringen vill i detta delavsnitt ta upp en fråga som sammanhänger med tillståndsplikten för markavvattning.

De negativa effekterna av avvattning har med tiden blivit allt klarare och målsättningen är i dag att i möjligaste mån undvika sådan verksamhet. Detta synsätt avspeglas bl.a. i att det sedan den 1 juli 1986 föreligger en absolut tillståndsplikt för markavvattningar enligt 18 c § naturvårdslagen. Dessutom infördes år 1991 i 18 d § samma lag en möjlighet för regeringen att föreskriva om förbud mot markavvattning i fråga om vissa områden, där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras. Regeringen har använt sig av detta bemyndigande i första hand beträffande de 30-tal områden som Sverige har pekat ut för att uppfylla åtagandena enligt den s.k. våtmarkskonventionen (Ramsarkonventionen, SÖ 1975:76). Senast i prop. 1996/97:75 om bl.a. aktionsplaner för biologisk mångfald har regeringen aviserat en utökning av markavvattningsförbudet. I samma proposition behandlas också från allmän utgångspunkt skydd och skötsel av våtmarker.

I miljöbalken sammansmälts naturvårdslagens regler om markavvattning med övriga miljöanknutna bestämmelser om vattenverksamhet. Förutom de åtgärder som faller inom tillämpningsområdet för dessa regler finns det även andra åtgärder för avvattning av mark som definitionsmässigt inte kan föras under det legala begreppet markavvattning. Den typ av åtgärder som det här ligger närmast till hands att tänka brukar benämnas skyddsdikning. Med skyddsdikning avses dikning som utförs efter skogsavverkning i avsikt att hindra att grundvattnet stiger över den nivå som förelåg före avverkningen. Medan markavvattning enligt definitionen vidtas i syfte att varaktigt öka markens lämplighet för något visst ändamål, t.ex. jordbruks- och skogsodling eller bebyggelse, saknas varaktighetskravet vid skyddsdikning.

Oavsett om avvattningsåtgärden innefattas i begreppet markavvattning kan den beroende på utformning eller utbredning medföra betydande negativa verkningar på växt- och djurlivet. Sådana verkningar blir i vissa

fall varaktigt. Det gäller särskilt i de fall avvattningen sker i s.k. sumpskog som är naturligt våt och som ofta hyser skyddsvärda eller hotade arter, eller som har särskild betydelse för den biologiska mångfalden. Problemet togs upp till behandling redan i 1991 års miljöproposition. Genom ändringar i skogsvårdslagen infördes en anmälningsplikt för skyddsdikningar och vidare angavs att föreskrifter om hänsyn till naturvårdsintressen vid skötsel av skog kunde omfatta bl.a. sådana dikningar (prop. 1990/91:90 s. 403ff). I dag gäller således med stöd av 30 § skogsvårdslagen (1979:429) och 30 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) särskilda föreskrifter om de naturvårdshänsyn som skall tas vid skyddsdikning. Vidare har Skogsstyrelsen kan med stöd av sistnämnda stadgande meddelat riktlinjer och allmänna råd om bl.a. skyddsdikning, senast i Skogsstyrelsens författningssamling SKSFS 1993:2.

Regeringen finner emellertid skäl att nu ta ytterligare ett steg för att motverka negativa effekter av avvattningsåtgärder som inte tillståndsprövas som markavvattningsåtgärder. Ett sådant initiativ stämmer väl överens med grunderna för miljöbalksreformen. Det ligger dessutom i linje med vad som uttalas i miljöbalkens portalparagraf, bl.a. att balken skall tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras till gagn för främjandet av en hållbar utveckling. Regeringen föreslår alltså att det i paragrafen som reglerar tillståndsplikten för markavvattning införs ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om tillståndsplikt också för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark.

#### *Tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m.*

Tillståndsprövningen av bl.a. vattenverksamhet utvecklas närmare i avsnitt 4.22. Här skall i korthet nämnas att den prövning som för närvarande sker vid vattendomstolarna flyttas till de regionala miljödomstolar som inrättas i samband med miljöbalksreformen. Remissynpunkter som har avseende på prövningen i allmänhet behandlas således inte i detta kapitel.

En fråga som har viss beröring med prövningen skall tas upp här, nämligen frågan om uttag av vatten för t.ex. bevattning av jordbruksgrödor. Vissa remissinstanser, bl.a. *Jordbruksverket* samt *Länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Malmöhus län*, har i sina yttranden över balkförslaget berört frågan. Bakgrunden är sammanfattningsvis följande.

Under den senaste tioårsperioden har det förekommit extremt torra och nederbördsfattiga somrar i södra Sverige med bl.a. grundvattensänkning, fiskdöd och ett stort bevattningsbehov som följd. Samtidigt under perioden har uttag för bevattning av t.ex. jordbruksgrödor generellt ökat i omfattning. Länsstyrelserna i sydlänen har vid olika tillfällen begärt att vattenlagen skall ses över. Det är främst effektiva och verkningsfulla instrument för att komma till rätta med olagliga bevattningsuttag under torrperioder som har efterfrågats.

Sedan regeringen behandlat frågan i 1991 års miljöproposition (prop. 1990/91:90 s. 79 och 453) gavs Jordbruksverket i augusti 1991 i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket utreda jordbrukets bevattningsbehov i framtiden. Uppdraget redovisades i december 1992 i rapporten *Bevattning 2000*. Dessförinnan beslöt riksdagen efter förslag av regeringen den ändringen i vattenlagen att länsstyrelsen fick möjlighet att förordna att ett föreläggande enligt 21 kap. 3 § i lagen skall gälla även om det överklagas (prop. 1990/91:114, 1990/91:JoU28, rskr. 1990/91:252).

Frågan togs sedan upp till behandling i Miljöskyddskommitténs slutbetänkande *Följdragstiftning till miljöbalken* (SOU 1994:96 s. 348 ff.). Efter överläggningar med olika länsstyrelser om frågan gav kommittén förslag till en ny paragraf i 2 kap. vattenlagen som var utformad efter mönster i 9 § samma kapitel och byggde på en användning av generella föreskrifter. Bestämmelsen gick ut på att den som utan tillstånd bedriver vattentäkt för bevattning skulle vara skyldig att vid vattenbrist, som orsakas av torra, avstå det vatten som är nödvändigt för att skydda naturmiljön. Vidare skulle länsstyrelsen få besluta om vattenområden inom vilka den nämnda skyldigheten skulle gälla liksom om tider då skyldigheten skulle iakttas. Avstående av vatten enligt den nu angivna lösningen skulle inte vara förenat med någon rätt till ersättning.

Miljöskyddskommitténs förslag utsattes för hård remisskritik. Den samlade bilden av remissutfallet visar en otydlig och splittrad uppfattning om vilken lösning som är den bästa.

Frågan har nu på nytt berörts av Miljöbalksutredningen i anslutning till behandlingen av miljökvalitetsnormer. Enligt utredningen skall sådana normerna kunna gälla bl.a. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i ett vattensystem, vattendrag eller del av ett sådant som inte får överskridas eller underskridas. Förslaget bygger på Miljöskyddskommitténs förslag och avsikten med kvalitetsnormer av detta slag är enligt Miljöbalksutredningen i första hand att skydda naturmiljön från skador till följd av ytvattentäkter för bevattning. Medan *Jordbruksverket* ställt sig en aning tvekande till förslaget säger sig *Länsstyrelsen i Kristianstads län* se på förslaget med tillfredsställelse. Länsstyrelsen anför bl.a. att en tillämpning av normer på nivåer för vattenstånd och flöde i vattendrag bör kunna ersätta en stor del av tillståndsprovningen av bevattningsuttag och bör kunna underlätta tillsynen av sådan typ av vattenverksamhet. Såsom länsstyrelsens inställning vidare får förstås skulle effekten av förslaget höjas om en administrativ provning av bevattningsuttag införs och tillräcklig befogenhet ges till länsstyrelserna att stoppa bevattningsuttag som inte prövats. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* ger uttryck för samma inställning.

Regeringen anmärker rent allmänt att bevattningsfrågor är komplexa och svårbemästrade vilket har utvecklats i Jordbruksverkets rapport och Miljöskyddskommitténs betänkande. Av avsnitt 4.10.2 framgår att regeringens förslag till miljöbalk innehåller regler om miljökvalitetsnormer av det slag som Miljöbalksutredningen har utarbetat. Uppenbarligen är detta en väg till lösning på bevattningsfrågan.

När det gäller frågan om prövning av bevattningsuttag har tidigare pekats på rättssäkerhetsfrågor som ett viktigt motiv för att behålla prövningen vid vattendomstolarna. Genom miljöbalken avses en särskild miljöprövningsmyndighet inrättas vid varje länsstyrelse. Vid sådana myndigheter skall tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt B-listan prövas, men som utvecklas i avsnitt 4.23 får i ett senare sammanhang undersökas om prövningen där bör utvidgas till andra mål eller ärenden. Just bevattningsuttag skulle då kunna vara en ärendekategori som lämpar sig för länsstyrelsens miljöprövningsmyndighet. Av detta skäl föreslår regeringen inte nu någon särreglering för prövning av bevattningsuttag. Vad slutligen gäller möjligheterna för tillsynsmyndigheten att ingripa vid olaglig verksamhet är det regeringens syfte med miljöbalksförslaget att åstadkomma generella förbättringar och då inte enbart på bevattningsområdet.

Slutligen bör i detta avsnitt nämnas att *Lunds universitet* i sitt remissyttrande ifrågasatt om inte bestämmelsen i 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen bör beaktas bl.a. då det gäller tvångsingrepp i samband med vattenverksamhet. Enligt universitetets mening skulle det i enlighet med denna bestämmelse behövas en uttrycklig regel i miljöbalken om att sådana ingrepp endast får medges om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Regeringen finner dock inte att någon sådan regel är nödvändig. De regler som nu föreslås – bl.a. 28 kap. 10-12 §§ miljöbalken och 2 kap. 8 och 9 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet – motsvarar i stort sett nuvarande bestämmelser i vattenlagen, vilka vid tillkomsten av grundlagsregeln av allt att döma ansetts förenliga med denna (se prop. 1993/94:117 s. 16; jfr NJA 1996 s. 110 angående vissa regler i fastighetsbildningslagen). Åtskilliga av balkens bestämmelser om tvångsingrepp framstår dessutom som så bagatellartade intrång att de – även om de delvis skulle vara påkallade av enskilt intresse – inte kan anses stå i strid med regeringsformens bestämmelse efter en intresseavvägning (jfr Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 38, 79 f och 82). Enligt regeringens bedömning framstår därför farhågorna att regler av den typ som nyss nämndes skulle strida mot grundlagen som obefogade och någon bestämmelse av den typ som universitet föreslagit har således inte förts in i lagtexten.

## 4.17 Täkter, jordbruk m.m.

### 4.17.1 Täkter

**Regeringen förslag:** Tillståndsplikt skall även fortsättningsvis gälla för kommersiella täkter av berg, sten, grus, sand m.m.

Husbehovstäkter skall kunna underställas tillståndsplikt enligt balken.

En täkt som kan befaras skada livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är hotad eller sällsynt skall inte tillåtas. Vid prövningen av täkttillstånd skall miljöskydds- och naturvårdsaspekterna samordnas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Den föreslagna regleringen som sådan i förevarande kapitel tillstyrks i huvudsak av *Kammarkollegiet*, *Skogsstyrelsen*, *länsstyrelser*, *kommuner* och *Lunds universitet*. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* intar en positiv hållning till kapitlets regler. *Naturvårdsverket* anser att täktregler och hänsynsregler för jordbruk passar bättre systematiskt med regler om miljöfarlig verksamhet. Enligt verket kan också övriga bestämmelser i det föreslagna 12 kap. flyttas till andra kapitel. *Koncessionsnämnden för miljöskydd*, *Boverket*, *Länsstyrelsen i Stockholm* och *Nordiska förbundet för kulturlandskap* anför delvis samma synpunkter.

Beträffande täktverksamhet förordar *Grus- och Makadamföreningen* generell tillståndsplikt för verksamhet över en viss omfattning, även för befintlig icke-tillståndsprövad verksamhet. *SGU* föreslår obligatorisk tillståndsskyldighet införs för större täkter och att husbehovstäkt definieras som en täkt med ett uttag uppgående till högst 100 m<sup>3</sup> per år och som behövs för att sköta och underhålla en brukningsenhet inom jord- och skogsbruk. *Länsstyrelsen i Stockholms län* föreslår att en allmän aktsamhetsregel för hänsynstagande till biologisk mångfald kan ersätta den föreslagna avvägningsregeln för täkter. *Vägverket* framhåller att i samband med prövning av täkttillstånd bör också täktens läge i förhållande till vägsystem, utfarter, boende längs vägen etc. prövas. Enligt Uppsala kommun bör okontrollerad tippverksamhet regleras på samma sätt som husbehovstäkter. *Lantbrukarnas Riksförbund*, liksom *Skogsägarnas Riksförbund* och *Skogsindustrierna* avstyrker den föreslagna regleringen av husbehovstäkter och föreslår istället anmälnings- och samrådsskyldighet.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 18 § naturvårdslagen får täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter inte ske utan länsstyrelsens tillstånd. Från kravet på tillstånd enligt naturvårdslagen undantas täkt som prövas enligt vissa speciallagar, bl.a. vattenlagen, samt täkt som sker för markinnehavarens husbehov.

Täktverksamhet reglerades från början i syfte att skydda landskapsbilden. I samband med lagändringar år 1974 betonades skyddet



för naturmiljön starkare. Mot bakgrund av lagändringar år 1982 (se prop. 1981/82:220 s. 12) är numera principen den att ju starkare naturvårdsintresse som gäller för ett område, desto större måste behovet av täktmaterial vara för att tillstånd skall medges.

Parallellt med naturvårdslagens tillståndsplikt för täktverksamhet krävs enligt 5 § skötsellagen tillstånd till täkt av matjord för annat ändamål än markinnehavarens husbehov. Syftet med skötsellagens tillståndsplikt är att få kontroll över att brukningsvärd mark inte tas ur produktion genom matjordstäkt.

Sedan år 1989 är även miljöskyddslagstiftningen tillämplig på täktverksamhet. Genom miljöskyddförordningen föreskrivs tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen för större berg- och torvtäkter. Prövningen enligt miljöskyddslagen rör främst störningar på omgivningen från verksamheten i form av t.ex. damm eller buller. Enligt 3 § naturvårdslagen skall hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen tillämpas vid prövningen av täkttillstånd i det enskilda fallet.

Behovet av det täktmaterial som en tillståndsprövning gäller har, såsom nämnts, i allt större utsträckning fått betydelse för prövningen. Sedan år 1983 får länsstyrelsen enligt 18 § andra stycket naturvårdslagen förelägga den som söker täkttillstånd att bl.a. lägga fram en utredning som belyser behovet av täkten. I detta avseende speglar lagen i någon mån en insikt om att täktmaterial förekommer i begränsad omfattning. I lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus, som trädde i kraft den 1 juli 1996, har hushållningsaspekten kommit till ännu tydligare uttryck. Enligt denna lag skall skatt betalas för brutet naturgrus om utvinningen av naturgruset sker med stöd av tillstånd enligt bl.a. 18 § naturvårdslagen. Med naturgrus avses i den nya lagen naturligt sorterade jordarter som till övervägande del består av fraktionerna sand, grus, sten och block. I motiven till lagen om den nya naturgrusskatten anges att skatten skall verka för en bättre hushållning med naturgrus och påskynda övergången från användande av naturgrus till alternativa material, t.ex. krossat berg och i viss utsträckning grov morän (prop. 1995/96:87).

Såsom tidigare sagts omfattar tillståndsplikten för täkter inte täkt för markinnehavarens husbehov, s.k. husbehovstäkter. Enligt motiven till naturvårdslagen avses med husbehovstäkt i första hand den förbrukning som behövs för att sköta en jordbruks- eller skogsfastighet (prop. 1964:148, s. 75). I rättspraxis har emellertid ansetts att reglerna om husbehovstäkt omfattar alla slags fastigheter. Regeringsrätten har i en dom slagit fast att denna vida tolkning är gällande rätt. I domen uttalas att täkt för husbehov kan ske på varje slag av fastighet. Avgörande är om det material som bryts används inom fastigheten för dess eget behov och inte avyttras (RÅ 1993 ref. 4).

### *Tillståndsplikten för täkter*

Det råder inte delade meningar om att tillståndsplikt skall gälla för kommersiella täkter. Naturvårdslagens regler om täktverksamhet är i huvudsak utformade så att de kan infogas i miljöbalken utan omfattande

ändringar. Härigenom underkastas också täktverksamhet balkens gemensamma regler för miljöstörande verksamhet och på så vis skärps täktregleringen.

Frågan om tillståndsplikt för husbehovstätter togs upp redan i samband med lagändringar i naturvårdslagen år 1974 (prop. 1974:166 s 101) och har därefter återkommit flera gånger, t.ex. i 1991 års miljöproposition (prop. 1990/91:90 s 402). Miljöskyddskommittén föreslog en bestämmelse som skulle göra det möjligt för regeringen eller en myndighet att utfärda föreskrifter om tillståndsplikt för husbehovstätter. I den återkallade propositionen med förslag till miljöbalk utelämnades dock förslaget med uttalande att frågan om tillståndsplikt för husbehovstätter borde utredas vidare (prop. 1994/95:10 s. 197). Inför det förslag som regeringen lämnar nu, har Miljöbalksutredningen övervägt frågan på nytt med utgångspunkt från Miljöskyddskommitténs förslag och med kompletterande underlag från Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Utredningens överväganden har mynnat ut i ett förslag som i allt väsentligt överensstämmer med Miljöskyddskommitténs.

Lagen om skatt på naturgrus omfattar inte husbehovstätter, men frågan om beskattning av sådana tätter behandlades i lagstiftningsärendet (se SOU 1995:67 s. 51ff och prop. 1995/96:87 s. 29f).

Regeringen instämmer i Miljöbalksutredningens bedömning att anmälningsplikt inom ramen för bestämmelser om samråd, motsvarande dem som nu finns i 20 § naturvårdslagen, inte är något ändamålsenligt alternativ till tillståndsreglering i detta sammanhang. I likhet med de bedömningar som gjorts på senare tid anser regeringen således att starka skäl talar för att husbehovstätter bör kunna underkastas prövningsplikt. Sådana tätter kan vara omfattande och spoliera områden som är värdefulla för naturvården. Dessutom finns risk för att sådana tätter ibland orsakar större ingrepp i landskapet än tillståndspliktiga kommersiella tätter. Sett ur samhällets synvinkel kan också husbehovstäternas innebära dålig hushållning med naturresurser.

Det är vidare otillfredsställande att olika regler gäller för tätter som kan orsaka jämförbara skador. För prövningsmyndigheterna kan det vara svårt att motivera avslag till kommersiella tätter inom känsliga naturområden när det samtidigt är fritt fram att öppna husbehovstätter på samma platser. Syftet med att tillståndsreglera husbehovstätter är detsamma som gäller för kommersiella tätter, bl.a. att kunna stoppa tätter som befaras medföra skador på naturmiljön.

Den tillståndsplikt som diskuteras nu tar främst sikte på sådana ingrepp som i mera betydande mån motverkar hushållningen med täktmaterial eller kan medföra skada av betydelse på miljön. Genom att tillståndsplikten bestäms på detta sätt jämföras i lagstiftningen alla tätter som medför stora och skadliga ingrepp i naturen oavsett om täktmaterialet används på samma fastighet eller brukningsenhet, t.ex. när skogsbolag bygger skogsbilvägar.

Reglerna om tillståndsplikt för husbehovstätter innebär således inte att en obligatorisk tillståndsskyldighet införs. Istället utformas reglerna så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer

bemyndigas att meddela föreskrifter om att täkt för markinnehavarens husbehov inte får ske utan tillstånd. Med ett sådant bemyndigande kan regeringen, eller efter delegation en myndighet, föreskriva om tillståndsplikt för ett visst eller vissa områden av landet där skyddsbehov finns, exempelvis där naturgruset börjar ta slut, eller för hela landet om det behövs. Det är tänkbart att bemyndigandet i paragrafen ges sin konkreta utformning efter förslag av eller genom länsstyrelserna eftersom de kan antas ha den bästa kunskapen regionalt om risker och olägenheter med täktverksamhet. Bemyndigandet bör t.ex. kunna utnyttjas så flexibelt att det regionala behovet av reglering kan tillgodoses genom att såväl täktstorlek, lokalisering eller ingående materialslag skall kunna utgöra registreringsgrund. Självfallet kan och skall också kommunernas kännedom om lokala förhållanden genom planeringsverksamheten utnyttjas för att ge dessa regler effekt. Regeringen vill påpeka att Miljöbalksutredningen avser att lämna förslag till förordning om hur miljöbalkens bemyndiganden kan utnyttjas konkret.

Tillståndsplikten kan begränsas inte bara till de områden som bör ges ett bättre skydd utan även till det material som bör skyddas vilket vanligtvis torde vara naturgrus. Därmed kan man uppnå att material som finns i rikligare mängd och vars brytning inte medför lika stora skador används när exempelvis vägar skall byggas.

Bestämmelserna blir tillämpliga även på täkt av matjord som nu regleras i 5 § skötsellagen. Regeringen anser, i likhet utredningen, att det inte finns några skäl att undanta matjordstäkter, särskilt som tillståndsplikten för husbehovstäkter begränsas till att omfatta ingrepp som åtminstone i någon mån ändrar naturmiljön negativt.

Beträffande den remisskritik som har framförts från jord- och skogsägarhåll vill regeringen framhålla att det inte är tänkt att tillståndstvånget skall omfatta husbehovstäkter som bedrivs inom ramen för ett hållbart jord- eller skogsbruk såvida inte täktmaterialet eller området behöver särskilt skydd. Frågan om innebörden av begreppet "pågående markanvändning" med avseende på täktregleringen behandlas i avsnitt 4.33.

Miljöbalkens regler om tillståndstid och villkor för täkttillstånd avses självfallet bli tillämpliga också på tillstånd för husbehovstäkter i den mån tillståndsplikt föreskrivs med stöd av bemyndigandet i balken.

Eftersom det i dag inte finns några regler om tillstånd för husbehovstäkter måste regler därom förenas med övergångsbestämmelser. Hur dessa skall utformas blir beroende av bl.a. hur bemyndigandet att föreskriva om tillstånd utnyttjas, se avsnitt 4.37.7.

### *Prövningen av täkttillstånd*

Enligt nuvarande regler i naturvårdslagen om tillståndsprövningen av täkter framgår inte vilka slags överväganden som bör göras. Reglerna om vad en täktansökan skall innehålla ger endast en svag ledning för dessa överväganden. Prövningen bör ske mot bakgrund av en

intresseavvägning och en prövningsregel som ger uttryck för hur denna avvägning skall göras bör införas i miljöbalken. Förhållandet att vissa täktmaterial utgör en ytterst begränsad resurs motiverar att det även i framtiden prövas om täkten fyller ett behov. Vidare bör en täkt som kan befaras skada livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är hotad eller sällsynt inte tillåtas.

Utredningens förslag i denna del har i sak bemötts positivt men en del remissinstanser har ställt sig undrande till hur den särskilda hänsynsregeln för täktverksamhet förhåller sig till balkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. Här skall, till det som sägs i avsnitt 4.8, endast betonas att något motsatsförhållande inte råder mellan hänsynsreglerna. Självfallet skall de krav som följer av hänsynsreglerna tillsammans vara uppfyllda för att verksamheten skall få bedrivas.

Regeringen anser sammanfattningsvis att utredningens förslag till en särskild och tydlig tillåtlighetsregel för täktprövning bör införas i miljöbalken.

Tidigare har nämnts att länsstyrelsen enligt nuvarande regler skall tillståndspröva vissa större täkter även enligt miljöskyddslagen. I miljöbalken samordnas bl.a. naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Det finns då inte längre något behov av dubbelprövning. Täktens samtliga effekter på omgivningen skall alltså prövas vid ett tillfälle.

#### 4.17.2 Regler för jordbruk och annan verksamhet i naturen

**Regeringens förslag:** Regler om samrådsskyldighet och tillstånd till vilthägn skall infogas i balken.

Särskilda hänsynsregler, motsvarande de som finns i skötsellagen, skall gälla för jordbruksverksamhet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Skogsstyrelsen* anser att samrådsregeln bör utformas klarare i vissa avseenden. Även *Skogsägarnas Riksförbund* vill att samrådsregeln förtydligas så att den inte avser normala skogsbruksåtgärder. *Karlstads kommun* menar att s.k. samrådsområden kan brytas ut och placeras bland övrigt områdesskydd. *Juridiska fakultetsnämnden, Uppsala universitet* efterlyser ett i lag förstärkt skydd för impediment.

*Sveriges lantbruksuniversitet* och *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att skötsellagen liksom skogsvårdslagen skall lämnas utanför balken.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* och i *Värmlands län* samt *Västerås stad* anser att också kommun kan ges befogenhet att besluta om vilthägn. Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* kunde vilthägn regleras genom ett enklare samrådsförfarande.

*Samrådsskyldighet*

I 20 § naturvårdslagen föreskrivs samrådsskyldighet med länsstyrelsen beträffande arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Skyldigheten omfattar inte företag som är underkastade tillståndsplikt enligt 18, 18 c och 19 §§ naturvårdslagen, dvs. täktverksamhet, markavvattning resp. företag som fordrar tillstånd enligt reglerna om naturvårdsområde. Inte heller i fråga om företag till vilka tillstånd har lämnats enligt vattenlagen eller miljöskyddslagen föreligger samrådsskyldighet.

Samrådsparagrafen har successivt skärpts. Från att tidigare ha innehållit endast en rekommendation om samråd (samråd "bör" ske) beträffande arbetsföretag som kunde komma att väsentligt ändra landskapsbilden infördes år 1975 en skyldighet att samråda. Som skäl för att införa en samrådsskyldighet anfördes bl.a. att de gamla samrådsbestämmelserna i praktiken tillämpats i relativt liten omfattning och att det var påkallat med en skärpning (prop. 1974:166 s. 110f). Mot bakgrund av det som nu har sagts kan regeringen inte godta *Lagrådets* förslag att återgå till en rekommendation om samråd, dvs. att i paragrafen skriva att samråd "bör" ske. Regeringen anser att det skulle strida mot det miljöpolitiska syftet med lagreformen att i miljöbalken frångå kravet på en skyldighet att anmäla verksamhet eller åtgärd av aktuellt slag för samråd.

Samrådsbestämmelserna skärptes ytterligare år 1991. Då infördes en möjlighet för naturvårdsmyndigheten – länsstyrelsen eller kommunal myndighet som förordnats enligt 43 § tredje stycket naturvårdslagen – att förbjuda ett arbetsföretag om andra åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt från naturvårdssynpunkt. Om ett sådant förbud medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten är fastighetsägaren enligt 26 § naturvårdslagen berättigad till ersättning. Beslut om förbud enligt paragrafen är knappast ett vanligt resultat av samrådsförfarandet. Bestämmelserna om samråd tjänar istället normalt syftet att ge naturvårdsmyndigheten kännedom om miljöstörande företag och möjlighet att genom allmänna råd eller förelägganden mildra företagets inverkan på naturmiljön.

När skogsnäringens miljöansvar häromåret utökades genom ändringar i skogsvårdslagstiftningen fogades samrådsskyldigheten efter mönster i naturvårdslagen som en del till skogspolitiken. Numera anges i 43 a § naturvårdslagen att regeringen får förordna att de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 20 § i stället skall utövas av skogsvårdsstyrelsen. Av 23 a § naturvårdsförordningen (1976:484) framgår att samråd beträffande vissa skogsarbetsföretag, t.ex. avverkning, skogsbilvägar och skogsgödsling, skall ske med skogsvårdsstyrelsen.

Genom 23 § naturvårdsförordningen har även jordbrukets skötsellag knutits till naturvårdslagens samrådsbestämmelse. Underrättelse till länsstyrelsen om att jordbruksmark skall tas ur jordbruksproduktion

betraktas som en anmälan om samråd beträffande sådant arbetsföretag för vilket marken tas i anspråk.

Miljöbalksutredningen har föreslagit att 20 § naturvårdslagen om samrådsskyldighet beträffande miljöstörande verksamhet infogas i miljöbalken. Utredningen har vidare föreslagit ett tillägg i samrådsparagrafen. Tillägget innebär ett förbud mot att påbörja en samrådspliktig verksamhet inom sex veckor efter det att anmälan har skett såvida inte samrådsmyndigheten medger annat.

Regeringen anser att samrådsbestämmelserna fyller en väsentlig funktion som komplement till reglerna om tillståndsplikt. Bestämmelser utformade i huvudsaklig överensstämmelse med dem som utredningen har föreslagit skall således ingå i miljöbalken. Det betyder att det i samrådsparagrafen också förs in en ny regel om att verksamhet som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte samrådsmyndigheten föreskriver något annat. *Lagrådet* har anfört betänkligheter mot att den nya regeln skall gälla både den allmänna samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken och den samrådsskyldighet som följer av regeringens föreskrifter för särskilda områden enligt andra stycket i samma paragraf. Enligt balkens reglering är båda fallen, i motsats till vad som gäller enligt naturvårdslagen, straffsanktionerade. *Lagrådet* har förordat att den nya regeln i samrådsparagrafen utformas på ett sådant sätt att man behåller den nuvarande ordningen och således begränsar straffsanktionen till de fall då särskilda föreskrifter om anmälningsskyldighet har meddelats. Regeringen konstaterar att förslaget till den nya regeln i samrådsparagrafen mottagits i stort sett positivt under remissbehandlingen av Miljöbalksutredningens förslag. De miljömässiga vinsterna skulle sannolikt minska betydligt med en regel utformad enligt *Lagrådets* förslag. Regeringen föreslår därför att den nya regeln skall vara utformad i enlighet med *lagrådsremissens* förslag.

Med anledning av en del remissynpunkter skall också följande sägas. De verksamheter och åtgärder som omfattas av samrådsparagrafen har normalt en mera begränsad omfattning och effekt än sådan verksamhet som omfattas av den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 §. Begreppen verksamhet och åtgärd i miljöbalkens samrådsparagraf innefattar huvudsakligen det som i naturvårdslagens motsvarande paragraf kallas arbetsföretag. Verkningarna av sådan verksamhet eller åtgärd är visserligen i huvudfallet begränsade lokalt men just där så pass ingripande att naturmiljön kan komma att ändras i strid med de mål som ställs upp i balken. Samrådsreglerna skall således fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för samrådsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter.

Vad gäller samrådsparagrafens placering i balken kan naturligtvis övervägas om den, såsom *Lagrådet* föreslagit, skall tas in sist i 7 kap. Detta kapitel innehåller dock huvudsakligen bestämmelser om områdesskydd. Samrådsparagrafens bestämmelser har mera avseende på olika slag av verksamheter i naturen. Paragrafen kan därför enligt regeringens mening lämpligen ingå i 12 kap. som i övrigt innehåller

bestämmelser om olika former av verksamheter och åtgärder, t.ex. Prop. 1997/98:45  
täktverksamhet och jordbruksverksamhet.

### *Jordbruksverksamhet*

När skötsellagen ersatte 1969 års jordhävdslag var huvudsyftet att brukningen av jordbruksmark skulle hålla viss minimistandard. För att motverka att brukningsvärd mark togs ur jordbruksproduktion innehöll lagen, med vissa undantag, tillståndsvång för nedläggning av jordbruk och för täkt av matjord på sådan mark. Sedan år 1990 räcker det med en anmälan till länsstyrelsen innan jordbruksmark tas ur drift (4 §). Av föregående avsnitt framgår att tillståndsplikten för matjordtäkt för annat ändamål än markinnehavarens husbehov kvarstår (5 §).

Av större miljörättsligt intresse är 6 a och 6 b §§ skötsellagen. I 6 a § föreskrivs att hänsyn skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. I paragrafens andra stycke bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om den hänsyn som sålunda skall tas. Enligt 6 b § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som skäligen kan fordras från miljöskyddssynpunkt om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhanteringen och växtodlingen. Regeringen har med stöd av skötsellagen bemyndigat Statens jordbruksverk att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket.

Miljöbalksutredningen har pekat på jord- och skogsbrukets stora inverkan på miljön. Hur dessa näringar bedrivs påverkar i hög grad bl.a. den biologiska mångfalden, kväveläckage och naturmiljöns utseende. Regeringens övervägande beträffande omfattningen av miljöbalken har redovisats tidigare. Därav framgår att mycket talar för att lagar om skötseln av de areella näringarna bör tas in i miljöbalken och att regeringen slutligen gjort bedömningen att nu smälta in skötsellagens regler i miljöbalken. I den lagen finns, enligt vad som har redovisats nyss, centrala bestämmelser med huvudsaklig inriktning på miljö- och naturskyddet och ett fåtal materiella bestämmelserna som är specifikt inriktade på näringen. Skötsellagens bestämmelser om anmälningsplikt när jordbruksmark tas ur drift har nära samband med samrådsregeln varför också dessa kan anses falla inom grunderna för miljöbalken. Som nyss har utvecklats ersätter balkens allmänna täktbestämmelser skötsellagens regler om täkt av matjord.

I anslutning till balkens täktregler och hänsynsregler för jordbruket införs bestämmelser som motsvarar naturvårdslagens reglering av den speciella åtgärden vilthägnad. Enligt 24 a § naturvårdslagen råder tillståndsvång för uppförande av vilthägn. Reglerna har sin grund i behovet av skydd för friluftslivet och för naturmiljön. Genom att regler om vilthägn otvivelaktigt rör verksamhet i naturen och har visst samband med jordbruksverksamhet och den allmänna samrådsbestämmelsen är de inte främmande i detta sammanhang. Bestämmelser som har karaktären

av omprövningsregler beträffande vilthägn bör dock i enlighet med *Lagrådets* förslag placeras i anslutning till huvudreglerna om omprövning i 24 kap. miljöbalken. Vissa remissinstansers förslag att kommun skall ges befogenhet att besluta om vilthägn är enligt regeringens mening rimligt och bör genomföras.

#### 4.18 Genteknik

**Regeringens bedömning:** Gentekniken har revolutionerat den naturvetenskapliga och medicinska grundforskningen och har lett till ett betydande antal tillämpningar inom det biomedicinska området. Den utgör även ett redskap för att minska skador på miljön. Också livsmedelsförsörjningen skulle kunna förbättras med gentekniken. Samtidigt kan det inte uteslutas att den innebär risker. Fel utnyttjad kan den utgöra ett hot mot människors hälsa och miljön. Gentekniken reser dessutom grundläggande etiska frågor om människans rätt att påverka andra organismer.

**Skälen för regeringens bedömning:** Gentekniken har utvecklats snabbt under de senaste årtiondena och har skapat möjligheter till nya lösningar inom en rad olika områden, bl.a. hälsovården, miljövården och jordbruket. Den har fått stor betydelse vid framtagandet av mediciner och kan även få det för nedbrytning av miljögifter samt för framtagandet av förädlade växter i jordbruket. Samtidigt reser gentekniken grundläggande etiska frågor om människans rätt att påverka djur och natur. Dessutom aktualiseras frågan om vilka risker som framställningen och användningen av genetiskt modifierade organismer kan föra med sig och om dessa risker är godtagbara. Människan har visserligen sedan mycket lång tid ändrat egenskaper hos djur och växter både genom successiv anpassning till människans användning och genom traditionell förädling och avel. Dessa processer har genom årtusenden lett till betydande förändringar i kulturväxternas och husdjurens arvs massa. Oftast är detaljerna i dessa förändringar okända. Gentekniken innebär emellertid att det nu finns möjlighet att med bättre precision tillföra djur och växter helt nya egenskaper bl.a. genom att föra över artfrämmande gener. Det går t.ex. att flytta gener mellan helt obesläktade organismer och till och med mellan djur och växter. Det är svårt att förutse vad denna utveckling kan leda till.

##### *Gentekniken och dess risker*

Bioteknik brukar beskrivas som användande eller utvecklande av tekniker som använder organismer eller delar av organismer för att producera eller förbättra varor eller tjänster. Organismer är biologiska enheter som kan föröka sig eller föra över genetiskt material.



Genteknik är ett metodområde inom biotekniken. Bioteknik definieras, enligt rekommendationer inom European Federation for Biotechnology, som en syntes av biokemi, mikrobiologi och processteknologi i syfte att tekniskt utnyttja egenskaper hos mikroorganismer, cell- och vävnadskulturer och cellbeståndsdelar. Med hjälp av gentekniken kan t.ex. vetenskapen och näringslivet bedriva ett systematiskt förädlingsarbete på molekylär nivå och föra över enskilda gener som förmedlar vissa egenskaper. På så vis kan organismer utrustas med nya egenskaper som inte förekommer normalt i naturen. Egenskaperna kan hämtas även från andra organismer än den egna arten. En utförligare redogörelse för gentekniken lämnas i regeringens proposition Lag om genetiskt modifierade organismer (prop.1993/94:198) och i Genteknikberedningens betänkande Genteknik – en utmaning (SOU 1992:82).

De eventuella riskerna med gentekniken är förknippade med den ursprungliga organismen, med resultatet av förändringen och med den förändrade organismens interaktion med miljön. Mot bakgrund av den långa rad av exempel på negativa ekologiska effekter av utsättningar av naturliga organismer utanför deras naturliga utbredningsområde är det en allmän uppfattning att stor försiktighet likväl är påkallad vid utsättning av genetiskt modifierade organismer. Hittillsvarande utsättningar i miljön av genetiskt modifierade organismer har dock inte lett till några kända negativa miljökonsekvenser. Det bör dock framhållas att huvuddelen av de hittills gjorda utsättningarna har rört lantbruksgrödor utan egentlig förmåga att överleva utanför åkermarken.

Att i en organism föra in en i laboratorium skapad DNA-sekvens eller en främmande gen från en obesläktad organism kan från evolutionär och ekologisk synpunkt innebära något principiellt nytt. Vetenskapen vet ännu inte säkert hur överlevnadsförmågan påverkas av genförändringen. Det är inte heller klarlagt vilka konsekvenser som kan uppstå om ett genutbyte skulle ske mellan en genetiskt modifierad organism och en organism som förekommer i naturen.

Det finns dessutom en risk att gentekniken, liksom all utveckling av moderna sorter, leder till en utarmning av den biologiska mångfalden. Sedan länge pågår en process där traditionella sorter slås ut av modernare material som ger en bättre avkastning. Enligt konventionen om biologisk mångfald som antogs i Rio år 1992 skall användningen av biotekniken ske på ett ansvarsfullt sätt. Konventionen ställer också krav på reglering, hantering och kontroll av de risker som är förenade med användningen och frisläppandet av genetiskt modifierade organismer.

#### *EG-direktiv avseende genetiskt modifierade organismer*

Mot bakgrund av de potentiella risker för hälsa och miljö som hanteringen av genetiskt modifierade organismer kan innebära har EU:s råd antagit två direktiv på området. Det ena avser innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer och det andra avser avsiktlig utsättning av alla genetiskt modifierade organismer. Direktivet om innesluten användning är av minimikaraktär, vilket innebär att strängare

regler kan föreskrivas i de olika medlemsländerna, medan direktivet om avsiktlig utsättning är ett harmoniseringsdirektiv, vilket innebär att nationella regler inte får gå längre i kraven än direktivet om det skulle störa den gemensamma marknadens funktioner.

Det pågår för närvarande en revideringsprocess inom EU rörande de båda direktiven.

#### Rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer

Med innesluten användning avses i direktivet en verksamhet där mikroorganismer modifieras genetiskt eller där sådana genetiskt modifierade mikroorganismer odlas, förvaras, används, transporteras, destrueras eller bortskaffas och där fysiska hinder eller en kombination av fysiska, kemiska eller biologiska hinder används för att begränsa dessa mikroorganismers kontakt med allmänheten och miljön.

Med en genetiskt modifierad mikroorganism avses en mikroorganism vars genetiska material har förändrats på ett sätt som inte inträffar naturligt vid parning och/eller naturlig rekombination. Begreppet rekombination betyder inom gentekniken, enligt Nationalencyklopedin, omgruppering av arvsmassan.

I inledningen till direktivet om innesluten användning anges de syften som skall ligga till grund för tillämpningen av bestämmelserna.

Det sägs att enligt Romfördraget skall gemenskapens åtgärder i miljöfrågor grundas på principen om förebyggande verksamhet och ha som mål att bevara, skydda och förbättra miljön och att skydda människors hälsa.

Det sägs också att en innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer bör ske på ett sådant sätt att deras möjliga negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön begränsas och att vederbörlig uppmärksamhet ägnas åt olycksförebyggande åtgärder och av-fallskontroll.

Vidare anges det vara nödvändigt att det vidtas gemensamma åtgärder för att utvärdera och reducera de potentiella risker som uppstår i all verksamhet som innefattar innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer, och att fastställa lämpliga villkor för användningen.

Som en generell regel för innesluten användning gäller att alla lämpliga åtgärder skall vidtas för att undvika negativa effekter på människors hälsa och miljön.

För att kunna avgöra vad som är lämpliga åtgärder i det enskilda fallet skall användaren göra en förhandsbedömning av riskerna. Verksamheterna delas in i två typer. Den ena, A-verksamhet, avser undervisning, forskning och utveckling eller icke-industriell eller icke-kommersiell verksamhet av liten omfattning. Den andra, B-verksamhet, avser övrig verksamhet. Dessutom delas de genetiskt modifierade mikroorganismerna in i två grupper varav den ena, I, omfattar genetiskt modifierade mikroorganismer med låg risk för skador på människors

hälsa och miljön och den andra, II, omfattar övriga genetiskt modifierade mikroorganismer.

Beroende på klassificeringen gäller olika bestämmelser. Det rör sig om skyldighet att föra protokoll, anmälningsskyldighet och tillståndsplikt.

Direktivet är, som tidigare har nämnts, under omarbetning inom EU och rådets beslut förväntas inom kort. Revideringen syftar till att förenkla de administrativa provningsrutinerna med bibehållen säkerhet.

#### Rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön

Direktivet om avsiktlig utsättning är tillämpligt på alla typer av genetiskt modifierade organismer, alltså även djur och växter och inte bara mikroorganismer. I direktivet anges dock att det inte bör omfatta organismer som har erhållits med vissa metoder för genetiska förändringar vilka på vedertaget sätt har använts i ett antal tillämpningar och vilka under en längre tid inte har visat sig medföra säkerhetsproblem. Att en organism är genetiskt förändrad betyder även här att det genetiska materialet har förändrats på ett sådant sätt som inte förekommer naturligt genom parning eller naturlig rekombination. Begreppet rekombination betyder inom gentekniken, enligt Nationalencyklopedin, omgruppering av arvsmassan.

Med avsiktlig utsättning avses varje form av avsiktligt införande av genetiskt modifierade organismer eller en kombination av genetiskt modifierade organismer i miljön utan någon särskild inneslutning.

I inledningen till detta direktiv anges att olikheterna mellan de regler som medlemsstaterna för närvarande tillämpar eller förbereder och som avser utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön kan skapa ojämlika konkurrensvillkor eller handelshinder för produkter som innehåller organismer och därmed påverka den gemensamma marknadens funktion.

Det sägs vidare att det därför är nödvändigt att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på detta område. Åtgärder för att närma medlemsstaternas bestämmelser till varandra i syfte att upprätta en fungerande inre marknad bör i den utsträckning åtgärderna avser skyddet för människors hälsa och säkerhet samt miljö- och konsumentintressen utformas så att en hög skyddsnivå upprätthålls inom hela gemenskapen.

Av direktivets inledningsbestämmelser framgår att miljöriskerna skall bedömas i varje enskilt fall innan utsättning sker. Utsättningen bör ske steg för steg, varvid inneslutningen minskar och utsättningens omfattning ökar undan för undan. En utvärdering skall ske av varje steg och visa att nästa steg är försvarbart. Innan en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer släpps ut på marknaden skall den gå igenom fältförsök inom ramen för forskning och utveckling.

Direktivets artiklar är uppdelade i fyra avsnitt. Del A innehåller allmänna bestämmelser, del B handlar om avsiktlig utsättning för forsknings- och utvecklingsändamål och för varje annat ändamål än att släppa ut på marknaden, del C innehåller regler om att släppa ut på

marknaden och del D innehåller sekretessbestämmelser och vissa förfaranderegler för kommissionen.

För verksamhet enligt del B och C krävs tillstånd. Ett förenklat förfarande kan komma ifråga beträffande verksamheter enligt del B om tillräckliga erfarenheter om utsättningen av sådana genetiskt modifierade organismer redan har vunnits.

För verksamhet enligt C krävs att samtliga medlemsstater i EU får möjlighet att invända mot att produkten släpps ut på marknaden. Reser någon sådan invändning skall kommissionen fatta beslut sedan medlemsstaterna röstat enligt förfarandet i direktivets artikel 21. I vissa fall skall kommissionen hänskjuta frågan till Rådet för avgörande. En medlemsstat kan också tillfälligt begränsa eller förbjuda användningen av en produkt. Även dessa frågor lämnas över till kommissionen för avgörande.

Inom EU pågår ett arbete med att revidera direktivet. Ett förslag till ändring av direktivet har nyligen beslutats av Kommissionen.

### *Gentekniklagen*

Genom lagen (1994:900) om genetiskt modifierade produkter införlivades de två EG-direktiven om genteknik (prop. 1993/94:198, bet. 1993/94:JoU29, rskr. 1993/94:391). Bestämmelserna i gentekniklagen om utredningar om bedömning av skador och tillstånd för avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden trädde i kraft den 1 januari 1995. I övrigt trädde lagen i kraft redan den 1 juli 1994. Dessförinnan reglerades användningen av genetiskt modifierade organismer och andra organismer, liksom produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer, i olika lagar beroende på tillämpningsområde. Dessa lagar gäller numera vid sidan om gentekniklagen.

Lagen om genetiskt modifierade organismer innehåller grundläggande och övergripande bestämmelser om bl.a. tillståndskrav och tillsyn. Mer detaljerade bestämmelser ges i förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer och myndighetsföreskrifter. Skälen till att regeringen valde denna lösning var enligt propositionen huvudsakligen dels att en övergripande lagstiftning ger lagtekniska och systematiska fördelar med avseende på genomförandet av gällande EG-direktiv, dels att det med en övergripande lagstiftning är lättare att bilda sig en uppfattning om vilka regler som gäller för gentekniken och att få en enhetlig praxis.

Fackmyndigheterna fick dock behålla ansvaret för kontrollen av genetiskt modifierade organismer. Ansvaret för prövning av tillståndsansökningar och anmälningar och tillsyn ligger för närvarande enligt genteknikförordningen på sju olika myndigheter. Dessa är Arbetarskyddsstyrelsen, Fiskeriverket, Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Läkemedelsverket och Statens livsmedelsverk. Naturvårdsverket har dessutom en samordnande funktion. Trots fackmyndigheternas ansvar kan regeringen förbehålla sig avgörandet om en invändning mot ansökan skall göras när det gäller

ansökan om tillstånd till utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer som görs i ett annat EU-land.

En nämnd, Gentekniknämnden, inrättades och kom att ersätta Delegationen för hybrid-DNA-frågor. Nämnden har till uppgift att följa utvecklingen på genteknikområdet, bevaka de etiska frågorna och ge råd om användning av gentekniken.

I gentekniklagen finns ett allmänt tillståndskrav för avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och för utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av sådana organismer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har bemyndigats att meddela föreskrifter om tillståndskrav för innesluten användning av genetiskt modifierade organismer. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter, men inte bemyndigat någon myndighet att meddela föreskrifter.

Regeringen konstaterade i propositionen att det bland allmänheten finns en oro för att nya och uppenbart oetiska användningar av gentekniken inte skall uppmärksammas i tid. Regeringen fann det betydelsefullt att regelsystemet utformades så att etiska bedömningar ingår som ett naturligt moment i den fortlöpande kontrollen av den gentekniska verksamheten och föreslog att lagen om genetiskt modifierade organismer skulle innehålla bl.a. en regel om att en etisk bedömning skall ske vid tillståndsgivningen.

Gentekniklagen innebär således att tillstånd till avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer får meddelas endast om verksamheten är etiskt försvarbar. Att etiska hänsyn skall tas även vid innesluten användning följer av lagens allmänna aktsamhetsregel. Den etiska bedömningen skall utgöra en viktig del av den fortlöpande kontrollen av den gentekniska verksamheten i stort. Hänsyn skall tas till konsument- och djurskyddsintressen liksom hälso- och miljöaspekter. Utgångspunkterna vid den etiska kontrollen är således också till stor del av miljökaraktär.

### *Internationell utblick*

Kunskapen växer nu snabbt inom genteknikområdet. Det har gjorts många avsiktliga utsättningar. De marknadsgodkända produkterna är däremot få. Innesluten användning av genetiskt modifierade organismer leder inte heller alltid till en produkt som släpps på marknaden.

Den kanske mest omfattande användningen av genteknik hittills är som hjälpmedel inom medicinsk och naturvetenskaplig forskning. Genteknik har använts för läkemedelsframställning i cirka 15 år. I Sverige finns knappt 30 inregistrerade preparat. Flera nya preparat håller på att tas fram.

Utöver läkemedelstillverkning har gentekniken sannolikt kommit längst inom växtförädling.

Inom genteknikområdet är USA det ledande landet. Detta gäller på växtsidan såväl som inom det biomedicinska området. Andra länder med betydande verksamhet inom växtområdet är Canada och Kina. Fram t.o.m. 1996 hade, globalt sett, cirka 5 000 fältförsök med genetiskt modifierade växter avslutats eller påbörjats. USA hade fram t.o.m. oktober 1997 godkänt 27 ansökningar om utsättning av genetiskt modifierade växter för kommersiell odling. Japan hade vid samma tidpunkt godkänt 13 ansökningar och i Sydamerika hade Argentina godkänt en herbicidtolerant sojaböna för kommersiell odling.

Det har skett många avsiktliga utsättningar inom EU och även inom Sverige. Någon produkt har ännu inte marknadsförts i Sverige, men kan snart förväntas på den svenska marknaden, nämligen inledningsvis raps för utsädesproduktion.

Sverige har haft en generellt strikt inställning till marknadsgodkännande av produkter bestående av genetiskt modifierade organismer och ställt höga krav på att producenten skall kunna visa att det inte föreligger några risker för människors hälsa och miljön. Några produkter har godkänts för utsläpp på EU:s marknad enligt direktiv 90/220 EEG. Det gäller genetiskt modifierade grödor (majs, raps, rosésallad, sojaböna och tobak) och två vacciner. Sverige har röstat emot marknadsgodkännandet av flera av dessa produkter på grund av att de långsiktiga miljöeffekterna av herbicidresistens (soya, raps) och insektsresistens (majs) inte varit klargjorda i tillräcklig omfattning. I fråga om den marknadsgodkända rosésalladen anmälde Sverige inga invändningar eftersom det inte bedömdes att odling skulle utgöra någon risk för människors hälsa eller miljön.

De till konventionen för biologisk mångfald anslutna länderna har i november 1995 beslutat att arbeta fram ett särskilt protokoll för säker hantering av genetiskt modifierade organismer. Förhandlingarna om protokollet skall vara avslutade år 1998.

#### 4.18.1 Gentekniklagens bestämmelser arbetas in i miljöbalken

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i lagen om genetiskt modifierade organismer skall inarbetas i miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Kristianstads län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* tillstyrker förslaget. Universitetet anser att det är en klar förbättring att reglerna förs in i miljöbalken, men uttrycker viss osäkerhet vad gäller reglernas förenlighet med EU-direktivet om avsiktlig utsättning. *Lund universitet* anser att det är tveksamt om reglerna hör hemma i miljöbalken men anser att det saknas anledning att direkt avstyrka förslaget. *Sveriges Lantbruksuniversitet* motsätter sig att gentekniklagen arbetas in i balken och anser att gentekniken bör beaktas

som *en* av flera tekniker som utnyttjas för genetisk modifiering och därför inte bör regleras särskilt.

**Skälen för regeringens förslag:** Inledningsvis kan slås fast att lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer inte reglerar genteknikens användning på människor. Den reglerar inte heller t.ex. skadeståndsansvar vid användningen av genetiskt modifierade organismer eller immaterialrättsliga frågor. Gentekniklagen innehåller inte några föreskrifter av rent civilrättslig karaktär som i sig skulle kunna försvåra att den arbetas in i miljöbalken.

Vad gäller *Lantbruksuniversitetets* invändning kan konstateras att riksdagen redan genom att anta gentekniklagen har tagit ställning till frågan om att gentekniken skall regleras särskilt och således särskiljas från övriga tekniker.

Lagens första uttryckliga syfte är att skydda människors och djurs hälsa och miljön. Skälet är de ekologiska risker som är förknippade med gentekniken. Kvalificerade ekologiska bedömningar är nödvändiga för att avgöra riskerna för hälsan och miljön med användning och utsättning av genetiskt modifierade organismer samt med att produkter som innehåller eller består av sådana organismer släpps ut på marknaden. Enligt gentekniklagen skall försiktighetsprincipen tillämpas. Hänsyn skall tas redan till risken för skador på miljön. All verksamhet skall föregås av en utredning som kan läggas till grund för en tillfredsställande bedömning av vilka hälso- och miljöskador som organismerna kan förorsaka. Vidare skall enligt det allmänna aktsamhetskravet alltid de åtgärder vidtas och den försiktighet i övrigt iakttas som behövs för att undvika negativa effekter på människors och djurs hälsa och miljön.

Det andra uttryckliga syftet i gentekniklagen är att säkerställa att etiska hänsyn tas. Detta motiveras av att det nu är svårt att förutse vad den gentekniska utvecklingen, som medför en möjlighet för människan att ändra på naturen, kan leda till. Det bör ankomma på staten att se till att verksamhetsutövaren tar etiska hänsyn i denna verksamhet och att endast etiskt försvarbar verksamhet tillåts. I propositionen om gentekniklagen uttalade dåvarande regeringen, i linje med vad som anfördes i prop. 1993/94:30 om en strategi för biologisk mångfald, att naturen har ett skyddsvärde. Regeringen utvecklade detta och anförde att människan har rätt att förändra och bruka naturen, men samtidigt är det hennes ansvar att förhindra allvarliga rubbningar i de ekologiska systemen. Människans rätt är kopplad till ett moraliskt ansvar.

Miljöbalkens mål enligt 1 kap. 1 § är att skydda människors hälsa och miljön. I sistnämnda uttryck inbegrips även djurpopulationers – men inte enskilda djurs – hälsa. Det är i den betydelsen begreppet djurs hälsa används i gentekniklagen. En etisk dimension är särskilt uttryckt i paragrafen genom att det anges att naturens skyddsvärde och människans förvaltaransvar skall beaktas. Gentekniklagens båda syften ryms således väl inom miljöbalkens mål och motiverar att bestämmelserna inlemmas i miljöbalken.

Också *Lagrådet* anser att hälso- och miljöskyddssyftet i gentekniklagen i och för sig kan tala för att bestämmelserna inarbetas i miljöbalken och att syftet att säkerställa att etiska hänsyn tas kan sägas vara

implicerat i grundsatsen om naturens skyddsvärde och människans förvaltaransvar. Lagrådet har emellertid framhållit att det skulle kunna få oönskade konsekvenser när det gäller tillämpningen av andra delar av balken om de etiska aspekterna lyfts fram genom särregler i ett kapitel om genteknik. Att det enligt förslaget skall tas "särskilda" etiska hänsyn undanröjer enligt Lagrådet knappast problemet, särskilt som – förståeligt nog – någon bestämning inte görs i lagtexten av vad dessa hänsyn innebär och motiven inte ger särdeles klara besked därom.

Regeringen är för sin del inte beredd att instämma i Lagrådets bedömning. Även om frågor som rör skyddet för människors hälsa och miljön inrymmer etiska aspekter, gör sig de etiska frågorna särskilt påmind vid genteknisk verksamhet. Många hyser farhågor för de negativa konsekvenserna som forskningen och utvecklingen i övrigt inom gentekniken kan föra med sig. Med gentekniken finns nu möjligheten att snabbt och med stor precision tillföra växter och djur artfrämmande gener. Detta reser naturligtvis grundläggande etiska frågor om människans rätt att förändra naturen. Med hänsyn till detta anser regeringen det berättigat att i ett kapitel om genteknik särskilt betona den etiska hänsynen, även om sådana aspekter också annars är förenade med skyddet för människors hälsa och miljön. En sådan reglering torde enligt regeringens bedömning inte medföra några större problem när det gäller tillämpningen av balkens övriga bestämmelser.

I anslutning till det sagda har *Lagrådet* pekat på att de bestämmelser i genteknikkapitlet som speglar syftet att säkerställa att etiska hänsyn tas har utformats så att de kan uppfattas ge ökad tonvikt åt etikaspekterna jämfört med vad som gäller för närvarande. Lagrådet framhåller särskilt att det föreslagna uttrycket "särskilda etiska hänsyn" kan ge en sådan föreställning, liksom det förhållandet att bestämmelserna, i motsats till dem i gentekniklagen, upptas i särskilda paragrafer.

Regeringen vill med anledning härav poängtera att någon sådan ändring inte är åsyftad. Syftet är endast, som nyss har sagts, att betona den etiska aspekten när det gäller gentekniken. Uttrycket "särskilda" framför etiska hänsyn har valts för att förhindra motsatsslutet att balken i övrigt inte skulle bygga på etiska överväganden. Uttrycket avser inte att markera att de etiska hänsynen har en i grunden annan innebörd i detta kapitel jämfört med balken i övrigt. Någon ändring i förhållande till gentekniklagen är inte avsedd.

En annan fråga som har tagits upp i detta sammanhang är hur bestämmelsen om etiska hänsyn förhåller sig till rådets direktiv om avsiktlig utsättning. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har uttryckt en viss tvekan härför och framhållit att direktivet saknar uttryckliga regler om etiska bedömningar.

Även *Lagrådet* tar upp detta förhållande. Lagrådet anför bl.a. att det i remissen förda argumentet att en prövning utifrån direktivets hälso- och miljöskyddssyfte också måste innefatta hänsyn till etiska aspekter är en sak; en annan är i vilken utsträckning rent etiska hänsyn kan tillåtas bli avgörande vid en sådan prövning som skall göras enligt direktivet. Lagrådets uppfattning är att frågan om den föreslagna integreringen i miljöbalken är delvis mer komplex än vad som framgår av



lagrådsremissen. Lagrådet menar att det skulle ha varit värdefullt om remissen hade belyst vilken tyngd etiska hänsyn ges i lagstiftningen i några andra EU-länder. Skulle det vid en sådan redovisning framkomma att synsättet i etikfrågan enligt svensk rätt inte skiljer sig väsentligt från det som kommer till uttryck inom EU bör det, enligt Lagrådet, inte finnas vidare betänkligheter av här diskuterad orsak. I motsatt fall, anför Lagrådet, förstärks naturligtvis tveksamheterna mot att inordna gentekniklagens bestämmelser i miljöbalken.

För det första måste det slås fast att den nu aktuella frågeställningen inte enbart hänger samman med frågan om huruvida gentekniklagens bestämmelser skall inarbetas i miljöbalken. Kravet på etiska hänsyn i samband med genteknisk verksamhet gäller redan i Sverige och har gällt under hela vårt medlemskap i den europeiska unionen. Utgångspunkten för detta är synsättet att skyddet för människors hälsa och miljön förutsätter etiska och moraliska ställningstaganden och att kravet på etiska hänsyn därför är förenligt med direktivet. I Sverige har hittills rått en stor enighet om att tillämpningen av gentekniken måste vara etiskt försvarbar. Även andra nordiska länder har krav på etiska hänsyn eller liknande krav. Inom EU pågår som tidigare har nämnts ett revideringsarbete rörande direktivet om avsiktlig utsättning. I det arbetet för Sverige linjen att krav på etiska hänsyn skall skrivas in i direktivet. Det är mot denna bakgrund som regeringen i lagrådsremissen har föreslagit att lagens bestämmelser inbegripet dess krav på etiska hänsyn skall inarbetas i miljöbalken. Jordbruksutskottet har härefter i ett betänkande om genteknik (1997/98:JoU6) utgått från att regeringen verkar för att uppfattningen att en prövning utifrån direktivets syfte att skydda hälsa och miljö omöjlig kan göras frikopplat från hänsynstagande till moraliska normer och miljöpolitik, accepteras i internationella sammanhang. Vad Lagrådet har anfört i denna fråga föranleder därför inte regeringen att ändra sitt ställningstagande.

Om gentekniklagens bestämmelser enligt regeringens förslag skall inarbetas i miljöbalken, anser regeringen att balken – liksom gentekniklagen – skall innehålla de grundläggande och övergripande bestämmelserna för gentekniken och att mer detaljerade bestämmelser bör ges i förordningsform. Miljöbalksutredningen skall i ett kommande betänkande lämna förslag på förordning med stöd av bemyndigandena i miljöbalken om genteknik.

#### 4.18.2 Märkningskrav införs

**Regeringens förslag:** Den som släpper ut en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer på marknaden skall enligt vad regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer märka produkten. Detta gäller även om produkten är avsedd för innesluten användning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans avstyrker förslaget om märkning. *Statens livsmedelsverk* liksom *Länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* tillstyrker förslaget men noterar att direktivet om avsiktlig utsättning saknar regler om att medlemsstaterna skall eller får införa generella föreskrifter om märkning. Också Jordbruksverket framför liknande anmärkningar, men anger att om behov av urskiljning av aktuella produkter föreligger bör sådana behov tillgodoses. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* tillstyrker förslaget med motsvarande anmärkning. Universitetet anser vidare att samordningen kunde ha drivits längre när det gäller reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar och produktvalsprincipen. *Landskrona kommun* anser att tillståndsprövningen bör föregås av en miljökonsekvensbeskrivning där allmänhet och organisationer har möjlighet att delta. *Miljöförbundet Jordens vänner* anser att förbud skall införas mot avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer samt mot användning/försäljning av jordbruks- och livsmedelsprodukter som innehåller, består av eller tillverkats med hjälp av genetiskt modifierade organismer samt att ansvarsförhållandena för oväntade konsekvenser skall framgå av lagstiftningen. Även förbundet är kritiskt till att reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar inte gäller gentekniken.

**Skälen för regeringens förslag.** I direktivet om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön anges i artikel 11 att i den anmälan som skall föregå ett utsläppande skall bl.a. ett förslag till märkning lämnas. Märkningen skall uppfylla de krav som fastställs i bilaga III till direktivet. Bilagan har nyligen ändrats genom Kommissionens direktiv 97/35/EG av den 18 juni 1997. I bilagan sägs att på en etikett eller i ett bifogat dokument skall information tillhandahållas om att produkten innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer. I fråga om produkter som släpps ut på marknaden i blandningar med organismer som inte har modifierats genetiskt är det tillräckligt att ange att genetiskt modifierade kan förekomma i produkten.

Kommissionen presenterade den 24 juli 1997 riktlinjer som innebär att produkter som består av, innehåller eller härstammar från genetiskt modifierade organismer skall märkas genom hela kedjan från producent till slutkonsument. Märkningen skall enligt riktlinjerna förse konsumenterna med entydig, korrekt och objektiv information om produktens innehåll.

Krav på märkning finns också i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 av den 27 januari 1997 om nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser. Enligt förordningen krävs bl.a. hälsoriskvärdering och miljöriskbedömning innan ett nytt livsmedel kan godkännas för att släppas ut på marknaden. Förordningen är bl.a. tillämplig på livsmedel som framställts av genetiskt modifierade organismer men inte innehåller några sådana organismer. Märkningskrav gäller om s.k. nya livsmedel enligt förordningen innehåller ämnen som inte finns i en redan förekommande, jämförbar produkt och som kan ha effekter på hälsan hos vissa befolkningsgrupper eller om etiska betänkligheter kan

framföras mot dessa ämnen. Innehåller ett livsmedel genetiskt modifierade organismer skall detta alltid anges.

Jordbruksutskottet uttalade i sitt betänkande om genteknik (1995/96:JoU11, rskr. 1995/96:243) att det grundläggande kravet från svensk sida bör vara att det genom märkning tydligt framgår att en produkt innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer. Utskottet pekade på att behovet av märkning är särskilt stort när det gäller livsmedel, men att det även beträffande andra produkter är rimligt att kräva märkning. Om ett livsmedel har framställts med hjälp av genetiskt modifierade organismer är det enligt utskottet i de flesta fall angeläget att konsumenterna får kännedom om detta förhållande genom märkning. Utskottet överlämnade till regeringen att med utgångspunkt i det anförda närmare bestämma formerna för och omfattningen av märkningskravet. Utskottet förutsatte att regeringen driver märkningsfrågan i internationella sammanhang.

Regeringen anser att det är rimligt att den som på marknaden möter produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer alltid får vetskap om den genetiska modifieringen. Regeringen avser om det bedöms nödvändigt med ytterligare klargöranden inom EU att driva utvecklingen inom EU i denna riktning.

Regeringen konstaterar att det i dag enligt gentekniklagen finns en generell möjlighet att i enskilda fall förena tillstånd till utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer med villkor om att märkning sker. Regeringen anser emellertid att det inte är tillräckligt att ett produktinformationskrav framgår endast som ett villkor i ett enskilt tillstånd utan att det bör finnas ett allmänt krav på märkning. Detta är också Miljöbalksutredningens uppfattning och det har inte motsagts av remissinstanserna. Det är därför lämpligt att i miljöbalken öppna en möjlighet för regeringen att föreskriva om märkning men att konstruera bemyndigandet så att omfattningen och utformningen av märkningskravet bestäms närmare när bemyndigandet används.

Ett märkningskrav bör därför införas, om regeringen så föreskriver, för alla produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer och som släpps ut på marknaden. Detsamma bör gälla om produkten är avsedd för innesluten användning. Bemyndigandet bör gälla även den myndighet regeringen bestämmer.

### *Inga ytterligare förändringar*

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser i sitt remissvar att samordningen i balken bör drivas längre och att reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar bör användas vid utsättande i naturen. Liknande synpunkter framförs även av *Landskrona kommun* och *Miljöförbundet Jordens vänner*. Det utredningsförfarande som föreslås i balkens kapitel om genteknisk verksamhet har sin grund i direktivet om avsiktlig utsättning, som är ett harmoniseringsdirektiv. Det innebär att Sverige nu inte kan införa krav på miljökonsekvensbeskrivningar (se

vidare avsnitt 4.11.3). Regeringen anser dock att bredare ekologiska bedömningar bör kunna göras inom ramen för EG:s direktiv. Sverige verkar därför för att direktivet skall ändras för att ge utrymme härför.

Universitetet tar i detta sammanhang också upp produktvalsprincipen. Principen är dock en användarregel och är därför inte aktuell i detta avsnitt (se vidare avsnitt 4.8.7 om produktvalsprincipen).

Reglerna om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av sådana organismer har i stort sett harmoniserats i EU. Det finns därför inga möjligheter att på nationell nivå införa de förbud Jordens vänner efterlyser i sitt remissvar. Vad gäller produkter som har framställt med hjälp av genetiskt modifierade organismer utan att innehålla eller bestå av sådana organismer omfattas de inte av den föreslagna regleringen. Det är bl.a. som hjälp vid livsmedelsframställning som sådana organismer används. Som nyss har framgått har inom EU antagits en ny förordning om livsmedel och livsmedelsingredienser där dessa frågor kommer upp. Regeringen behandlar därför inte frågan här.

Regeringen har inte heller funnit några skäl att i detta sammanhang, som Jordens vänner anför, ytterligare reglera ansvarsförhållanden. Vissa ansvarsregler finns i 29 kap. miljöbalken och därutöver gäller skadeståndslagen (1972:207). Det finns även andra lagstiftningar som vid sidan om balken är tillämpliga på genteknisk verksamhet, t.ex. produktsäkerhetslagen (1988:1604).

Erfarenheterna av lagen om genetiskt modifierade organismer är begränsade. Lagen har varit i kraft sedan den 1 juli 1994 och vad gäller de bestämmelser som reglerar utredningar om bedömning av skador samt tillstånd för avsiktlig utsättning och utsläpp på marknaden sedan den 1 januari 1995. Erfarenheterna av hur aktsamhetskrav och utredningar om skador har tillämpats är i huvudsak hänförliga till den verksamhet som har funnits före gentekniklagen, främst inom läkemedelsindustrin och vid växtförädling.

Förhållandevis kort tid har således förflutit sedan riksdagen tog ställning till propositionen om införande av lagen om genetiskt modifierade organismer. Utvecklingen av gentekniken och erfarenheterna sedan lagens ikraftträdande ger inte vid handen att det finns skäl att nu ändra de materiella reglerna i gentekniklagen utöver vad nyss har föreslagits av regeringen. Till detta kommer den omständigheten att direktiven är under revidering inom EU och Sverige i dessa sammanhang för fram och driver frågor av betydelse för skyddet för människors hälsa och miljön.

### *Myndigheternas ansvarsområden*

Jordbruksutskottet uttalade i sitt betänkande om genteknik (1995/96:JoU11, rskr. 1995/96:243) med anledning av två motioner att regeringen bör göra en översyn av ansvarsfördelningen mellan de i genteknikförordningen utpekade sju myndigheterna som svarar för föreskrifter, tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen om genetiskt

modifierade organismer. Regeringen har nyligen tillsatt en kommitté med uppgift att utreda bioteknikens roll i samhället. Enligt utredningens direktiv Biotekniken i samhället - möjligheter och risker (dir.1997:120) skall kommittén även granska den nuvarande myndighetsorganisationen för tillsyn, tillståndsgivning och information samt lämna förslag till nya arbetsformer. Uppdraget skall enligt direktiven redovisas till regeringen senast den 1 juni år 2000. Ett delbetänkande avseende Genteknik-nämndens uppgifter och sammansättning skall lämnas den 1 november 1998. Regeringen lämnar därmed frågan tills vidare.

#### 4.19 Gemensamma regler om kemiska produkter och biotekniska organismer

##### 4.19.1 Samordning av regler om kemiska produkter och biotekniska organismer

**Regeringens förslag:** Reglerna om kemiska produkter och förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel samordnas i balken och får ökad konkretisering och mindre ramlagskaraktär än tidigare. Reglerna skall utökas till att omfatta alla biotekniska organismer.

Höga krav skall ställas på den som tillverkar och saluför kemiska produkter och biotekniska organismer. Skyldighet att informera när nya uppgifter om skadliga effekter kommer fram införs i balken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen använde dock beteckningen biotekniska produkter i stället för biotekniska organismer som regeringen förordar.

**Remissinstanserna:** *Kemikalieinspektionen* har tillstyrkt förslaget i stort med vissa ändringsförslag beträffande reglerna om bekämpningsmedel. *Arbetskyddsstyrelsen* har haft vissa lagtekniska synpunkter. *Riksantikvarieämbetet* har påpekat att vissa kemiska produkter som innehåller lösningsmedel måste få användas för att kunna bevara vissa kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål. *NUTEK* anser att formuleringen "de uppgifter som behövs" i paragrafen om produktinformation bör specificeras ytterligare i lagtexten. *Landskrona kommun* anser att det är motiverat att reglera kemiska och biotekniska produkter tillsammans eftersom de ofta har en parallell användning. *Konsumentverket* har ställt sig frågande till förslaget att sammanföra reglerna om bioteknik och kemiska produkter i ett kapitel. Regleringen om biotekniska produkter bör enligt verket ligga närmare genetiskt modifierade organismer än kemiska produkter vad gäller t.ex. etiska bedömningar. Verket betonar också vikten av att märkning skall vara tydlig. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* ifrågasätter definitionen av kemisk produkt och att "annan vara än en kemisk produkt" inte definieras i lagtexten. Även *Landskrona kommun* är kritisk och vill att bestämmelserna i kapitlet skall tillämpas på alla hälso- och

miljöfarliga varor på sätt som gällde enligt lagen som föregick LKP. *Stockholms kommun* befarar att avfattningen av 14 kap. 1 § kommer att skapa tillämpningssvårigheter. *Lunds universitet*, *Koncessionsnämnden* och *Sundsvalls kommun* anser att kunskapskravet i 9 § i utredningens förslag motsvarar det generella kravet på kunskap bland hänsynsreglerna. *Västerås kommun* anser att det bör finnas ytterligare möjlighet att föreskriva om kunskapskrav. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det i 8 § i förslaget bör förtydligas att den utredning som skall utföras skall redovisa konsekvenserna för användning, t.ex. av ett bekämpningsmedel, i olika geografiska områden med de naturtyper och förhållanden som råder i landet. *Umeå kommun* betonar att utredningsskyldigheten i 8 § är fortlöpande. *Stockholms läns landsting* vill införa försiktighetsprincipen direkt i 14 kap. eftersom de diffusa utsläppen är ett av de största miljöhoten. *Naturskyddsföreningen* anser att området svårligen kan detaljregleras men att i så hög grad använda ramlagstiftningsteknik leder till att bestämmelserna inte får något faktiskt innehåll förrän förordningar och föreskrifter trätt i kraft. Förekommande aktsamhetsregler bör kompletteras med en erinran att övriga aktsamhetsregler skall beaktas. *Sveriges Köpmannaförbund* anser att ett arbete att få fram innehållsdeklarationer kräver internationellt samarbete.

### Nuvarande svenska regler

År 1973 infördes lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Den innebar en skärpt produktkontroll. Den lagen ersattes den 1 juli 1985 med den nu gällande lagen (1985:426) om kemiska produkter. Lagen har en generell tillämpning på kemikalieområdet och kemikalielagstiftningen skär genom många sektorer. Kemikaliefrågor som rör arbetsmiljön, den yttre miljön och konsumentfrågor av olika slag regleras i stora delar enligt lagen om kemiska produkter. Också hälsoskyddsfrågor av mer generell karaktär t.ex. byggprodukter och deras verkan på inomhusmiljön kan regleras med stöd av kemikalielagstiftningen. Genom att lagens syfte är att förebygga skador på människor och miljön har dess huvudinriktning kommit att bli orienterad mot marknadsföringsledet. I kemikalielagstiftningen betonas särskilt tillverkarens och importörens ansvar för att tillräcklig undersökning och dokumentation finns. Det är också tillverkare och importörer som i första hand skall svara för information och som skall lämna upplysningar för att förebygga att kemikaliehanteringen förorsakar skada.

Regeringen vill erinra om att målet för kemikaliekontrollen är att förhindra skador på människor och miljö. För att målet skall kunna nås måste skadliga ämnen och produkter så långt som möjligt ersättas med sådana som är mindre farliga eller helt ofarliga. Hanteringen av ämnen som kan innebära risker för hälsa och miljö måste göras säkra. Vidare måste alla kemiska produkter som används utredas väl med avseende på deras effekter på hälsa och miljö. Information om skaderisker och förebyggande åtgärder skall lämnas till dem som använder sådana produkter.

Lagen om kemiska produkter har endast ett fåtal regler som är gällande direkt mot den enskilde och är alltså idag en utpräglad ramlag med dess för- och nackdelar. För lagens tillämpning gäller ett betydande antal regeringsföreskrifter och myndighetsföreskrifter, grundade på bemyndiganden i lagen. Den centrala förordningen är förordningen (1985:835) om kemiska produkter som bl.a. innehåller de grundläggande bestämmelserna om det av Kemikalieinspektionen förda produktregistret. Med stöd av lagen om kemiska produkter har också meddelats förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel, förordningen (1985:837) om PCB m.m., förordningen (1985:838) om motorbensin, förordningen (1985:839) om kadmium, förordningen (1985:840) om vissa hälso- och miljöfarliga produkter m.m., förordningen (1985:997) om anmälningsskyldighet beträffande asbest i ventilationsanläggningar, förordningen (1986:683) om förbud mot asbesthaltiga friktionsbelägg i fordon, förordningen (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel, förordningen (1991:1290) om vissa kvicksilverhaltiga varor, förordningen (1993:1268) om spillolja, förordningen (1995:555) om HFC, förordningen (1995:636) om ämnen som bryter ner ozonskiktet, förordningen (1995:701) om gränsöverskridande transporter av avfall, förordningen (1996:971) om farligt avfall, förordningen (1997:186) om högsta tillåtna koncentration av vissa tungmetaller i förpackningar och förordningen (1997:645) om batterier.

På kemikalieområdet har också utfärdats föreskrifter på myndighetsnivå med stöd av bemyndiganden i lagen och förordningen om kemiska produkter. Som exempel kan nämnas Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1986:2) om anmälan till produktregistret, (KIFS 1986:5) om tillståndskrav för livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter, (KIFS 1987:3) om märkning vid överlåtelse av bekämpningsmedel, (KIFS 1987:4) om förpackningar och om förvaring av hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter, (KIFS 1989:4) om saluförbud och användningsförbud för vissa bekämpningsmedel, (KIFS 1989:5) om formaldehyd i träbaserade skivor, (KIFS 1994:12) om klassificering och märkning av kemiska produkter och (KIFS 1994:13) om varuinformationsblad. Även Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter på kemikalielagstiftningens område. Här kan nämnas kungörelsen (SNFS 1989:1) med föreskrifter om motorbensin, kungörelsen (SNFS 1987:5) om avsteg från förbud att använda kadmiumämnen för ytbehandling m.m. och kungörelsen (SNFS 1992:16) med föreskrifter om kyl- och värmepumpanläggningar innehållande CFC, HCFC och HFC.

När det gäller lagstiftning om biotekniska organismer finns det förutom gentekniklagen som behandlats i avsnitt 4.18 lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Biotekniska organismer har många gånger en parallell användning till kemiska produkter. Det gäller t.ex. som bekämpningsmedel och rengöringsmedel.

Till lagen har utfärdats förordningen (1991:1288) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Även på detta område har utfärdats föreskrifter på myndighetsnivå bl.a. (KIFS 1994:4) om biologiska bekämpningsmedel och (KIFS 1994:11) om genetiskt modifierade organismer.

Regeringen vill inledningsvis peka på att när det gäller vår kemikalielagstiftning i förhållande till reglerna inom EU erhöll Sverige i förhandlingarna om ett svenskt medlemskap en övergångslösning. Den innebär bl.a. att under en period av fyra år, räknat från medlemskapets början, dvs. fram till 1999, kan Sverige behålla sina nu gällande, i vissa fall strängare regler på kemikalieområdet. Nu genomförs inom EU under övergångsperioden en översyn av normgivningen. Sverige deltar aktivt i denna översyn och driver på för att den skall bli klar inom angiven tid med målet att kravnivåerna i EU skall höjas till att motsvara den svenska skyddsnivån.

#### *Direktivet 67/548/EEG m.fl.*

Det finns ett stort antal direktiv och förslag till direktiv som gäller kemikalier och biotekniska organismer. I direktivet 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen finns som framgår av rubriken regler om klassificering, förpackning och märkning. Detta direktiv har ett flertal gånger anpassats till tekniska framsteg, bl.a. för tolfte gången genom direktiv 91/325/EEG. I direktivet 79/117/EEG av den 21 december 1978 om förbud mot att växtskyddsprodukter som innehåller vissa verksamma ämnen släpps ut på marknaden och används förbjuds vissa växtskyddsprodukter som innehåller vissa verksamma ämnen. Det gäller bl.a. kvicksilverföreningar samt vissa svärnedbrytbara organiska klorföreningar såsom DDT. Ett ytterligare exempel på EG-regler är förordningen 2455/92/EEG om export och import av vissa farliga kemikalier. Den förordningen, som alltså gäller i medlemsländerna utan genomförande, behandlar samma farliga ämnen som direktivet 79/117 samt ytterligare ett antal. Syftet med förordningen är att införa ett gemensamt system för anmälan och information i fråga om import och export till tredje land av vissa kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner. Ett ytterligare syfte är att säkerställa att bestämmelserna i direktivet 67/548 tillämpas även för export.

Inom EU görs en uppdelning av bekämpningsmedel mellan växtskyddsmedel och biocider. Växtskyddsmedel behandlas i direktivet 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. Med biocider avses övriga bekämpningsmedel, exempelvis sådana som används för bekämpning av ohyra i bostäder. Enligt Nationalencycledin avses med biocid ett ämne som dödar liv t.ex. ett bekämpningsmedel eller ett antibiotikum. Som exempel på andra grupper av biocider anges pesticider (alla kemiska bekämpningsmedel), baktericider (bakteriebekämpningsmedel), herbicider (växtbekämpningsmedel), fungicider (svampbekämpningsmedel) och insekticider (insektsbekämpningsmedel).



Hittills har EU reglerat vissa biocider i växtskyddsmedel i tidigare angivna direktivet 79/117. Nu finns det också ett förslag om ett särskilt biociddirektiv som ministerrådet antagit en gemensam ståndpunkt om och som behandlas något längre fram i detta avsnitt.

I Sverige gör vi inte denna uppdelning mellan växtskyddsmedel och biocider. I stället har vi en uppdelning mellan kemiska och biologiska bekämpningsmedel i vår lagstiftning vilket alltså inte EU har.

### *Direktivet 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden*

Direktivet gäller enligt art. 1 godkännande, utsläppande på marknaden, användning och kontroll inom gemenskapen av kommersiella växtskyddsmedel samt utsläppande på marknaden och kontroll inom gemenskapen av verksamma ämnen avsedda att användas för att bl.a. skydda växter eller växtprodukter mot alla skadliga organismer. Med växtskyddsmedel avses enligt art. 2 verksamma ämnen och preparat som innehåller ett eller flera verksamma ämnen, i den form de levereras till användaren och avsedda att bl.a. skydda växter eller växtprodukter mot alla skadliga organismer eller förhindra inverkan från sådana organismer.

Med ämnen avses enligt direktivet kemiska grundämnen och deras föreningar i naturlig eller industriellt framställd form, inklusive föroreningar som har uppstått vid tillverkningen. Med verksamma ämnen avses ämnen eller mikroorganismer, däribland virus, som har en allmän och specifik verkan på skadliga organismer, eller på växter, växtdelar eller växtprodukter. Detta innebär att direktivet omfattar såväl kemiska bekämpningsmedel, vilka vi reglerar genom lagen om kemiska produkter och förordningen om bekämpningsmedel, som biologiska bekämpningsmedel som vi reglerar genom lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel samt förordningen till den lagen. Vår lag om biologiska bekämpningsmedel omfattar dock inte bara mikroorganismer utan även nematoder (rundmaskar), insekter och spindeldjur.

Enligt art. 3 skall medlemsstaterna föreskriva att endast växtskyddsmedel som de har godkänt i enlighet med direktivet får släppas ut på marknaden och användas inom deras territorier. En medlemsstat får dock inte med hänvisning till att ett växtskyddsmedel inte har godkänts för användning inom dess territorier hindra tillverkning, lagring och transport av sådana produkter avsedda att användas i ett annat medlemsland om medlet är godkänt i ett annat medlemsland och de tillsynskrav som har fastställts av medlemsstaterna är uppfyllda. Medlemsstaterna skall också föreskriva att verksamma ämnen endast får släppas ut på marknaden om de är klassificerade, förpackade och märkta i enlighet med direktiv 67/548/EEG.

I artikel 4 finns regler om beviljande, omprövning och återkallande av godkännanden för växtskyddsmedel. Medlemsstaterna skall säkerställa att ett växtskyddsmedel endast godkänns om bl.a. dess verksamma ämnen finns upptagna i bilaga 1 och villkoren i bilagan är uppfyllda och om medlet uppfyller vissa andra krav. Ett godkännande får endast

beviljas för en bestämd tid om högst tio år som medlemsstaterna bestämmer. Godkännanden får när som helst omprövas om det finns uppgifter som tyder på att något av kraven enligt artikeln inte längre är uppfyllda. Ett godkännande får återkallas om det kan fastställas att kraven för godkännande inte längre är uppfyllda eller felaktiga eller missledande uppgifter har lämnats. Villkoren för godkännande kan ändras om det kan fastställas att ändringar i fråga om användningssätt och använda mängder är motiverade med hänsyn till vetenskapliga och tekniska framsteg.

I art. 5 och 6 behandlas frågan om upptagande av aktiva ämnen i bilaga 1.

Enligt art. 9 skall ansökan om godkännande av ett växtskyddsmedel göras av den som ansvarar för att produkten först släpps ut på marknaden i en medlemsstat. Art. 10 behandlar ömsesidigt erkännande av godkännanden.

Inga ämnen har ännu tagits upp i direktivets bilaga 1. När det gäller enhetliga principer enligt art. 18 fastställdes sådana i direktiv 94/43/EEG beträffande kemiska växtskyddsmedel såsom bilaga 6 till dir. 91/414/EEG "Enhetliga principer för utvärdering av växtskyddsmedel". Det direktivet trädde i kraft det datum det publicerades i Official Journal, dvs. den 1 september 1994. Därefter har EG-domstolen på talan av parlamentet i dom den 18 juni 1996 ogiltigförklarat direktivet 94/43. Parlamentet fick rätt i sitt påstående att det omtvistade direktivet hade ändrat omfattningen av de skyldigheter som ålades medlemsstaterna genom grunddirektivet utan att det beslutsförfarande som krävs i fördraget och som innebär att parlamentet skall höras hade följts. Nyligen har sådana enhetliga principer för utvärdering och godkännande åter fastställts i rådets direktiv 97/57/EG av den 22 september 1997 om fastställande av bilaga 6 till direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. Det återstår dock att fastställa enhetliga principer för medel som innehåller mikroorganismer.

Det är regeringens bedömning att genom de regler som föreslås i balken, tillsammans med kompletterande bestämmelser i förordning och föreskrifter, kommer direktivet att vara genomfört.

### *Förslaget till biociddirektiv*

Som angetts tidigare har ministerrådet antagit en gemensam ståndpunkt om ett förslag till biociddirektiv vid sitt möte i juni 1996. Det överensstämmer i sin struktur i stora delar med direktivet 91/414/EEG. Det skall krävas tillstånd för att få släppa ut andra biocider än växtskyddsmedel på marknaden. För tillstånd krävs bl.a. att de verksamma ämnena i biociden finns upptagen i direktivets bilaga 1 och att vissa andra krav är uppfyllda. Om den redan är godkänd i en medlemsstat skall den godkännas även i en annan medlemsstat om inte denna kan åberopa speciella förhållanden som motiverar ett annat beslut, t.ex. skillnader i klimat.

**Skälen för regeringens förslag:** Kemikalielagstiftningen täcker som framgått olika sektorer och har kommit att inta en alltmer central roll i miljöpolitiken i takt med att miljöproblemen har förskjutits från besvärande punktutsläpp till en mera diffus miljöpåverkan från en mängd olika slags källor. Det är därför av central betydelse för en framgångsrik miljöpolitik att pröva och styra användningen av kemiska produkter och ämnen, inte minst i varuproduktionen, och att därmed åstadkomma att användningen av särskilt farliga produkter avvecklas eller minskas. Kemikalielagstiftningen har också en central roll när det gäller att på nationell nivå reglera internationella överenskommelser på miljöområdet. Som exempel på detta kan nämnas att kemikalielagstiftningen har utvecklats till att bli ett av de främsta instrument som används i Sverige, när det gäller att genom regelgivning bekämpa de globala miljöhoten i form av uttunning av ozonskiktet och flera andra former av klimatpåverkan.

Miljöbalksutredningen har i likhet med Miljöskyddskommittén i sitt balkförslag föreslagit ett särskilt kapitel om kemiska produkter med bestämmelser motsvarande 6-12 §§ lagen om kemiska produkter.

Försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen eller substitutionsprincipen som den också har kallats, som för närvarande framgår av 5 § lagen om kemiska produkter, har i båda utredningsförslagen förts till de allmänna hänsynsreglerna.

Regeringen erinrar om att utifrån dessa förslag, tas nu i balken in ett flertal allmänna hänsynsregler som gäller för hela balkens område, detta behandlas närmare i avsnitt 4.8. Dessa hänsynsregler skall tillämpas av alla som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd enligt balken. Kraven gäller, om inte annat anges, inte bara yrkesmässig verksamhet utan även åtgärder som privatpersoner vidtar om inte åtgärden är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. I 2 kap. 3 § föreskrivs en skyldighet att vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Då skall försiktighetsprincipen iakttas. En ytterligare hänsynsregel är produktvalsprincipen i 2 kap. 6 §, som innebär att man inte skall använda eller sälja sådana kemiska produkter och biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter och organismer som kan antas vara mindre farliga. Dessa hänsynsregler ersätter bl.a. 5 § första stycket lagen om kemiska produkter.

### *Kemiska produkter*

Lagen om kemiska produkter är som angetts i dag en utpräglad ramlag som till stor del konkretiseras genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vid utformningen av miljöbalken har eftersträvat att i klarhetens intresse i ökad utsträckning gå från ramlagstiftning till en mera konkret lagstiftning.

Samtidigt finns det inom kemikalieområdet en förhållandevis god erfarenhet av att använda generella föreskrifter av lägre dignitet än lag. Sådana generella föreskrifter bör även i framtiden kunna utfärdas av regeringen eller centrala myndigheter som ett led i kemikalieregleringen. Föreskrifter inom kemikalieområdet bör också kunna utfärdas för sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som följer av de allmänna hänsynsreglerna. Det bör självfallet alltid göras en noggrann prövning och avvägning mellan berörda intressen innan ett bemyndigande ges till en central förvaltningsmyndighet att meddela generella föreskrifter.

Några remissinstanser har kritiserat utformningen av kapitlets inledande bestämmelse att regeringen får föreskriva att bestämmelserna om kemiska produkter även skall tillämpas på annan vara än en kemisk produkt. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* ifrågasätter definitionen av kemisk produkt och att "annan vara än en kemisk produkt" inte definieras i lagtexten. Även *Landskrona kommun* är kritisk och vill att bestämmelserna i kapitlet skall tillämpas på alla hälso- och miljöfarliga varor på sätt som gällde enligt lagen som föregick LKP. *Stockholms kommun* befävar att avfattningen av 14 kap. 1 § kommer att skapa tillämpningssvårigheter.

Miljöbalksutredningen avsåg inte att med den något ändrade lydelsen införa något som innebar en ändring i sak, utan avsåg att göra bestämmelsen klarare. Den har dock tydligen inte uppfattats så, varför regeringen nu föreslår att bestämmelsen ges en lydelse som i stort sett motsvarar nuvarande lydelse av 1 § andra stycket LKP och den lydelse som Miljöskyddskommittén föreslog.

På kemikalieområdet finns det med hänsyn till verksamheternas olika art anledning att – i likhet med vad som gäller en del andra verksamheter – också ha särskilda aktsamhetsregler, i detta fall särskilt avpassade för hanteringen av kemiska produkter och som motsvarar bl.a. 6 § och 8–12 §§ LKP. Utredningen hade föreslagit att även kunskapskravet i 7 § LKP skulle arbetas in i kapitlet om kemiska produkter och biotekniska organismer. *Lunds universitet*, *Koncessionsnämnden* och *Sundsvalls kommun* anser att kunskapskravet i 9 § i utredningsförslaget motsvarar det generella kravet på kunskap bland hänsynsreglerna. Dessutom är, som universitetet påpekat, bestämmelsen i kemikaliekapitlet begränsad till yrkesmässig verksamhet medan detta inte gäller hänsynsregeln. Regeringen delar uppfattningen att kunskapskravet i de allmänna hänsynsreglerna som gäller all verksamhet enligt balken är tillräckligt även för kemiska produkter och biotekniska organismer. *Västerås kommun* anser att det bör finnas ytterligare möjlighet att föreskriva om kunskapskrav. Med stöd av hänsynsregeln i 2 kap. 2 § kan dock alla de kunskapskrav som kan anses behövliga ställas. Det bör dock framhållas att den nu föreslagna lösningen endast är av lagteknisk karaktär och inte innebär någon ändring i sak av kunskapskravet. Det är viktigt att de som hanterar kemiska produkter och biotekniska organismer, särskilt om det sker yrkesmässigt, har tillräckliga kunskaper för att undvika skador på människors hälsa och på miljön.

Regeringens strävan är att utforma en miljöbalk där i vart fall huvudbestämmelserna i miljölagstiftningen skall kunna utläsas redan av

lagtexten. Därför följs Miljöbalksutredningens förslag att reglerna i balken om kemiska produkter utökas jämfört med lagen om kemiska produkter genom att vissa bestämmelser som nu finns i de många förordningarna till lagen tas in i balken. Detta gäller framför allt bestämmelser av mera generell betydelse.

### *Biotekniska organismer*

Det finns dessutom ett antal lagar som behandlar näraliggande frågor och dessa lagars regler bör kunna samordnas med reglerna om kemiska produkter. Detta gäller särskilt bestämmelser om biologiska bekämpningsmedel och andra biotekniska organismer.

Modern bioteknik har utvecklats snabbt under de senaste decennierna och spelar en allt större roll för samhällets utveckling. Gentekniken, som behandlas i avsnitt 4.18, är en del av biotekniken. Den moderna biotekniken omfattar utvecklingsarbete och tillämpningar av all den kunskap som genererats inom biokemi, molekylärbiologi och genteknik på områden som jord- och skogsbruk, livsmedel, miljövård, finkemikalier och processutrustning. Biotekniska organismer är levande organismer som många gånger har en parallell användning till kemiska produkter. Det gäller bl.a. som bekämpningsmedel och rengöringsmedel. Det finns organismer som har framställts särskilt för t.ex. miljösanering eller metallutvinning. Exempelvis används bakterier för oljesanering, för destruktion av bekämpningsmedelsrester, som fryspunktneröjande medel och som kärnor för bildning av snö/iskristaller i snökanoner. Bakterier har t.ex. använts vid sanering av kreosot vid Blekholmstorget i Stockholm.

Miljöskyddskommittén föreslog att de biologiska bekämpningsmedel som omfattas av lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel och de typer av organismer som Genteknikberedningen i betänkandet *Genteknik – en utmaning* (SOU 1992:82) föreslagit skulle föras in i den lagen, skulle med ett gemensamt namn betecknas biotekniska produkter. Under den beteckningen skulle också föras in övriga genetiskt modifierade organismer. Kommittén föreslog i sitt betänkande Miljöbalk (SOU 1993:27) ett särskilt kapitel om biotekniska produkter i förslaget till balk. Detta innehöll alltså bestämmelser om såväl genetiskt modifierade organismer – djur, växter, mikroorganismer eller virus – som om biologiska bekämpningsmedel och vissa andra biotekniska produkter även om de inte är genetiskt modifierade.

Som framgått av avsnitt 4.18 så följdes varken Genteknikberedningens förslag eller Miljöskyddskommitténs förslag. I stället infördes en särskild lag om genetiskt modifierade organismer.

Miljöbalksutredningen har föreslagit att bestämmelserna i lagen om genetiskt modifierade organismer inarbetas i balken i ett särskilt kapitel. Vidare har utredningen föreslagit att lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel skulle inarbetas i balken.

Den lagen trädde i kraft den 1 januari 1992 (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Lagen överensstämmer till stora

delar med lagen om kemiska produkter och förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel. Av propositionen framgår att Kemikalieinspektionen hade föreslagit att lagen om kemiska produkter skulle utvidgas till att omfatta även biologiska bekämpningsmedel. Den lagtekniska lösning som valdes var dock att reglera detta i en särskild lag. Detta motiverades med att avsikten med lagen om kemiska produkter är att förebygga skador som kan orsakas av ett kemiskt ämnes inneboende egenskaper. Med hänsyn till att lagen om kemiska produkter är utformad som en ramlag för kemikalier och kemiska hälso- och miljörisker och att de förordningar som är knutna till lagen mera i detalj skall reglera olika kemiska produktslag och tydligt anknyter till respektive produkts kemiska riskegenskaper, ansågs det vara olämpligt att utvidga lagen om kemiska produkter till att omfatta annat än kemikalier. För att den nya lagens tillämpningsområde skulle bli entydigt angavs klart vilka organismer den omfattar. Enligt lagens första paragraf avses med biologiskt bekämpningsmedel mikroorganismer, virus, nematoder (rundmaskar), insekter eller spindeldjur, som har framställts särskilt för att förebygga eller motverka att sanitär olägenhet eller skada på egendom förorsakas av djur, växter, mikroorganismer eller virus.

Som framgått tidigare behandlar EU både biologiska bekämpningsmedel och kemiska bekämpningsmedel i samma direktiv, även om detta endast omfattar växtskyddsmedel. Regeringen finner att det redan av det skälet är svårt att motivera att vi skall skilja på dessa i balken. Särskilt som det inom EU håller på att tas fram ytterligare ett direktiv som kommer att behandla alla typer av bekämpningsmedel eller biocider utom växtskyddsmedel. Med hänsyn till den hittillsvarande svenska regleringen finns det dock inte skäl att i likhet med EU införa regler som enbart skulle omfatta växtskyddsmedel. Genetiskt modifierade organismer behandlas av EU i särskilda direktiv, se avsnitt 4.18, vilket överensstämmer med regeringens förslag att dessa regler arbetas in i ett särskilt kapitel i balken.

De flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan om samordning av kemiska produkter och biotekniska organismer har ställt sig positiva.

Som angetts tidigare överensstämmer reglerna om biologiska bekämpningsmedel i stort med bestämmelserna om kemiska bekämpningsmedel utfärdade med stöd av lagen om kemiska produkter. Den lagen omfattar dock endast kemiska ämnen och beredningar, däribland beredningar av döda organismer men inte levande sådana. Detta bör dock inte utgöra något hinder mot att reglera alla kemiska produkter och biotekniska organismer, däribland både kemiska och biologiska bekämpningsmedel, i ett sammanhang. Eftersom båda typer av bekämpningsmedel definieras i balken behöver inte alla regler omfatta båda typer av bekämpningsmedel utan om behov föreligger kan särskilda regler beträffande enbart det ena bekämpningsmedlet meddelas.

Regeringen föreslår därför, i likhet med vad Miljöbalksutredningen förordat, att kemiska produkter och vad utredningen kallat biotekniska produkter regleras tillsammans i miljöbalken utifrån de regler som för närvarande finns om kemiska produkter och förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. En lämpligare beteckning än biotekniska

produkter är dock enligt regeringens uppfattning "biotekniska organismer". Det begreppet korresponderar med begreppet "genetiskt modifierade organismer" som vi också använder och som är inarbetat och vedertaget genom lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer. Vissa av dessa ingår ju också i det vidare begreppet biotekniska organismer, dvs. alla genmanipulerade mikroorganismer, nematoder, insekter och spindeldjur som framställts särskilt i tekniskt syfte.

En ytterligare fördel med benämningen är att det redan av namnet framgår att det är en levande organism. Beträffande detta och definitionen av biotekniska organismer har flera remissinstanser haft synpunkter. *Naturvårdsverket* anser att definitionen är ofullständig eftersom det framgår att utredningen avsett att begränsa begreppets betydelse till levande organismer. Om det är centralt att organismen är vid liv och ingår i produkten räcker det enligt verket inte med att uttala att de skall ha varit levande vid produktionstillfället, och naturligtvis inte heller att delar av organismer kan utgöra produkten. Verket föreslår att definitionen skall vara "Med biotekniska produkter avses i denna balk produkter som helt eller delvis består av levande organismer (virus, mikroorganismer, nematoder, insekter eller spindeldjur) och som framställts särskilt i tekniskt syfte". *Arbetskyddsstyrelsen* har också konstaterat att paragrafen gäller vissa slags (levande) organismer, framställda särskilt i tekniskt syfte och har föreslagit att definitionen skall vara "Med biotekniska produkter avses sådana produkter som består av eller innehåller mikroorganismer...etc." *Koncessionsnämnden* anser att det inte är helt klart att tekniskt syfte även omfattar bekämpningssyfte utan bör anges i lagtexten.

Med anledning av vad dessa remissinstanser anfört bör definitionen ändras till "Med bioteknisk organism avses en sådan produkt som har framställts särskilt i bekämpningssyfte eller något annat tekniskt syfte och som helt eller delvis består av eller innehåller levande mikroorganismer, däribland virus, eller nematoder, insekter eller spindeldjur". Därigenom framgår det klart att en bioteknisk organism kan innehålla dels levande mikroorganismer, varav virus är en typ, dels de levande organismerna nematoder (rundmaskar), insekter eller spindeldjur men inga andra organismer. Vidare framgår det också att de skall ha framställts särskilt i bekämpningssyfte eller annat tekniskt syfte. Genom att benämningen biotekniska organismer används i balken kan begreppet biotekniska produkter även i fortsättningen beteckna traditionella sådana produkter såsom antibiotika, steroider etc.

#### *Utformningen av de gemensamma reglerna*

Regeringen gör den bedömningen att de särskilda hänsynsreglerna om hantering av kemiska produkter bör utgöra grunden i bestämmelserna och utökas till att omfatta även biotekniska organismer. Dessa regler skall omfatta även genetiskt modifierade biotekniska organismer, men för dessa gäller även de särskilda bestämmelserna om detta i 13 kap.

miljöbalken. Reglerna föreslås utökas med bestämmelser från förordningar som har eller i balken kan ges generell betydelse. Detta gäller till att börja med bestämmelsen i 6 § förordningen om kemiska produkter som är en precisering av utredningsskyldigheten enligt 6 § lagen om kemiska produkter. Dessa bestämmelser slås ihop i balken och kommer i fortsättningen att gälla även biotekniska organismer. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det i bestämmelsen bör förtydligas att den utredning som skall utföras skall redovisa konsekvenserna för användning, t.ex. av ett bekämpningsmedel, i olika geografiska områden med de naturtyper och förhållanden som råder i landet. Detta får dock redan anses omfattas av bestämmelsen. Det bör dock, som även *Umeå kommun* påpekat, betonas att utredningsskyldigheten enligt bestämmelsen är fortlöpande och upphör således inte när produkten släpps ut på marknaden.

Vidare gäller detta den viktiga bestämmelsen i förordningen om kemiska produkter att det skall finnas ett produktregister. Denna tas in i balken och registret föreslås i fortsättningen även omfatta biotekniska organismer. *Arbetskyddsstyrelsen* skriver i sitt remissvar att det är bra att bestämmelsen utökas till biotekniska organismer eftersom det kan underlätta tillsynen avsevärt. *Kemikalieinspektionen* anser att det är bra att kapitlet utvecklar regler som vunnit stor stadga men som i gällande bestämmelser återfinns i författningar på lägre nivå. Inspektionen anser dock att det i betänkandet ser ut som att i balken införs en skyldighet att registrera biotekniska organismer i ett produktregister. Bestämmelsens verkliga innebörd är dock endast att det öppnas en möjlighet för regeringen att inrätta ett sådant register. Det är enligt inspektionen inte troligt att det innan balken träder i kraft har hunnit utredas vilka biotekniska organismer och uppgifter om dessa som det finns behov att registrera och därför bör skrivningen om biotekniska organismer i paragrafen göras öppnare. Med hänsyn till vad *Kemikalieinspektionen* anser, som är den myndighet som ansvarar för produktregistret, bör bestämmelsen utformas så att registret skall omfatta kemiska produkter enligt de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som bestämmer meddelar och att regeringen får föreskriva att det även skall finnas ett motsvarande produktregister för biotekniska organismer.

Miljöbalksutredningen skall i sitt fortsatta arbete lämna förordningsförslag på kemikalieområdet. Även detta förordningsförslag skall i likhet med övriga förordningsförslag enligt balken lämnas i sådan tid att det kan remissbehandlas, beredas och träda i kraft samtidigt som balken.

#### *Tillståndskrav och upplysningskyldighet*

Ytterligare bestämmelser som regeringen föreslår skall inarbetas i balken är mera detaljerade prövningsbestämmelser om tillstånd. De relativt vida bemyndiganden som finns i lagen om kemiska produkter har under de tio år lagen tillämpats inte utnyttjats till att föreskriva om tillståndskrav beträffande någon stor mängd kemiska produkter. Enligt *Kemikalieinspektionen* är det en vanlig missuppfattning, även bland



myndigheter, att det skulle finnas omfattande tillståndskrav på kemikalieområdet. Beträffande krav på tillstånd föreskrivs i förordningen om kemiska produkter att tillstånd krävs i vissa fall för import, överlåtelse och hantering av livsfarliga eller mycket farliga kemiska produkter. Vidare föreskrivs i förordningen om bekämpningsmedel att kemiska bekämpningsmedel inte får saluföras, överlåtas eller användas utan att vara godkända av Kemikalieinspektionen. I övrigt har inte föreskrivits om krav på tillstånd eller godkännanden.

Regeringen föreslår nu, som Miljöbalksutredningen förordat, att dessa bestämmelser inordnas i balken och samordnas med motsvarande bestämmelser i lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Då kan av balken utläsas vilka krav på tillstånd och godkännanden som kan ställas i stort. Möjligheten att föreskriva tillståndskrav utökas till att omfatta även särskilt farliga biotekniska organismer för vilka krav på tillstånd för import saknas i dag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka produkter och organismer som skall omfattas av tillståndsplikten för särskilt farliga produkter. Kemikalieinspektionen bör ges rätten att föreskriva om detta.

Vidare föreslår regeringen att det i balken införs en skyldighet för bl.a. den som tillverkar en kemisk produkt eller bioteknisk organism att underrätta tillståndsmyndigheten när det efter ett tillstånd eller godkännande kommer fram nya uppgifter om att den kemiska produkten eller biotekniska organismen kan ha skadliga effekter på människor eller på miljön i övrigt. Detta har hittills bara gällt godkända växtskyddsmedel. Kravet görs nu generellt för alla kemiska produkter och biotekniska organismer för vilka tillstånd eller godkännande har meddelats. Sådan upplysningsskyldighet skall även gälla för produkter och organismer för vilka krav på tillstånd eller godkännande inte gäller, om nya uppgifter kommer fram att produkten eller organismen kan ha vissa skadliga effekter t.ex. vara cancerframkallande och som kan antas påverka klassificeringen eller märkningen av produkten. Motsvarande krav finns i EG-direktivet 67/548/EEG och har hittills införts genom föreskrifter från Kemikalieinspektionen.

Ett antal förordningar utfärdade med stöd av lagen om kemiska produkter innehåller förbud mot olika ämnen. Dessa förbud bör även i fortsättningen finnas i förordningar eftersom de avser enskilda produkter och därför inte har samma generella karaktär.

Ett bemyndigande bör ges till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om ytterligare tillståndsplikt om det behövs, motsvarande nuvarande bestämmelse i 11 § lagen om kemiska produkter. Denna möjlighet behövs eftersom snabbhet och enkelhet kan vara särskilt värdefull när det gäller ett område som kemiska produkter och biotekniska organismer där ett snabbt ingripande kan vara behövligt. Dessutom är det då också lättare att anpassa våra regler till de regler som antas inom EU och som vi vanligtvis har att anpassa oss till.

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark skall inordnas i balken och samordnas med reglerna om kemiska och biologiska bekämpningsmedel.

En allmän regel om försiktighetsmått vid bekämpning skall införas. Den innebär att andra kemiska produkter eller biotekniska organismer än sådana kemiska och biologiska bekämpningsmedel som har godkänts eller meddelats dispens för enligt balken får användas för bekämpning endast om det är uppenbart att användningen inte medför risker för människors hälsa eller miljön.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Sundsvalls kommun* har betonat att det krävs kompetens för spridning av bekämpningsmedel och vill ha ett tillägg till bestämmelserna om spridning om krav på kännedom om ekologiska förhållanden på platsen för spridning. *Arbetarskyddsstyrelsen* anser att det bör finnas ett bemyndigande i balken att utfärda föreskrifter för tillämpningen av aktsamhetsregeln om bekämpning. *Kemikalieinspektionen* vill att det skall framgå av författningstexten att reglerna om godkännande av bekämpningsmedel avser sådana medel som marknadsförs som bekämpningsmedel.

**Skälen för regeringens förslag:** Det finns bestämmelser om hur kemiska bekämpningsmedel får spridas i förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel som utfärdats med stöd av lagen om kemiska produkter. Regler om spridning av biologiska bekämpningsmedel har föreskrivits av Kemikalieinspektionen med stöd av 6 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel i KIFS 1994:4, Kemikalieinspektionens föreskrifter om biologiska bekämpningsmedel.

Det finns även regler om spridning av bekämpningsmedel i lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. Enligt lagen är spridning av bekämpningsmedel över skogsmark för bekämpning av lövsly förbjuden. Detsamma gäller användningen av metoder där enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel. Skogsvårdsstyrelsen får medge undantag om kravet på återväxt inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Det gäller dock endast om kommunen inte enligt 3 § lagen beslutat att undantag inte får medges inom områden av kommunen med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården m.m.

Nu arbetas som framgått av avsnitt 4.5. även den lagen in i balken. Eftersom lagen handlar om spridning av kemiska bekämpningsmedel bör reglerna smältas in i kapitlet om kemiska produkter och biotekniska organismer samt utökas till att omfatta även biologiska bekämpningsmedel. Därmed kan alla regler om spridning av bekämpningsmedel, såväl kemiska som biologiska, samlas och samordnas.

De allmänna hänsynsreglerna i balken, däribland försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen, kommer givetvis att gälla också beträffande de nu aktuella verksamheterna.

När det gäller användning av bekämpningsmedel föreslår regeringen att det även införs en allmän regel om försiktighetsmått i kapitlet om kemiska produkter och biotekniska organismer. Beträffande utformningen av bestämmelsen om godkännande av bekämpningsmedel har *Kemikalieinspektionen* anfört bl.a. att den borde utformas så att det framgår att den handlar om produkter som marknadsförs som bekämpningsmedel. Med utredningens utformning är den enligt inspektionen inte förenlig med den föreslagna regeln om försiktighetsmått vid bekämpning därför att den sistnämnda handlar om utrymmet för att bekämpa med produkter som marknadsförs som annat än bekämpningsmedel.

I anledning av dessa synpunkter har regeringen utformat bestämmelserna så att det angivna framgår. Regeln om försiktighetsmått innebär att andra kemiska produkter eller biotekniska organismer än sådana som har godkänts för att släppas ut på marknaden och användas som kemiska eller biologiska bekämpningsmedel, får användas för bekämpning endast om det är uppenbart att användningen inte medför risker för människors hälsa eller miljön. Bevisbördan för att det är uppenbart att användningen inte medför risker skall ligga hos användaren.

*Arbetskyddsstyrelsen* skriver i sitt remissvar att användningen av bekämpningsmedel skiljer sig normalt avsevärt från användningen av andra kemiska produkter och biotekniska organismer. Informationen och kunskapen om risker med bekämpningsmedel är i allmänhet mycket mer omfattande än för andra medel, varför det inte är lika lätt för användaren av annat medel att få adekvat information. Därför finns det risk att bedömning av riskerna sker utifrån ett inadekvat bedömningsunderlag. Verket anser därför att det bör finnas ett bemyndigande i balken att utfärda föreskrifter för tillämpningen av regeln om försiktighetsmått vid bekämpning.

Avsikten med bestämmelsen är att andra medel än godkända bekämpningsmedel i princip inte skall användas för bekämpning. Det är endast i sådana fall när det är uppenbart att användningen inte medför risker som andra medel får användas. Därför torde behovet av föreskrifter inte vara så stort men eftersom verket anser att ett behov kan uppkomma bör bemyndigandet att meddela ytterligare föreskrifter i 14 kap. 24 § utökas till att avse även regeln om försiktighetsmått vid bekämpning i 14 kap. 17 §. I den förordning som skall träda i kraft samtidigt med balken bör *Kemikalieinspektionen* ges rätt att meddela behövliga föreskrifter.

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i lagen om svavelhaltigt bränsle skall arbetas in i balken.

Regeringen skall ges rätt att meddela föreskrifter om bränslen beträffande kvalitet och egenskaper, förbränning, handel, överlåtelse eller införsel, om det behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan vara skadliga för människors hälsa eller för miljön.

Bestämmelser om miljöklassindelning av bensin skall också arbetas in i balken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens. Möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter om bränslen omfattade i utredningsförslaget inte kvalitet och egenskaper. Vidare hade utredningen föreslagit att bestämmelsen om indelning av bensin i miljöklasser med bilaga skulle arbetas in i bilavgaslagen.

**Remissinstanserna:** *Industriförbundet*, *SAF* och *Kraftverksföreningen* anser att bemyndigandet att föreskriva om bränslen är för långtgående och att bestämmelsen därför bör utgå eller ges inskränkt tillämplighet. *Koncessionsnämnden* anser att bestämmelsen bör ändras så att där inte anges utsläpp av "föroreningar" eftersom det inte är ett adekvat begrepp t.ex. beträffande koldioxid. Nämnden föreslår att det i stället kan stå t.ex. "ämnen som kan vara skadliga för människors hälsa eller för miljön".

*Riksskatteverket* föreslår att nuvarande 6 a § lagen om kemiska produkter samt bilagan till lagen inte skall arbetas in i bilavgaslagen utan i lagen (1994:1776) om skatt på energi. *Landskrona kommun* vill att alla bestämmelser som innebär miljöhänsyn, även om bensinkvalitet bör ingå i balken.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalksutredningen har föreslagit att balken även bör omfatta bestämmelserna i lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle och att bestämmelserna utökas till att omfatta allt bränsle, inte bara svavelhaltigt sådant.

Som angetts i avsnitt 4.5 så är svavellagen en av de lagar som samordnas i miljöbalken. Bestämmelserna i den lagen handlar om hantering, införsel och användning av kemiska produkter. Därför bör lagens bestämmelser som utredningen föreslagit inarbetas i kapitlet som behandlar sådana. Regeringen vill i detta sammanhang erinra om att de globala miljöproblem som har uppkommit beträffande växthuseffekt, minskande ozonskikt m.m., till stor del har orsakats av förbränning av olika bränslen, framför allt fossila bränslen. Därför är det viktigt att det i lagstiftningen finns möjligheter att meddela föreskrifter beträffande alla typer av bränslen, inte bara svavelhaltiga. Regeringen anser därför att bemyndigandet bör omfatta alla bränslen och även bränslets kvalitet och egenskaper. När det gäller industrins farhågor så är det givetvis så att bemyndigandet skall användas på ett sådant sätt att inte orimliga krav läggs på verksamhetsutövarna. I likhet med vad som gäller i dag bör

regeringen bemyndigas att överlåta rätten att meddela föreskrifter till en myndighet eller kommun. Med hänsyn till att bestämmelsen nu utökas att gälla alla typer av bränslen är det särskilt viktigt att ett sådant överlåtande att meddela föreskrifter är klart preciserat till sin omfattning.

Utifrån de synpunkter som *Koncessionsnämnden* lämnat bör bestämmelsen utformas så att begreppen som används överensstämmer med balkens övriga begrepp. Därför bör bemyndigandet avse rätt att meddela föreskrifter för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Miljöbalksutredningen bör i sitt fortsatta arbete lämna förslag på förordningsbestämmelser om rätt att meddela sådana föreskrifter.

I lagen om kemiska produkter har från den 1 januari 1995 införts en bestämmelse, 6 a §, om att bensen skall delas in i miljöklasser och till lagen har fogats en bilaga beträffande dessa klasser. Till bestämmelsen har knutits skatteregler varför lagkrav ansågs krävas. Miljöbalksutredningen har föreslagit att bestämmelsen tas in i bilavgaslagen (1986:1386) eftersom utredningen anser att den inte passar så bra i balken, dessutom skall bilagor till balken undvikas. *Riksskatteverket* föreslår att bestämmelsen samt bilagan inte skall arbetas in i bilavgaslagen utan i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Regeringen gör den bedömningen att även denna bestämmelse bör arbetas in i miljöbalken bland övriga särskilda regler om kemiska produkter, eftersom syftet med bestämmelsen överensstämmer med balkens syfte och då bilavgaslagstiftningen främst är inriktad på fordonens tekniska utrustning.

#### 4.19.4 Kontroll av kemiska produkter och biotekniska organismer

**Regeringens bedömning:** Det övergripande målet för kontrollen av kemiska produkter och biotekniska organismer bör vara att förhindra skador på människor och miljön. Därför är det viktigt att skadliga ämnen, produkter och organismer blir utredda med avseende på effekter samt att de så långt som möjligt ersätts med mindre skadliga och om det är möjligt med helt ofarliga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kemikaliekontrollen var ursprungligen inriktad på att utgöra ett instrument till skydd för människors hälsa och miljöfrågorna har kommit in senare som en del i kemikaliekontrollen. Många miljöproblem som har visat sig svåra att bemästra har sin orsak i användningen av kemikalier. Det gäller kemiska ämnen i kemiska produkter men också ämnen och kemiska produkter som ingår i olika varor. För den yttre miljön har de diffusa källorna blivit allt mer uppmärksammade i takt med att långtgående åtgärder har vidtagits för att nedbringa de stora utsläppen av miljöfarliga ämnen från enskilda industrier och andra anläggningar.

I vårt land marknadsförs ca 10 000-20 000 kemiska ämnen för praktiskt bruk, totalt ca 50 000 kemiska produkter. Dessutom förekommer ett stort antal kemiska ämnen i en stor mängd material och varor som används i en rad olika industriella processer och av konsumenter. För att kunna bedöma riskerna krävs kunskap om kemiska ämnens inneboende hälso- och miljöfarliga egenskaper. Trots en intensiv kunskapsuppbyggnad som pågår över hela världen finns ännu betydande luckor i vårt vetande, exempelvis rörande kemiska ämnens miljöfarliga egenskaper. Detta gäller särskilt sådana ämnen som på lång sikt påverkar livsbetingelserna. När det gäller den yttre miljön har de så kallade globala miljöhoten, särskilt klimatfrågan och dess verkningar i olika former, ansetts ha direkt samband med den moderna användningen av vissa typer av kemiska produkter.

Det övergripande målet för kontrollen av kemiska produkter och biotekniska organismer är att förhindra skador på människor och miljön. Skadliga ämnen, produkter och organismer bör därför så långt som möjligt ersättas med mindre skadliga och om det är möjligt med helt ofarliga.

Produktvalsprincipen får i balken en vidare tillämpning än enligt lagen om kemiska produkter eftersom den placeras som en allmän hänsynsregel som skall tillämpas för alla verksamheter enligt balken, se avsnitt 4.8.7. Där användningen av ämnen som kan innebära risker för hälsa och miljö inte kan undvikas måste sådana åtgärder vidtas som gör hanteringen säker. För att kontrollens mål skall nås är det viktigt att alla kemiska produkter och biotekniska organismer som används är väl utredda med avseende på effekterna på människors hälsa och miljön. Minst lika angeläget är att alla som i olika former hanterar kemiska produkter och biotekniska organismer är tillräckligt informerade om produkternas eventuella skadeverkningar och övriga risker vid hanteringen.

Regeringen vill understryka att för att uppnå målet för kontrollen av kemiska produkter och biotekniska organismer kan följande tre huvudmål sättas upp:

1) Kunskapsmålet som innebär att kemiska produkter och biotekniska organismer skall vara väl utredda med avseende på sina effekter på hälsa och miljö. Ansvar för detta vilar på tillverkaren, importören eller leverantören. Denna kunskap skall spridas till alla som hanterar produkterna och organismerna.

2) Produktmålet som innebär att så ofarliga produkter som möjligt skall användas. Skadliga ämnen, produkter och organismer skall så långt det är möjligt ersättas med mindre skadliga och helst ofarliga sådana.

3) Hanteringsmålet som innebär att potentiella risker skall undanröjas genom säker hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer.

En förutsättning för att nå produktmålet och hanteringsmålet är att både konsumenter och yrkesmässiga användare får god information från leverantörer om hanteringen av produkterna och organismerna.

Ett område som ingår i kontrollen och som får alltmer uppmärksamhet som en viktig del av miljöpolitiken är varuproduktionen. En vara kan

utöva en påverkan på människors hälsa eller på miljön under hela sin livstid. Även därefter, i avfallsledet, kan det från miljösynpunkt vara av stor betydelse vilka kemikalier som ingått i varan. Redan i tillverkningsledet eller ännu tidigare bör därför eventuella långsiktiga hälso- eller miljöaspekter av ingående kemiska produkter eller biotekniska organismer beaktas. Produktvalet kan alltså spela en viktig roll i strävan att förebygga senare miljöproblem. Regler om avfall och producentansvar som behandlas i nästa avsnitt har därmed en stark anknytning till kemikalielagstiftningen. Här kan också erinras om vad som framgått av avsnitt 4.14.4, att även kemikalieanvändningen skall prövas vid tillståndsprövning och villkorssättning av miljöfarlig verksamhet.

## 4.20 Avfall och producentansvar

### 4.20.1 Regler om avfall och producentansvar i balken

**Regeringens förslag:** Ett kapitel i miljöbalken skall handla om avfall samt producentansvar. Utformningen motsvarar dels den nuvarande renhållningslagens regler om avfallshantering och producentansvar, dels de ändringar i renhållningslagen som träder i kraft den 1 januari 1998 och som riksdagen nyligen har beslutat om med anledning av regeringens proposition *Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle* – ett ansvar för alla (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55).

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i relevanta delar med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är positiva till förslaget eller har inte några invändningar. *Konkurrensverket*, *Statskontoret* och *Sveriges Industriförbund/Svenska Arbetsgivareföreningen* är dock kritiska till att utredningen inte beaktat det systemskifte som skett inom avfallshanteringen.

### Bakgrunden till regeringens förslag

#### *Nuvarande regler*

Renhållningslagen (1979:596) innehåller föreskrifter om kommunernas skyldigheter i fråga om avfallshantering och om producenternas ansvar på området. Enligt renhållningslagen har kommunen ett ansvar för insamling och omhändertagande av hushållsavfall. Regeringen får enligt lagen föreskriva att kommunen skall forsla bort och slutligt omhänderta även annat avfall än hushållsavfall och även föreskriva om källsortering för visst slag av avfall om det är av betydelse från återanvändnings-, återvinnings- eller miljösynpunkt. Regeringen kan även överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

Regeringen har i renhållningsförordningen (1990:984) gett kommunfullmäktige rätt att utvidga det kommunala ansvaret till hantering även av annat avfall än hushållsavfall och att föreskriva om källsortering. Finansieringen av kommunens verksamhet sker i allt väsentligt via avgifter.

Redan genom beslut år 1975 lade riksdagen fast principen om producenters ansvar för avfallshanteringen (prop 1975:32, bet. 1975:JoU10, rskr. 1975:161). Någon lagstiftning för att förverkliga producentansvaret infördes dock inte i samband med 1975 års avfallspolitiska beslut. Detta skedde först år 1993 sedan riksdagen godtagit propositionen Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (den s.k. kretsloppspropositionen) och den där föreslagna lagstiftningen bl.a. om producentansvar (prop. 1992/93:180, bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344).

Avsikten med lagstiftningen var att påskynda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle och en miljöanpassad varuproduktion. Genom att uppnå en ökad återanvändning, återvinning och återföring till naturens kretslopp skulle uppkomsten av avfall förebyggas och minimeras samt hushållningen av våra resurser förbättras. Producenterna av varor och förpackningar ansågs ha en betydelsefull roll när det gäller att minska avfallet samt att öka återvinningen av varorna och förpackningarna och dess avfall. Den lagstiftningsteknik som valdes var att ge ett bemyndigande till regeringen att föreskriva om producentansvar. Avsikten med lagstiftningen var att ett producentansvar skall kunna införas successivt på områden där detta är från miljö- och resurshushållningssynpunkt motiverat, ekonomiskt rimligt samt tekniskt möjligt.

Regeringen erinrar om att bestämmelserna innebär bl.a. att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar de tillverkar, importerar eller säljer forslas bort, återanvänds, återvinns eller tas om hand på sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering. Detta får även gälla avfall från den verksamhet de bedriver. Föreskrifterna kan även avse skyldighet att märka en vara eller en förpackning samt lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden. Föreskrifter om producentansvar kan meddelas för alla slag av avfall. För avfall som är mindre lämpat för ett fysiskt producentansvar kan ekonomiskt producentansvar föreskrivas genom att en avgift tas ut av producenterna för bortforsling och omhändertagande genom kommunens försorg.

Hittills har regeringen beslutat om producentansvar på fyra områden genom förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper, förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck, förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar samt förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar. Producentansvar för förpackningar, returpapper och däck har gällt sedan år 1994.

I propositionen Producentansvar för uttjänta bilar, m.m. (prop. 1995/96:174) har regeringen föreslagit att producentansvar skall införas



för uttjänta bilar med stöd av bemyndigandet i renhållningslagen. Riksdagen har antagit regeringens förslag och godkänt vad regeringen har anfört om inriktningen av ett producentansvar för uttjänta bilar (bet. 1995/96:JoU21, rskr. 1995/96:295). En förordning om producentansvar för bilar anmälde under hösten 1996 till EG-kommissionen enligt rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, ändrat genom direktiv 88/182/EEG och 94/10/EG och regeringen har under hösten 1997 beslutat om förordning om producentansvar för bilar. Förordningen träder i kraft den 1 januari 1998.

Regeringen bereder för närvarande frågan om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter.

Genom propositionen om producentansvar för uttjänta bilar ändrades även straffbestämmelserna i renhållningslagen genom att bestämmelsen i 24 § 4 renhållningslagen, som innebar att alla föreskrifter om producentansvar var straffbelagda, upphävdes från den 1 januari 1997. I stället skall enligt propositionen den möjlighet regeringen har enligt 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen utnyttjas, som innebär att det för varje bestämmelse som ålägger producenten en skyldighet får bedömas om skyldigheten skall förenas med bötesstraff eller inte. I detta sammanhang skall också noteras att förslaget till miljöbalk innebär att miljöskaktionsavgift kan utgå vid överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken om regeringen har fastställt ett avgiftsbelopp för överträdelser (se avsnitt 4.32).

Vidare infördes genom nämnda proposition en ny bestämmelse i renhållningslagen, 8 a §. Om det behövs för att främja återanvändning eller återvinning av material av sådana skrotbilar som avses i bilskrotningslagen, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om demontering eller hantering av skrotbilar eller delar av skrotbilar.

Regeringen har i propositionen Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla, föreslagit riksdagen vissa ändringar i renhållningslagen. Riksdagen har nyligen, med vissa ändringar, antagit regeringens förslag. Ändringarna i renhållningslagen syftar till en ökad resurshushållning och en mer miljöanpassad avfallshantering. Förslaget innebär att det införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av uttjänta elektroniska produkter som inte har förbehandlats t.ex. genom demontering och sortering av godkända demonterare samt att verksamhet som syftar till att förbehandla sådant avfall skall vara certifierad av ett ackrediterat certifieringsorgan. I propositionen informerar regeringen också om riktlinjerna för hur ett producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter skall fungera i Sverige. Vidare införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om deponering av organiskt avfall. Syftet är att möjliggöra att förbud införs från år 2002 mot deponering av utsorterat brännbart avfall och från år 2005 mot deponering av organiskt avfall generellt. När det gäller deponeringsförbudet av organiskt avfall har riksdagen uttalat

att föreskrifter om avsteg och undantag från förbudet bör utformas så att forskning om och utveckling av miljömässigt godtagbara behandlingsmetoder för avfallet inte försvåras. Slutligen införs genom propositionen ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om att avfall endast får transporteras yrkesmässigt av transportörer med tillstånd. Regeringen avser att från och med år 2002 öka möjligheten för fler aktörer att transportera och omhänderta annat avfall än hushållsavfall som inte är farligt avfall. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 1998.

### *Grundläggande EG-regler på avfallsområdet samt Baselkonventionen*

Det finns ett flertal EG-direktiv på avfallsområdet. Det grundläggande direktivet är rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall som har ändrats genom rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991. Direktiven utgör ett samlat ramverk för nationell avfallskontroll och innefattar bestämmelser om avfallshantering utifrån Kommissionens avfallsstrategi (SEC(89)0934). Syftet med direktiven är att uppnå en hög miljöskyddsnivå. Medlemsstaterna skall verka för att avfallet bortskaffas eller återvinns på ett ansvarsfullt sätt samt vidta åtgärder för att begränsa avfallsmängderna och avfallens farlighet. Därvid bör medlemsstaterna befrämja utvecklingen av ren teknologi och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas. Utgångspunkten skall vara att gemenskapen som helhet kan ta hand om det avfall som uppstår inom gemenskapen och det är önskvärt att varje land har som mål att ta hand om sitt avfall.

I angivna direktiv finns också bestämmelser som definierar avfall. Definitionen behandlas vidare i avsnitt 4.20.2. Även uttrycket hantering definieras. Begrepp omfattar enligt definitionen insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av avfallsupplag. I Kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 om anpassning av bilagorna IIA och IIB till rådets direktiv 75/442/EEG räknas upp vilka åtgärder som avses med bortskaffande (i den svenska översättningen av beslutet benämnt slutligt omhändertagande) respektive återvinning.

Med bortskaffande avses bl.a. följande åtgärder: Deponering, jordförbättring, djupinjektering, användning av fyllnadsmassor, användning av särskilt anlagda upplag, utsläpp till vatten, förbränning samt slutförvaring.

Med återvinning avses bl.a. följande åtgärder: Huvudanvändning som bränsle eller andra metoder att generera energi, återvinning/vidareutnyttjande av lösningsmedel, organiska ämnen som inte används som lösningsmedel (inklusive kompostering och andra former av biologisk omvandling), metaller och metallföreningar, andra oorganiska material, regenerering av syror eller baser, återvinning av de komponenter som används till att minska föroreningar, återvinning av katalysatorkomponenter, omräffinerings eller andra sätt att återanvända olja samt jordbehandling som är fördelaktig för jordbruket eller ekologisk förbättring.

Farligt avfall regleras i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall. Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning genom förordningen (1996:971) om farligt avfall.

En EG-förordning på avfallsområdet är rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. Den trädde i kraft i februari 1993. Förordningar gäller i medlemsländerna utan införlivande, de får inte heller införlivas. Förordningen har dock kompletterats i vår lagstiftning genom förordningen (1995:701) om gränsöverskridande transporter av avfall.

Rådets förordning (EEG) nr 259/93 införlivar i gemenskapsrätten bl.a. Baselkonventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. Sverige har ratificerat denna konvention (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91: JoU30, rskr. 1990/91:338) och har genom ratificeringen förbundit sig att begränsa exporten och importen av farligt avfall i enlighet med bestämmelserna i konventionen.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringens bedömning är att renhållningslagens regler om kommunernas skyldigheter och om producentansvar bör integreras samlat i miljöbalken. Det kan naturligtvis övervägas att låta reglerna om producentansvar bilda ett eget kapitel inom balken. Bestämmelserna om producentansvar i renhållningslagen gäller avfallet av de varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, importerar eller säljer. I den mån detta skall gälla även fortsättningsvis är det logiskt att låta bestämmelserna finnas kvar i anslutning till regleringen som gäller avfallshantering.

Miljöbalksutredningen anser att det inte finns skäl att nu göra några ändringar i reglerna om producentansvar. I sitt ställningstagande hänvisar utredningen till vad som framkom vid en utfrågning ordnad av utredningen och till vilken hade inbjudits företrädare för näringslivet, avfallshanteringsbranschen, statliga myndigheter, kommuner, organisationer, universitet m.fl. Den dominerande synpunkt som fördes fram, framför allt från näringslivet och den privata avfallshanteringsbranschen, var att det är för tidigt att nu göra en utvärdering av systemet och att de nuvarande reglerna om producentansvar inte borde ändras.

Även Naturvårdsverket har i ett till regeringen redovisat uppdrag att utreda behovet av åtgärder på områden där producentansvar införts (M96/463/6), ansett att det inte finns skäl att nu göra några ändringar i systemet, bortsett från vad som redovisas senare i avsnitt 4.20.3.

Miljöbalksutredningen, som hade i uppdrag att överväga var reglerna om producentansvar skulle inlemmas i miljöbalken, föreslår att bestämmelserna inarbetas i avsnittet om avfall. Mot bakgrund av vad som tidigare sagts finner regeringen att det är för tidigt att göra en utvärdering av systemet som varit i kraft endast ett par år. Reglerna om producentansvar bör därför som utredningen föreslår hållas samman med bestämmelserna om avfallshantering i övrigt.

En del remissinstanser, däribland *Konkurrensverket*, *Statskontoret* och *Industriförbundet/Svenska Arbetsgivareföreningen*, anser att utredningen inte beaktat det systemskifte som skett inom avfallshanteringen och

analyserat problemen kring producentansvar, konkurrensfrågorna och monopoliseringen av avfallshanteringen. Även andra remissinstanser, framför allt inom näringslivet, har också fört fram liknande synpunkter.

Regeringen erinrar i detta sammanhang om att avfallshanteringen under senare år har utvecklats från att enbart vara en renhållningsfråga till att utgöra en betydelsefull del i ett kretsloppssamhälle. De av remissinstanserna efterfrågade systemändringarna har i huvudsak genomförts. Genom de särskilda förordningarna om utvidgat producentansvar meddelade med stöd av renhållningslagen har utvecklingen styrts från enbart traditionell renhållning mot former som mera överlåter åt producenterna att utforma rationella och miljömässiga lösningar på avfallsfrågorna och där åtgärderna för att minska avfallsmängden och avfallens farlighet kan sättas in redan vid produktionen av varorna.

Regeringen avser i nya förordningar att utvidga producentansvaret med stöd av miljöbalken. Inom regeringskansliet bereds för närvarande Kretsloppsdelegationens förslag om producentansvar för byggmaterial och elektronik.

Kretsloppssamhällets betydelse är något som understryks i FN:s handlingsprogram Agenda 21. Mängden avfall förutsätts kunna minskas genom ökad återanvändning både i industrin och bland konsumenter. Regeringen återkommer vidare i följande avsnitt med ytterligare andra förslag till skärpningar av både producentansvaret och andra former av avfallshantering. Avsikten med flera av förslagen är att stärka kretsloppsprincipen i avfallshanteringen och att öka återvinning och återanvändning av ämnen och material för att därigenom skapa förutsättningar för en bättre resurshushållning.

Det kan nämnas att Miljöbalksutredningen i ett kommande betänkande skall lämna förslag på förordningsbestämmelser med stöd av bemyndiganden i balkens kapitel om avfall och producentansvar.

Regeringen vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på två paragrafer i renhållningslagen, 2 a § om resurshushållning genom återanvändning och återvinning samt 3 § första stycket om att avfall skall hanteras så att olägenhet från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt inte uppkommer. Dessa bestämmelser föreslås i balken komma till uttryck i de allmänna hänsynsreglerna, framför allt i 2 kap. 3 § om försiktighetsmått och 5 § om återanvändning och återvinning, vilka har generell giltighet för hela balkens tillämpningsområde. Genom att de formuleras som allmänna hänsynsregler i balken får de en bredare tillämpning och gäller i andra sammanhang än enbart vid avfallshantering.

Hänsynsreglerna innebär att återanvändning, återvinning och hushållning med råvaror och energi samt med mark och vatten skall främjas vid val av teknik, material och kemiska ämnen m.m. och beaktas i samband med konstruktion, tillverkning, användning och förbrukning samt vid skyddsåtgärder och försiktighetsmått i övrigt. Genom tillämpning av dessa regler minskas behovet att förbruka ändliga naturresurser. Inte minst viktigt är att avfallsmängderna kan minskas och

därmed också omfattningen av deponeringen liksom belastningen av skadliga ämnen på mark och vatten.

Vid tillståndsprovning enligt miljöbalken skall balkens samtliga syften i allmänhet beaktas. Tillstånd bör därför kunna förenas med villkor som syftar till att så lite avfall som möjligt uppkommer och att det avfall som ändå uppkommer är så lite skadligt som möjligt.

Vid tillståndsprovning av avfallsanläggningar enligt miljöbalken bör det också vara möjligt att i villkor ställa krav även på inkommande avfalls egenskaper för att tillvarata resurshushållnings- och sorteringsaspekter. Genom en styrning av avfallet till den för avfallsslaget bästa behandlingen, uppnås en ökad resurshushållning (jfr författningskommentarerna till 2 kap. 3 och 5 §§).

En sådan tillämpning av hänsynsreglerna överensstämmer med avfallsdirektivet (75/442/EEG ändrat genom 91/156/EEG). I artikel 3 anges att medlemsstaterna skall besluta om lämpliga åtgärder för att främja a) för det första, att avfall inte uppkommer och att avfall inte har farliga egenskaper eller att mängden avfall och avfallets skadlighet begränsas..., b) för det andra, att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror, eller att avfall används som energikälla.

#### 4.20.2 Definition av avfall

**Regeringens förslag:** En definition av avfall som överensstämmer med den definition som gäller inom EU skall införas i miljöbalken.

Även hanteringsbegreppet i balken harmoniseras med EG:s motsvarande begrepp.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna är positiva till förslagen, t.ex. *Naturvårdsverket*, *Konkurrensverket*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Lunds universitet*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Grossistförbundet Svensk Handel*. Naturskyddsföreningen anser dock att avfallsdefinitionen är svårhanterlig och att den inte korresponderar med kapitlets övriga bruk av definitionen. Även andra remissinstanser som *Kalmar kommun*, *Uppsala kommun* och *Malmö kommun* anser att avfallsdefinitionen är svårtolkad.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt renhållningslagen avses med hushållsavfall sådant avfall och orenlighet som härrör från hushåll och därmed jämförligt avfall. I nuvarande lagstiftning finns däremot ingen definition av avfall. Frågan om vad som är avfall har i svensk rätt avgjorts i domar av Högsta domstolen och Regeringsrätten.

Inom EG finns en definition av avfall i direktivet 75/442/EEG om avfall som har ändrats genom direktiv 91/156/EEG. Där definieras i artikel 1 a) begreppet avfall på följande sätt: "varje föremål, ämne eller

substans som ingår i de kategorier som anges i direktivets bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Kommissionen skall enligt det förfarande som fastställs i artikel 18 senast den 1 april 1993 upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1. Denna förteckning skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas med iakttagande av samma förfarande". Bilaga 1 innehåller en uppräkningslista av ett stort antal produkter och material i en generell form och är mycket vid. Kommissionen har genom beslut den 20 december 1993 (94/3/EG) antagit den förteckning som anges i definitionen (EGT nr L 5, 7.1.1994, s. 15). Förteckningen (Europeiska avfallskatalogen) omfattar 18 sidor.

Frågan har uppkommit om det föreligger några svårigheter att införliva EG:s definition av avfall i svensk rätt. Såväl *Lunds universitet* som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* tillstyrker att EG:s avfallsdefinition tas in i miljöbalken. Lunds universitet anför att eftersom definitionen bara utsäger att egendom som ägaren är skyldig att göra sig av med utgör avfall, däremot inte föreskriver någon sådan skyldighet för ägaren lär den i och för sig vara väl förenlig med 2 kap 18 § regeringsformen. Även Uppsala universitet gör denna bedömning. Problemen med grundlagens egendomsskydd uppkommer först när en lagregel ger myndigheterna möjlighet att tvinga en enskild att göra sig av med visst avfall. I sådana fall kan frågor om rätt till ersättning aktualiseras.

Trots att renhållningslagen inte innehåller någon avfallsdefinition gäller i Sverige EG:s avfallsdefinition beträffande avfallstransporter inom landet samt till och från landet eftersom EG, som framgått tidigare, antagit en förordning om detta. Det är rådets förordning (EEG) nr 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen som trädde i kraft i februari 1993. I artikel 2 i förordningen anges att med avfall avses avfall enligt definitionen i artikel 1 a) i direktiv 75/442. Sverige har vidare när det gäller föreskrifterna för farligt avfall i förordningen (1996:971) om farligt avfall, infört EG:s definition på avfall och farligt avfall.

Ett införlivande av EG:s avfallsdefinitionen skulle bringa den svenska lagstiftningen närmare EG-rätten. I allmänhet utgör avfall problem först när någon lämnar det ifrån sig. Dock kan det finnas situationer när problem kan uppstå för omgivningen, t.ex. komposter som inte sköts på ett från miljöskyddssynpunkt tillfredsställande sätt eller avfall som lagras på en tomt och utgör en olägenhet för hälsa och miljö. Det finns då både rätt och skyldighet enligt gällande svensk rätt att inom ramen för tillsynen ålägga den som innehar avfallet olika restriktioner vilka också kan genomdrivas med stöd av verkställighetsregler utan att egendomsordningen påverkas. Äganderättsfrågan torde sakna praktiskt intresse i dessa fall.

Regeringen gör därför den bedömningen att ett införande av EG:s avfallsdefinition inte strider mot äganderättsskyddet i regeringsformen. Regeringen föreslår mot bakgrund av det sagda att det i balken införs en definition av avfall som överensstämmer med EG:s definition i direktivet 75/442/EEG ändrat genom direktiv 91/156/EEG.

Några remissinstanser har invändningar mot den föreslagna definitionen eftersom den är svårhanterlig och svårtolkad. EG-domstolen är emellertid den yttersta uttolkaren av EG:s avfallsdefinition. Det finns inget utrymme för inhemska förtydliganden som inte har sin grund i EG-rätten. Fortlöpande sker en utveckling av praxis genom EG-domstolen och frågan får finna sin praktiska lösning i tillämpningen. Här kan dock helt kort nämnas några avgöranden från EG-domstolen som har betydelse för tolkningen av avfallsdefinitionen. I C-206-207/88 *Vesso* & *Zanetti* [(1990) I ECR 1461] konstaterade domstolen att det faktum att en substans eller ett objekt är möjligt att återvinna och därigenom tillgodogöra sig ett ekonomiskt värde inte hindrar att substansen eller objektet är att anse som avfall. Vidare konstaterade domstolen att avfallsbegreppet inte förutsätter att innehavaren utesluter allt ekonomiskt återutnyttjande (economic reutilization) av andra av objektet. I C-359/88 *Zanetti* m.fl. [(1990) I ECR 1509] fann domstolen att nationell lagstiftning som i sin definition av avfall tillåter att sådana substanser och objekt som kan återutnyttjas ekonomiskt utesluts från avfallsbegreppet inte är förenlig med bl.a. det s.k. ramdirektivet för avfall (75/442/EEG). Målet C-2/90 kommissionen mot Belgien [(1992) I ECR 4431, det s.k. Vallonienmålet] rörde inte primärt definitionen av avfall. Domstolen konstaterade emellertid att distinktionen mellan återvinningsbart och icke återvinningsbart avfall är praktiskt mycket svår att göra och att den baseras på osäkra faktorer som kan skifta med tiden beroende på bl.a. teknisk utveckling. Domstolen uttalade vidare att avfallets karaktär av återvinningsbart material är beroende av kostnaden för denna återvinning och sålunda den avkastning som den tänkta omhändertagandeprocessen kommer att ge. Bedömningen blir därför, enligt domstolen, av nödvändighet subjektiv och beroende av olika variabler.

Domen i Vallonienmålet visar enligt regeringens bedömning att det inte torde finnas någon möjlighet att från det juridiska avfallsbegreppet skilja sådana substanser som kan eller skall återvinnas.

Det är regeringens uppfattning att den nu föreslagna avfallsdefinitionen kommer att leda till att mer än det som med dagens svenska rättspraxis klassas som avfall, kommer att betraktas som avfall. Att notera i sammanhanget är att avfall, enligt EG-domstolens tolkning i Vallonienmålet, ses som en vara vars fria cirkulation inom gemenskapsområdet i princip inte får hindras. Samtidigt är att notera att EG-rätten också förutsätter och tillåter att avfall omgärdas med regler till skydd för hälsa och miljö.

Avfallsbegreppet är centralt när det gäller att avgöra om EG:s förordning (259/93) om övervakning och kontroll av avfallstransporter, som tidigare har omnämnts, är tillämplig på införsel och utförsel av avfall. Enligt EG-förordningen och den svenska förordningen (1995:701) om gränsöverskridande transporter av avfall som kompletterar EG-förordningen, krävs anmälan och ibland även tillstånd för gränsöverskridande transporter av farligt avfall.

Det sagda visar att substanser och objekt som förs in till eller ut ur Sverige för återvinning också kan vara avfall. Den gränsöverskridande

transporten skall således anmälas till Naturvårdsverket enligt de regler som föreskrivs.

I avsnitt 4.20.1 har också redogjorts för definitionen av begreppet hantering i angivna direktiv. Det i Sverige använda uttrycket slutligt omhändertagande som en del av hanteringsbegreppet saknar motsvarighet inom EU. I stället används begreppen återvinning och bortskaffande. För att nå bättre överensstämmelse med begreppen inom EU bör därför enligt regeringens mening slutligt omhändertagande ersättas med återvinning och bortskaffande.

#### 4.20.3 Särskilt om producentansvaret

**Regeringens förslag:** Producenten skall lämna uppgifter om vilka ämnen och material som ingår i en vara som omfattas av producentansvar, om regeringen har föreskrivit det.

Regeringen får även meddela föreskrifter om krav på förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.

Bemyndigandena skall också gälla för den myndighet regeringen bestämmer.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser har inte uttalat sig i denna del. *Grossistförbundet Svensk Handel* och *Kooperativa förbundet* anser att man måste beakta att uppgiftsskyldigheten för producenterna inte kränker deras intresse av sekretesskydd. *Naturvårdsverket* anser att informationen inte bara bör omfatta vilka ämnen och material som ingår i en vara utan även upplysa om energiförbrukning, utsläpp och liknande. Verket anser även att materielbolagen bör ges en rättslig ställning och att samrådsskyldighet skall införas. Flera kommuner har samma inställning som Naturvårdsverket.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen erinrar om att kretsloppsprincipen syftar till återvinning och återanvändning samt att hushållningsprincipen syftar till hushållning av råvaror och energi.

När det gäller varuproduktionen är det viktigt att tillverkaren är noga vid val av material som används vid tillverkning av varor och förpackningar så att kretsloppsprincipen främjas. Hos industrin finns ett ökat intresse att producera miljömässigt riktiga varor. Det är emellertid inte bara tillverkaren, importören eller den som säljer varor eller förpackningar (producenten) som bör veta vad varan eller förpackningen består av eller innehåller. Kunskaper om vilka ämnen och material som ingår i en vara är ett nödvändigt verktyg för att kunna demontera och sortera delar och komponenter t.ex. från skrotade bilar och elektriska apparater, så att avfallet kan tas om hand på ett miljömässigt godtagbart sätt. Uppgifter om vilka ämnen och material som ingår i varor och förpackningar kan också vara betydelsefulla hjälpmedel för att



miljöhänsyn skall kunna beaktas vid upphandling. Även för miljömyndigheternas arbete är uppgifterna viktiga.

När det gäller konsumenterna kan det konstateras att även deras miljömedvetande ökar. I FN:s handlingsprogram Agenda 21 framhålls att individer och hushåll bör få stöd och information för att kunna fatta miljömässigt sunda inköpsbeslut. Gemensamma ansträngningar från regeringar, konsumenter och producenter är nödvändiga för att förändra ohållbara konsumtionsmönster.

Genom miljömärkningen finns ett instrument som hjälper konsumenterna att påverka producenterna att välja miljömässigt bra alternativ vid produktionen. En positiv miljömärkning innebär att varor som är mindre miljöbelastande än i övrigt likvärdiga produkter framhävs. När det gäller sådan positiv märkning tillämpas på frivillig väg i Sverige framför allt tre märkningssystem. Ett av dessa system är en samnordisk märkning som använder en stiliserad svan som märkningssymbol, och som har beslutats av Nordiska ministerrådet. Även inom EU finns ett officiellt system för miljömärkning med ett E-märke i en stiliserad blomma som symbol. Svenska Naturskyddsföreningen har utvecklat Bra Miljövalmärkningen, med en falk som symbol. Utvecklingen har skett i samarbete med flera av de stora grossistföretagen.

Huruvida en mer detaljerad information i form av en skriftlig redogörelse över miljörelaterade egenskaper hos produkten lämpar sig som konsumentinformation har ännu inte klarlagts. Denna typ av redogörelse ställer högre krav på konsumenterna både när det gäller kunskapsnivå och tid för att värdera informationen.

Andra aktörer som demonterare och sorterare av avfallsfraktioner, miljömyndigheter och professionella inköpare kan dock med fördel använda sådan information. Det bör därför enligt regeringens mening finnas en lagstadgad möjlighet att kräva information av producenter om vilka material och ämnen som ingår i en vara eller förpackning. En uppgiftsskyldighet av detta slag bör leda till att producenterna i ökad utsträckning redan vid tillverkningen av en vara eller förpackning väljer ämnen och material utifrån möjligheterna att återanvända den förbrukade varan eller förpackningen eller att ur denna återvinna material. Detta leder i sin tur till förbättrad resurshushållning med ämnen och material.

I nuvarande renhållningslagen finns ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om skyldighet för producenterna att märka en vara eller en förpackning och att lämna uppgift om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden. Regeringen har med stöd av bl.a. detta bemyndigande föreskrivet i förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar en skyldighet för producenterna att redovisa vilka material, komponenter samt kemiska produkter som finns i de bilar producenten har tillverkat eller importerat.

Det finns således redan idag en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om märknings- eller uppgiftsskyldighet när det gäller varor eller förpackningar som omfattas av producentansvar. Regeringen finner dock att bestämmelsen bör förtydligas. Bemyndigandet bör i fortsättningen uttryckligen omfatta rätt att föreskriva om skyldighet för producenter att lämna uppgifter om vilka ämnen och material en vara

eller en förpackning innehåller. Föreskrifterna kan då, i vart fall till att börja med, gälla för de mest angelägna varugrupperna som omfattas av producentansvar.

*Grossistförbundet Svensk Handel* och *Kooperativa Förbundet* pekar på att kravet på uppgift om vilka ämnen och material som ingår i producenternas varor eller förpackningar kan innefatta uppgifter som betraktas som företagshemligheter som företagen inte vill lämna ut. Syftet med den information som nu föreslås är att stimulera återvinning och annan hushållning vid val av ämnen och material i varor och förpackningar samt i övrigt ett miljömässigt omhändertagande av varorna eller förpackningarna i avfallsledet. Uppgifterna måste med andra ord vara av betydelse för producentansvaret. Med denna begränsning av uppgiftskravet anser regeringen att vad förbunden anför inte utgör tillräckliga skäl mot bestämmelsen. Det kan också erinras om att likartade regler finns i dag när det gäller kemiska produkter. I miljöbalkens avsnitt om kemiska produkter och biotekniska organismer föreslås regler om produktinformation när det gäller uppgifter av betydelse från hälso- och miljöskyddssynpunkt.

*Naturvårdsverket* anser att uppgifter om varors sammansättning är en del av de miljövarudeklarationer som utvecklas inom näringslivet. Miljövarudeklarationerna kan innehålla även uppgifter om t.ex. energiförbrukning och utsläpp. Verket anser att industrin i första hand bör ansvara för miljövarudeklarationerna. En eventuell reglering bör enligt verket avse mer övergripande frågor och inte detaljer om varans sammansättning. Enligt regeringens uppfattning går emellertid en uppgiftsskyldighet av det slag Naturvårdsverket föreslår betydligt längre än det producentansvar för avfallet av de varor eller förpackningar som producenten har tillverkat vilket regleras i detta kapitel.

### *Särskilt om förpackningar*

En möjlighet att kräva den typ av information som nu har redogjorts för är också i enlighet med regler som börjar komma inom EG. Enligt artikel 8 i direktivet 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall skall förpackningar vara försedda med uppgift om vilka förpackningsmaterial som har använts. Detta är för att underlätta insamling, återanvändning och återvinning, även materialutnyttjande, så att den berörda industrin kan identifiera och klassificera dem.

Vidare skall medlemsstaterna enligt artikel 9 p. 1 i direktivet tre år från dagen för ikraftträdandet av direktivet, som var den 31 december 1994, ha säkerställt att endast förpackningar som uppfyller alla väsentliga krav som anges i direktivet och dess bilaga 2 släpps ut på marknaden. Direktivets bilaga 2 innehåller väsentliga krav på förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.

Sådana krav kan vara krav på att förpackningarna är utformade på ett sådant sätt och har sådana fysiska egenskaper att de kan återanvändas ett antal gånger under normalt förutsebara användningsförhållanden. Vidare skall förpackningsavfall i vissa fall vara biologiskt nedbrytbart i sådan

grad att det inte hindrar separat insamling och komposteringsprocess. Biologiskt nedbrytbart förpackningsavfall skall vara sådant att det kan underkastas fysisk, kemisk, termisk eller biologisk nedbrytning.

För att kunna uppfylla detta föreslår regeringen att det införs ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela de föreskrifter som behövs för att uppfylla kravet i förpackningsdirektivet.

### *Samrådsskyldighet och materialbolag*

Naturvårdsverket har i en redovisning till regeringen om behovet av åtgärder på områden där producentansvar införts (dnr M96/463/6) föreslagit att det i renhållningslagen skall införas en samrådsskyldighet mellan producenter och kommuner om ansvarsfördelningen beträffande information till hushållen, renhållning kring insamlingsplatser m.m. Vidare har verket föreslagit en bestämmelse om att materialbolagen som åtar sig att helt eller delvis fullgöra producenters ansvar skall svara vid sidan av producenterna för att uppställda krav uppfylls.

Naturvårdsverket har hänvisat till dessa förslag i sitt remissvar över miljöbalksutredningens förslag. Liknande uppfattning har t.ex. länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads och Jämtlands län samt flera kommuner framfört i sina remissvar.

Regeringen har efter remissbehandling av Naturvårdsverkets förslag föreskrivit om samrådsskyldighet i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar och förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper. Något särskilt skäl till att lagstifta i frågan föreligger inte enligt regeringens bedömning.

När det gäller materialbolagens rättsliga ställning konstaterar regeringen att det är producenterna som är ansvariga för att insamlingen och avfallshanteringen sköts. Producenterna har också ansvar för att de av dem inrättade materialbolagen fungerar tillfredsställande. Producenterna kan således inte befria sig från sina skyldigheter genom att föra över ansvaret på särskilda materialbolag. Mot bakgrund av vikten med klara ansvarsförhållanden kan regeringen inte finna övertygande skäl för att låta materialbolagen få ett juridiskt ansvar vid sidan av producenterna. Någon lagstiftning om materialbolagens rättsliga ställning avser regeringen alltså inte att lägga fram.

#### 4.20.4 Fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjligheter att på fastigheten själva sörja för kompostering och annat omhändertagande av avfall

**Regeringens förslag:** Fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjligheter att få kompostera på den egna fastigheten skall öka, men det måste göras på ett sådant sätt att det inte leder till olägenheter från hälso- eller miljösynpunkt.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna har inte yttrat sig eller haft några invändningar mot förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det material som komposteras inte är avfall om det inte föreligger en skyldighet att göra sig av med materialet. *RenhållningsverksFöreningen*, som anser att avfallshantering sker bäst centralt med utvecklad teknik och under kontrollerade former, motsätter sig en generell utvidgning.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen konstaterar att under senare år har allmänhetens miljömedvetande och intresse för miljöfrågor ökat. Särskilt har kretsloppsfrågor och därmed sammanhängande frågor om omhändertagande av avfall kommit i blickpunkten. Allmänhetens medverkan i dessa sammanhang är också av stor betydelse enligt regeringens bedömning.

Miljöbalksutredningen föreslår ändringar när det gäller fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjlighet att själva ta hand om sitt avfall. Främst är det kompostering som är aktuellt. Under remissbehandlingen har det ifrågasatts om reglerna om kompostering faller under avfallskapitlet. Regeringen konstaterar att kompostering är en återvinningsmetod för avfall enligt EG:s definition och att material som komposteras således utgör avfall också i Sverige, vilket förhållande bekräftas genom att EG:s avfallsdefinition införs i miljöbalken i enlighet med utredningens förslag.

Redan i kretsloppspropositionen (prop. 1992/93:180, bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344) pekades på att möjligheterna för enskilda hushåll att kompostera borde underlättas. Det är enligt regeringens uppfattning värdefullt att möjligheten för enskilda att själva ta hand om sitt avfall utvidgas. Det kan stimulera hushållens ökade intresse för kompostering och i förlängningen ytterligare öka miljömedvetandet. Det kan även bidra till att hushållens avfallsmängder minskar och därmed behovet av avfallstransporter. Samtidigt är det betydelsefullt att genomförandet sker på ett praktiskt och balanserat sätt för att inte få negativa inslag och motsatt effekt på miljömedvetande och miljöengagemang.

Kompostering bör i första hand komma i fråga när det gäller vegetabiliskt avfall. Som främsta exempel kan nämnas kompostering av

trädgårdsavfall. Det kan från miljösynpunkt många gånger vara riktigare att sådant avfall som är komposterbart får stanna kvar på fastigheten, där det i huvudsak har uppkommit, och användas exempelvis till jordförbättring.

Självfallet bör kompostering och annat omhändertagande ske på ett seriöst sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för hälsa och miljö. Regeringen vill här understryka att en absolut förutsättning måste ovillkorligen vara att den enskilde fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren tar hand om avfallet på ett från sanitär och visuell synpunkt oklanderligt sätt. Fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren är skyldig att ta hand om avfallet på ett sådant sätt att de allmänna hänsynsreglerna följs. Reglerna skall iakttas av envar så snart det kan befaras att skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön kan uppkomma. Om det inte sker måste kommunen ingripa och kan naturligtvis då förbjuda hanteringen hos den aktuella fastighets- eller nyttjanderättsinnehavaren.

I lagrådsremissens lagförslag begränsades fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjligheter att själva ta hand om sitt avfall formellt endast av att omhändertagandet måste ske utan risk för olägenhet för människors hälsa och miljön, dvs. det skulle således vara tillåtet att ta hand om sitt avfall så länge olägenhet av angivet slag inte uppkom. En sådan regel kan naturligtvis i sina yttersta konsekvenser innebära risker för att kommunernas planering av skyldigheten att borttransportera och bortskaffa avfall försvåras, liksom att förutsättningarna för kommunernas avgiftsfinansiering förändras. Syftet med förslaget var emellertid inte att förändra grundvalarna för den kommunala avfallshanteringen. I remissen framhölls klart att bestämmelsen främst tog sikte på kompostering. För att tydliggöra detta anser regeringen att bestämmelsen uttryckligen bör begränsas till omhändertagande på den egna fastigheten. I övrigt bör gälla att avfall som skall transporteras genom kommunens försorg inte får omhändertas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren. Detta motsvarar i sak vad som gäller i dag.

En sådan begränsning av bestämmelsens ordalydelse får dock till följd vissa ytterligare justeringar av lagtexten i förhållande till vad som föreslogs i lagrådsremissen och vad *Lagrådet* har förordat. Dessa justeringar beskrivs i det följande.

Enligt renhållningslagen skall kommunerna i renhållningsordningen ange under vilka förutsättningar undantag från renhållningsordningens bestämmelser kan medges. I enlighet med utredningens förslag föreslår regeringen att kommunerna enligt miljöbalken i stället direkt genom generella föreskrifter, som skall anges i renhållningsordningen, skall reglera fastighetsinnehavarnas eller nyttjanderättsinnehavarnas möjligheter att själva ta hand om sitt avfall. Detta minskar behovet av ansökningar om undantag. Det kan emellertid uppstå fall som inte är förutsedda i kommunernas generella föreskrifter, men där undantag från kommunens renhållningsskyldighet ändå bör medges. För dessa enskilda fall bör det enligt regeringens mening finnas en möjlighet till undantag i det enskilda fallet om omhändertagandet kan göras på ett sätt som är

betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda skäl för ett sådant undantag.

Mot bakgrund av att det enligt lagrådsremissens lagförslag i princip var tillåtet för fastighetsinnehavaren och nyttjanderättshavaren att själva ta hand om sitt avfall, ansåg Lagrådet att den nyss beskrivna bestämmelsen om att kommunen i enskilda fall under vissa förutsättningar kunde tillåta fastighetsinnehavaren och nyttjanderättshavaren att själva ta hand om sitt avfall skulle utgå och ersättas med en bestämmelse om att tillstånd skulle kunna utverkas även för tillståndsfri verksamhet.

Eftersom den lagkonstruktion regeringen nu föreslår som huvudregel innebär ett förbud för den enskilde att ta hand om sitt avfall, bör den i remissen föreslagna regeln om möjlighet till dispens i ett enskilt fall för fastighetsinnehavarna och nyttjanderättshavarna att själva ta hand om avfall tas med i balken.

När det gäller kompostering och annat tillåtet omhändertagande på den egna fastigheten är sådana åtgärder enligt regeringens förslag tillåtna så länge det inte medför risk för olägenhet för människors hälsa och miljön. Trots det kan det föreligga ett intresse hos fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren att få omhändertagandet prövat. Såsom Lagrådet förordar bör detta kunna ske genom att tillstånd skall kunna sökas och ges även för tillåten verksamhet.

Som Lagrådet har påpekat i anslutning till 27 kap. 4 § kan det innebära vissa praktiska problem i de fall fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren utan att tillstånd krävs själv på fastigheten tar hand om sitt avfall t.ex. genom kompostering. Regeringen konstaterar därför att det kan vara nödvändigt med kompletterande bestämmelser. Exempelvis kan regeringen med stöd av 15 kap. 9 § vid behov utfärda föreskrifter om anmälan i sådana fall.

#### 4.20.5 Nedskräpning

**Regeringens förslag:** I avfallskapitlet skall inarbetas en bestämmelse om förbud mot nedskräpning som är hämtad från naturvårdslagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Inga remissinstanser har motsatt sig att reglerna om nedskräpning förs över till kapitlet om avfall och producentansvar. *Örnsköldsviks kommun*, *Borås kommun* och *Västerås kommun* har anfört att avgränsningen mot en motsvarande bestämmelse i plan- och bygglagen (1987:10) är oklar.

**Skälen för regeringens förslag:** I naturvårdslagen (1964:822) finns i 23 § en bestämmelse till skydd mot nedskräpning som lyder att envar skall tillse att han ej skräpar ned utomhus, vare sig i naturen eller inom bebyggda områden, med plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat. Eftersom bestämmelsen inte passar så bra in i kapitlen motsvarande naturvårdslagen i balken och dessutom har med avfall att göra, har

Miljöbalksutredningen föreslagit att bestämmelsen arbetas in i kapitlet om avfall. Regeringen delar utredningens bedömning.

I 3 kap. 17 § plan- och bygglagen finns en bestämmelse om bl.a. skötsel och underhåll av tomter. I bestämmelsen sägs att tomter skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. Bestämmelsen riktar sig således mot mer varaktig markanvändning.

Även om de båda bestämmelserna således reglerar skilda situationer kan naturligtvis gränssfall inträffa. Den närmare skiljelinjen överlämnas åt rättspraxis att bedöma.

Bestämmelsen har en anknytning till de bestämmelser som i dag finns i 18–20 §§ renhållningslagen om gatuhållning m.m. Dessa bestämmelser bör dock enligt regeringens bedömning av systematiska skäl placeras i en separat lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, se avsnitt 4.20.7.

#### 4.20.6 Dumpningslagen

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten skall inarbetas i balken tillsammans med bestämmelserna om avfall och producentansvar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget eller tillstyrker detta.

**Skälen för regeringens förslag:** Sverige har tillträtt Konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall, Londonkonventionen 1972 (SÖ 1974:8). I konventionen förbjuds eller regleras dumpning av särskilt angivna miljöfarliga ämnen. Bestämmelser om detta finns i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1972. Lagen har ändrats vid ett flertal tillfällen. Genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 1993 utvidgades tillämpningsområdet till att gälla även Sveriges ekonomiska zon samt förbränning av avfall till havs som också regleras i konventionen. Enligt lagen är det förbjudet att inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon dumpa avfall i vattnet. Dumpning får inte heller ske från svenskt fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Vidare är det förbjudet att ur landet eller den ekonomiska zonen föra avfall som är avsett att dumpas i det fria havet. Förbudet gäller även i fråga om förbränning av avfall. Sverige har även ratificerat två andra marina konventioner som förbjuder dumpning av avfall i havet. Det är 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, den s.k. Helsingfors-konventionen, samt konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, den s.k. Pariskonventionen. Förbudet mot förbränning av avfall infördes i samband med att dessa konventioner godkändes av riksdagen (prop. 1992/93:237, bet. 1992/93:JoU26, rskr. 1992/93:382).

Regeringen delar Miljöbalksutredningens bedömning och föreslår att bestämmelserna i dumpningslagen arbetas in i balken tillsammans med bestämmelserna om avfall och producentansvar.

#### 4.20.7 Gaturenhållning och skyltning

**Regeringens förslag:** Renhållningslagens bestämmelser om renhållning av bl.a. allmänna platser samt naturvårdslagens regler om skyltning och liknande åtgärder skall samlas och samordnas i en fristående lag med rubriken lag med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Lagen skall innehålla en överskådlig reglering om säkerhet och snygghet på allmänna platser eller annars utomhus och om skydd av naturmiljön (landskapsbilden).

**Utredningens förslag:** Reglerna om gaturenhållning och skyltning arbetas samman i ett kapitel i miljöbalken.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser har inte yttrat sig. Några länsstyrelser tillstyrker förslaget, medan några kommuner anser att de föreslagna reglerna inte passar i miljöbalken.

**Skälen för regeringens förslag:** I de lagar som samordnas genom miljöbalken finns en del bestämmelser som är svåra att arbeta in i balkens regelsystem och som det kan råda tvekan om de överhuvudtaget bör föras in i balken. De bestämmelser det främst är fråga om är dels bestämmelser om skyltning och liknande åtgärder som nu finns i naturvårdslagen (1964:822), dels bestämmelser om renhållning av bl.a. allmänna platser som nu finns i renhållningslagen (1979:596) och som delvis har förts dit från allmänna ordningsstadgan i samband med den nya ordningslagens (1993:1617) tillkomst. Gemensamt för dem är att de gäller frågor om säkerhet och snygghet på allmänna platser eller annars utomhus, t.ex. strövområden och andra naturområden, men även privata tomter. Bestämmelserna i naturvårdslagen har också ett vidare syfte i det avseendet att de avser att skydda naturmiljön (landskapsbilden).

Bestämmelserna har samband med flera olika lagar, främst plan- och bygglagen (1987:10) och den nya ordningslagen. Miljöbalksutredningen bedömde att de aktuella bestämmelserna trots allt har ett så nära samband med naturvårds- och avfallsbestämmelser i miljöbalken att de lämpar sig för att arbetas in i balken. Även om det i och för sig finns skäl för en sådan slutsats, anser regeringen att bestämmelserna innehållsmässigt är av den art att de av systematiska skäl inte bör arbetas in i balken. Regeringen föreslår därför att bestämmelserna inordnas i en separat lag med rubriken lag med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning.

Miljöbalksutredningen skall i ett kommande betänkande lämna förslag på förordningsbestämmelser med stöd av bemyndiganden i denna lag.



### 4.21.1 Regeringsprövning av verksamheter som har stor påverkan på miljön och naturresurserna

**Regeringens förslag:** Regeringen skall som ett grundläggande och viktigt led i prövningskedjan tillåtlighetspröva verksamheter som har stor påverkan på miljön eller hushållningen med naturresurser. Bestämmelserna om regeringsprövning i naturresurslagen och vattenlagen arbetas in i miljöbalken. Samma miljökrav skall gälla vid regeringens prövning som vid annan prövning enligt miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Övervägande antal remissinstanser som yttrat sig om förslaget i denna del tillstyrker att regeringsprövning sker för vissa verksamheter. *Sveriges Advokatsamfund* anser dock att det rimmar illa att ge regeringen väsentliga dömande uppgifter samtidigt som regeringen kan förväntas få en mycket central roll som utfärdare av föreskrifter i det nya miljöbalkssystemet. *Statskontoret* väcker frågan om kommunala självstyrelseorgan kan tillåtlighetspröva i stället för regeringen i den utsträckning det regionala utvecklingsansvaret flyttas över från staten. Enligt *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* bör tillståndsprövningen inte ske vid en politisk instans utan vid miljödomstol med möjlighet för domstolen att underställa ärendet för regeringens prövning. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framför likartade *invändningar*. *Landskrona kommun* är negativ till regeringsprövning. *Naturvårdsverket* anser att regeringen skall ges mer "svängrum" vid sin prövning och kunna göra en striktare tillåtlighetsprövning än vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna. *Koncessionsnämnden* framför i stora delar liknande synpunkter. *Kraftverksföreningen, Sveriges Industrieförbund/Svenska Arbetsgivareföreningen* och *Sveriges Advokatsamfund* ifrågasätter skälen för regeringsprövning om prövningen skall vara densamma för regeringen som för andra prövningsorgan.

### Bakgrunden till regeringens förslag

#### *Gällande rätt*

Inledningsvis vill regeringen erinra om att i såväl lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. som vattenlagen (1983:291) finns idag bestämmelser om att vissa verksamheter inte får utföras utan tillstånd av regeringen. Gemensamt för dessa är att de har stor miljöpåverkan eller påverkan på hushållningen med mark och vatten. Bestämmelserna i de olika lagarna har stora likheter. Vissa skillnader finns dock. Här följer en redogörelse för de båda lagarna.

## Naturresurslagen

Naturresurslagen innehåller regler om att regeringens tillstånd krävs för vissa större anläggningar och andra åtgärder. Reglerna finns i 4 kap. som har rubriken Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m.m. Reglerna har sitt ursprung i 136 a § byggnadslagen (1947:385). I 1 § räknas upp ett antal anläggningar som kräver regeringens tillstånd, exempelvis järn- och stålverk, fabriker för petrokemisk produktion eller framställning av baskemikalier, större förbränningsanläggningar, gruppstationer för vindkraftverk, större anläggningar för lagring av naturgas och större anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall. Även andra anläggningar än sådana som anges i 1 § kan komma under regeringens prövning. Om en anläggning eller åtgärd kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, får regeringen nämligen enligt 2 § förbehålla sig tillståndsprövningen. Det har regeringen gjort när det gäller t.ex. anläggning av flygplats i Karlstad kommun, den tredje rullbanan vid Arlanda flygplats, nyanläggning av rangerbangård, utvidgning av tillverkning av pappersmassa och havsbaserad fiskodling.

I 3 § finns särskilda tillåtlighetskrav för de regeringsprövade anläggningarna och åtgärderna. Tillstånd får lämnas om hinder inte möter på grund av de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 2 kap., de särskilda hushållningsbestämmelserna för vissa områden i landet i 3 kap. eller med hänsyn till andra allmänna planeringssynpunkter. Vidare krävs att kommunfullmäktige har tillstyrkt att tillstånd lämnas. För vissa typer av anläggningar får regeringen i undantagsfall lämna tillstånd även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt detta. Då förutsätts att det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd. Detta gäller anläggningar som avser mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, gruppstationer för vindkraftverk, förbränningsanläggningar, anläggningar för lagring av naturgas och anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall. Tillstånd får dock aldrig lämnas utan kommunfullmäktiges tillstyrkande om en lämplig plats har anvisats inom en annan kommun som kan antas godta en placering där, eller, i annat fall, om en annan plats bedöms vara lämpligare.

Ett tillstånd får enligt 5 § förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen. Tillståndet får vidare göras beroende av att saken fullföljs genom ansökan om prövning enligt miljöskyddslagen.

## Vattenlagen

Även vattenlagen innehåller bestämmelser om regeringsprövning. Dessa finns i 11 kap. som har rubriken Särskilda bestämmelser om större vattenföretag m.m. Regeringen skall enligt 1 § alltid pröva tillåtligheten av vissa vattenföretag. Det gäller större vattenkraftverk, vattenregleringar, vattenöverledningar eller vattenbortledningar och grundvattentäkter samt andra vattenregleringar, vattenöverledningar och

En ändring eller utvidgning av ett vattenföretag som anges i 1 § skall enligt 2 § tillåtlighetsprövas av regeringen om själva ändringen eller utvidgningen överskrider de storleksgränser som anges i 1 §.

Regeringen får i andra fall än enligt 1 och 2 §§ förbehålla sig prövningen av ett vattenföretags tillåtlighet. Förutsättningen för detta är enligt 3 § att företaget är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet. Oavsett omfattningen eller beskaffenheten får regeringen enligt samma paragraf förbehålla sig prövningen av vattenföretag som avses i 3 kap. 6 § tredje stycket naturresurslagen, dvs. sådana vattenföretag som på grund av sin obetydliga miljöpåverkan kan få utföras i de annars skyddade vattendragen. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen förbehållit sig att pröva tillåtligheten av bl.a. Brunnsbergs kraftverk i Österdalsälven i Älvdalens kommun, ombyggnad av Långfors kraftstation i nedre Lången i Krokoms kommun samt Hemlinges m.fl. vattenkraftverk i Gideälven i Bjurholms och Örnsköldsviks kommuner.

Till skillnad mot vad som gäller enligt naturresurslagen finns inga särskilda tillåtlighetsregler för regeringsprövningen av vattenföretag utan de för alla vattenföretag gällande tillåtlighetsreglerna i 3 kap. skall tillämpas. Samma förutsättningar gäller alltså för de regeringsprövade vattenföretagen som för övriga företag. Eftersom det av 3 kap. 1 § vattenlagen framgår att 2 och 3 kap. naturresurslagen samt allmänna planeringssynpunkter skall beaktas, är det endast det kommunala vetot som saknar motsvarighet vid regeringens prövning av vattenföretag. Vid vattenlagsprövningen tillämpas däremot ett antal tillåtlighetsregler som saknar motsvarighet i naturresurslagen.

Regeringen får enligt 11 kap. 6 § vattenlagen ställa särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

**Skälen för regeringens förslag:** Tillåtlighetsprövningen av stora verksamheter och anläggningar ligger således på regeringen och utgör en viktig del av prövningskedjan. Att prövningen år 1972 lades på regeringen motiverades bl.a. med att ingen annan än regeringen kunde åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt ansågs det viktigt att avgörandet av de ifrågavarande slagen träffades av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av (prop. 1972:111, bil 2, s. 361 f, bet. 1972Cu:35, rskr. 1972:348).

När bestämmelserna om regeringsprövning infördes i 136 a § byggnadslagen år 1972 var det primära syftet att tillgodose hushållningen med mark- och vattenområden av stor betydelse från nationell synpunkt. Avsikten var att utifrån riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen få till stånd en tidig, allsidig och enhetlig prövning av sådana industriella verksamheter som tar i anspråk eller förändrar karaktären hos naturresurser som det råder särskild knapphet på och som är eller kan förväntas bli föremål för konkurrerande anspråk.

Det är enligt regeringens bedömning alltså viktigt att regeringen behåller tillåtlighetsprövningen som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan med andra myndigheter och domstolar och därigenom kan utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan bör vara bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att om regeringen har prövat tillåtligheten av en verksamhet kan domstolar och andra prövningsmyndigheter inte pröva den frågan. Regeringen bör pröva tillåtligheten av framför allt verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de som riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser.

Regeringen kan inte dela *Advokatsamfundets* uppfattning att regeringens prövning av verksamheter inte skulle passa med regeringens uppgift att utfärda förordningar inom miljöområdet. Båda uppgifterna utövas under full insyn och under riksdagens kontroll. Det är inte ovanligt att myndigheter i sin tillsynsverksamhet tillämpar föreskrifter som de själva har utfärdat. Vad samfundet har anfört utgör enligt regeringens bedömning inte något skäl mot regeringsprövning av verksamheter.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att en politisk instans inte skall avgöra de mest miljöstörande anläggningarnas tillåtlighet, utan att en opartisk och förutsättningslös miljöprövning bäst nås genom en prövning av domstol. Regeringen anser emellertid att ett viktigt skäl för att regeringen och inte endast en tillståndsmyndighet skall pröva vissa verksamheter är att det bör finnas ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort. Även om det med en sådan lösning som universitetet förespråkar skulle finnas en möjlighet för domstolen att hänskjuta ärenden till regeringens prövning, är det enligt regeringens bedömning med hänsyn till ärendenas karaktär lämpligast att regeringen i ett tidigt skede av beredningen fattar beslut om en verksamhet skall få komma tillstånd.

*Statskontoret* har föreslagit att prövningen flyttas över till regionala självstyrelseorgan. Regeringen konstaterar att sådan regionala organ besitter god kännedom om lokala och regionala förhållanden. Däremot är dessa organ mindre lämpliga för den prövning som nu är aktuell, eftersom verksamheterna typiskt sett berör flera regioner eller innefattar frågor som har nationellt intresse.

Regeringen anser med hänsyn till det sagda att naturresurslagens och vattenlagens bestämmelser om regeringsprövning bör arbetas in i miljöbalken. Regeringens prövning bör, som utredningen har föreslagit, utgå från miljöbalkens allmänna hänsynsregler och övriga tillståndsregler. Samma miljökrav bör nämligen ställas på en verksamhet som prövas av regeringen som på annan verksamhet. Denna ståndpunkt kan tyckas självklar eftersom de verksamheter som skall prövas av regeringen typiskt sett orsakar stor påverkan på omgivningen. Naturresurslagen är emellertid till sin ordalydelse inte klar härvidlag, även om dess tillämpningen har inneburit hänsynstagande också till

miljökrav. Regeringen förordar således ett klarläggande att prövningen skall göras till skydd för människors hälsa och miljön i syfte att leva upp till miljöbalkens mål.

Bland andra *Industriförbundet/Arbetsgivareföreningen* och *Kraftverksföreningen* ifrågasätter behovet av en regeringsprövning om prövningen skall göras enligt balkens bestämmelser på samma sätt som andra prövningsorgan har att tillämpa balken.

Regeringen vill i detta sammanhang påminna om att gemensamt för de verksamheter som kan komma ifråga för regeringsprövning är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen. Nästan all tillståndsprövning enligt miljöbalkens bestämmelser innebär visserligen att olika hänsyn måste beaktas och vägas mot varandra. Denna avvägning av olika intressen är särskilt markant vid den typ av verksamheter som är aktuell för regeringsprövning. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kan tolereras i dessa fall rymmer inte sällan samhällsfrågor som bör lösas utifrån ett nationellt perspektiv. De bedömningar som skall göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden. Ofta kan enskilda intressen ställas mot allmänna intressen eller olika allmänna intressen mot varandra. Prövningen måste utformas så att en så allsidig sammanvägning som möjligt av olika hänsyn kan åstadkommas. Regeringen bör ha de bästa förutsättningarna att inom ramen för uppställda normer göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävs i dessa särskilda ärenden.

Det utrymme för en friare prövning för regeringen i förhållande till balkens allmänna hänsynsregler som Naturvårdsverket och även några andra remissinstanser efterlyser, anser regeringen finns vid en prövning med utgångspunkt i det resonemang som nu har förts. Det kan i detta sammanhang erinras om att regeringen enligt vad som har föreslagits i avsnitt 4.8.10 skall kunna meddela dispens från stoppregeln i de allmänna hänsynsreglerna. Regeringen får tillåta en verksamhet som annars inte skulle få bedrivas enligt stoppregeln om verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Det är därför naturligt att regeringen vid sin tillåtlighetsprövning tar hänsyn även till omständigheter av allmän karaktär.

#### 4.21.2 Obligatorisk regeringsprövning och prövning efter förbehåll

**Regeringens förslag:** Regeringens tillåtlighetsprövning skall vara obligatorisk för de verksamheter som räknas upp i miljöbalken. Verksamheterna skall i huvudsak vara desamma som i dag. Även trafikanläggningar skall vara prövningspliktiga (se avsnitt 4.21.4). Vidare skall något färre typer av vattenverksamhet vara prövningspliktiga (se avsnitt 4.21.5).

Regeringen skall dessutom, liksom i dag, kunna förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av andra verksamheter, bl.a. om verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har inte uttalat sig i denna del eller tillstyrker förslagen. *Naturvårdsverket* och *Koncessionsnämnden* är dock kritiska till att alla de verksamheter som i dag är obligatoriskt prövningspliktiga också skall vara det enligt miljöbalken. *Koncessionsnämnden* anser vidare att verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken inte skall prövas av regeringen. *Boverket* har synpunkter på kriterierna för de verksamheter som kan prövas efter förbehåll av regeringen.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen konstaterar, som redan har framgått av redogörelsen om naturresurslagen och vattenlagen i föregående avsnittet, att ett antal uppräknade nya anläggningar eller särskilt angivna vattenföretag kan bli föremål för regeringens obligatoriska prövning. Härtill kommer att regeringen enligt båda lagarna i det särskilda fallet kan förbehålla sig prövningen av andra anläggningar, eller åtgärder respektive vattenföretag av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet.

Regeringen anser, vilket utredningen också föreslår, att även regeringsprövningen enligt miljöbalken bör gälla dels obligatoriskt i vissa särskilt angivna fall, dels efter förbehåll av regeringen. Inga remissinstanser har haft några invändningar mot detta. Miljöbalksutredningen föreslår vidare att de verksamheter som är obligatoriskt prövningspliktiga enligt naturresurslagen och vattenlagen i huvudsak skall vara det också enligt miljöbalken.

*Koncessionsnämnden* anser att vissa av de föreslagna verksamheterna skiljer sig från andra inte obligatoriskt prövningspliktiga verksamheter endast genom att de överstiger viss storlek eller avser verksamhet som sedan länge anses särskilt omfattande eller ingripande. Vid prövningen blir det enligt nämnden fråga om samma prövningar och avvägningar som de som domstolen normalt skall göra vid det vanliga tillståndsförfarandet. Dessutom anser nämnden att utvecklingen av process- och reningsteknik innebär att det inte finns samma behov som

tidigare att behandla sådana verksamheter på ett särskilt sätt. Prövning av dessa verksamheter bör ske vid miljödomstol enligt nämnden.

*Naturvårdsverket* har likartade synpunkter och anser att det för vissa av verksamheterna som föreslås bli obligatoriskt prövningspliktiga borde vara tillräckligt att regeringen i det enskilda fallet kan förbehålla sig prövningen.

Regeringen kan inte dela detta synsätt. Även om vissa verksamheter till följd av teknisk utveckling och annat inte medför lika stora olägenheter för omgivningen längre, kan de just på grund av sin storlek eller produktionsinriktning få regionala eller kanske även nationella återverkningar som kräver politisk medverkan. Det kan gälla känsliga lokaliseringfrågor, energi- eller beredskapseffekter eller andra regionalpolitiska konsekvenser. Regeringsprövningen skall som nyss sagts vara en prövning som innefattar en allsidig bedömning där allmänna samhällsaspekter måste beaktas. Regeringen anser därför att det fortfarande finns skäl att låta dessa anläggningar obligatoriskt prövas av regeringen.

Naturvårdsverket föreslår, som ett komplement till prövningen efter förbehåll, att regeringen bemyndigas att föreskriva om regeringsprövning av verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. Regeringen anser emellertid att det direkt av miljöbalken bör framgå vilka verksamheter som är obligatoriskt prövningspliktiga.

Regeringen anser således att de verksamheter som är obligatoriskt prövningspliktiga i dag (se avsnitt 4.21.1 om naturresurslagen och vattenlagen) även bör vara det i fortsättningen, dock med undantag för vad som nedan sägs i avsnitt 4.21.5 om vissa vattenverksamheter. Dessutom föreslår regeringen en utvidgning av prövningsplikten när det gäller vissa större miljöstörande trafikanläggningar, se avsnitt 4.21.4.

När det gäller regeringsprövning av verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken avstyrker *Koncessionsnämnden* att sådana verksamheter prövas av regeringen. Om verksamheten inte har sådan anknytning till balken att en tillståndsprövning enligt balken anses behövlig bör verksamheten enligt nämnden inte heller regeringsprövas enligt balken. Nämnden menar att i sådana fall saknar regeringens beslut egentlig rättsverkan.

De fall *Koncessionsnämnden* syftar på är framför allt de större miljöstörande trafikanläggningar som enligt vad nyss har framgått föreslås bli föremål för regeringens obligatoriska prövning. I dag är flygplatser av en viss storlek tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen. Övriga trafikanläggningar som är aktuella för obligatorisk prövning är det däremot inte. Som tidigare har framgått prövades den tredje rullbanan vid Arlanda flygplats efter förbehåll av regeringen enligt 4 kap. 2 § naturresurslagen. Regeringen konstaterar dock att dessa stora trafikanläggningar har betydelse för flera samhällssektorer. De har stor påverkan på människors hälsa och miljön liksom hushållningen med naturresurser och det är därför naturligt att de prövas enligt miljöbalkens regler. Samtidigt är trafikanläggningarna viktiga med hänsyn till andra samhällsintressen med eget sektorsansvar och bör därför också prövas

enligt sektorslagstiftningen. Regeringen anser därför att det är en rimlig slutsats att verksamheterna skall kunna tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken, trots att de inte är tillståndspliktiga enligt balken. Frågan om regeringsbeslutens rättsverkan kommer att beröras närmare i nästa avsnitt. Redan nu bör dock slås fast att besluten självfallet bör ha rättsverkan i prövningen enligt sektorslagstiftningen.

När det sedan gäller den fakultativa prövningsrätten, dvs. att regeringen genom ett särskilt beslut för icke obligatoriskt prövningspliktiga verksamheter kan förbehålla sig att pröva ett ärende, anser regeringen att en sådan prövning skall kunna komma i fråga i följande fall. Verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. Verksamheter utanför de särskilda skydds- eller bevarandeområden som föreslås i 7 kap. 28 § om verksamheten mer än obetydligt kan skada naturvärdet inom området samt vattenverksamheter med obetydlig miljöpåverkan i de älvsträckor som föreslås skyddade enligt 4 kap. 6 § miljöbalken. Den första och sista prövningsgrunden – verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet och verksamheter i de skyddade älvsträckorna – motsvarar vad som gäller i dag enligt naturresurslagen och vattenlagen. I avsnitt 4.21.1 under redogörelsen för naturresurslagen och vattenlagen framgår vilka verksamheter som har prövats av regeringen efter förbehåll.

När det gäller verksamheter utanför skyddade områden där verksamheterna mer än obetydligt kan skada naturvärdet inom området, är detta kriterium en nyhet som självständig prövningsgrund.

*Boverket* anser att dessa verksamheter inte skall omfattas av regeringsprövning.

Med anledning av detta konstaterar regeringen att skyddet för dessa områden följer av de åtaganden Sveriges medlemskap i Europeiska unionen medför. Undantag från skyddet kan bara medges under de förutsättningar som anges i aktuella direktiv. I vissa fall förutsätts kontakt med kommissionen. Regeringen anser därför att det bör ankomma på regeringen att pröva verksamheter där detta skydd kan komma att hotas. Däremot föreslår regeringen, till skillnad från utredningen, att det är tillräckligt om regeringsprövningen görs fakultativ, dvs. att regeringen genom ett särskilt beslut kan förbehålla sig rätten att pröva ett ärende. Vidare bedömer regeringen att kriteriet för regeringsprövningen bör skärpas så att sådan prövning blir aktuell redan om verksamheten kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom de aktuella områdena.

*Banverket* anser att regeringens möjlighet att förbehålla sig prövning av en verksamhet skall utformas så att lagen även ger en exploator möjlighet att påkalla tillåtlighetsprövning.

Regeringen erinrar om att enligt naturresurslagen är statliga myndigheter skyldiga att underrätta regeringen om de får kännedom om verksamheter som kan bli föremål för regeringsprövning efter förbehåll. En motsvarighet bör enligt regeringen också finnas i miljöbalken. En sådan skyldighet för vissa särskilt utpekade myndigheter hindrar inte att även andra kan underrätta regeringen. Däremot bör en underrättelse inte



innebära någon skyldighet för regeringen att förbehålla sig prövning, utan enbart att pröva frågan om förbehåll.

Vid en samordning mellan naturresurslagen och vattenlagen bör ett par regler som i dag bara finns i den ena lagen göras generellt tillämpliga. Här åsyftas naturresurslagens regel i 4 kap. 4 § som gör det möjligt för regeringen att medge undantag från kravet på tillstånd enligt 1 §. Vidare åsyftas vattenlagens regler i 11 kap. 5 §. Enligt bestämmelsen kan regeringen när den prövar ett vattenföretag även förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av ett annat vattenföretag som ansökan avser om de hänger samman med varandra eller fråga har uppkommit om jämkning eller företräde mellan företagen.

#### 4.21.3 Regeringsprövningen är en tillåtlighetsprövning

**Regeringens förslag:** Regeringen skall pröva om en verksamhet är tillåtlig.

Tillåtlighetsprövningen skall göras som ett led i den normala tillståndsprövningen där miljödomstolar och andra prövningsmyndigheter ingår som länkar i prövningskedjan.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Få remissinstanser har uttalat sig i denna del. Boverket avstyrker den föreslagna handlägningsordningen. *Länsrätten i Stockholms län* ifrågasätter det lämpliga att en domstol agerar utredningsorgan åt regeringen.

**Skälen för regeringens förslag:** Den i praktiken största skillnaden i dag mellan tillståndsprövningen enligt naturresurslagen och tillåtlighetsprövningen enligt vattenlagen är i vilket skede regeringen skall komma in i handläggningen.

Ansökan i ett vattenmål skall alltid ges in till vattendomstol eller, beträffande markavvattningsföretag, till länsstyrelsen. Vattendomstolen eller den av länsstyrelsen utsedde förrättningsmannen handlägger därefter målet på vanligt sätt. Om det ansökta vattenföretaget omfattas av reglerna i 11 kap. vattenlagen om regeringsprövning skall vattendomstolen eller förrättningsmannen efter kungörelseförfarande och huvudförhandlingen respektive sammanträdet med eget yttrande lämna över frågan till regeringen för prövning av företagets tillåtlighet. Sedan regeringen har fattat beslut om att ett företag är tillåtet ankommer det på vattendomstolen eller förrättningsmannen att meddela tillstånd med villkor för vattenföretaget.

Ärenden enligt naturresurslagen handläggs annorlunda. Ansökan ges in till regeringen som bereder ärendet och hämtar in remisser från myndigheter och andra. En remissinstans är Koncessionsnämnden för miljöskydd, som enligt bestämmelser i miljöskyddslagen i regel sammanträder för att bereda ärendet innan den yttrar sig. Förfarandet efter regeringens beslut att meddela tillstånd enligt naturresurslagen till

en verksamhet liknar vattenlagens förfarande. Vanligen ankommer det, som tidigare har sagts, på Koncessionsnämnden att ge tillstånd enligt miljöskyddslagen och meddela de närmare villkoren för verksamheten.

Regeringen anser att en utgångspunkt för regeringsprövningen bör vara att prövningen skall ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen och att prövningen främst skall gälla tillåtligheten av en verksamhet, dvs. om en verksamhet skall få komma till stånd. I frågan om tillåtlighet ingår frågan om lokaliseringen av en verksamhet. Om en verksamhet får komma till stånd bör regeringen även kunna bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. För att ta ställning till dessa frågor måste verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering m.m. vara kända. Miljökonsekvensbeskrivningar bör därför enligt regeringens uppfattning ingå i beslutsunderlaget. Själva tillståndsbeslutet, som vanligen innehåller en rad detaljvillkor, bör dock enligt regeringens mening fattas av en domstol eller annan prövningsmyndighet. Detta överensstämmer också rent faktiskt med gällande ordning enligt såväl naturresurslagen som vattenlagen.

En sådan ordning överensstämmer med utredningens förslag. Utredningen föreslår vidare att beredningen skall ske hos den myndighet som har att handlägga tillståndsärenden angående likartad verksamhet.

*Boverket* avvisar emellertid den föreslagna handläggningsordning. Verket anför att om lokaliseringen till den tänkta platsen inte bör komma till stånd, bör sökanden få besked om detta innan projekteringen har drivits för långt och onödiga kostnader har uppstått. Beslutsunderlaget bör enligt verket vara övergripande och brett och inte fördjupas annat än för frågor där det är nödvändigt för bedömningen. Verket anser att den föreslagna handläggningen emellertid innebär att definitivt besked i lokaliseringsfrågan kommer i ett sent skede med en mer eller mindre färdig miljökonsekvensbeskrivning. Regeringens möjligheter till inflytande riskerar därmed enligt verket att begränsas och prövningen blir snarare en överprövning än en lokaliseringsprövning.

Regeringen delar Boverkets uppfattning så till vida att en förutsättning för att regeringsprövningen skall bli meningsfull är att regeringen är obunden och kan göra prövningen utan för saken ovidkommande hänsyn. Samtidigt är en annan förutsättning för prövningen att regeringen har tillräckligt underlag för sitt beslut och att frågan är tillräckligt utredd så att beslutet blir väl grundat.

Redan i ansökan om tillstånd enligt miljöbalken skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå. I balken ställs långt gående krav på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen, bl.a. skall den innehålla uppgifter om alternativa lokaliseringar. Regeringen anser att det utan detta underlag inte kan te sig meningsfullt med en tillåtlighetsprövning där bl.a. skall avgöras om den ansökta lokaliseringen är den bästa.

Regeringen anser att det finns goda skäl för utredningens förslag att i normala fall låta den miljödomstol eller annan myndighet som skall pröva tillståndsfrågan även bereda ärendet inför regeringsprövningen. Samma miljökrav kommer med miljöbalkens regler att gälla vid regeringens prövning som vid tillståndsprövningen av verksamheten. Miljödomstolarna och de andra ordinarie tillståndsmyndigheterna

kommer därför att få en bred erfarenhet av vad som krävs för att kunna ta ställning till olika miljökrav. Den rutin som tillståndsmyndigheterna successivt kommer att få genom ärendehantering kommer att medverka till att handläggningen kan ske förhållandevis snabbt.

En sådan ordning där den myndighet som har att handlägga den efterföljande tillståndsfrågan även svarar för beredningen av tillåtlighetsprövningen torde enligt regeringens bedömning också kunna förkorta den sammanlagda prövningstiden för ett ärende.

Regeringen anser inte, som *Länsrätten i Stockholms län*, att det möter hinder att en domstol på sätt som nu föreslås bereder tillåtlighetsfrågan åt regeringen. Som framgår av det tidigare gäller denna ordning redan i dag vid vattenmål som tillåtlighetsprövas av regeringen.

Av de verksamheter för vilka obligatorisk regeringsprövning föreslås kommer troligen flertalet att vara prövningspliktiga enligt balkens regler om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. I dessa fall bör ansökan om tillstånd på vanligt sätt ges in till den miljödomstol eller annan myndighet som har att pröva tillståndsfrågan och det bör åligga myndigheten att se till att tillåtlighetsfrågan underställs regeringen. Detta bör åligga myndigheten också när regeringen har förbehållit sig att pröva en verksamhet. Beträffande handläggningen av ärenden som rör obligatorisk regeringsprövning av trafikanläggningar hänvisas till nästa avsnitt.

När en verksamhet inte är tillståndspliktig enligt miljöbalken, som kan vara fallet vid prövning efter förbehåll, bör regeringen i det enskilda fallet kunna besluta var ärendet skall beredas. Om frågan också skall prövas enligt speciallagstiftning kan det vara lämpligt att regeringen beslutar att ärendet skall beredas hos den myndighet som skall svara för den prövningen. Regeringen bör dock vara fri i sitt val och kan exempelvis besluta att själv handlägga ärendet.

När regeringen har beslutat att tillåta en verksamhet är frågan om tillåtlighet avgjord och skall inte ingå i en efterföljande tillståndsprövning enligt miljöbalken. Tillståndsmyndigheten skall istället besluta om det närmare innehållet i tillståndet och vilka villkor som skall gälla för tillståndet. Tillståndsmyndigheternas prövning begränsas således till de frågor som inte har prövats av regeringen. Vägverket har efterlyst en reglering om huruvida regeringsbeslutet är bindande även vid efterföljande prövning enligt annan lagstiftning än miljöbalken. Enligt regeringens uppfattning bör motsvarande i princip gälla även efterföljande prövning enligt annan lagstiftning. Regeringen återkommer i denna del när det gäller förslag till följdlagstiftning till miljöbalken.

Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan torde omfattas av lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Detta innebär att Regeringsrätten efter överklagande prövar om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel.

#### 4.21.4 Obligatorisk regeringsprövning av trafikanläggningar med stor miljöpåverkan

**Regeringens förslag:** Regeringen skall tillåtlighetspröva nya större vägar, järnvägar, allmänna farleder och flygplatser med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* anser att prövningsbehov hos regeringen föreligger vid sammansatta system av trafikanläggningar. *Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län* tillstyrker förslaget. *Lunds universitet* anför att en sådan prövning framstår som angelägen från miljöskyddssynpunkt och tillstyrker förslaget. *Boverket* anser att det är tillräckligt att stora trafikanläggningar prövas efter förbehåll av regeringen eller alternativt begränsas till sådana projekt som är av viss omfattning och berör vissa känsliga områden. *Vägverket* avstyrker förslaget och efterlyser en sammanhängande och tydlig planeringsprocess i väglagstiftningen som innefattar en tidig prövning mot miljöbalkens regler och en tidig prövning om vägens lokalisering. *Banverket* är i princip positivt till en tidig regeringsprövning av stora järnvägar, men anser att förslaget är för långt gående och kommer att medföra att i det närmaste varje järnvägsprojekt måste regeringsprövas. Vidare anser verket att det mest naturliga är att regler härom införs i järnväglagstiftningen. *Luftfartsverket* kan acceptera förslaget men anser att det hänger samman med frågan om det kommunala vetot. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att trafikanläggningar skall prövas enligt miljöbalken, men av miljödomstol och inte av en politisk instans. *Länsstyrelsen i Gävleborg* anser att strategiska beslut om infrastrukturen skall fattas med stöd av respektive speciallagstiftning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrker förslaget om obligatorisk regeringsprövning av vägar och järnvägar, men tillstyrker sådan prövning av flygplatser och allmänna farleder.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen konstaterar att medvetenheten om transportsektorns förhållandevis stora miljöproblem har ökat betydligt under senare tid. Trafik och trafikanläggningar medför ett stort antal negativa konsekvenser för miljön och hälsan som luftföroreningar, buller, trafikolyckor, påverkan på mark och vatten, intrång i värdefulla områden, omfattande användning av resurser som mark och energi m.m. Samtidigt har vi naturligtvis stor nytta av och är beroende av en effektiv transportsektor för vår samhällsutveckling.

Så gott som alla är dagligen utsatta för trafikens miljöstörningar, vare sig det är i bostaden, på allmänna platser, vid resa eller på fritiden. Trafikens infrastruktur har förändrat landskapet och stadsmiljön radikalt. Regeringen kan konstatera att detta har medfört att synen på trafikanläggningar i samhället har förändrats, från en tidigare positiv inställning till en i många fall starkt ifrågasättande. Mot detta skall således vägas också nyttan av en nödvändig och effektiv transportsektor.

Detta dubbla förhållande blir särskilt märkbart vid planering av och beslut om stora trafikanläggningar. Beslutsprocessen för dessa innebär nästan regelmässigt att svåra avvägningar måste göras mellan ingrepp i miljön och samhällsnyttan av investeringen. Konsekvenserna av tillkomsten av anläggningarna är inte endast begränsade till den närmaste omgivningen utan de kan ofta påverka de miljömässiga förhållandena inom ett stort område. En ny väg av större omfattning innebär inte bara ett dominerande ingrepp i naturen utan påverkar även livsmiljön i stora områden längs sträckningen. Möjligheterna till utveckling av bostadsbebyggelse i dessa områden kan begränsas på grund av trafikbuller samtidigt som väginvesteringen kan leda till ett starkt tryck på exploateringar som har samband med den tillkommande möjligheten till kommunikation. Dessa förhållanden gäller i ännu högre grad för nya större flygplatser som ger betydande konsekvenser för mark- och vattenanvändningen på regional nivå. Inte minst är bullerstörningarna av ingripande betydelse för bebyggelseutvecklingen inom stora områden kring flygplatsen.

Avvägningarna vid planerade nya sträckningar av större vägar samt järnvägar gäller inte sällan frågan om huruvida hittills oexploaterade och ostörda större naturområden skall tas i anspråk. Även upprustningar och ombyggnader av befintliga anläggningar ger upphov till svåra avvägningar, när syftet är att minimera störningar i befintlig tätbebyggelse. Anläggningarna innebär hindrande barriärer i det omgivande landskapet för såväl människans rörelser som för fauna och flora. Den nationella ambitionen i väg- och järnvägsplaneringen att minska restiderna mellan större orter på längre avstånd genom så raka sträckningar som möjligt, måste vägas mot ingreppen i de områden som då berörs. Samtidigt finns för järnvägen behov av att sträckningen förläggs nära tätorter så att det skapas ett tillräckligt stort resandeunderlag liksom möjligheter till regionala tågssystem. Enligt regeringens uppfattning finns det i sådana vallsituationer risk för att lokala bedömningar och anpassningar på en del av sträckan för en väg eller järnväg leder till onödigt stora ingrepp för andra delsträckor liksom att hela sträckningen totalt sett blir mindre lämpligt lokaliserad med hänsyn till miljön och hushållningen med mark och vatten.

De beslutsprocesser som regleras av trafikslagens sektorslagstiftning har i en del fall tillkommit vid en tid när innebörden av de miljömässiga avvägningarna inte var så uppenbar som idag eller när konflikter av större betydelse och omfattning inte var särskilt vanligt förekommande. Trots att planerings- och beslutsformerna har utvecklats och anpassats till nya samhällskrav, t.ex. vad gäller vägplaneringen, anser regeringen att erfarenheterna visar att de inte är tillräckligt ändamålsenliga när det gäller projekt av stor omfattning och med omfattande omgivningspåverkan.

Beslutsmyndigheterna är i allmänhet trafikverken som samtidigt har andra funktioner. Exempelvis är Vägverket exploatör, beslutsmyndighet och granskningsmyndighet. Riksrevisionsverket har, som redogjorts för i avsnitt 4.11.2, i en rapport till regeringen (Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken) granskat hur miljökonsekvensbeskrivningar har

fungerat på väg- och vattenkraftområdet. Enligt rapporten har granskningen visat att Vägverket, i form av vägregionerna, har haft svårt att skilja på sina tre funktioner och att exploatörsintresset ofta har tagit över. Detta talar för att en oberoende prövningsinstans bör finnas i planeringsprocessen.

De större trafikanläggningarna berör i allmänhet väsentliga samhällsintressen och de är vanligtvis av stor nationell eller regional betydelse. De bildar viktiga länkar i ett nationellt eller internationellt kommunikationsnät och kan bidra till en regional utveckling. De avvägningar som skall göras i planerings- och beslutsprocessen mellan de kanske avsevärda negativa konsekvenserna för miljön, andra samhällsintressen m.m. och samhällsnyttan av anläggningen är svåra och komplexa. Det är enligt regeringens bedömning otillfredsställande att tillkomsten och lokaliseringen av sådana anläggningar av stor nationell eller regional betydelse och med omfattande påverkan på miljön, regleras enligt olikartade lagstiftningar där det avgörande och lagreglerade lokaliseringsbeslutet kommer i slutskedet av en lång planeringsprocess där lokaliseringen successivt lagts fast av det berörda trafikverket utan formella beslut. All tidskrävande och dyrbar verksamhet som bedrivs under planeringsprocessen sker i en betydande osäkerhet om den slutligt ansökta lokaliseringen kommer att ges tillstånd. Det bör därför ligga i alla parterns intresse att i ett tidigt skede kunna få klarlagt om en trafikanläggning kan tillåtas på en viss plats.

Regeringen delar därför Miljöbalksutredningens bedömning att just tillåtligheten av miljöpåverkande trafikanläggningar bör prövas av regeringen. Det föreslogs även av Miljöskyddskommittén i huvudbetänkandet Miljöbalk (SOU 1993:27). Prövningen bör avse större, miljöpåverkande vägar, järnvägar, farleder och flygplatser. Prövningen bör ske i ett tidigt skede i planeringsprocessen innan lokaliseringen blivit alltför låst och stora kostnader lagts ned i projekteringen. Då ges även möjlighet för regeringen att samlat bedöma flera lokaliseringsalternativ. Regeringsprövningen blir därigenom den form av tidig prövning i lokaliseringsfrågan som bl.a. Vägverket och Banverket efterlyser. Det är att märka att regeringsprövning av stora trafikanläggningar enligt naturresurslagen redan har skett vid flera tillfällen bl.a. avseende flygplatser och Öresundsförbindelsen. Till skillnad mot vad som gäller i dag anser regeringen att prövningen skall vara obligatorisk när det gäller de större trafikanläggningarna. Vid en jämförelse med andra obligatoriskt prövningspliktiga verksamheter framstår de större miljöpåverkande trafikanläggningarna som lika angelägna att pröva. Strävan efter att nå en så likartad bedömning som möjligt när det gäller miljöhänsynen och bedömningen av en långsiktigt lämplig hushållning med mark och vatten talar för att prövningen skall regleras utifrån miljöbalken och inte i de olika sektorslagstiftningarna. Också den omständigheten att en regeringsprövning av trafikanläggningar enligt balken kan bli aktuell i form av prövning av dispens från stoppregeln i de allmänna hänsynsreglerna talar för en sådan lösning. Regeringen gör därför den bedömningen att regeringsprövningen av större och miljöpåverkande trafikanläggningar skall ske enligt miljöbalken.

I planeringsprocessen för trafikens infrastruktur behandlas inriktning och omfattning av kommande investeringar. Med underlag från bl.a. trafikverken utformar regeringen en proposition med förslag till övergripande riktlinjer för utbyggnad av infrastrukturen. Riksdagen beslutar mot bakgrund av regeringens förslag om investeringsinriktning och om ekonomiska planeringsramar. Regeringen beslutar om direktiv till Banverkets, Vägverkets och länsstyrelsernas arbete med 10-åriga investeringsplaner. Förslagen till planer sänds på remiss och verken redovisar upprättade planer för regeringen som godkänner planerna. Länsstyrelsen fastställer länsplanen för regional transportinfrastruktur. Regeringen redovisar investeringsplanerna för riksdagen och dessa utgör grund för budgetpropositionen och för den fortsatta planeringen av projekten.

I riksdagens inriktningsbeslut om transportinfrastrukturen behandlas sådana frågeställningar som fördelningen av insatser mellan trafiklagen utifrån bl.a. miljöhänsyn. Det är därför naturligt att regeringsprövningen enligt miljöbalken i första hand avser frågorna om tillåtlighet av den anläggning ansökan avser. Det är att notera att regeringen i propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr 1997:174) har betonat behovet av förstärkt samordning i planeringsarbetet så att den nationella inriktningen får relevant genomslag i den ekonomiska planeringen på regional nivå. En ny form för länsbaserad regional investeringsplanering föreslås. Denna planering bör innebära att ett genomförande av en viss trafikanläggning är förankrad i den berörda regionen.

#### *Kriterier för de trafikanläggningar som skall vara obligatoriskt prövningspliktiga*

Regeringsprövningen bör som angetts gälla trafikanläggningar som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten. Frågan är om det går att i förväg avgränsa och precisera de anläggningar som bör komma ifråga för en obligatorisk regeringsprövning.

Regeringen anser i likhet med Miljöbalksutredningen att det är mindre lämpligt att låta osäkra uppskattningar av framtida trafikbelastning och passagerarantal ligga till grund för en bedömning av om trafikanläggningen skall prövas av regeringen. Regeringen delar även utredningens uppfattning att det inte är lämpligt att låta regeringsprövningen endast omfatta vissa delar av landet som exempelvis områden som omfattas av bestämmelserna i nuvarande 3 kap. naturresurslagen. Kraven på regeringsprövning för stora trafikanläggningar bör liksom för andra anläggningar som obligatoriskt skall prövas av regeringen enligt miljöbalken, gälla generellt över hela landet.

Miljöbalksutredningen föreslår avgränsningar i enlighet med Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, det s.k. MKB-direktivet,

ändrat genom direktiv 97/11/EG, vilket anger när miljökonsekvensbeskrivning skall göras inför anläggandet av större trafikanläggningar (se avsnitt 4.11.2). Regeringen finner att detta kan tjäna som en utgångspunkt. Den närmare avgränsningen måste dock göras med hänsyn till vad som bedöms meningsfullt att tillåtlighetspröva.

Obligatorisk regeringsprövning enligt miljöbalken bör som utredningen har föreslagit ske av inrättande av allmänna farleder. Någon närmare angivelse av vilka farleder som skall prövas anser regeringen inte behövlig. Antalet allmänna farleder som framledes inrättas torde vara begränsat.

Regeringen delar Miljöbalksutredningens bedömning att obligatorisk regeringsprövning bör ske av nya flygplatser med en banlängd överstigande 2 100 m. Detta innebär att flygplatsanläggningar som t.ex. den tredje rullbanan vid Arlanda flygplats och Karlstads nya flygplats skulle ha varit obligatoriskt prövningspliktiga om de skulle ha anlagts efter miljöbalkens ikraftträdande.

Regeringen gör den bedömningen att obligatorisk regeringsprövning skall ske av nya motorvägar, motortrafikleder samt i övrigt vägar som har minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer. Prövningsplikten bör innefatta sådana vägbyggen där en befintlig väg genom att breddas eller få en ny körbana byggs ut till motorvägs- eller motortrafikledsstandard eller får fyra körfält på en sträcka av minst tio kilometer.

För järnvägar bör regeringsprövningen gälla järnvägar avsedda för fjärrtrafik samt anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för en befintlig järnväg för fjärrtrafik.

Miljöbalksutredningen föreslår en sträcka på en kilometer för nya spår.

*Banverket* kritiserar i sitt remissvar detta och anger att kriterierna föranleder regeringsprövning av exempelvis kurvuträtningar och utbyggnad av mötesspår.

Banverket anser att ombyggnadsprojektens längd inte är ett ändamålsenligt kriterium eftersom spårsträckning i nära anslutning till befintlig bana i regel ger måttliga konsekvenser för omgivningen. Utgångspunkten bör enligt Banverket i stället vara att prövning skall ske av ombyggnadsprojekt som liknar nybyggnad. Banverket anser att ett avstånd om cirka 100 m mellan den nya bansträckningen och befintlig järnväg är ett relevant mått för om ombyggnaden skall tillåtlighetsprövas av regeringen. Regeringen kan konstatera att utbyggnader av nya spår på ett avstånd av 100 m från ett befintligt spår inte är ofta förekommande. Med ett sådant kriterium skulle regeringens tillåtlighetsprövning av nya spår sällan bli aktuell. Regeringen bedömer vidare att dubbelspårutbyggnader inte sällan innebär nya sträckningar eller förflyttningar för det befintliga spåret och att de kan ha väsentliga effekter på miljön och hushållningen med mark och vatten. Regeringen delar därför utredningens bedömning att kriteriet bör utgå från längden på spåret. Med en ny spårsträcka på minst fem kilometer i stället för en kilometer undantas spårutbyggnad av förhållandevis mer okontroversiellt slag.



Även om de kriterier som nu har angetts så långt det är praktiskt möjligt beskriver de vägar och järnvägar som det finns behov av att regeringen prövar, är det inte möjligt att ange urvalskriterier som täcker in alla fall. Det kan finnas fall utöver dessa som bör komma under regeringens prövning, exempelvis anläggande av vägar och järnvägar i särskilt känsliga eller värdefulla naturområden som t.ex. fjällområden eller kust- och skärgårdsområden. För dessa fall bör även fortsättningsvis en möjlighet för regeringen att i det enskilda fallet förbehålla sig prövningen.

### *Regeringsprövningen i planeringsprocessen för trafikanläggningar*

Beslutsmyndigheter för trafikanläggningar är enligt gällande rätt i allmänhet trafikverken. Det bör kunna åligga dessa myndigheter att se till att trafikanläggningar som är obligatoriskt prövningspliktiga överlämnas till regeringens prövning. Trafikverken bör också vanligtvis kunna handlägga ärendena åt regeringen.

Det torde inte utgöra något problem att finna de tillfällen i planeringsprocessen för de olika trafikanläggningarna när en regeringsprövning kan vara lämplig. För exempelvis större vägprojekt följer efter en förstudie en översiktlig vägutredning som syftar till att finna den lämpligaste vägkorridoren. Olika alternativa lägen för vägkorridoren liksom miljökonsekvenserna redovisas och samråd sker med länsstyrelse, kommun och allmänhet. Efter dessa två planeringsskeden som inte är reglerade i gällande väglag, följer upprättande av arbetsplan. Arbetsplanen skall ange den närmare lokaliseringen och utformningen av vägen och den fastställs genom beslut enligt väglagen av Vägverket. Det förefaller lämpligt att regeringens prövning sker i samband med vägutredningen då den lämpligaste vägsträckningen skall läggas fast.

En i alla väsentliga delar motsvarande planeringsprocess gäller för byggande av järnvägar.

Regeringens tillåtlighetsbeslut kommer således med den nu beskrivna planeringsprocessen för vägar och järnvägar att omfatta tillåtligheten av anläggningen inom en viss vägkorridor eller ett visst område utan att den närmare sträckningen av trafikanläggningen har preciserats. Tillåtlighetsbeslutet får rättskraft i den efterföljande processen, t.ex. genom att arbetsplanen endast skall avse vägsträckning inom det område regeringsbeslutet avser.

För inrättande av allmänna farleder är ordningen en annan. Frågor om sådan åtgärd prövas i administrativ ordning av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av Sjöfartsverket. Regeringens tillåtlighetsprövning torde kunna infogas som ett led i ordinarie prövning enligt farledslagen utan svårigheter.

Regeringen återkommer i dessa frågor i samband med förslag till följdlagstiftning till miljöbalken.

Flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter är tillståndspliktiga i dag enligt miljöskyddslagen och bör bli det även enligt miljöbalken.

#### 4.21.5 Minskad obligatorisk regeringsprövning av viss vattenverksamhet

**Regeringens förslag:** Regeringen skall tillåtlighetspröva viktigare vattenverksamheter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har inte uttalat sig i denna del. *Naturvårdsverket* anser dock att obligatorisk regeringsprövning av vattenverksamhet bör ske endast i undantagsfall.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen bör pröva tillåtligheten vid främst stora verksamheter där regelmässigt en betydande miljöpåverkan kan befaras och bredare samhällsintressen bör beaktas. Vissa av de vattenföretag som enligt 11 kap. 1 § vattenlagen obligatoriskt skall tillåtlighetsprövas av regeringen uppfyller inte detta krav.

Enligt 11 kap. 1 § 2 vattenlagen skall obligatorisk regeringsprövning ske av vattenregleringar med en större vattenståndsskillnad mellan dämning- och sänkingsgränserna än två meter under året eller en meter under veckan. Prövning skall ske oavsett volymen på vattenmagasinet. Nämnade vattenståndsändringar behöver dock inte innebära någon betydande inverkan. Detta kan vara fallet när regleringen avser en mindre sjö eller å. Regeringens skyldighet att pröva dessa vattenregleringar bör enligt Miljöbalksutredningen avskaffas. Regeringen delar denna bedömning.

Av 11 kap. 1 § 3 vattenlagen framgår att regeringen skall pröva vattenöverledningar och andra vattenbortledningar från vattendrag eller sjöar med en normal oregerad lågvattenföring av minst en kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten respektive utloppet. En förutsättning för regeringens prövning är att den vattenföring som skall tas i anspråk överstiger en femtedel av den normala oregerade lågvattenföringen och det inte är uppenbart att bortledningen kan ske utan olägenhet av betydelse för allmänna intressen. Bestämmelsen är tillämplig även när vattenbortledning skall ske under endast flödesrika tider av året. Ett uttag motsvarande en femtedel av normal lågvattenföring blir då ofta av begränsad betydelse för de intressen som är knutna till vattendraget. Bestämmelsen bör enligt regeringen ändras så att regeringsprövning skall ske endast om en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen understiger fyra femtedelar av normal lågvattenföring. Vidare föreslår utredningen att en ändring bör ske så att endast sjöar och vattendrag med en normal lågvattenföring av tio kubikmeter i sekunden omfattas. *Kammarkollegiet* anser att den av utredningen föreslagna storleksbegränsningen vad avser lågvattenföringen inte är helt invändningsfri, eftersom graden av påverkan av en vattenbortledning inte alltid står i direkt proportion till ett vattendrags storlek. Regeringen delar denna uppfattning, men anser trots detta att utredningens förslag utgör en lämplig avgränsning av omfattningen av den obligatoriska regeringsprövningen av tillåtligheten. Om gränsen skulle sättas så lågt att alla fall av vattenbortledning som bör föranleda regeringsprövning med

säkerhet skulle omfattas av regeln om obligatorisk prövning, skulle även ett stort antal fall som inte är av denna dignitet omfattas. Då en vattenbortledning kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet och den inte omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen, bör den istället komma under regeringens prövning efter ett särskilt beslut av regeringen om detta.

Regeringen anser att de nu föreslagna ändringarna i 1 § 3 medför att den skönsmässiga bedömningen i slutet av punkten, kan avskaffas i enlighet med utredningens förslag.

Grundvattentäkter för tillgodogörande av större vattenmängder än 10 000 kubikmeter om dygnet omfattas i dag av obligatorisk regeringsprövning på grund av bestämmelsen i 11 kap. 1 § 4. Det har på senare år blivit relativt vanligt att begära tillstånd för grundvattentäkter i syfte att använda vattnet för värme eller kyla. Vid större anläggningar torde normalt vattnet återledas till grundvattenmagasinet. Det är trots detta fråga om en grundvattentäkt. En stor anläggning torde kunna konsumera 10 000 kubikmeter per dygn men likväl påverka grundvattenmagasinet endast marginellt tack vare att vattnet återleds. En sådan grundvattentäkt bör därför inte automatiskt behöva föranleda regeringens prövning. Den ändringen bör således ske att sådana täkter undantas där minst nio tiondelar av vattnet återförs till grundvattenmagasinet.

Enligt 11 kap. 1 § 5 vattenlagen skall vissa vattenföretag i de stora sjöarna prövas av regeringen om företagen kan inverka märkbart på vattenståndet eller vattenavrinningen. Det är lämpligt att bestämmelsen innehåller samma urvalskriterier som bestämmelsen om regeringens möjlighet att förbehålla sig prövning. Vattenverksamheten i de stora sjöarna skall därför prövas obligatoriskt, om de kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet.

Slutligen kan här konstateras att en minskning av antalet regeringsprövningar av vattenverksamhet ligger i linje med en allmän strävan att minska regeringens handläggning av mera traditionella förvaltnings-ärenden. Inte heller kan det anses ligga någon fara i att minska regeringens inflytande. Regeringen har nämligen kvar sin möjlighet att förbehålla sig prövningen.

#### 4.21.6 Kommunalt veto

**Regeringens förslag:** Det kommunala inflytandet som gäller i dag vid regeringens prövning av olika typer av verksamheter (s.k. kommunalt veto) skall bestå. Vid regeringens tillåtlighetsprövning av trafikanläggningar samt vattenverksamhet skall dock kommunalt veto inte gälla.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att vetorätt skall gälla vid regeringens prövning av trafikanläggningar, men att vetorätten skall begränsas när det

gäller vägar, järnvägar och farleder som sträcker sig över flera kommuner.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Malmöhus län* finner förslaget välavvägt. Även *Boverket* tillstyrker förslaget. *Kommunförbundet* och ett stort antal kommuner är negativa till föreslagna inskränkningar i vetorätten. *Kommunförbundet, Gävle kommun, Piteå kommun* och *Sundsvall kommun* anser att det kommunala vetot skall gälla även vid regeringsprövning av vattenverksamhet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser däremot att genombrott i det kommunala vetot också måste kunna göras när anläggningen berör bara en kommun, och således även vid flygplatser. *Banverket* framhåller att vetorätten kan medföra problem även för enstaka projekt som berör bara en kommun där vetogenombrott inte föreslås. *Luftfartsverket* och *Vägverket* är negativa till vetorätt för flygplatser respektive vägar av riksintresse. *Vägverket* anser att utredningens förslag till genombrott i det kommunala vetot kan leda till manipulationer av objekten. Även *Koncessionsnämnden* anser att kommunalt veto inte skall gälla för flygplatser. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* är principiellt tveksam till kommunalt veto eftersom det kan få till följd att andra mer skadekänsliga områden tas i anspråk, men anser att det bör vara kvar som motvikt till regeringens tillåtlighetsprövning och även byggas ut att gälla angränsande kommuner samt vid vattenverksamhet.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen vill erinra om att kommunerna vid regeringens prövning enligt 4 kap. naturresurslagen har möjlighet att motsätta sig en planerad verksamhet genom att inte tillstyrka det sökta tillståndet (den s.k. kommunala vetorätten). Denna möjlighet är motiverad bl.a. genom kommunens inflytande över lokaliseringen genom plan- och bygglagen (1987:10). Någon motsvarighet finns inte enligt vattenlagen.

För vissa typer av anläggningar innehåller dock naturresurslagen undantag från vetorätten. Det gäller bl.a. anläggningar för mellanlagring eller slutförvaring av kärnämne eller kärnavfall, gruppstationer för vindkraft och anläggningar för behandling av farligt avfall. Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd får regeringen nämligen lämna tillstånd även om kommunen inte har tillstyrkt detta. Tillstånd får dock aldrig lämnas utan kommunfullmäktiges tillstyrkande om en lämplig plats har anvisats inom en annan kommun som kan antas godta en placering där, eller, i annat fall, om en annan plats bedöms vara lämpligare.

Miljöbalksutredningen har föreslagit att den kommunala vetorätten enligt gällande rätt i princip utan förändring skall arbetas in i balken. Regeringen delar denna bedömning.

När det gäller stora trafikanläggningar är dessa inte obligatoriskt prövningspliktiga i dag. Utredningen har föreslagit att den kommunala vetorätten skall gälla även för dessa verksamheter, men att vissa inskränkningar skall göras för vägar, järnvägar och farleder som sträcker sig genom flera kommuner. Förslaget innebär att en trafikanläggning får komma till stånd även om inte alla kommuner där anläggningen går fram tillstyrkt detta. Det räcker att någon av de berörda kommunerna

tillstyrker samt att det från nationell eller regional synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd och någon annan sträckning inte bedöms vara lämpligare.

En grundtanke i såväl plan- och bygglagen som naturresurslagen är att kommunerna skall garanteras ett starkt inflytande över den lokala miljön. Regeringen anser att samma grundsyn självfallet bör gälla även vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken.

Principen om det lokala inflytandet riskerar emellertid att leda till konflikter i situationer när såväl lokala som regionala och nationella intressen skall beaktas. Detta visar att den kommunala vetorätten kan behöva anpassas när det gäller frågor av större regional eller nationell betydelse. Så har också skett i gällande rätt t.ex. för kärnkraftsanläggningar. Särskilt när det gäller större trafikanläggningar, som vanligen berör flera kommuner, kan vetorätten leda till sådana intressekonflikter att anläggningen inte kan komma till stånd. Enligt gällande rätt krävs kommunens tillstyrkan om regeringen prövar en trafikanläggning efter förbehåll enligt naturresurslagen. En sådan prövning har hittills skett några gånger.

Flera remissinstanser anser att något kommunalt veto över huvud taget inte bör gälla för stora trafikanläggningar som har regionalt och nationellt intresse. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att vetorätten bör kunna brytas igenom av regeringen även om bara en kommun berörs av en utbyggnad som har riksintresse. *Banverket* pekar på problem där bara en kommun berörs av en utbyggnad men där tågtrafiken förbättras mellan orter i flera kommuner.

*Vägverket* är också negativ till den föreslagna konstruktionen för att bryta igenom det kommunala vetot. Verket anser att förslaget kan leda till manipulationer att utöka den prövade sträckningen till ytterligare kommuner för att få ett genombrott i det kommunala vetot. Vid trafikleder som är av riksintresse är det enligt verket inte rimligt med kommunalt veto. Verket hänvisar till att plan- och bygglagen ger regeringen rätt att förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose riksintressen eller mellankommunala intressen.

*Luftfartsverket* och *Koncessionsnämnden* anser att vetorätt skall inskränkas även för flygplatser och anför att verkningarna från en flygplats ofta berör flera kommuner. Enligt myndigheterna kan vetorätten för kommunen där flygplatsen lokaliseras leda till en lösning som inte är den från allmän synpunkt mest optimala.

Regeringen konstaterar att det således finns hos statliga myndigheter ett motstånd mot ett kommunalt veto när det gäller just större trafikanläggningar. Detta är naturligt med tanke på att kommunen inte har någon vetorätt när anläggningarna prövas enligt sektorslagarna. Beslut om tillkomst av järnvägar och vägar kan formellt ske enligt väglag (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg trots att kommunen motsätter sig detta. Detsamma gäller för farleder och flygplatser. Anläggningarna får dock inte byggas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Frågan om ett kommunalt veto vid regeringsprövning av stora trafikanläggningar kräver mot denna bakgrund en noggrann analys.

Som vissa remissinstanser har påpekat skulle ett kommunalt veto kunna medföra problem när det gäller att åstadkomma ändamålsenliga lokaliseringar av dessa anläggningar. Som tidigare har angetts innebär tillåtlighetsbeslutet svåra avvägningar som inbegriper nationella, regionala och lokala intressen. Det övergripande målet måste vara att dessa betydelsefulla investeringar får en lokalisering som är så ändamålsenlig som möjligt med tanke på trafikfunktionen och som samtidigt ger så begränsade negativa konsekvenser som möjligt på miljö och hushållningen med mark och vatten för anläggningen i dess helhet.

Det finns en stor risk för att detta syfte kan komma att bli svårt att uppnå om en eller flera kommuner med vetorätten kan framtvinga lokaliseringar som är sämre från nationellt eller regionalt perspektiv. En vetorätt skulle även innebära att det inte finns några garantier för att de investeringar som har beslutats av riksdagen i en omfattande investeringsplaneringsprocess med regering, trafikverk och länsstyrelser kan genomföras. De olika konstruktioner med s.k. vetogenombrott i olika fall som diskuterats har alla sådana svagheter att nackdelarna uppväger fördelarna. Dessa skäl talar med tanke på ändamålsenligheten således sammantaget mot att kommunen ges vetorätt för stora trafikanläggningar.

När det gäller frågan om det är angeläget att kommunen ges ett avgörande inflytande vid en regeringsprövning, bör denna bedömas med utgångspunkt i dagens planerings- och prövningssystem och kommunens möjlighet till påverkan i den processen. Kommunens åsikter efterfrågas och har betydelse i den övergripande investeringsplaneringen för trafikanläggningar. I den efterföljande projektinriktade planeringen som bedrivs enligt exempelvis väglagen, hålls samråd med kommunen och i många fall tar kommunen aktiv del i planeringen. Kommunala planeringsinsatser enligt plan- och bygglagen kan vara nödvändiga, både vad gäller de mer övergripande vägfrågornas behandling i den kommunala översiktplaneringen eller i områdesbestämmelser och vad gäller den närmare regleringen i detaljplaner. Även om kommunen formellt enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg inte har något avgörande inflytande, väger kommunens inställning självfallet mycket tungt när lokalisering och tillkomst av anläggningarna skall avgöras. Som regel föreligger sällan några allvarigare meningsmotsättningar mellan exempelvis Vägverket och kommunen. Kommunerna är i allmänhet positiva till att för dem angelägna väginvesteringar kommer till stånd.

Regeringen konstaterar att den föreslagna regeringsprövningen inte innebär någon formell förändring av kommunens möjligheter att utnyttja plan- och bygglagens instrument i samband med planering och genomförande av större trafikanläggningar. Regeringens tillåtlighetsbeslut påverkar inte kommunens planmonopol och innebär exempelvis inte någon laglig skyldighet för kommunen att upprätta eller ändra planer. Inte heller förändras kommunens möjlighet att med stöd av plan- och bygglagen besluta om den mer detaljerade planeringen av

lokalisering och utformning som följer efter regeringens beslut att tillåta trafikanläggningen.

Den föreslagna regeringsprövningen innebär formellt inte heller någon förändring av statens möjligheter att ingripa i den kommunala planeringsprocessen. De trafikanläggningar som föreslås bli prövningspliktiga är sådana att frågan om riksintresse eller mellankommunal samordning kan bli aktuell enligt 12 kap. plan- och bygglagen vid bedömningen av kommunala planer som rör tillkomsten av anläggningarna. Den föreslagna regeringsprövningen avser sådana anläggningar för vilka staten redan idag har starka möjligheter att ytterst avgöra frågor om tillkomst och lokalisering av anläggningen genom utnyttjande av planföreläggande enligt plan- och bygglagen.

De nu föreslagna bestämmelserna innebär att regeringens inflytande över planering och tillkomst av större trafikanläggningar stärks. Detta skall dock inte uppfattas som att det lokala engagemanget inte har betydelse. Det är i stället naturligt att kommunens åsikt tillmäts synnerlig betydelse. En lagreglerad regeringsprövning medför att betydelsefulla och angelägna kommunala synpunkter och bedömningar lyfts fram på ett öppet och tydligt sätt i det tidiga och avgörande skede i planeringsprocessen då trafikanläggningens huvudsakliga lokalisering bestäms. Regeringens prövning kan därmed ses som ett fullföljande av den övergripande investeringsplaneringen. Det kommer att höra till undantagen att regeringen avgör tillåtlighetsfrågan utan en kommuns samtycke.

Med anledning av dessa förhållanden finner inte regeringen det angeläget att kommunens tillstyrkan skall krävas vid tillåtlighetsprövningen av stora trafikanläggningar. Det finns således enligt regeringens mening övervägande skäl att regeringens tillåtlighetsprövning av dessa anläggningar inte bör kombineras med ett krav på kommunal tillstyrkan.

Miljöbalksutredningen föreslår att kommunfullmäktiges tillstyrkan inte skall krävas vid regeringsprövningen av vattenverksamhet. Detta har kritiserats av några remissinstanser, bl.a. *Kommunförbundet* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*. Regeringen anser dock att det inte har framkommit tillräckliga skäl för att införa veto vid regeringsprövning av vattenverksamhet. Därför bör gällande rätt i denna del kunna behållas och inarbetas i miljöbalken.

## 4.22 Regionala miljödomstolar

### 4.22.1 Inrättande av miljödomstolar

**Regeringens förslag:** Regionala miljödomstolar skall inrättas.

En miljööverdomstol skall inrättas och knytas till Svea hovrätt. Högsta domstolen skall vara slutinstans i mål som i första instans prövats av miljödomstol. Har målet prövats av förvaltningsmyndighet eller kommun skall dock Miljööverdomstolen vara slutinstans.

Övriga prövningsmyndigheter skall vara regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter samt kommunerna.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Till de som är för att inrätta regionala domstolar i landet hör *Statskontoret, Boverket, Fiskeriverket, Närings- och teknikutvecklingsverket, Sveriges Geologiska Undersökning, Kammarkollegiet, Lantmäteriverket, Svea hovrätt, Länsrätten i Östergötlands län, Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Landskrona kommun, Sundsvalls kommun, Falu kommun, Norrköpings kommun, Kalmar kommun, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Sveriges advokatsamfund, Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Fiskares Riksförbund*. Flera av de positiva myndigheterna redovisas längre fram.

Avstyrker helt eller delvis inrättandet av miljödomstolar enligt nuvarande förslag eller på annan grund gör *Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Riksrevisionsverket, Koncessionsnämnden, Göteborgs tingsrätt, Kamrarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Malmö kommun, Umeå kommun, Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, Köpmannaförbundet, Miljöcentrum, Ragnsells och Stiftelsen Stolta stad*.

Av de mer eller mindre negativa anser *länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus, Värmlands och Gävleborgs län* att länsstyrelserna skall vara första instans och att Koncessionsnämnden för miljöskydd skall omvandlas till en central miljööverdomstol. Övriga länsstyrelser som är negativa vill i allmänhet ha administrativ prövning.

*Domstolsverket* å sin sida anser att ett förvaltningsärende först bör ha prövats av en förvaltningsmyndighet innan domstolsprövning sker och att den föreslagna ordningen innebär en fördyring i förhållande till nuvarande system. Vidare anförs att handläggningen bör delas upp på allmän domstol och förvaltningsdomstol.

*Koncessionsnämnden för miljöskydd* anser att det behöver göras en mer djupgående analys av prövningsorganisationen, varvid en utgångspunkt bör vara att ärenden enligt plan- och bygglagen överprövas inom samma organisation som miljöärenden och att vare sig



vattendomstolarna eller Koncessionsnämnden läggs ned i avvaktan på analysen.

*Kammarrätten i Stockholm och Länsrätten i Stockholms län* anser att miljömålen bör ligga på de allmänna förvaltningsdomstolarna medan Göteborgs tingsrätt anser att en fristående regional prövningsmyndighet bör inrättas.

*Lunds universitet* anser att det är tveksamt både med hänsyn till prejudikatbildning och i övrigt att inga överklagandemål får föras till Högsta domstolen och att förbudet är motiverat endast under förutsättning att Miljööverdomstolen förses med ledamöter av så hög kompetens som möjligt.

*Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivarförbundet* anser att prövningsorganisationen bör bestå av länsstyrelserna, en till central miljödomstol omvandlad koncessionsnämnd och en central miljööverdomstol samt att vattendomstolarna bör behållas tills vidare. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att målsättningen bör vara att skapa en domstolsorganisation som i stort sett hanterar samtliga mål rörande mark och vatten. *Försäkringsförbundet* anser att det är lämpligt att skadestandsfrågor med anknytning till miljön även i framtiden handläggs vid de allmänna domstolarna och inte vid ett fåtal miljödomstolar eftersom det finns en risk för att skadestandsfrågorna annars utan bärande skäl hanteras på ett annat sätt än skadestandsrätten i övrigt. *Miljöcentrum* föreslår att fastighetsdomstolarna byter namn till miljödomstolar och tar över miljömålen.

*Naturvårdsverket* anser att konsekvenserna av att införa regionala miljödomstolar inte har belysts tillräckligt. Enligt verkets uppfattning skulle en koncessionsnämnd eller en till domstol omvandlad koncessionsnämnd även i fortsättningen kunna vara bäst lämpad att pröva de mera omfattande miljöfarliga verksamheterna i första instans.

**Skälen för regeringens förslag:** En viktig fråga för tillämpningen av miljöbalken är hur prövningssystemet skall se ut.

I dag har regeringen en obligatorisk eller fakultativ tillåtlighetsprövning av flertalet större anläggningar. Denna regeringens tillåtlighetsprövning föreslås utökad. Vid en efterföljande prövning av regeringens beslut är övriga myndigheter och domstolar bundna av utgången i regeringsärendet. När det gäller den efterföljande prövningen prövas ärenden enligt miljöskyddslagen i regel av Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattenmål av vattendomstolarna enligt gällande rätt.

Ärenden enligt miljöskyddslagen som inte tillåtlighetsprövas av regeringen prövas som regel av antingen Koncessionsnämnden för miljöskydd eller länsstyrelsen. Koncessionsnämnden prövar som första instans mera omfattande ärenden. Dessa har tagits upp i en bilaga till miljöskyddsförordningen, den s.k. A-listan. Länsstyrelserna prövar ärenden som tagits upp på den till miljöskyddsförordningen hörande s.k. B-listan. Ärende som prövats av länsstyrelse får överklagas till Koncessionsnämnden medan ärende som prövats av Koncessionsnämnden som första instans får överklagas till regeringen.

Förvaltningsmyndigheterna prövar flera typer av ärenden i de olika lagarna t.ex. enligt hälsoskyddslagen. Förvaltningsmyndigheternas beslut

överklagas i allmänhet till länsrätt. Det förekommer dock att överklagande får ske hos regeringen, t.ex. i frågor som rör bildande av naturreservat.

Vattenmålen prövas i dag av vattendomstolarna. Dessa är sex till antalet och utgörs av tingsrätter i särskild sammansättning. Ersättningsfrågor av olika slag prövas av allmän domstol, vattendomstol eller fastighetsdomstol.

Dagens prövningsordning för miljöfrågor är således splittrad och har inte någon enhetlig struktur.

Regeringen föreslår att miljöbalken skall ersätta en rad olika lagar som miljöskyddslagen, vattenlagen m.fl. Ett avgörande syfte med miljöbalken är att dagens splittrade lagstiftning skall sammansmältas och samlas till en homogen lagstiftningsprodukt, en miljöbalk.

I förslaget har de materiella reglerna i miljölagstiftningen inarbetats i miljöbalken och sammansmältas. Detta gäller även många av de materiella reglerna i vattenlagen.

För att åstadkomma en närmare integration mellan olika delar av miljölagstiftningen bör självfallet inte de processuella bestämmelserna och prövningssystemet lämnas utanför. Detta måste i stället så långt det är möjligt samordnas och anpassas till de materiella reglerna. Ett sådant sammansmält system med enhetlig struktur kommer dessutom att få betydelse för uppkomsten av en gemensam praxis och bidra till kunskapen om och förståelsen för miljöbalkens mål.

För att bedöma vilket prövningssystem som bör väljas kan det till att börja med vara lämpligt att ange de krav som bör ställas på miljöbalkens prövningssystem.

Miljöbalksutredningen anser i sitt förslag till miljöbalk att följande krav kan ställas upp:

- 1) ett miljötänkande i enlighet med miljöbalkens mål bör genomsyra hela miljöbalken, och då även prövningssystemet,
- 2) prövningssystemet bör anpassas till balkens materiella regler,
- 3) integration och sammansmältning bör ske så långt det är möjligt,
- 4) Europakonventionens krav på domstolsprövning skall uppfyllas,
- 5) rättsprövning bör undvikas,
- 6) prövningssystemet bör vara rättssäkert med hög kompetens hos beslutsfattarna,
- 7) instansordningen bör göras så enkel som möjligt,
- 8) prövningssystemet bör vara så billigt, effektivt och rationellt som möjligt,
- 9) regeringen bör avlastas förvaltningsärenden.

Miljöbalksutredningen fann att ett system med regionala miljödomstolar i den allmänna domstolsorganisationen bäst svarade mot de uppställda kraven. Detta system blir bl.a. avsevärt enklare och får en högre integrationsnivå samt ökade möjligheter att handlägga de olika typerna av mål i en rättegång anförde utredningen.

Utredningens förslag innebär vidare att mål med miljöanknytning skall föras över från regeringen, de allmänna förvaltningsdomstolarna, tingsrätterna, fastighetsdomstolarna, vattendomstolarna och Koncessionsnämnden för att prövas av miljödomstolarna. Utredningen föreslår

särskilda handläggningsregler för dessa domstolar. Förvaltningsprocesslagen tillämpas på mål som överklagats till miljödomstol från förvaltningsmyndighet eller kommun. För dessa mål skall den föreslagna Miljööverdomstolen vara slutinstans. På övriga mål skall miljöbalkens regler kompletterade av rättegångsbalkens tillämpas.

När det gäller valet av prövningssystem kan två huvudlinjer skönjas i remissutfallet av förslaget. Den ena är att bygga upp ett system där Koncessionsnämnden för miljöskydd i någon form ingår. Den andra linjen är att i enlighet med utredningens förslag inrätta regionala miljödomstolar.

Ett system med regionala miljödomstolar skulle organisatoriskt antingen kunna knytas till de allmänna domstolarna (tingsrätt, hovrätt, Högsta domstolen) eller till de allmänna förvaltningsdomstolarna (länsrätt, kammarrätt, Regeringsrätten).

De olika alternativen har skilda förespråkare i remissvaren.

Bla. anser *Kammarrätten i Stockholm* att det i första hand bör övervägas att förlägga prövningen inom det befintliga domstolsväsendets ram i stället för att bygga upp nya specialdomstolar. Det bör undvikas att tillskapa dubbla processordningar med inslag av såväl rättegångsbalken som förvaltningsprocesslagen. Risker för motstridiga avgöranden i Regeringsrätten och Miljööverdomstolen är uppenbar. Ärenden om miljöfarlig verksamhet bör prövas av förvaltningsmyndighet i första instans och överprövas av förvaltningsdomstol. Om vattenlagen, vilket kammarrätten förordar, inte arbetas in i miljöbalken faller det kanske tyngsta argumentet för inrättande av miljödomstolar vid tingsrätterna bort. *Länsrätten i Stockholms län* är i allt väsentligt av samma uppfattning som Kammarrätten i Stockholm. Till skillnad mot de nämnda förvaltningsdomstolarna föredrar *Svea hovrätt* alternativet med regionala miljödomstolar knutna till tingsrätterna. De nuvarande vattendomstolarna har enligt hovrätten en väl fungerande organisation och vana att hantera tillståndsärenden av skiftande slag. Några problem torde knappast uppkomma om till dessa domstolar förs även ärenden som nu handläggs av Koncessionsnämnden för miljöskydd. Det kan noteras att ordförandena hos nämnden ofta rekryterats från vattendomstolssidan. En påtaglig fördel är också att en samordning kan ske vid prövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenföretag som hänger samman. Det torde också vara en fördel att tillståndsfrågor för en miljöfarlig verksamhet hanteras av en domstol som även har att behandla ersättningsfrågor med anledning av verksamheten enligt hovrätten.

*Koncessionsnämnden* å sin sida anser att den nu lämpligaste ordningen är att en central myndighet som första instans prövar s.k. A-ärenden och som sista instans övriga ärenden samt att nämnden ombildas till central miljödomstol (endast ett namnbyte), vars beslut kan överklagas till en miljööverdomstol tillsammans med överklagade vattenmål. Detta förslag bygger på att vattenlagen hålls utanför balken. Om vattenlagen tas in i balken bör vattendomstolarna och Vattenöverdomstolen få finnas kvar. Det bör övervägas om tillståndsprövningen av vattenbyggnadsärenden i ett senare skede kan föras över på länsstyrelserna/miljödomstol medan ersättningsfrågor får ligga kvar på vattendomstolarna alternativt

fastighetsdomstolarna, eftersom en sådan uppdelning överensstämmer med den renodling av domstolsrollen som nu pågår.

Lagrådet anser att den samordning av miljörättsliga domstolsprövningar som kan uppnås genom att tillskapa miljödomstolar inte blir så pass fullständig att denna lösning framstår som överlägsen andra alternativ som kan övervägas, däribland möjligheten att i huvudsak behålla och i något hänseende – t.ex. införande av domstolsprövning av vissa beslut av koncessionsnämnden – komplettera gällande domstolsprövningssystem för miljörelaterade mål. Från domstolsorganisatoriska och processrättsliga utgångspunkter måste förslaget anses ha flera principiellt otillfredsställande inslag med minskad enhetlighet och konsekvens i systemet som följd.

Ett förhållande som enligt Lagrådet kan ge anledning till tvekan är att lagrådsremissens förslag innebär att det blir olika förfaranderegler i mål som överklagats till miljödomstolen från förvaltningsmyndigheter och mål som börjar i miljödomstolen; förvaltningsprocesslagen respektive miljöbalken kompletterad av rättegångsbalken. Så kan t.ex. mål och ärenden om miljöfarlig verksamhet komma att handläggas i olika ordning beroende på om prövningen sker i miljödomstolen som första instans eller som överprövningsinstans. Lagrådet är vidare kritiskt till att det föreslagna systemet kan medföra att förvaltningsdomstolar och miljödomstolar kan komma att träffa motstridiga avgöranden i frågor som regleras av miljöbalken samt att införandet av miljödomstolar skulle leda till ökad i stället för minskad splittring för domstolsväsendets del.

Regeringen gör följande bedömning.

Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm och Koncessionsnämnden för miljöskydd är i enlighet med vad som redovisats ovan av olika uppfattning om vilket prövningssystem som bör väljas. Kammarrätten i Stockholm anser också i likhet med Lagrådet att det är olyckligt med dubbla processordningar samt att motstridiga avgöranden kan komma att träffas. Kammarrätten i Stockholm och Domstolsverket anser att förvaltningsärenden bör prövas av förvaltningsmyndighet innan domstolsprövning sker.

Frågan om vilken ordning som bör gälla för tillståndsprövningen av vattenmål har varit föremål för tidigare utredningars intresse.

I betänkandet som låg till grund för 1983 års vattenlag föreslogs en omläggning av den tidigare vattenlagens (1918 års) sammanhållna prövning vid vattendomstol (SOU 1977:27). Förslaget innebar att tillståndsfrågorna skulle prövas i administrativ ordning av regeringen, Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna. Kompetensfördelningen mellan dessa myndigheter skulle vara beroende av företagets storlek och beskaffenhet. Ersättningsfrågorna skulle prövas av sex fastighetsdomstolar, knutna till samma tingsrätter som de då befintliga vattendomstolarna. I prop. 1981/82:130 med förslag till ny vattenlag stannade regeringen, efter en ingående diskussion om olika systems för- och nackdelar, emellertid för att föreslå att den gällande ordningen för prövningen av vattenmål skulle behållas, dvs. vattendomstolarna skulle pröva samtliga frågor om tillåtlighet, tillstånd, ersättningar och andra villkor med undantag för de tillåtlighetsfrågor som

skulle prövas av regeringen. Bl.a. anfördes att kraven på effektivitet och snabbhet tillgodosågs bättre med en sammanhållen prövning, att t.ex. frågor om utformningen av detaljföreskrifter kunde bedömas bättre vid denna typ av prövning samt att skadeförebyggande åtgärder och skaderegleringsfrågor ofta hängde samman i vattenmålen. Riksdagen biföll förslaget men utskottet ansåg att även om lagstiftningen nu skulle genomföras så borde ett administrativt provningssystem göras till föremål för ytterligare överväganden (bet. 1982/83:JoU30 s. 40).

Utskottets syn att ett administrativt provningssystem ytterligare bör övervägas har förstärkts genom att frågan om renodling av domstolarnas roll alltmer kommit i förgrunden under 1990-talet. Renodlingstanken innebär att domstolarna i princip bör ha endast rättskipande uppgifter. Renodlingstanken utvecklas i Domstolsutredningens betänkande, Domstolarna inför 2000-talet, SOU 1991:106. I de senaste årens budgetpropositioner lämnas redogörelser för reformarbetet inom domstolsväsendet i bl.a. detta avseende (se prop. 1994/95:100 s. 4 f och 48, prop. 1996/97:1 s. 33 f och prop. 1997/98:1 s. 42 f). Domstolsverket anser, som framgår av remissredovisningen, att ett förvaltningsärende först bör ha prövats av en förvaltningsmyndighet innan domstolsprövning sker.

Regeringen konstaterar att Miljöbalksutredningen inte lämnat något förslag i frågan om lämpligheten av att tillståndsprövning skall ske i administrativ ordning i första instans. Mot bakgrund av den inledda vägen med renodling av domstolarnas uppgifter samt Lagrådets och remissinstansernas synpunkter finns det emellertid anledning att överväga om tillståndsprövning i framtiden bör ligga direkt på miljödomstol eller om frågan skall prövas av domstolen först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut. Regeringen har för avsikt att snarast inleda en översyn av frågan om tillståndsprövning i första instans. Tiden medger inte att översynen genomförs innan miljödomstolarna inrättas eftersom det är angeläget med en samlad hantering och prövning av miljöfrågorna redan från tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande. Det bör därför i enlighet med utredningens förslag inrättas regionala miljödomstolar knutna till vissa tingsrätter.

*Lagrådet* har vidare anført att även de mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen bör kunna prövas av en instans som har särskild inriktning på de prejudikatbildande uppgifterna. Ett avsteg från detta synes enligt Lagrådet kräva alldeles speciella skäl. Enligt regeringens mening finns det här sådana speciella skäl. Målen kommer redan i Miljööverdomstolen att ha prövats av tre instanser. Miljööverdomstolen är till skillnad från kammarrätterna ensam överprövningsinstans. Detta motiverar enligt regeringen ett avsteg från vad som normalt gäller och målen bör kunna stanna i Miljööverdomstolen.

Lagrådet har framfört att inrättandet av miljödomstolar skulle kunna innebära en ökad risk för motstridiga avgöranden och en ökad splittring för domstolsväsendets del jämfört med dagens provningssystem. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen av domstolarnas prövning och om problem skulle uppstå rätta till dessa. I det här

sammanhanget bör påpekas att miljöbalken bara är första steget i ett omfattande reformarbete på miljöområdet.

Lagrådet har avstyrkt att mål från förvaltningsdomstolarna förs över till miljödomstolarna. Till stöd härför åberopar Lagrådet att det i lagstiftningsärendet inte har framkommit att nuvarande förhållanden ger anledning att principiellt förändra ordningen för hur sakkunnigutredning tillförs mål av den karaktären som handläggs av förvaltningsdomstolarna. Enligt regeringens mening skulle det emellertid bli en mindre enhetlig prövning av miljöfrågor om målen inte prövas av miljödomstolarna.

Regeringen föreslår vidare att en Miljööverdomstol skall inrättas. Svea hovrätt har i dag Vattenöverdomstolen knuten till sig. Det finns alltså erfarenhet av mål med miljörättslig anknytning i Svea Hovrätt. Det är därför naturligt att Miljööverdomstolen knyts till Svea hovrätt. Miljööverdomstolen skall efter prövningstillstånd pröva mål som överklagats från miljödomstolarna.

Miljödomstolarnas och Miljööverdomstolens prövning behandlas närmare i nästa avsnitt.

Regeringens tillåtlighetsprövning av vissa verksamheter framgår av avsnitt 4.21. Vidare finns det några ärendegrupper som det är lämpligast att regeringen prövar efter överklagande. Det är frågor om föreskrifter av normkaraktär, skydd av områden och beslut av generalläkaren, se författningskommentaren till 18 kap. 1 §. Dessutom kommer regeringen att pröva mål eller ärenden som är av särskild vikt eller om Naturvårdsverket begär det, se avsnitt 4.22.2. Ärenden som rör försvaret skall miljödomstolen alltid med eget yttrande överlämna till regeringens avgörande.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget behandlas i avsnitt 4.38.

#### 4.22.2 Prövningen i miljödomstolarna

**Regeringens förslag:** De regionala miljödomstolarna skall som första instans handlägga och tillståndspröva mål om mera omfattande miljöfarlig verksamhet, vattenmål och ersättningsmål av olika slag. I dessa mål tillämpas i första hand miljöbalkens regler och i andra hand rättegångsbalkens.

Statliga myndigheters beslut enligt miljöbalken får överklagas till de regionala miljödomstolarna medan kommuners beslut i regel får överklagas till länsstyrelsen, ett led i prövningskedjan. I dessa mål i miljödomstolen tillämpas i huvudsak förvaltningsprocesslagen (1971:291). Ärenden som rör försvaret skall dock miljödomstolen alltid med eget yttrande överlämna till regeringens avgörande.

De regionala miljödomstolarna skall ha motsvarande sammansättning som Koncessionsnämnden för miljöskydd.

De regionala miljödomstolarnas domar och beslut får överklagas till Miljööverdomstolen.

För att Miljööverdomstolen skall överpröva domar och beslut krävs det prövningstillstånd i mål som handlagts enligt förvaltningsprocesslagen.

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelse får inom ramen för prövningssystemet föra talan och begära omprövning av villkor m.m. för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Kommun får företräda sådana intressen inom kommunen.

Möjligheterna att ompröva tillståndsbeslut skall vara desamma för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Koncessionsnämnden för miljöskydd* föreslår att rättegångsbalkens regler skall tillämpas även i mål som överklagas till domstolarna om det inte finns andra fördelar med att tillämpa förvaltningsprocesslagen än att det är ett friare och enklare förfarande än rättegångsbalken. *Naturskyddsföreningen* anser att det skapar oreda att blanda samman rättegångsbalken med förvaltningsprocesslagen och att det är bättre att välja ett system av processregler, nämligen det förvaltningsprocessuella. *Norrköpings kommun* anser att flertalet processuella regler med fördel kan samlas i en särskild lag och ifrågasätter varför kommunernas beslut skall överklagas till länsstyrelse och inte direkt till miljödomstolen.

*Växjö och Umeå tingsrätter* anser det väsentligt att den typ av tjänster för beredningsjurister som för närvarande finns vid Koncessionsnämnden bibehålls samt att miljøråden bör ha erfarenhet av miljöfrågor eller vattenfrågor. *Miljöcentrum* anser att miljödomstolen på grund av sin sammansättning inte kan betraktas som en konventionell domstol, utan snarare som en myndighet vilket strider mot artikel 6 Europakonventionen.

Miljöcentrum anser vidare att domstolen vid handläggning av skadeståndsärenden bör bestå av endast jurister, ett miljöråd och nämndemän.

*Skogsindustrierna* anser att det är oacceptabelt att företag på A-listan inte kan få överklagande av villkor givet i första instans omprövat på grund av att prövningstillstånd krävs.

*Koncessionsnämnden för miljöskydd* anser att Naturvårdsverket bör ges sådana instruktioner att dess deltagande i prövningen, särskilt när det gäller de mest komplicerade verksamheterna, blir obligatoriskt för att det allmänna intresset skall kunna hävda sig i prövningssystemet. Enligt nämnden bör flera centrala myndigheter såsom Kemikalieinspektionen, Räddningsverket och Socialstyrelsen agera som remissinstanser vid beredningen av ärenden. *Boverket* efterlyser överväganden angående vilka centrala myndigheter som bör ges rätt att föra talan och att det måste uppmärksammas att verket, Socialstyrelsen och Riksantikvarieämbetet har uppgifter enligt balken. *Länsstyrelserna i Värmlands, Jämtlands, Gävleborgs, Östergötlands och Kristianstads län* tillstyrker att länsstyrelserna får föra talan mot beslut enligt balken för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. *Sveriges Fiskares Riksförbund* anser att Fiskeriverket bör ges rätt att föra talan i miljömål. *Naturskyddsföreningen* anser att sakägare och ideella organisationer bör tillerkännas talerätt. *Uppsala universitet, Landskrona kommun och Miljöcentrum* anser att sakägare skall ges rätt att påkalla omprövning. *Sundsvalls kommun* anser det orimligt att inte miljönämnden som tillsynsmyndighet äger rätt påkalla omprövning av tillstånd. Sundsvalls kommun anser att tillsynsmyndigheter bör ha rätt att ansöka om omprövning.

*Fiskeriverket* tillstyrker att vattenverksamhet i likhet med miljöfarlig verksamhet får omprövas efter tio år. *Svea hovrätt* anser att det bör finnas en möjlighet att besluta om längre tid än tio år för omprövning av villkor eftersom det i diskussioner i samband med införandet av vattenlagen, särskilt ifråga om större vattenföretag befunnits rimligt med en tidsgräns om 30 år på grund av långa avskrivningstider avseende investerat kapital. Enligt hovrätten är det inte tillfyllest att endast i motivtexten ge besked om de avvägningar som skall göras från ekonomiska och andra synpunkter och det framhålls att det är tveksamt om nyetableringskrav (jfr 3:10) skall ställas på omprövning av befintliga verksamheter. *Lunds universitet* ifrågasätter om det finns skäl att generellt sänka omprövningstiden till tio år. *Svenska Kraftverksföreningen* ifrågasätter införandet av gemensamma omprövningsregler eftersom dessa kan hota de ekonomiska förutsättningarna för befintliga vattenföretag och hämma tillkomsten av nya. Det finns särskilda begränsningsregler i 15 kap. 10 § vattenlagen som bör gälla.

*Naturskyddsföreningen* anser att processföring förutsätter resurser och att en tänkbar möjlighet är att låta part finansiera miljöorganisationernas processföring. *Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet* anser att kommunerna måste ges möjlighet att ta ut ersättning för sitt arbete med prövningsärenden. *Fastighetsägareförbundet* kan från principiella synpunkter inte acceptera att miljöorganisationer inte skall kunna förpliktas att betala motpartens rättegångskostnader eller fördröjningskostnader om



dessas talan inte vinner bifall eftersom organisationerna tilldelas en roll som ställföreträdare för de samhällsorgan som har till uppgift att övervaka efterlevnaden av lagstiftningen på detta område. *Miljöcentrum* föreslår att kändepart garanteras full rättshjälp utan begränsning vid skadeståndsprocesser och uppger att kostnader för utredning m.m. uppgått till miljonbelopp i enskilda fall och att sökanden alltid bör stå för motpartens kostnader vid all tillståndsprövning enligt balken. Vidare föreslås att försäkringsbolag inom ramen för balken åläggs att tillhandahålla rättsskydds försäkring till ett belopp om 500 000 kr. *Lunds universitet* anser att det är rimligt att miljöorganisationer får ersättning för rättegångskostnader om de vunnit i högsta instans och föreslår att undantag från huvudregeln kan göras beträffande kostnader i högre rätt när det föreligger särskilda (synnerliga) skäl. *Socialstyrelsen* framhåller att miljömedicinsk kompetens måste tillförsäkras bl.a. miljödomstolarna vid prövningen av miljö- och hälsoskyddsfrågor.

**Skälen för regeringens förslag:** En utgångspunkt bör enligt regeringen vara att instansordningen bör vara så rak och enkel som möjligt. Alla mål och ärenden i miljöbalken bör handläggas inom ramen för samma prövningssystem. De processuella reglerna bör finnas i balken. På detta vis uppnås den i miljöbalken eftersträvade sammansmältningen och integrationen. Processuella bestämmelser som avser mer speciella situationer bör dock med fördel kunna inarbetas i den lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet som regeringen föreslår, se avsnitt 4.16. Miljödomstolarnas huvudsakliga verksamhet blir tillståndsprövning och de skall inte pröva brottmål. Dessa bör i sedvanlig ordning prövas av tingsrätt i den sammansättning som enligt rättegångsbalken gäller för sådana mål. Ej heller skall miljödomstol pröva mål om äganderätt eller fastighetsindelningen. Prövningen av sådana mål bör ligga kvar på tingsrätt i den sammansättning som gäller för tvistemål resp. fastighetsdomstol.

*Lagrådet* har sagt sig inte kunna tillstyrka att lagrådsremissens förslag med en uppdelning av vattenverksamheter mellan miljöbalken och den särskilda vattenlagen läggs till grund för lagstiftning. Enligt *Lagrådet* leder uppdelningen till korsvisa hänvisningar och svåröverskådlighet. Om vattenlagen skall ingå i en samordnad miljölagstiftning anser *Lagrådet* att prövningssystemet bör ges en annan och mer överskådlig utformning.

Regeringen har i avsnitt 4.16 bemött *Lagrådets* kritik i fråga om uppdelningen av vattenverksamhet mellan miljöbalken och den särskilda lagen och funnit att den bör genomföras. Den fråga som återstår är då att *Lagrådet* anser att prövningssystemet bör ges en annan och mer lättöverskådlig utformning. Här är enligt regeringens mening först att märka att de regler som regeringen föreslår behövs och är nödvändiga för att få till stånd ett komplett prövningssystem. Mot bakgrund av den sammansmältning som regeringen vill åstadkomma finns det två alternativ. Det ena innebär att alla processuella bestämmelser tas in i miljöbalken medan det andra innebär att lagrådsremissens förslag med uppdelning mellan miljöbalken och den särskilda lagen följs. Vad som, trots *Lagrådets* kritik, talar för att välja det andra alternativet är att de

bestämmelser som föreslås tas in i den särskilda lagen rör speciella situationer eller har direkt anknytning till de materiella bestämmelser som regleras i den lagen. Även om uppdelningen medför nackdelen med korsvisa hänvisningar anser regeringen dock att fördelarna med uppdelningen överväger nackdelarna.

De regionala miljödomstolarna kommer att handlägga mål både i första instans och efter överklagande av statliga myndigheters beslut. Den kritik Lagrådet framfört mot detta behandlas i föregående avsnitt.

De mål som handläggs av de regionala miljödomstolarna i första instans kan delas in i ansökningsmål och ersättningsmål av olika slag.

Ansökningsmålen består av två typer av mål nämligen

- 1) mål om mera omfattande miljöfarlig verksamhet (A-listan)
- 2) mål om vattenverksamhet.

De processuella bestämmelser som skall gälla för dessa mål kommer nära nog fullständigt att tas in i miljöbalken. Där anges bl.a. att regionala miljödomstolar har fullständig utredningsskyldighet. Rättegångsbalkens (RB) bestämmelser kommer att tillämpas som kompletterande regler. Det är främst i vissa frågor som rör enskilda anspråk som RB blir tillämplig. De regionala miljödomstolarna kommer alltså att ha fullständig utredningsskyldighet i tillståndsfrågor.

De ersättningsmål som föreslås prövas i första instans av regional miljödomstol är mål som i dag motsvaras av ersättningsmål enligt naturvårdslagen, vattenlagen och miljöskadelagen. Dessa mål prövas i dag av fastighetsdomstol, vattendomstol och allmän domstol. I framtiden kommer de alltså att prövas av en domstol, nämligen regional miljödomstol inordnad i tingsrättsorganisationen.

För de mål som prövas av de regionala miljödomstolarna efter överklaganden föreslås att, utöver de särskilda bestämmelser som ges direkt i miljöbalken, förvaltningsprocesslagen skall gälla. Det är ett något enklare och friare förfarande som är anpassat till överprövning av ärenden som prövats av förvaltningsmyndighet. Förvaltningsprocesslagen är dessutom till skillnad från rättegångsbalken särskilt anpassad för ärenden som prövats av förvaltningsmyndighet. För överprövningen av sådana ärenden passar rättegångsbalken mindre väl. Länsstyrelsernas prövning av mål om miljöfarlig verksamhet utvecklas i nästa avsnitt.

Om inte annat föreskrivs i miljöbalken, kommer de statliga myndigheternas beslut att kunna överklagas till regional miljödomstol. Kommunala nämnders beslut kommer att kunna överklagas till länsstyrelse och därefter till regional miljödomstol.

Förvaltningsprocesslagen (1971:291) innehåller (34 a §) att det om det är särskilt föreskrivet krävs prövningstillstånd för att kammarrätten skall pröva ett överklagande från länsrätten. Regeringen anser att det på motsvarande sätt när miljödomstol tillämpar förvaltningsprocesslagen bör krävas prövningstillstånd av Miljööverdomstolen för att ett överklagande från miljödomstol skall prövas av Miljööverdomstolen.

Regeringen kommer att pröva tillåtligheten av mera omfattande verksamheter, se avsnitt 4.21. Regeringen prövar dessutom efter överklagande beslut från statliga myndigheter dels i frågor som rör

bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, dels beslut av generalläkaren. De nysnämnda besluten är sådana att de lämpligen bör prövas av regeringen. Vidare skall överklagade ärenden som rör försvaret av miljödomstolen med eget yttrande överlämnas till regeringens prövning. Detsamma gäller övriga mål och ärenden som är av särskild vikt eller om Naturvårdsverket begär det. Utgångspunkten för om ett mål eller ärende bör överlämnas till regeringen bör vara om ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Ärendet kan t.ex. beröra områden av riksintresse. Frågor som rör försvaret är regelmässigt av riksintresse.

Regeringens förslag till prövningssystem innebär att en annan ordning än i dag skall gälla för flertalet typer av mål som har anknytning till miljön. Detta innebär dock inte att ett helt nytt system har tillskapats. De flesta regler vi föreslår om prövning hos förvaltningsmyndigheter och domstolar har motsvarigheter i dag. De processuella reglerna har således i väsentliga delar sin grund i idag gällande regler som har visat sig fungera förhållandevis bra.

De regionala miljödomstolarna avses få i princip samma sammansättning som Koncessionsnämnden för miljöskydd. Således kommer miljödomstolen att bestå av två fasta ledamöter, en ordförande och ett miljöråd som motsvarar nämndens tekniske ledamot. Miljöråden skall ha naturvetenskaplig eller teknisk utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. Vattenfrågor är då att anse som miljöfrågor. Dessutom bör i miljödomstolens sammansättning ingå två ledamöter utan fast anknytning till miljödomstolen. Dessa skall ha sakkunskap och erfarenhet från särskilda verksamhetsfält som de frågor som miljödomstolen skall pröva handlar om. Det är sålunda naturligt att ha en ledamot med erfarenhet från Naturvårdsverkets verksamhetsområde. Härigenom kan domstolen tillföras t.ex. biologisk eller annan naturvetenskaplig expertis om detta anses behövt för prövningen i ett särskilt fall. Det kan antas att en stor del av de tillståndsfrågor som miljödomstolen kommer att få ta befattning med i mål som gäller miljöfarlig verksamhet kommer att avse industriföretag eller kommunala anläggningar. Det bör därför i miljödomstolen ingå också en ledamot med erfarenhet från industriell eller kommunal verksamhet. De sakkunniga ledamöterna skall inte vara partsrepresentanter, utan skall företräda särskild sakkunskap och erfarenhet av värde för miljödomstolen. Domstolens sammansättning står således inte, som *Miljöcentrum* gör gällande, i strid mot artikel 6 Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Ordföranden får i det enskilda fallet bestämma om ledamoten skall ha industriell eller kommunal erfarenhet. Om det t.ex. behövs en ledamot med erfarenhet av skogsindustri skall ordföranden kunna bestämma att en ledamot med sådan erfarenhet skall ingå i domstolen.

Sakkunskapen bör kunna utnyttjas på motsvarande sätt i mål om vattenverksamhet och övriga mål som skall prövas enligt miljöbalken.

Även i dessa mål kommer det att finnas behov av bl.a. biologisk, industriell och kommunal kompetens.

Flera remissinstanser föreslår att ytterligare sakkunniga ledamöter bör ingå i domstolen. Det föreslås sakkunniga ledamöter inom områden som planering, miljömedicin och sociala frågor. Regeringen anser dock att den sakkunskap som behövs utöver den föreslagna bör tillföras mål och ärenden genom att berörda myndigheter har talerätt, utgör remissinstanser och/eller anlitas som sakkunniga.

*Växjö och Umeå tingsrätter* har tagit upp frågor om beredningsjurister vid miljödomstolarna. Detta bör bli en fråga för genomförandefasen av arbetet.

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna bör inom prövningssystemets ram, såsom varande myndigheter med ett vidsträckt verksamhetsområde, få föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Övriga myndigheter som berörs av ett mål eller ärende bör i stället vara remissinstanser. Därigenom kommer deras sakkunskap att kunna tas till vara.

Rätten att påkalla omprövning av tillstånd och tillståndsvillkor bör på anförda skäl begränsas till samma myndigheter som har talerätt. Att ge enskilda sakägare rätt att väcka talan i mål eller ärenden om omprövning skulle föra för långt. Deras rätt tillgodoses genom att de kan anmäla oförutsedd skada och väcka talan om skadestånd. De kan också uppmärksamma taleberättigade myndigheter på missförhållanden. Begär myndighet omprövning så finns det naturligtvis inget som hindrar enskilda från att yttra sig i omprövningsmålet. *Sundsvalls kommun* anser att tillsynsmyndighet bör ha rätt att ansöka om omprövning av villkoren för tillstånd. Det förhåller sig dock så att det inte behövs någon ansökan om kommun eller förvaltningsmyndighet har meddelat tillståndet. Det är när miljödomstol meddelat tillstånd som ansökan om omprövning kan bli aktuell. Sådana tillstånd rör huvudsakligen mål eller ärenden av förhållandevis komplicerad beskaffenhet. Av resursskäl bör inte rätten att föra talan i omprövningsmål delas upp på alltför många händer. Regeringen anser därför att rätten att ansöka om omprövning inte bör tillkomma tillsynsmyndighet utan begränsas till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna som ett led i deras befattning med prövningsverksamheten.

Naturvårdsverket är en central tillsynsmyndighet medan länsstyrelserna verkar på den regionala nivån. Naturvårdsverket bör, som central myndighet på området föra talan i frågor av principiell betydelse eller där frågor av annat skäl är av större vikt. *Koncessionsnämnden* anser att Naturvårdsverkets medverkan i de mest komplicerade ärendena bör göras obligatorisk. Det är helt klart att Naturvårdsverket bör spela en mycket aktiv roll. Regeringen anser att det bör behövas i än högre grad i verksamheten framöver. Verket skall ha en aktiv roll i miljömässigt viktiga och för praxis betydelsefulla ärenden. Naturvårdsverket bör också genom allmänna råd och annan rådgivning stödja länsstyrelserna i deras arbete. Kammarkollegiet bör främst engagera sig för att bevaka de allmänna intressena i vattenmålen.

Kommunen företräder allmänna intressen inom kommunen.

Om sakägarbegreppet se avsnitt 4.26 och miljöorganisationers talerätt, se avsnitt 4.27.

Vattenlagen skall enligt regeringens förslag arbetas in i miljöbalken. Prövningen skall ske i ett enhetligt system. Ett miljötänkande skall genomsyra hela miljöbalken. Det är då också naturligt att även reglerna om återkallelse och omprövning av tillstånd görs så enhetliga som det är möjligt. Om en sådan anpassning skall underlåtas måste starka skäl tala mot enhetliga regler. Sådana skäl har inte framkommit under arbetets gång eller framkommit av remissen.

Regeringen föreslår den ändringen för vattenverksamheternas del att omprövning skall kunna ske av alla tillstånd efter tio år. En sammansmältning av miljöskyddslagens och vattenlagens regler sker också. Det har framförts från kraftverksindustrins sida att denna ändring skulle minska investeringsviljan och rubba de ekonomiska förutsättningarna för befintliga vattenverksamheter. I dag bestämmer vattendomstolen en tid på mellan tio till trettio år i tillståndsdomen. Det är dock att märka att det inte är fråga om en obligatorisk omprövning efter tio år. Beaktas bör också att regeringens förslag innebär att det vid omprövning inte får meddelas så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamhetens bedrivande avsevärt försvåras eller måste upphöra. Regeringen anser därför och på grund av den tyngd som miljöfrågor bör ha för framtiden att det generellt bör vara möjligt att ompröva även vattenverksamheter efter tio år. När villkoren sätts tillämpas skälighetsregeln i 2 kap. 7 § lagförslaget.

*Koncessionsnämnden för miljöskydd* har anfört att det inte skulle bli fråga om officialprövningsskyldighet för miljödomstolen eftersom rättegångsbalkens regler (17 kap. 3 §) kommer att gälla. Detta är inte riktigt. I miljömålen gäller 22 kap. miljöbalken istället för 17 kap. rättegångsbalken.

Flera remissinstanser har tagit upp frågor om rättegångskostnader. Regeringen har övervägt att utvidga rätten till ersättning för rättegångskostnader, främst till att avse inte bara vattenverksamheter utan också miljöfarliga verksamheter. När det gäller luftföroreningar är dock sakägarbegreppet (se avsnitt 4.26) omfattning så vidsträckt att det inte skulle vara lämpligt att låta en sökande betala rättegångskostnader i sådan omfattning som skulle kunna bli fallet. Det är därför olämpligt att ge sakägare i mål om miljöfarlig verksamhet rätt till ersättning för rättegångskostnader.

Rättigheter bör korrespondera med skyldigheter. Det är därför lämpligast att de ideella organisationerna som inte är sakägare i egentlig mening inte får vare sig rätt till eller skyldighet att betala rättegångskostnader.

#### 4.23 Länsstyrelsernas prövning av ärenden om miljöfarlig verksamhet

**Regeringens förslag:** Länsstyrelsernas prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall få fastare former genom att de prövas av en självständig och till länsstyrelsen administrativt knuten prövningsmyndighet. Den består av en erfaren jurist och en person med erfarenhet av miljöfrågor.

Dessutom skall förfarandet vid länsstyrelsen anpassas till förfarandet i miljödomstolen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Riksrevisionsverket* anser att förslaget om att två eller flera länsstyrelser samverkar i en gemensam prövningsmyndighet torde vara en förutsättning för effektivisering och nollkostnadslösning. *Jordbruksverket, Länsrätten i Stockholms län, Skogs och lantbruksakademien samt länsstyrelserna i Jönköpings och Värmlands län* anser att det inte bör inrättas särskilda prövningsmyndigheter vid länsstyrelserna. *Statskontoret* och *Jordbruksverket* anser att det bör vara tillräckligt med en ändring av länsstyrelseinstruktionen. *Länsrätten i Stockholms län och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, förordar fristående förvaltningsmyndigheter. *Länsstyrelserna i Stockholm, Malmöhus, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län och Advokatsamfundet* tillstyrker förslaget att bilda miljöprövningsmyndigheter vid länsstyrelserna. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser vidare att förslaget är utmärkt men att prövningsmyndigheternas verksamhetsområden bör utvidgas till att omfatta all tillståndsprövning i första instans av miljöfarlig verksamhet samt alla överklaganden av kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen och anför att ett administrativt förfarande är att föredra framför ett judiciellt i första instans. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att inrättandet av en miljöprövningsmyndighet vid länsstyrelsen kräver ytterligare överväganden och anför att prövningen med hänsyn till rättssäkerheten kräver en prövningsnämnd som bör kunna besättas med personer redan verksamma inom länsstyrelsen. *Landskrona kommun* anser att det finns skäl för att införa ett system som hindrar att landshövdingen och länsstyrelsens lekmannastyrelse deltar i prövningen av miljöärenden.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringens förslag har som inriktning att länsstyrelserna skall pröva tillståndsfrågor om miljöfarlig verksamhet i samma utsträckning som idag. Länsstyrelsen skall dock alltid som första instans pröva ärenden som rör försvaret. Länsstyrelsernas organisation bör utvecklas så att de får ökade möjligheter att effektivisera sin prövning av ärenden om miljöfarlig verksamhet.

Det föreslås därför att regler skall ges om länsstyrelsernas kompetens och sammansättning i frågor om tillståndsprövning till miljöfarlig verksamhet. Prövningen bör ges fastare former för att säkerställa att

tillståndsprövningen vid samtliga länsstyrelser uppfyller höga krav på rättssäkerhet. Vidare bör, för att ytterligare effektivisera prövningen, samarbete kunna ske under mera organiserade former mellan flera länsstyrelser.

Regeringen föreslår dessutom att flera av de processuella bestämmelser som gäller för förfarandet i miljödomstol skall tillämpas även på länsstyrelsen.

I dag gäller enligt 5 § länsstyrelseinstruktionen att reglerna i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på beslutsfattandet i länsstyrelserna. Som huvudregel gäller enligt 21 § verksförordningen att myndighetens chef (i detta fall landshövdingen) är beslutande i frågor som inte skall avgöras av styrelsen eller av personalansvarsnämnden men att denne kan delegera beslutsrätten till underordnade tjänstemän genom arbetsordning eller särskilda beslut.

Reglerna i verksförordningen grundas på den s.k. byråkratiska beslutsordningen. Endast en tjänsteman är beslutande i ett ärende och denne fattar beslutet under medverkan av en eller flera underordnade eller sidoordnade tjänstemän. Vid länsstyrelserna är det således landshövdingen som ytterst har beslutanderätten i de flesta frågor. Genom delegationsordningar är dock betydande delar av beslutsfattandet flyttat till lägre nivåer.

Redan i dag utförs den största delen av tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet vid länsstyrelserna.

Fördelningen av ärenden mellan Koncessionsnämnden och länsstyrelserna regleras genom en förteckning som är fogad som bilaga till miljöskyddsförordningen (1989:364). På förteckningen betecknas verksamheter som prövas av Koncessionsnämnden med bokstaven A, verksamheter som prövas av länsstyrelserna med B och verksamheter som är anmälningspliktiga hos kommun med C. Knappt 30 branscher prövas av Koncessionsnämnden och ca 100 av länsstyrelserna. I ett tiotal branscher prövas de största anläggningarna av Koncessionsnämnden och andra av länsstyrelserna.

Länsstyrelserna kommer att ha tre officiellt erkända roller enligt miljöbalken: tillståndsrollen och tillsynsrollen, inkl. rollen som företrädare för det allmänna intresset bl.a. inför miljödomstolen.

Rent allmänt kan sägas att tillståndsrollen bör säras från de övriga rollerna. Tillstånd och tillsyn bör enligt regeringens principiella uppfattning helst inte ligga hos samma myndighet, på samma sätt som ägande och drift bör vara skilt från tillståndsgivning resp. tillsyn. I de här aktuella fallen bör emellertid av praktiska och ekonomiska skäl vid tillståndsprövningen tas till vara den kunskap i sakfrågorna som finns inom länsstyrelsen genom länsstyrelsens övriga roller. En uppdelning av prövning och tillsyn bör kunna åstadkommas internt inom länsstyrelsen. Regeringen återkommer till rollfördelningen längre fram i detta avsnitt.

Prövningsmyndighet bör ha tillgång till såväl kvalificerad juridisk sakkunskap som sakkunskap om miljöfrågor. Sådan sakkunskap finns redan hos länsstyrelserna.

Vad som bör diskuteras är hur det inom ramen för länsstyrelseorganisationen, dvs. utan att det skapas ett helt fristående

administrativt tillståndsorgan, skall kunna åstadkommas ett system, som framstår som tillräckligt självständigt och kompetent för att det skall kunna vinna ett brett förtroende.

Ett förhållande som i sådana sammanhang har diskuterats är avsaknaden av regler för beslutsfattandet. Utan tydliga regler om sammansättning och kompetens i beslutsfunktionen kan det vara svårt att förutse utgången av ett ärende med de anspråk på rättssäkerhet som bör ställas.

Genom att reglera formerna för beslutsfattandet och lägga vikt vid den juridiska hanteringen bör en viktig källa till osäkerhet kunna elimineras. Reglerna bör garantera att inte något tillståndsärende handläggs och avgörs utan medverkan av en tillräckligt erfaren jurist.

Om länsstyrelserna dessutom, som regeringen föreslår, skall tillämpa en del av de processuella regler som gäller för förfarandet i miljödomstolen kommer rättssäkerheten att öka ytterligare. Vilka bestämmelser som bör tillämpas av länsstyrelserna framgår av författningskommentaren, se avsnitt 5.1.19.

Tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet rör förhållanden av stor betydelse såväl allmänt sett som för enskilda människor. Höga krav på rättssäkerhet bör således ställas. Regeringen föreslår därför att det vid varje länsstyrelse bör inrättas en miljöprövningsmyndighet. Miljöprövningsmyndigheter får dock samverka. Prövningsmyndigheten skall pröva tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt B-listan.

Miljöprövningsmyndigheten bör inrättas genom en särskild förordning.

*Lagrådet* anför att tanken i remissen tydligen är att en organisatorisk enhet som är administrativt inordnad i länsstyrelsen skall pröva tillståndsfrågor under full självständighet vid ärendehandläggningen. Det ter sig dock enligt *Lagrådets* mening inte rättsligt adekvat att beteckna en sådan inom länsstyrelsens ram inordnad prövningsenhet – som med lagregleringens utformning får antas skola besluta på länsstyrelsens vägnar och i dess namn – som en särskild förvaltningsmyndighet. Frågan vilken ställning och benämning som den tillståndsprövande enheten hos länsstyrelsen skall ha kräver ytterligare överväganden under beredningen.

Som *Lagrådet* antyder skall prövningen ske under full självständighet. Det är alltså inte fråga om en fristående särskild förvaltningsmyndighet. En helt adekvat benämning är svårt att finna. Regeringen anser dock att det trots *Lagrådets* påpekanden går att använda beteckningen miljöprövningsmyndighet. Ytterligare överväganden får ske under den fortsatta beredningen.

I miljöprövningsmyndigheten fattar ledamöterna, en jurist och en miljöskakkunnig, kollegiala beslut.

Juristen i miljöprövningsmyndigheten skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv, dvs. skall ha minst notariemeritering och särskild erfarenhet av rättsliga frågor enligt miljöbalken. Den miljöskakkunnige skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning. Den skakkunnige skall enligt regeringens förslag ha särskild erfarenhet av miljöfrågor.

Juristen och den miljöskakkunnige fattar besluten om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Miljöprövningsmyndigheten bör kunna besättas med personal som redan är verksamma inom länsstyrelsen.



Tillståndsärendena bör handläggas av juristen. Eventuella nödvändiga beslut under handläggningen tas av prövningsmyndigheten (juristen ensam). Handläggaren på miljövårdsenheten, som företräder "det allmänna intresset", skall avsluta sin beredning genom att avge länsstyrelsens yttrande till prövningsmyndigheten. Yttrandet, med länsstyrelsens förslag till villkor m.m., kommuniceras sedan av prövningsmyndigheten med sökanden och övriga berörda.

Om ärendet prövas utan offentligt sammanträde föredras ärendet av miljöhandläggaren för prövningsmyndigheten, som därefter meddelar beslut. Föredraganden har inte rätt att delta i beslutet. Om ärendet prövas vid offentligt sammanträde får handläggaren företräda det allmänna intresset vid sammanträdet. På så sätt uppstår ett tydligt partsförhållande mellan det allmänna intresset och övriga berörda sakägare inför prövningsmyndigheten.

Med det föreslagna systemet kommer länsstyrelsens roll enligt miljöbalken att fördelas så att tillståndsfrågor ligger på miljöprövningsmyndigheten vid länsstyrelsen, medan tillsyn inkl. företräderskap för allmänna intressen ligger på länsstyrelsen som sådan.

Som länsstyrelsen i Jämtlands län anfört är inte avsikten att skapa behov av nya tjänster inom länsstyrelsen. Tjänstemännen kan ha arbetsuppgifter utanför miljöprövningsmyndigheten.

Genom att länsstyrelsernas prövning ges fastare former på sätt regeringen nu föreslagit kan förutsättningarna för att flytta över mål från A-listan till B-listan öka. I framtiden bör länsstyrelsen kunna pröva flera ärenden på A-listan än i dag. Av 9 kap 8 § andra stycket framgår dock att länsstyrelsen alltid skall pröva tillstånd som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Regeringen har den 19 december 1996 beslutat att ge Naturvårdsverket i uppdrag att se över fördelningen mellan A- och B-listan. Uppdraget har redovisats till regeringen i oktober 1997. Regeringen har överlämnat Naturvårdsverkets förslag till Miljöbalksutredningen.

#### 4.24 Prövningen av markavvattning

**Regeringens förslag:** Frågor om tillstånd till markavvattning prövas av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen skall lämna över ärendet till miljödomstol, om det har uppkommit frågor om ersättning, inlösen, särskild tvångsrätt eller deltagande av även annan som kan ha nytta av markavvattningen än sökanden.

När det har framställts yrkande om att även andra än sökanden skall delta, skall miljödomstolen förordna en markavvattningssakkunnig. Den sakkunnige skall lämna förslag på en lämplig utformning av markavvattningen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* föreslår att prövningsförfarandet för restaurering av våtmarker förenklas t.ex. genom att låta länsstyrelserna vara prövningsinstans. *Jordbruksverket och länsstyrelsen i Malmöhus län* tillstyrker. *Lantmäteriverket* anser att det särskilda förrättningsförfarandet bör bestå då det inte klart framgår varför förfarandet är olämpligt samt föreslår som ett alternativ till den nuvarande ordningen att förrättningarna handläggs av lantmäterimyndigheten i länet varvid reglerna om markavvattning kan placeras i anläggningslagen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att länsstyrelserna bör få möjlighet att på eget initiativ lämna över markavvattningsärenden till miljödomstol om andra fastigheter än sökandens kan komma att beröras. Tillståndsplikten för markavvattningsföretag inom detaljplan samt inom fastställt vägområde för allmän väg och befintlig järnväg bör avskaffas.

*Jordbruksverket* föreslår ett sakkunnigförfarande för bevattningsuttag i de fall samordning genom samfällighetsbildning är aktuell samt anför att modellen finns i finsk och åländsk vattenlagstiftning där förrättningsinstitutet omfattar både markavvattning och bevattning. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att tillstånd för uttag av vatten för bevattning bör prövas av länsstyrelsen efter dansk modell.

**Skälen för regeringens förslag:** Sedan år 1986 innehåller både vattenlagen och naturvårdslagen regler om markavvattning.

Enligt både vattenlagen och naturvårdslagen förstås med markavvattning åtgärder som utförs för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (1 kap. 3 § första stycket 4 och 4 § 4 vattenlagen samt 18 c § första stycket naturvårdslagen). Från vattenlagens markavvattningsbegrepp undantas avledande av avloppsvatten. Markavvattning är alltså ett samlingsbegrepp för ett antal olika åtgärder. Den vanligaste formen av markavvattning är dikning.

Prövningen av markavvattningsföretag enligt vattenlagen sker vid förrättning (12 kap. vattenlagen).

Tillstånd till markavvattning krävs som redan nämnts även enligt naturvårdslagen. Länsstyrelsen är tillståndsmyndighet (18 c § första stycket). Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på naturmiljön av företaget.

Vattenföroreningar är något som egentligen inte regleras i naturvårdslagen. På senare år har dock uppmärksammats att markavvattningar kan medföra vattenföroreningar i form av ökade halter av framför allt kväve. Därför anges sedan år 1991 i naturvårdslagen (18 c § första stycket) att det vid tillståndsprövningen skall beaktas om åtgärderna leder till vattenföroreningar.

Naturvårdslagens krav på tillstånd går längre än motsvarande krav i vattenlagen. Naturvårdslagen saknar nämligen ett generellt undantag för företag som uppenbart inte skadar allmänna eller enskilda intressen.

Tillstånd enligt naturvårdslagen krävs, oavsett om tillstånd behövs enligt vattenlagen.

I 18 c § andra stycket finns två undantag från tillståndsplikten som har motsvarighet i vattenlagen. För detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det föreligger sannolika skäl att företaget medför menlig inverkan på naturmiljön. Tillstånd behövs inte heller för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge.

Tillstånd enligt naturvårdslagen behövs inte för markavvattning som sker i samband med täkt av torv, där tillstånd har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m. På denna punkt går vattenlagens krav på tillstånd längre än motsvarande krav i naturvårdslagen.

Om en markavvattning inte skulle medföra någon menlig inverkan på naturmiljön inom ett område, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen beträffande detta område föreskriva undantag från skyldigheten att söka tillstånd (18 c § tredje stycket). Några sådana föreskrifter har emellertid inte meddelats.

Av intresse när det gäller frågor om markavvattning är också att det finns en internationell konvention till skydd för våtmarker, Convention on Wetlands (Ramsarkonventionen) från år 1971 (SÖ 1975:76). I denna framhålls våtmarkernas värde för fågelskyddet samt deras botaniska, limnologiska och hydrologiska betydelse. Enligt konventionen skall medlemsstaterna rent allmänt värna om våtmarker och därutöver speciellt skydda vissa utpekade områden ("Ramsarområden" eller "CW-områden"). Varje land måste peka ut minst ett sådant område. Sverige har pekat ut 30 områden omfattande totalt 383 000 ha. Markavvattning har förbjudits i dessa områden med stöd av naturvårdslagen (18 d §).

I princip föreligger det alltså i dag en tillståndsplikt för markavvattningar enligt såväl naturvårdslagen som vattenlagen. Betydelsen för det praktiska förfarandet av denna dubbla prövningsplikt skall dock inte överdrivas. De fall när en dubbelprövning blir aktuell begränsar sig till ett tjugotal årligen för hela landet. Det är framför allt i södra och mellersta Sverige som dubbelprövning förekommer. Det blir då vanligen fråga om att pröva dispens från förbudet enligt 19 h § naturvårdsförordningen och fråga om tillstånd enligt vattenlagen.

Regeringen gör den bedömningen att även om det i praktiken inte är speciellt vanligt med dubbel tillståndsprövning av markavvattning bör dubbelprövningen om möjligt avskaffas. Hänsynen till motstående intressen, såväl allmänna som enskilda intressen, bör i stället tas vid ett tillfälle. Detta särskilt som både vattenlagen och naturvårdslagen skall smältas samman i miljöbalken.

Den obligatoriska tillståndsplikten för markavvattning bör finnas kvar. Frågan är var denna prövning skall ske. Markavvattning har nära samband med övrig vattenverksamhet. Det är också frågor om naturvårdshänsyn som kommer med i bilden. Regeringen anser därför att valet står mellan miljödomstolen och länsstyrelsen.

Markavvattningar utgör vattenverksamhet och vattenverksamhet i övrigt tillståndsprövas alltid av miljödomstolen. Det skulle alltså bli

enhetlighet inom vattenrätten om valet föll på miljödomstolarna. Några större samordningsvinster skulle dock knappast göras om markavvattningar prövades av samma myndighet som annan vattenverksamhet. Det är nämligen sällsynt att verksamheter samtidigt utgör markavvattning och andra former av vattenverksamhet och något behov av gemensam prövning finns därför knappast. De regler som i dag gäller om restaureringar av våtmarker och bevattningsuttag bör vara kvar.

Ett tyngre skäl för att välja miljödomstolar är att dessa är bäst lämpade att bedöma vilka hänsyn som skall tas till enskilda intressen. Typiska bedömningar som bör göras av domstol är hur förhållandet mellan flera deltagare skall regleras, vilka ersättningar som skall utgå till skadelidande samt om sökanden skall medges rätt att utföra åtgärder på annans mark. Som har framgått ovan berör de flesta markavvattningar inte sådana enskilda intressen. När sådana frågor uppkommer måste de dock lösas av domstol.

För att välja länsstyrelsen talar i första hand att markavvattningar utgör massärenden. Uppskattningsvis prövas i dag enligt naturvårdslagen omkring 300 ärenden årligen vid länsstyrelserna. Om prövningen läggs på miljödomstolarna skulle en oproportionerligt stor del av domstolarnas resurser gå åt till denna handläggning.

Någon egentlig kritik har inte framförts mot länsstyrelsernas handläggning av markavvattningsärenden. Länsstyrelsen har rutin på handläggningen.

I de fall hänsyn skall tas till enskilda intressen bör som sagt domstolsprövning ske. Detta gäller när frågor om ersättning, inlösen och/eller tvångsrätt är aktuella samt när yrkanden framställs om att även annan än sökanden skall delta i markavvattningen. I övriga fall bör länsstyrelsen vara prövningsmyndighet.

Regeringen föreslår således att ansökan om tillstånd till markavvattning alltid skall göras hos länsstyrelsen. Tillståndsplikten bör inte som länsstyrelsen i Jönköpings län anser avskaffas för fastställda vägområden för allmän väg m.m. Om det framställs yrkande om att annan skall delta i markavvattningen, om ersättning, inlösen eller om särskild tvångsrätt, skall länsstyrelsen hänskjuta ärendet till miljödomstolen med eget yttrande rörande naturvårdshänsynen. Länsstyrelsen får dessutom överlämna ärenden som kan beröra andra fastigheter än sökandens. Det kan bl.a. uppstå avvattningsbehov på andra fastigheter. Det ankommer sedan på domstolen att avgöra saken i sin helhet. För det övervägande antalet fall när ansökan endast berör sökandens egen fastighet fattar länsstyrelsen själv tillståndsbeslut.

Ett särdrag med markavvattningar är att de ibland kan utföras, så att deras positiva effekter kommer även omgivningen till del. Sökanden till företaget har emellertid inte alltid något intresse av att andra fastigheter gynnas. Det åligger därför i dag förrättningsmannen att utforma en markavvattning som passar samtliga inblandade. Förrättningsmannen tar aktiv del i företagets utformning och föreslår de ändringar som han anser vara behövliga. Trots att markavvattning i framtiden kommer att bli mer sällsynt finns det ändå ett fortsatt behov av denna experthjälp.

För att tillgodose behovet av denna experthjälp bör ett system liknande det med förrättningsmän därför finnas. I miljöbalkens system skall dock endast en tillståndsprovning ske och "förrättningsmännen" kommer därför inte att meddela tillstånd. De nya sortens "förrättningsman" kommer att ha uppgifter som gör att denne närmast kan liknas vid en sakkunnig. Det är därför lämpligt att i stället för benämningen förrättningsman använda benämningen markavvattningssakkunnig.

En markavvattningssakkunnig skall förordnas när ett yrkande har framställts om att annan än sökanden skall delta i markavvattningsföretaget och i vissa fall när förhållandet mellan deltagarna kan behöva ändras. Yrkandet att annan skall delta kan framställas av såväl sökanden som en utomstående som vill delta.

Förfarandet vid provningen av markavvattning enligt miljöbalken kan sammanfattas enligt följande.

Ansökan om markavvattning sker vid länsstyrelsen. Länsstyrelsen utfärdar kungörelse om det ansökta företaget. I kungörelsen anges ett datum, vid vilket yrkanden senast skall framställas om att andra skall delta i markavvattningen och om ersättning för skador.

Om några sådana yrkanden inte framställs inom den utsatta tiden och sökanden inte själv har aktualiserat frågor om att annan skall delta, om ersättning eller om särskilda tvångsrätter, fortsätter länsstyrelsen handläggningen av ärendet och meddelar när ärendet är färdigberett beslut i tillståndsfrågan. I annat fall överlämnar länsstyrelsen ärendet till miljödomstolen. Länsstyrelsen bifogar samtidigt ett yttrande, som gäller naturvårdshänsynen.

Det är naturligtvis tänkbart att frågor om enskild rätt uppkommer först efter det att den i kungörelsen angivna tiden har gått ut. Även i sådana fall skall länsstyrelsen lämna över ärendet till domstolen.

Om ett yrkande har framställts om att även någon annan än sökanden skall delta, förordnar domstolen en markavvattningssakkunnig. Även i andra fall skall miljödomstolen ha möjlighet att utse en markavvattningssakkunnig. Detta skall exempelvis kunna ske om det är aktuellt att ändra andelstalen i en samfällighet. Närmare bestämmelser om vem som får utses till markavvattningssakkunnig bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela.

Någon markavvattningssakkunnig skall normalt inte förordnas om yrkandet medges att annan skall delta i företaget. Den sakkunniges uppgift skall nämligen vara att utforma lämpliga lösningar när oenighet råder mellan de blivande deltagarna. Det bör understrykas att miljödomstolen inte är bunden av ett medgivet yrkande. Givetvis kan andra intressen medföra att markavvattningen inte bör komma till stånd på det sätt som parterna är överens om.

Miljödomstolen skall vidare kunna underlåta att förordna en markavvattningssakkunnig om domstolen utan olägenhet direkt kan pröva yrkandet att annan skall delta.

Den markavvattningssakkunniges provning leder inte fram till ett tillstånd utan till ett yttrande som ges in till domstolen. Yttrandet skall innehålla förslag på hur markavvattningen skall utformas med angivande av de miljökonsekvenser en sådan utformning får. Vidare skall i yttrandet

finnas förslag på andelstal som skall ligga till grund för Prop. 1997/98:45 kostnadsfördelningen.

Den markavvattningssakkunnige skall samtidigt med yttrandet inge en kostnadsräkning. Deltagarna i markavvattningen betalar den sakkunniges kostnader.

Någon möjlighet att särskilt överklaga yttrande från länsstyrelse eller den markavvattningssakkunnige finns inte. Den som är missnöjd med yttrandet kan i stället framföra sina åsikter till domstolen, som är oförhindrad att göra en annan bedömning än den som länsstyrelsen eller den markavvattningssakkunnige har gjort. Domstolens tillståndsdom kan sedan givetvis överklagas på vanligt sätt.

Det föreslagna förfarandet kommer normalt att vara snabbt. Den markavvattningssakkunnige bör samråda med sökanden, övriga sakägare och berörda myndigheter. Den sakkunnige kan sammankalla parterna till sammankomst om det behövs. Det finns inte något behov av att låta den sakkunnige biträdas av gode män.

Det nu föreslagna förfarandet bör i vart fall till att börja med användas enbart i ärenden om markavvattning. Erfarenheterna av det bör avvaktas innan någon utvidgning sker t.ex. till som några remissinstanser föreslagit bevattningsuttag eller restaurering av våtmarker.

Det kan nämnas att regeringen i prop. 1996/97:75 aviserat ett stärkt skydd för våtmarker genom att förbudet mot markavvattning utökats till att gälla i fler län.

## 4.25 Särskilda tillståndsfrågor

### 4.25.1 Tidsbegränsade tillstånd

**Regeringens förslag:** Tillstånd skall i ökad utsträckning kunna meddelas för begränsad tid.

Om det finns risk för att grundvattnet förorenas av vissa ämnen skall tidsperioden i enlighet med EU:s krav bestämmas till högst fyra år.

Även i andra fall kan det vara lämpligt att tiden begränsas för verksamheter med kraftig miljöpåverkan, till exempelvis tio år, eftersom det då blir en obligatorisk omprövning i samband med ansökan om nytt tillstånd.

Tillståndsmyndigheten bestämmer tiden i tillståndsbeslutet.

Regeringen skall få meddela föreskrifter om tidsbegränsning för olika typer av tillstånd.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelserna i Stockholms, Kristiansstads, Gävleborgs och Jämtlands län samt Landskrona kommun* tillstyrker att tillstånd begränsas i tiden. *Advokatsamfundet* anser att möjlighet att tidsbegränsa tillstånd bör föreligga om det behövs för att Sverige skall uppfylla EU:s krav och därutöver endast om det föreligger särskilda skäl,

vilket enligt praxis innebär då sökanden medgett tidsbegränsning, vid försöksverksamhet eller olämpligt lokaliserad befintlig verksamhet där sökanden bör medges skälig avvecklingstid. *Svenska Renhållningsverks-Föreningen* anser att det är villkoren i ett tillstånd som skall kunna begränsas i tid eller bli föremål för omprövning efter viss tid. *Skogsindustrierna* motsätter sig tidsbegränsade tillstånd och anser att utökade möjligheter att tidsbegränsa tillstånd kan få allvarliga konsekvenser för viljan att investera i Sverige. *Svenska Fjärrvärmeföreningen* anser att tiden mellan omprövningar för fjärr- och kraftvärmebranschen måste göras tillräckligt lång - minst tio år - med tanke på de stora investeringar som förekommer.

**Skälen för regeringens förslag:** Den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav ändras och skärps. Därför kan det redan av det skälet starkt ifrågasättas om det är riktigt att alltid efter prövningen meddela eviga tillstånd utan tidsbegränsning och således endast ha den möjlighet till översyn av meddelade tillstånd och föreskrivna villkor som finns för närvarande.

Dessutom ställs, som har framgått av genomgången av EG-direktiv om utsläpp i avsnitt 4.14.2 i flera av dessa krav på omprövning av tillstånden efter begränsade tidsperioder. Detta gäller särskilt grundvattendirektivet 80/68 som har krav på att tillstånd meddelas för begränsade tidsperioder samt att besluten omprövas vart fjärde år. Även enligt direktivet 76/464 om utsläpp av farliga ämnen i vatten får tillstånd endast beviljas för en begränsad tidsperiod. I direktivet 91/271 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse anges att regleringarna och/eller tillstånden regelbundet skall ses över och vid behov anpassas. IPPC-direktivet 96/61 ställer krav på att behöriga myndigheter regelbundet gör en förnyad bedömning av tillståndsvillkoren, och om det är nödvändigt uppdaterar dem. Inom EU görs normalt ingen åtskillnad mellan tillståndet som sådant och villkoren utan beslutet ses som en helhet. Flera EU-länder, däribland Storbritannien, har också i motsats till Sverige vidsträckt möjligheter att ompröva och återkalla tillstånd.

Här bör även nämnas att det i 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, den s.k. Helsingsforskonventionen, anges i artikel 6 punkt 3 att de särskilda förhandstillstånd som där avses skall kunna periodiskt förnyas. Det gäller skadliga ämnen från punktkällor, som inte får släppas ut direkt eller indirekt i Östersjöområdets marina miljö utan ett särskild förhandstillstånd. Det innebär att sådana tillstånd bör tidsbegränsas. Sverige har ratificerat konventionen (prop. 1992/93:237, bet. 1992/93:JoU26, rskr. 1992/93:382) och har därför naturligtvis skyldighet att följa den.

Regeringen gör den bedömningen att Sverige, för att uppfylla de krav som bör ställas på en modern miljölagstiftning och som gäller enligt våra internationella åtaganden och kan förväntas komma att börja gälla i ännu större utsträckning enligt EG:s regler, bör öka möjligheterna att meddela tidsbegränsade tillstånd. Regeringen föreslår därför att balken skall innehålla gemensamma regler om tillstånd och att tillstånd skall få lämnas för begränsad tid.

I vissa kapitel i balken finns dessutom särskilda bestämmelser om tidsbegränsning av tillstånd, t.ex. för godkännande av bekämpningsmedel där tillstånd får meddelas för högst fem år om det inte finns särskilda skäl.

Det föreslås dock inte att det införs någon sådan särskilt angiven begränsning för tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Regeringen bör i stället ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om tidsbegränsning i de fall där detta behövs. Detta bör bl.a. gälla verksamheter där det finns risk för att grundvattnet förorenas med vissa ämnen. För sådana bör föreskrivas en längsta tillståndstid på fyra år för att uppfylla grundvattendirektivet. Även i andra fall kan det vara lämpligt att tiden begränsas för stora verksamheter med kraftig miljöpåverkan, till exempelvis tio år, eftersom det då blir en automatisk omprövning i samband med ansökan om nytt tillstånd. Miljöbalksutredningen kommer i sitt fortsatta arbete att utreda behovet av sådana föreskrifter och återkomma med förordningsförslag i sådan tid att det kan beredas och träda i kraft samtidigt med balken. Om några föreskrifter inte har meddelats, får tillståndsmyndigheten i det enskilda fallet avgöra om tillstånd skall tidsbegränsas.

Möjligheten att tidsbegränsa tillstånd bör inte inskränkas till vissa verksamheter i miljöbalken. Istället bör alla verksamheter som behandlas i balken i princip kunna tidsbegränsas. Det skall naturligtvis vara lämpligt att tidsbegränsning sker. För vattenverksamheternas del se författningskommentaren till 16 kap. 2 §.

Detta innebär en skillnad mot nuvarande regler, dock inte så stor som det ges intryck av. Redan idag kan tillstånd tidsbegränsas om det finns särskilda skäl. Vidare kan villkor omprövas efter tio år eller efter kortare tid om EG-reglerna kräver detta. Omprövning kan även ske tidigare enligt andra uppräknade grunder.

I de fall tillstånd tidsbegränsas blir det i stället en obligatorisk omprövning av tillstånd och villkor eller rättare uttryckt en ny tillståndsprovning när tillståndstiden går ut. Den provning som då skall göras kan väntas bli mindre omfattande än för en ny verksamhet eftersom lokaliseringsfrågan inte blir aktuell på samma sätt när det gäller en befintlig verksamhet. Vidare bör det vara lättare att bedöma en verksamhet som redan har varit i drift ett antal år.

En fördel med tidsbegränsade tillstånd är att de inom ramen för provningssystemet medför automatiska och regelbundna omprövningar och att det därmed blir en motiverad uppdatering av villkoren, däribland att bästa möjliga teknik används. En annan fördel med tidsbegränsade tillstånd är att verksamhetsutövaren när tillståndet går ut skall ge in en ny ansökan och därmed måste ge in den utredning som behövs. Ansvaret läggs på den som vill utföra verksamheten. Tillsynsmyndigheterna behöver således inte som vid dagens provningar lägga ner ett omfattande arbete på att ansöka om omprövning. Detta har hittills varit en bidragande orsak till att antalet omprövningar blivit så få.

En skyldighet för verksamhetsutövaren att ge in den utredning som behövs för omprövning föreligger för övrigt sedan några år tillbaka enligt 13 a § miljöskyddslagen men detta har inte ökat antalet omprövningar.



Tidsbegränsade tillstånd bör användas när det finns behov av det. Det bör framför allt gälla stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. Här bör även nämnas att det provningssystem som regeringen föreslår kommer att bli mera flexibelt. Koncessionsnämnden ersätts av regionala miljödomstolar som lättare än Koncessionsnämnden kan anpassa resurserna till ökning och minskningar i mål- och ärendetillströmningen, eftersom de knyts till en tingsrätt. Övriga omprövningar skall fördelas på drygt ett tjugotal länsstyrelser. Vidare undviks till stora delar det problem som finns för närvarande att länsstyrelsen är både beslutsmyndighet och tillsynsmyndighet och därför skall ta initiativ till omprövning av egna beslut. Eftersom det obligatoriskt blir omprövning i samband med att tidsbegränsade tillstånd går ut, under förutsättning att utövaren vill fortsätta driften, kan omprövning enligt övriga särskilda omprövningsgrunder förväntas bli färre än för närvarande.

#### 4.25.2 Tidigare underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter

**Regeringens förslag:** Tillstånd, godkännande eller dispens kan efter provning vägras den som tidigare har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, om inte särskilda omständigheter föranleder annat.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Koncessionsnämnden för miljöskydd* anser att skyldigheten inte bör utformas så att en utövare avskräcks från tillståndsprövning. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att tillämpningssvårigheter kan uppstå i praktiken eftersom tillstånd är primärt knutna till verksamheten och inte till utövaren. *Länsstyrelsen i Kristianstads län och Länsstyrelsen i Stockholms län* ser positivt på möjligheten att vägra den som underlåtit att fullgöra sina skyldigheter tillstånd. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att rättssäkerheten kräver ett mer begränsat och specificerat tillämpningsområde så att underlåtenheten och den åtgärd för vilken tillstånd söks ligger inom samma område samt att tidsaspekten beaktas. *Naturskyddsföreningen* anser det lämpligt och angeläget att en exploatörs vandel i någon mån prövas och att det torde bli fråga om en form av exculpering från sökandens sida, dvs. krävs framläggande av en utredning som styrker lämplighet.

**Skälen för regeringens förslag:** Det är givetvis viktigt att villkoren följs i de tillstånd som lämnas på miljörettens område. Det förslag regeringen lägger om miljöbalk ger många möjligheter att ingripa när villkoren har åsidosatts. Tillsyns- och provningsmyndigheter av olika slag kan inom ramen för provningssystemet bl.a. agera med stöd av de allmänna hänsynsreglerna och även med stöd av bestämmelser om rättelse, omprövning och miljöstraffavgift. Härutöver kan polis och åklagare agera med stöd av de straffrättsliga bestämmelserna.

När en person som har brutit mot villkoren i ett tidigare tillstånd begär tillstånd till en annan verksamhet än den där underlåtenheten har ägt rum

saknas dock i dag vanligen lagstöd för att ta hänsyn till den tidigare underlåtenheten att fullgöra sina skyldigheter i den nya prövningen. Endast naturvårdslagen och lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter innehåller bestämmelser om att tillstånd kan vägras den som inte har fullgjort sina åligganden enligt tidigare tillstånd. För naturvårdslagens del gäller denna regel enbart täkter.

Enligt regeringens bedömning bör miljöbalken innehålla en generell regel om att tillstånd kan vägras den som inte har följt tidigare tillstånd. Detsamma bör gälla godkännande och dispens. Inte bara vid täkter utan också vid exempelvis miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer bör huvudregeln vara att den som tidigare har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter inte skall kunna få nytt tillstånd. Detta bör gälla även för icke personanknutna tillstånd.

Möjligheten att vägra tillstånd bör inte utnyttjas om särskilda omständigheter medför att tillstånd skall ges. En bagatellartad överträdelse av tidigare tillstånd bör exempelvis inte medföra att nytt tillstånd skall vägras. Tillstånd skall vidare kunna meddelas bl.a. när tillståndshavaren visar att överträdelsen inte har medfört någon risk för påverkan på omgivningen och samtidigt förhållandevis lång tid har gått sedan överträdelsen ägde rum. Med lång tid i dessa sammanhang avses fem år.

Däremot bör underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter vid en typ av verksamhet inte automatiskt kunna medföra att tillstånd inte skall ges för en helt annan typ av verksamhet. Tillstånd bör dock vägras om det finns anledning att befara att missförhållandena kommer att upprepas även i den nya verksamheten.

Möjligheten att vägra nytt tillstånd bör finnas inte bara när det är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter och nu ansöker om tillstånd. Även när det finns väsentlig anknytning mellan dessa personer bör tillstånd kunna vägras. Väsentlig anknytning kan t.ex. föreligga när de suttit i samma bolagsstyrelse. De kan också vara släktingar, för att nämna ett annat exempel på nära anknytning.

#### 4.26 Sakägarbegreppet

**Regeringens förslag:** Miljöbalken skall ha ett enhetligt sakägarbegrepp när det angår rätten att föra talan och att överklaga.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens. Utredningens sakägarbegrepp var dock inte begränsat till den processuella sidan.

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt* har ingen erinran mot ett enhetligt synsätt på sakägarbegreppet. *Umeå tingsrätt och Kammarrätten i Stockholm* anser att frågan om ett enhetligt sakägarbegrepp bör analyseras och övervägas ytterligare. *Länsrätten i Stockholms län* anser

att besvärsrätten för förvaltningsmyndigheter kan regleras tydligare och anför att en statlig myndighet normalt inte har besvärsrätt utan särskilt författningsstöd såvida det inte föreligger en direkt partsställning. *Länsrätten i Östergötland* anser att inte finns behov av ett enhetligt sakägarbegrepp i balken. *Lunds universitet* anser att om man överhuvudtaget skall sträva efter ett enhetligt sakägarbegrepp bör detta inskränkas till den processuella sidan av begreppet. *Skövde kommun* anser att det är olyckligt att balkens sakägarbegrepp skiljer sig från plan- och bygglagens. *Stiftelsen Stolta stad* anser att rätten att överklaga måste göras mer kraftfull så att det blir möjligt för enskild att överklaga med hänvisning till ett allmänt intresse. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att den som är klagoberättigad är oförhindrad att åberopa vad som helst till stöd för sin talan, vad som är väsentligt är vad besvärmyndighetens prövning skall omfatta. *Karlstad kommun* anser att sakägarbegreppet bör lagregleras. *Landskrona kommun* anser att den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet av en verksamhet bör anses vara sakägare.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen konstaterar att det självfallet är av stort intresse för miljöbalkens tillämpning vem som har klagorätt mot domar och beslut fattade med stöd av balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. I mål om vattenverksamhet kan det också vara av intresse vem som är berörd på sådant sätt att rätt till ersättning för rättegångskostnader föreligger. I dessa sammanhang kan sakägarbegreppet komma in. Ibland används också uttrycket talerätt för dessa frågor.

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en entydig definition av sakägarbegreppet. Ibland uttrycks det på det enkla sättet att sakägare är den som saken angår. Klart är dock att en person på ett mer konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att anses som sakägare. Ett annat ibland använt uttryckssätt är att beslutet antingen måste påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt är erkänt av rättsordningen. Exempel på ett sådant erkännande är att det i en författning eller dess förarbeten anges att myndighetens prövning skall föregås av samråd med vissa intressenter eller, att i annat fall vissa intressenter skall beaktas vid prövningen. Reglernas ändamål blir alltså styrande för vilka som anses som sakägare. Inte oväntat saknar de olika miljölagarna egna definitioner av sakägarbegreppet. Vissa försök har ändå gjorts i förarbeten och praxis. Det kan konstateras att ordet har olika betydelse beroende på vilken lag som tillämpas också på miljörättens område.

Med ställningen som sakägare följer bl.a. rätt att föra talan mot domar och beslut. Det är dock inte alltid bara sakägarna som har rätt att överklaga. Myndigheterna kan ofta föra talan för allmänna intressen utan att därför vara sakägare. Miljöbalksförslaget innehåller dessutom förslag på talerätt för miljöorganisationer, se avsnitt 4.27.

Regeringen gör den bedömningen att det i miljöbalken bör finnas ett enhetligt sakägarbegrepp. Det bör inte göras skillnad om den överklagade frågan rör t.ex. vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet. Det är, som *Lunds universitet* anför, den *processuella* sidan av begreppet som

bör vara av intresse. Den *materiella* sidan av begreppet styrs bl.a. av de regler om rätt till ersättning som miljöbalksförslaget innehåller, för vattenverksamheternas och naturvårdens del avsnitt 4.33 samt för miljöskadornas del avsnitt 4.34.

Vattenlagens sakägarbegrepp kan sammanfattas på så sätt att sakägare i lagens mening är ägare och innehavare av skriftligen eller muntligen upplåten rätt till fast egendom som direkt skadas av ett vattenföretag eller annars lider intrång i något för fastighetens ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattenområde där företaget utförs (prop. 1981/82:130 s. 150).

Även för naturvårdslagens del fordras fastighetsanknytning. Endast den som äger eller innehar särskild rätt till en fastighet som beslutet rör brukar anses vara sakägare i naturvårdslagens mening. Vid t.ex. täktillstånd är prövningen begränsad till riskerna för naturmiljön. Detta innebär att ägare av grannfastigheter inte är att anse som sakägare, eftersom de saknar anknytning till den fastighet där täktverksamheten bedrivs.

Sammanfattningsvis anses som sakägare enligt miljöskyddslagen den vara som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten.

Det kan här anmärkas att miljöskadelagens sakägarbegrepp är detsamma som miljöskyddslagens.

En skillnad i gällande rättspraxis som enligt regeringen inte bör upprätthållas är beträffande yrkesfiskare. Högsta domstolen ansåg i NJA 1995 s. 322 (Öresundsbron) att fiskarna som saknade fastighetsanknytning och bedrev fiske med stöd av yrkesfiskelicens inte var parter vid vattendomstolen. För att de skulle anses som parter krävdes enligt Högsta domstolen att de, som förutsattes vid vattenlagens tillkomst, fiskade med fasta redskap. Regeringsrätten hade i ett rättsprövningsärende (RÅ 1994 Rf. 96) att bedöma samma fiskares eventuella ställning som sakägare. Regeringsrätten intog motsatt ståndpunkt mot Högsta domstolen och ansåg att fiskarna var sakägare.

Skillnaden mellan vattenlagens och miljöskyddslagens sakägarbegrepp har som framgått med fastighetsanknytningen på sakägarsidan att göra. Enligt vattenlagen krävs en sådan anknytning medan det för miljöskyddslagens del saknar betydelse.

I det redan nämnda målet i högsta domstolen avseende yrkesfiskare (NJA 1995 s. 322) var en ledamot skiljaktig (justitierådet Vängby). Han anförde bl.a.:

Yrkesfiskare har en lagfäst rätt till fiske på allmänt vatten som påtagligt går utöver den rätt som tillkommer varje svensk medborgare. Genom yrkesfiskelicensen har fiskaren fått ett samhälleligt erkännande av att fisket är av väsentlig betydelse för hans försörjning. Det skulle te sig egendomligt om han i sin försörjning kunde utan ersättning skadas av ett vattenföretag på allmänt vatten. Så mycket mer gäller detta som det beträffande stora projekt, t.ex. Öresundsförbindelsen kan förekomma skador både genom vattenföretaget och till följd av miljöfarlig verksamhet utanför vattenföretaget, såsom genom giftutsläpp från schaktmassor. För skador av sistnämnda art kan ersättning utgå till fiskare även utan fastighetsanknytning.

Hur den rätt till fiske på allmänt vatten som tillkommer yrkesfiskare skall betecknas är en fråga av underordnad betydelse men närmast till hands ligger att betrakta den som en kvalificerad allemansrätt. Det är en fråga för rättstillämpningen att bedöma om intrång i en sådan rätt skall kunna medföra ersättningsskyldighet för vattenföretaget eller inte; det tidigare återgivna uttalandet i förarbetena kan inte utesluta ersättning när starka skäl föreligger därtill. De förut anförda skälen är så starka att en sådan rätt till ersättning måste anses föreligga i princip.

En annan sak är att det ofta torde vara svårt att visa skador på fisket till följd av arbeten som berör allmänt vatten, om inte annat kan det göras gällande att yrkesfiskare kan flytta sin verksamhet till andra allmänna vattenområden. Det kan emellertid i sådant fall åtminstone uppkomma kostnader för omställning till en ändrad verksamhet.

Jarl L och medparter är, enligt vad utredningen ger vid handen, licensierade yrkesfiskare med hemmahamnar i Ålabodarna respektive Ven cirka 40 km norr om det planerade läget för Öresundsförbindelsen. De bedriver fiske på allmänt vattenområde utan att använda sig av fasta redskap och deras utrustning medger inte fiske på större avstånd från hemmahamnarna. I målet är ostridigt att Jarl L och medparter årligen under tiden augusti eller september till januari fiskar sill i bl.a. Lommabukten. Det måste antagas att området där detta fiske bedrivs kommer att påverkas av vattenföretag som kommer att utföras för Öresundsförbindelsen.

Jarl L och medparter har sålunda en naturlig anknytning till Lommabukten med hänsyn till de tekniska förutsättningar som råder för deras yrkesmässiga fiske. Det kan antas att fisket i Lommabukten är av väsentlig betydelse för deras försörjning och att i vart fall en omställning av fisket till andra vattenområden skulle kunna medföra kostnader för dem.

Den skiljaktige ledamoten ansåg således att fiskarna var sakägare i vattenmålet i Högsta domstolen.

Ett av huvudsyftena med miljöbalken är att förenkla regelsystemet. Det bör enligt regeringen eftersträvas att utforma ett så enkelt prövningssystem som möjligt, där mesta möjliga prövning sker hos en myndighet. I ett sådant system kan verksamheter som tidigare har bedömts i flera prövningar enligt olika lagar i stället bedömas vid en och samma prövning. Vid tillämpningen av de olika miljölagarna görs skiftande bedömningar av vilka som skall anses vara sakägare. När bestämmelserna i de olika lagarna integreras i en balk kan det uppenbarligen uppstå tillämpningssvårigheter om klagorätten enbart omfattar vissa delar av målet eller ärendet.

Vid överklagandet av ett mål eller ärende där olika frågor har behandlats bör därför riktlinjen vara att klagorätten bör omfatta samtliga frågor.

Regeringen finner till skillnad från Miljöbalksutredningen att det enhetliga sakägarbegreppet bör begränsas till den processuella sidan.

Det är knappast möjligt att direkt i lagtexten ange vem som är att anse som sakägare. Regeringen är av den uppfattningen att yrkesfiskare bör kunna vara sakägare även i mål om vattenverksamhet trots att de inte fiskar med fasta redskap. Vidare bör en anknytning som endast grundar sig på allemansrätt aldrig vara tillräcklig för att talerätt skall föreligga. Gällande sakägarbegrepp enligt miljöskyddslagen bör utgöra utgångspunkt. En generös tillämpning är således avsedd. Frågan får i

övrigt överlämnas till rättstillämpningen i likhet med vad som gäller inom andra rättsområden.

Slutligen skall några ord sägas om frågan om den som har talerätt kan till stöd för ett överklagande åberopa enbart allmänna intressen.

Enligt regeringens praxis är det tillåtet att i naturvårdslagsärenden åberopa enbart allmänna intressen. Regeringsrätten har i RÅ 1994 ref. 39 ansett att om en enskild åberopar såväl enskilda som allmänna intressen i ett plan- och byggnadsärende, så kan prövningsmyndigheten inte av processuella skäl undandra sig prövning av någon av de grunder som åberopas. Regeringen anser att det inte bör vara ett processhinder att någon åberopar enbart allmänna intressen. En annan sak är att den som överklagar måste på ett eller annat sätt kunna anses vara berörd i enlighet med vad som ovan diskuterats för att anses som sakägare. Allemansrätt bör som sagt inte i något fall anses vara tillräcklig grund för att någon skall anses vara sakägare.

#### 4.27 Miljöorganisationers talerätt

**Regeringens förslag:** Miljöorganisationer ges rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken som inte rör försvaret.

För att få överklaga skall organisationen ha varit verksam i minst tre år och ha minst 2 000 medlemmar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens samtidigt som utredningen förordade en mer vidsträckt besvärsmått. Utredningen anser dock att miljöorganisationerna skall ha rätt att överklaga beslut av myndigheter att inte ingripa eller vidta andra åtgärder enligt balken samt att krav skall ställas på att miljöorganisationen skall ha varit aktiv underinstans för att få överklaga.

**Remissinstanserna:** *Justitieombudsmannen* anser att det måste klargöras när klagorätten går ut för miljöorganisationer. *Försvarsmakten*, *Jordbruksverket*, *Göteborgs tingsrätt*, *Umeå tingsrätt*, *Storumans kommun*, *Göteborgsregionens kommunalförbund*, *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Sveriges Fiskares Riskförbund*, *Fastighetsägarförbundet*, *Sveriges Jordägareförbund*, *Skogsägarnas Riksförbund* och *Skogsindustrierna* avstyrker förslaget att ge miljöorganisationer talerätt. *Skogsägarnas Riksförbund* anser att klagorätten kan medföra fördröjningar och processande i obstruerande syfte. *Länsrätten i Östergötlands län* anser att det föreligger skäl att ge miljöorganisationer talerätt endast i situationer då det finns andra taleberättigade. *Naturskyddsföreningen* välkomnar talerätten för miljöorganisationer men anser det inte tillräckligt för att tillgodose intresset av materiellt riktiga avgöranden i miljömål och föreslår att det inrättas en miljöombudsman. Vidare bör det inte ställas krav på att miljöorganisationer skall vara aktiva i underinstansen för att få klaga då det naturliga arbetssättet för organisationerna är att övervaka domar och beslut från första instans för

att välja ut sådana fall som är materiellt tveksamma för att driva dessa vidare. Miljöorganisationerna bör ges rätt att anhängiggöra ärenden i första instans. Såvitt Naturskyddsföreningen känner till finns det ingen skyldighet för en myndighet att i händelse av att någon inte vidtar åtgärder meddela beslut om detta. Rätten att överklaga får då inte någon betydelse. Möjligen kan någon form av passivitetstalan föreslås, eller ett tillägg göras med innebörd att ansvarig myndighet skall fatta beslut om att inte vidta åtgärd. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* anser att rätten att överklaga beslut att inte ingripa eller vidta åtgärder utgör en utvidgning av besvärsrätten till beslut som enligt förvaltningsrättslig praxis inte är överklagningsbara, bl.a. myndighetsbeslut att inte väcka talan. Nämnden uppger att det enligt praxis inte är nödvändigt för en sakägare att vara aktiv i underinstans för att få besvärsrätt och att motsvarande därför även bör gälla en miljöorganisation. *Fortifikationsverket* anser att miljöorganisationer inte bör ges besvärsrätt, utan att en utvidgad talerätt bör anförtros en Miljöskyddsombudsman. *Banverket* anser att organisationer som medges talerätt alltid skall vara lokalt förankrade. *Länsstyrelserna i Malmöhus och Jönköpings län, Stockholms kommun, Uppsala kommun* och *Jordens vänner* tillstyrker att miljöorganisationer ges talerätt. *Lunds universitet* tillstyrker med viss tvekan att miljöorganisationer ges besvärsrätt och föreslår att det är tänkbart att något utvidga kretsen av taleberättigade föreningar med t.ex. hyresgästföreningar. Bl.a. *Landskrona, Växjö och Alvesta kommuner* och *Miljöcentrum* anser att urvalet av organisationer med talerätt bör utvidgas till att omfatta bl.a. sockenråd, hembygdsföreningar, lokala miljöorganisationer och astmaallergiförbundet samt stiftelser. *Sveriges Fiskares Riksförbund* föreslår att yrkesfiskarnas intresseorganisationer uttryckligen tillerkänns talerätt. *Tjänstemännens Centralorganisation* anser att hyresgästföreningen och fackliga organisationer bör få talerätt. *Grossistförbundet Svensk Handel* anser att allmänhetens intresse av insyn i beslutsfattandet tillgodoses genom ett förstärkt inflytande i form av tidigt och utökat samråd samt att svåra gränsdragningsproblem kan uppstå beträffande tolkningen av begreppet miljöorganisation.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöorganisationer har inte talerätt i dag utom i frågor som rör dem själva som t.ex. fastighetsägare eller dylikt. Det förekommer däremot att miljöorganisationer uppträder som ombud för sakägare. I några speciella fall ges också direkt i lagtext ideella organisationer rätt att överklaga, trots att saken inte rör organisationens egen rättsställning. Enligt 48 a § miljöskyddslagen har lokala arbetstagarorganisationer rätt att överklaga beslut meddelade i frågor om tillstånd och i frågor om försiktighetsmått för verksamheter inom miljöskyddsområde, förutsatt att föreningen organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses i beslutet. Enligt 34 § förordningen om kemiska produkter får sammanslutning av konsumenter för att tillvarata konsumentintresset föra talan mot beslut som länsstyrelse eller central förvaltningsmyndighet har meddelat med stöd av bemyndigande enligt lagen eller förordningen om kemiska produkter. Även centrala arbetstagarorganisationer och motsvarande organisationer på arbetsgivarsidan har rätt att överklaga enligt denna bestämmelse.

Miljöskyddskommittén anförde i sitt huvudbetänkande Miljöbalk (SOU 1993:27, s. 618 ff) att de organisationer som kan komma i fråga för talerätt måste ha en rättsligt bestående uppbyggnad där ledningen av verksamheten vilar på en demokratisk grund. Vidare skulle det kunna förväntas av organisationen att den varaktigt kan bedriva sin verksamhet. Något krav på att verksamheten är rikstäckande borde enligt kommittén inte uppställas.

Frågan om ideella organisationers talerätt har även behandlats av tidigare kommittéer och utredningar.

Miljöskyddskommittén diskuterade också om regeringen eller annan myndighet genom föreskrifter skulle bestämma vilka som skall ha talerätt eller om frågan skulle lösas i praxis på grundval av materiella förutsättningar inskrivna i själva balken.

Kommittén ansåg att talerätt för ideella organisationer som tillvaratar miljövårdsintressen bör regleras genom föreskrifter av regeringen.

I betänkandet Grupprättegång (SOU 1994:151) anförde Grupptalanutredningen att sammanslutning skulle ha bedrivit verksamhet under minst tre år och ha lägst 1 000 medlemmar för att få väcka talan. Rätten skulle få medge en sammanslutning som inte uppfyller nämnda förutsättningar att väcka organisationstalan, om det finns särskilda skäl med hänsyn till sammanslutningens lokala förankring, tidigare verksamhet eller något annat förhållande.

Skäl för att ge miljöorganisationerna talerätt är enligt regeringens mening att det hos organisationerna finns ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor. Genom att tillerkänna organisationerna talerätt kan detta intresse och engagemang tas tillvara. Ett ytterligare skäl för att ge miljöorganisationer talerätt är att detta stämmer väl med tankegångarna på det internationella planet.

I remisskritiken har olika argument förts fram för att vägra miljöorganisationer talerätt. *Skogsägarnas Riksförbund* anser att det finns en risk för att miljöorganisationerna kommer att processa i obstruerande syfte och att handläggningstiderna kommer att förlängas.

Enligt regeringens uppfattning är dessa invändningar överdrivna. Här erinras om att miljöorganisationerna kan uppträda som ombud i dag. Vidare har i Norge och Danmark miljöorganisationer rätt att överklaga. Endast i undantagsfall har organisationerna där agerat på ett sätt som någon skulle kunna kalla missbruk.

Det går inte att säkert säga om antalet ärenden kommer att öka om ideella organisationer ges talerätt. Det är dock inte sannolikt att organisationerna ensamma kommer att driva något större antal processer.

För att uppnå de mål som har uppställts för miljöpolitiken krävs enligt regeringen ett omfattande engagemang hos inte bara samhällsorgan utan också enskilda. Företag och enskilda förväntas bidra med bl.a. miljötillvänd produktion och miljöinriktad livsstil. Enskildas och deras organisationers engagemang kan stärkas genom att ge dem ökat inflytande vid miljörättsliga prövningar.

Prövningsmyndigheterna har normalt skyldighet att beakta all utredning som läggs fram i ett mål eller ärende, oavsett om utredningen kommer från en taleberättigad person eller från någon annan. Av detta



följer att miljöorganisationer och andra har stora möjligheter att föra fram sina åsikter under handläggningen av mål och ärenden. Det är därför inte mycket vunnet med att ge miljöorganisationerna en rätt som innebär ett begränsat agerande till redan inledda mål och ärenden.

Mål och ärenden inleds normalt av den som vill bedriva någon verksamhet som kan påverka miljön. Skäl att ge miljöorganisationer rätt att inleda mål och ärenden finns därför inte.

Regeringen gör alltså den bedömningen att det främst är miljöorganisationernas rätt att överklaga som har betydelse för att öka deras inflytande vid miljörättsliga prövningar. Miljöorganisationerna bör således ges klagorätt.

Alla organisationer kan dock inte ges rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken. En begränsning bör lämpligen ske. Det finns beträffande arbetsmarknadens parter och konsumentsammanslutningar inte någon anledning att ändra gällande rätt. Dessa bör alltså även i fortsättningen ha klagorätt. För miljöorganisationernas del bör en sådan rätt tillkomma ideella föreningar, som har till ändamål att tillvarata naturvårds- och miljöskyddsintressen. En miljöorganisation bör alltså ha formen av ideell förening för att klagorätt skall föreligga. Endast organisationer som är öppna för allmänheten och där allmänheten alltså kan bli medlem och påverka bör tillerkännas talerätt.

Det är dock uteslutet att låta samtliga miljöorganisationer som har formen av ideell förening ha klagorätt. Ett urval bör ske. Urvalet bör ske enligt ett av följande två alternativ. Det ena sättet är att i lag reglera under vilka förutsättningar rätt att överklaga skall föreligga. Den andra metoden är att efter dansk modell direkt i författningstext namnge de organisationer som skall få klaga.

Att överlämna beslutanderätten till regeringen borgar för att endast organisationer som kan antas ha särskilt goda förutsättningar att föra talan tillerkänns klagorätt. Det underlättar också för domstolarna och andra prövningsmyndigheter som slipper ställas inför ibland besvärliga talerätsfrågor. Trots detta finns det skäl att sätta i fråga om denna metod är den lämpligaste. Frågan om den som vill överklaga får göra detta har enligt svensk rättstradition normalt överlämnats till de rättstillämpande organen att avgöra.

Det kan starkt sättas i fråga om det bör vara en politisk fråga att ta ställning för eller mot en talerätt för olika namngivna organisationer. Regeringen anser därför att det är mindre lämpligt att i författningstext ange vilka organisationer som skall ha talerätt. Istället bör urvalskriterier för taleberättigade organisationer anges i lagtext. Förhållandevis stränga krav bör ställas. Grupptalanutredningen föreslog att grupptalan skall få föras av organisationer som har varit verksamma i minst tre år och har minst 1 000 medlemmar. Utredningen anförde att ålder och medlemsantal kan sägas vara trubbiga instrument att använda för att finna lämpliga organisationer men att några bättre parametrar är svåra att finna. Det förhållandet att en organisation har verkat under en inte alltför kort tid är ett bevis på att det föreligger stadga och livskraft i organisationen och dess verksamhet. Ett någorlunda stort medlemsantal tyder dessutom på att det finns en god uppslutning kring organisationen och dess arbete.

Regeringen anser att de organisationer som skall ha rätt att överklaga domar och beslut bör ha varit verksamma i minst tre år och ha minst 2 000 medlemmar.

Regeringen anser vidare att konsumentorganisationer och arbetsmarknadens parter skall ha rätt att överklaga beslut i samma utsträckning som idag.

Det är otänkbart att låta miljöorganisationer få överklaga samtliga domar och beslut enligt balken. Uteslutet är exempelvis att få överklaga brottmål. Detsamma gäller tvister mellan två parter, såvida inte föreningen själv varit part, har rätt att intervensera eller har förvärvat ena partens rätt till tvisteföremålet.

En processuell fråga som uppkommer är om klagorätt bör förutsätta att organisationen har varit aktiv i underinstansen. *Naturskyddsföreningen* är kritisk till detta och *Koncessionsnämnden* anser att då detta inte gäller för sakägare så bör det inte heller gälla för miljöorganisationerna. Regeringen delar denna uppfattning. En annan fråga är om en taleberättigad organisation måste ha delgetts ett avgörande för att detta skall vinna laga kraft. Regeringen anser inte detta. När ett avgörande vunnit laga kraft mot sakägarna skall det också anses ha vunnit laga kraft mot miljöorganisationerna utan särskild delgivning.

De typer av mål och ärenden som organisationerna bör få överklaga måste preciseras ytterligare.

Regeringen anser det lämpligt att miljöorganisationer skall få överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken. Miljöorganisationer bör dock inte ha rätt att överklaga beslut som rör försvaret då sådana ärenden ofta är av så känslig natur att talerätten inte bör utvidgas utöver vad som gäller i dag.

Miljöbalksutredningen föreslog att miljöorganisationerna skulle ha talerätt mot beslut av myndigheter att inte ingripa eller vidta andra åtgärder med stöd av balken. Den intressanta frågan blir då vad som bör göras om t.ex. en tillsynsmyndighet inte ingriper trots att detta borde ske? Är det lämpligt att en sådan fråga får överklagas till miljödomstolen?

Det finns starka skäl som enligt regeringen talar emot detta. Tillsynsmyndigheten har som *Naturskyddsföreningen* påpekat kanske inte ens fattat något beslut som kan överklagas. Domstolen kan inte heller gärna förelägga tillsynsmyndigheten att agera. En s.k. passivitetstalan skulle inte lösa problemet. Detta är således inte någon lämplig lösning. Istället bör t.ex. Naturvårdsverket eller en annan såsom central tillsynsmyndighet agera om en underordnad tillsynsmyndighet inte sköter sina åligganden.

Till skillnad mot Miljöbalksutredningen anser regeringen således att miljöorganisationerna inte skall ha talerätt mot beslut av myndigheter att inte ingripa eller vidta andra åtgärder med stöd av balken.

I tidigare förslag, den återkallade propositionen 1994/95:10 föreslogs det att en ny myndighet Miljöombudsmannen skulle inrättas.

Miljöombudsmannens (MO) uppgifter skulle sammanfattningsvis vara att

– ta emot och utreda enskilda personers och organisationers klagomål i miljöfrågor,

- följa rättstillämpningen på miljöområdet och verka för att brister avhjälpas,
- utfärda förelägganden om miljöskyddsavgift,
- flytta tillsynsansvaret i vissa fall från en myndighet till en annan,
- påkalla omprövning i de fall det är föranlett av lokala omständigheter eller det föreligger ett allmänt intresse av principiell karaktär och
- överklaga beslut om allmänna intressen inte beaktats i tillräcklig grad.

Till MO skulle vara knutet ett råd med en samrådsfunktion bestående av ideella organisationer.

Regeringen har förslag som har beröring med detta .

Det föreslås att ideella organisationer skall få talerätt.

Vidare föreslår regeringen att miljöskyddsavgiften ersätts av en miljöskänkionsavgift. Tillsynsmyndigheten skall själv ha rätt att besluta om påförande av miljöskänkionsavgift så snart en överträdelse som kan föranleda sådan avgift konstaterats.

Det kan också erinras om att Justitieombudsmannen (JO) tar emot klagomål från allmänheten. JO kan granska myndighetsutövningen. Detta gäller t.ex. passivitetsfrågor.

Regeringens nuvarande förslag till miljöbalk medför således förbättrade möjligheter att ta till vara de intressen MO var tänkt att bevaka.

## 4.28 Tillsyn

Regeringen vill understryka att när bestämmelserna i de centrala lagarna på miljöområdet nu föreslås sammansmältas till en miljöbalk är det angeläget att tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen inte bara samordnas utan också skärps i syfte att miljöbalkens mål skall kunna nås. Tillsynen måste effektiviseras och tillsynsmyndigheterna måste, som ett led i tillsynen, med kraft verka för att överträdelser beivras, dvs. besluta om miljöskänkionsavgift och verka för att straff utdöms vid överträdelser. Tillsynen utgör en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse, straff. De samlade myndighetsresurserna bör fördelas och utnyttjas på ett effektivt sätt för att fånga upp de möjligheter till rationaliseringsvinster som den samordnade lagstiftningen ger. Det är också av största vikt att säkerställa hög kompetens och högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet i tillsynsarbetet, inte minst en enhetlig rättstillämpning.

#### 4.28.1 Vad är tillsyn?

**Regeringens förslag:** Tillsynsmyndigheterna skall utöva tillsyn över verksamhet och åtgärder som omfattas av miljöbalkens regler dels genom att kontrollera efterlevnaden av balkens bestämmelser och föreskrifter, domar i ansökningsmål och beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, dels genom rådgivning, information och liknande verksamhet som skapar förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses. Det skall komma till uttryck i lagtexten att tillsynsmyndigheterna har en skyldighet att kontrollera att miljöreglerna följs och att vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse i enskilda fall och en ökad efterlevnad på sikt.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att tillsynsbegreppet skall förbehållas den myndighetsutövande verksamheten. Vidare föreslås att det därutöver skall ankomma på tillsynsmyndigheterna att genom rådgivning och andra liknande åtgärder verka för balkens efterlevnad.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet avseende tillsynen är delat men i huvudsak positivt. *Kemikalieinspektionen* t.ex., anför att det är bra att tillsynsfrågorna får ordentlig uppmärksamhet och ett eget kapitel. Flera kommuner, t.ex. *Örnsköldsviks kommun*, länsstyrelser, t.ex. *Göteborgs och Bohusläns länsstyrelse*, myndigheter t.ex. *RRV*, *Rikspolisstyrelsen* och även privata organisationer t.ex. *SAF* och *Industriförbundet* är positiva till att tillsynsbegreppet definieras i lagtexten. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ställer sig dock frågande inför utredningens sätt att definiera tillsynsbegreppet, framför allt genom att knyta det till begreppet myndighetsutövning. Länsstyrelsen anför att bl.a. väcks frågor om vilka konsekvenser den föreslagna definitionen får i förhållande till "vid myndighetsutövning" i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) och 20 kap. 1 § brottsbalken samt till de handläggningsföreskrifter som finns i förvaltningslagen för "myndighetsutövning mot enskilda". Även *Statskontoret* är i viss mån kritisk och anför att försöket att definiera begreppet tillsyn i lagtexten knappast bidrar till en tydligare ordning än den som råder idag. Statskontoret menar att speciellt kritisk är frågan om vilken myndighet som har rätt att utöva makt mot ett visst tillsynsobjekt. Statskontoret avslutar dock resonemanget med att kanske är det först med det kompletta regelverket – balk, förordning, föreskrifter, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev – som uppgifterna för myndigheterna kan klargöras. *Riksåklagaren* understryker att tillsynsmyndigheterna måste ge utrymme för de direkta kontrolluppgifterna vid sidan av rådgivning.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* menar att det inte bör finnas något politiskt inflytande vid tillsynsutövningen, varför varken länsstyrelsen eller kommunen är lämpliga.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalken innehåller ett stort antal bestämmelser, både allmänna hänsynsregler och särskilda regler för viss utpekad verksamhet. Många av reglerna riktar sig mot var och en som vidtar någon åtgärd som kan motverka miljöbalkens mål och syften. I vissa fall är reglerna begränsade att gälla endast för näringsverksamhet. En del bestämmelser riktar sig istället mot domstolarna och andra myndigheter. Att reglerna tillämpas och följs är av avgörande betydelse för möjligheten att nå balkens mål. För att säkerställa efterlevnaden av reglerna krävs också en väl fungerande och effektiv tillsynsverksamhet. De myndigheter som skall ansvara för balkens efterlevnad bör både genom förebyggande och kontrollerande åtgärder verka för att balkens regler följs.

För att tillsynsmyndigheterna skall kunna fullgöra denna sin skyldighet måste ett effektivt regelsystem avseende tillsynen ingå bland balkens regler. Myndigheterna måste också ha tillräckliga resurser så att de kan använda sig av de möjligheter som balken ger.

Vid en granskning av tillsynen över de olika lagområden som föreslås sammansmältas i miljöbalken, kan konstateras att tillsyn bedrivs av en rad olika aktörer och att tillsyn är ett vitt använt begrepp. Tillsyn kan variera från inspektions- eller kontrollbesök till verksamhet som är mer uppföljnings-, uppsikts- eller främjandeinriktad. Den som utför tillsynen kan vara en kommun, en länsstyrelse eller en central myndighet. Därutöver kallas ibland verksamhetsutövarens egen kontroll av den egna verksamheten för tillsyn.

Övervägandena om att införa gemensamma tillsynsbestämmelser i miljöbalken förutsätter att begreppet tillsyn analyseras. Flertalet remissinstanser välkomnar Miljöbalksutredningens förslag om definition av tillsynsbegreppet i lagtexten. Regeringen delar utredningens bedömning av vilka uppgifter som bör ankomma på tillsynsmyndigheten. Regeringen menar dock att definitionen av tillsynsbegreppet bör omfatta alla åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar i syfte att uppnå en efterlevnad av miljöbalken och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken.

Vissa av de uppgifter som ankommer på tillsynsmyndigheten utgör tveklöst myndighetsutövning. Sådan myndighetsutövning inkluderar såväl kontroll och uppsikt som åtgärder för att rättelse skall vidtas. För detta arbete krävs lämpligt utformade tillsynsbestämmelser.

I tillsynsverksamheten ingår även andra uppgifter. Sådana andra uppgifter bör dock inte medföra befogenheter att ingripa med tvångsåtgärder mot enskilda personer. Exempel på sådan verksamhet är information i allmänhet och rådgivning i enskilda fall. Stödande och främjande verksamhet är också av stor betydelse för ett framgångsrikt miljöarbete.

Man kan således dela in tillsynsverksamheten i dels den myndighetsutövande verksamheten, dvs. tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken eller regler utfärdade med stöd av miljöbalken och dels tillsynsmyndigheternas andra uppgifter av förebyggande och stödande karaktär.

Tillsynsmyndigheterna har inte bara rätt, utan även en skyldighet att bedriva kontrollerande tillsyn genom myndighetsutövning med de verktyg som står till buds genom miljöbalkens regler. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att tillsynsmyndigheternas skyldighet att vidta åtgärder ytterligare måste understrykas genom stadganden i lagtext. Regeringen anser att detta tillräckligt tydligt framkommer i den av utredningen föreslagna bestämmelsen enligt vilken tillsynsmyndigheten skall kontrollera och vidta de åtgärder som behövs. Det finns ändå anledning att i miljöbalken understryka tillsynsmyndighetens skyldighet att utöva en effektiv tillsyn.

För en effektiv tillsyn behövs bl.a. regler som gör det möjligt att genomdriva tillsynsmyndigheternas beslut. Exempel härpå är förelägganden vid vite och beslut om verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad. Regeringen bedömer att det ökar effektiviteten i tillsynen om rätten att meddela sådana beslut kan delegeras från den kommunala nämnd som ansvarar för tillsynen till en anställd vid kommunen. Något förbud mot sådan delegation enligt vad som finns i 5 § andra stycket hälsoskyddslagen bör därför inte gälla för tillsynsåtgärder enligt miljöbalken. Delegation får naturligtvis dock aldrig ske i strid mot bestämmelserna i 34 § kommunallagen. En bedömning måste således alltid ske i det enskilda fallet. Det kan inte uteslutas att vissa sådana beslut kan utgöra myndighetsutövning mot enskild av större vikt (se nämnda paragraf tredje punkten).

I detta sammanhang finns skäl att ta upp det problem med vitesföreläggande som vissa remissinstanser pekat på. *Landskrona kommun* har tagit upp problemet att förelagt vite ofta inte döms ut. Kommunförbundet anser att det i lagtexten bör anges att ett föreläggande får innehålla att den som bedriver en verksamhet skall anpassa den eller vidta sådana åtgärder att en viss störningsnivå inte överskrids.

Generella föreskrifter och individuella villkor som syftar till att begränsa negativ påverkan på människors hälsa och miljön har hittills utformats olika i olika sammanhang och enligt olika författningar. T.ex. förekommer både villkor om att vissa åtgärder skall vidtas och villkor innebärande att ett begränsningsvärde – en halt eller en mängd – inte får överskridas. Det är också vanligt att villkoren anger att påverkan skall begränsas till en viss angiven nivå. Enligt den praxis som sedan länge rått hos Koncessionsnämnden – och som också får anses accepterad av industrin – är strävan att i villkoren ange ett begränsningsvärde i stället för en teknisk åtgärd där det är lämpligt. På så sätt överläts åt verksamhetsutövaren att själv finna den mest kostnadseffektiva lösningen för att uppfylla begränsningsvärdet. Miljöbalken är i högre grad än gällande rätt relaterad till effekter för människors hälsa och miljön. Internationellt ställs undan för undan större krav på utformningen och bedrivandet av verksamheter med miljöpåverkan. I IPPC-direktivet 96/61, artikel 9, anges att villkoren skall utformas som utsläpps-begränsningar. Gränsvärdena kan vid behov kompletteras med eller ersättas av likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder. Av fjärde punkten följer dock att gränsvärdena, parametrarna eller de tekniska åtgärderna skall bygga på bästa tillgängliga teknik utan att användningen

av en specifik teknik eller teknologi föreskrivs. Mot bakgrund av den praxis som rått och med hänsyn till utvecklingen, inte minst inom EU, avseende villkorsskrivning, kan regeringen inte se att det behövs ett sådant klarläggande i lagtexten som *Kommunförbundet* efterlyser. Ett villkor eller ett föreläggande som anger att ett begränsningsvärde eller en störningsnivå inte får överskridas torde också som en huvudregel vara tillräckligt preciserat och klart för att det skall kunna verkställas och ligga till grund för utdömande av vite. Detsamma torde vara fallet vid vissa tekniska funktionskrav. Regeringen vill understryka behovet av att villkoren utformas så att de är entydiga och lätta att kontrollera och vid överträdelse beivra.

Regeringen vill betona att när överträdelser som är straffbelagda upptäcks vid tillsynen skall tillsynsmyndigheten som ett led i tillsynen vara skyldig att anmäla misstanke om brott till polis- eller åklagarmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skall också inom ramen för tillsynssystemet besluta om miljöstraffavgift vid överträdelse i näringsverksamhet, se avsnitt 4.32 .

Regeringen vill i detta sammanhang framhålla behovet av regelbundna och täta kontakter mellan tillsynsmyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra. Erfarenheten är att där sådant samråd förekommit mer regelmässigt har goda resultat åstadkommits.

*Naturskyddsföreningen* har i sitt remissvar pekat på det ringa antal brott mot miljölagstiftningen som anmäls och anfört att tillsynsmyndigheten bör vara skyldig att anmäla varje överträdelse. Myndigheten skulle då inte behöva ta ställning till frågor av betydelse för straffbarheten av överträdelserna. *Naturvårdsverket* anför däremot att det bör övervägas om inte tillsynsmyndigheten bör ges rätten att avstå från att göra anmälan om överträdelserna kan anses helt bagatellartad. Det bör då betonas att endast om en överträdelse är att betrakta som bagatellartad eller helt obetydlig kan det vara tillåtet för en tillsynsmyndighet att underlåta att göra åtalsanmälan.

Regeringen understryker vikten av att tillsynsmyndigheten verkligen anmäler brottsmisstanke när sådan föreligger. Detta är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd betydelse för efterlevnaden samt att den i inledningen av detta avsnitt nämnda miljöbalkskedjan skall ha förutsättningar att fungera. Av *Rikspolisstyrelsens* remissyttrande framgår att det är troligt att så inte alltid skett. Regeringen bedömer att ett bättre resultat i detta avseende kan förväntas om tillsynsmyndighetens skyldighet att anmäla misstanke om brott är obligatorisk. Som *Åklagarmyndigheten i Göteborg* påpekar skall misstanke om brott anmälas utan att tillsynsmyndigheten gör någon bedömning av om tillräckliga skäl för åtal finns. Den bedömningen ankommer på polis och åklagare. Frågan har behandlats av JO i beslut den 6 november 1989. JO har också understrukit vikten av att tillsynsmyndigheten gör åtalsanmälan när det föreligger en klar misstanke om att straffbar överträdelse av miljöskyddslagen har begåtts. JO anser sammanfattningsvis att utrymmet för att avstå från åtalsanmälan av den anledningen att myndigheten inte finner den subjektiva sidan av brottsrekvisitet täckt bör minimeras, och att varje objektivt sett beaktansvärd överträdelse bör underställas

åklagarens bedömning. Vad JO anført skall således gälla även vid överträdelse av miljöbalkens regler.

Centrala, regionala och lokala myndigheter bör utöver den myndighetsutövande tillsynen även ges möjlighet till stödjande och främjande verksamhet som ett led i tillsynen. Sådan verksamhet är ett annat sätt att inom ramen för tillsynen skapa förutsättningar för regelbunden efterlevnad. Den stödjande och främjande verksamheten bör som huvudregel följa ansvaret för den myndighetsutövande tillsynen. De stödjande åtgärderna kan bl.a. bestå av information och rådgivning angående gällande regler i enskilda fall eller i kampanjform.

Därutöver har de centrala tillsynsmyndigheterna ett ansvar för att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med avseende på lokala, regionala och nationella förhållanden. De centrala tillsynsmyndigheterna skall stödja, samordna, följa upp och utvärdera den regionala och lokala tillsynen, eller, sammanfattningsvis, ge tillsynsvägledning. Det så kallade miljöstrategiarbetet med bl.a. uppföljning av långsiktiga eller övergripande miljömål tillhör också de regionala och centrala tillsynsmyndigheternas ansvarsområde.

Naturligtvis är det, som *Statskontoret* pekat på, först när det kompletta regelsystemet med förordningar, myndighetsföreskrifter, regleringsbrev etc. föreligger som varje tillsynsmyndighets roll och uppgifter blir helt klarlagda. Ett sådant fullständigt regelverk bör därför vara klart till dess miljöbalken träder i kraft. I detta bör ingå särskild information och utbildning samt en tid därefter uppföljning och utvärdering.

#### 4.28.2 Tillsynsmyndigheterna och deras ansvarsfördelning

**Regeringens förslag:** Tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken och av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av balken skall utövas av kommunala nämnder, av länsstyrelsen, Naturvårdsverket och de statliga myndigheter i övrigt som regeringen bestämmer samt generalläkaren.

En tydlig ansvarsfördelning vad gäller tillsynen enligt miljöbalken på lokal, regional och central nivå skall gälla.

Ansvar för tillsyn och drift av samma verksamhet skall som princip skiljas åt.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Kommunförbundet* och *Uppsala kommun* anför att fördelningen av tillsynsansvaret enligt balken bör framgå direkt av lagtexten i balken. *Länsstyrelsen i Skaraborg* pekar särskilt på att fördelningen av tillsynen mellan centrala och regionala myndigheter bör framgå av tillsynskapitlet.

*Statskontoret* tillstyrker utredningens förslag beträffande tillsynsorganisationen med kommunernas och länsstyrelsernas roller.



*Åklagarmyndigheten i Umeå* anför att för att förenkla hanteringen av tillsynsfrågorna, för att öka förutsättningarna att samla god kompetens inom det miljörättsliga området samt för att uppnå en större enhetlighet i rättstillämpningen anser åklagarmyndigheten att det bör ytterligare övervägas om tillsynen inte skall koncentreras på ett färre antal statliga myndigheter. Åklagarmyndigheten anger vidare att ett förslag skulle kunna vara att slopa den kommunala nivån och istället samla tillsynsansvaret på länsstyrelserna och på Naturvårdsverket.

*Länsstyrelsen i bl.a. Stockholms län, Kristianstads län och Jämtlands län* anser att det är bra att utredningens förslag ger länsstyrelsen en ny och tydligare roll som regional tillsynsmyndighet inom hela balkens tillämpningsområde med ansvar för bl.a. initiativ och samordning av större tillsynskampanjer, att följa upp och utvärdera det kommunala tillsynsarbetet samt återföra erfarenheter till kommunernas miljöförvaltningar. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* anser att länsstyrelsens regionala tillsyn måste markeras ännu tydligare. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför att innehållet i länsstyrelsens tillsynsroll bör övervägas ytterligare bl.a. då det gäller frågan om vad tillsynsuppgiften innebär i förhållande till uppgiften att svara för regional miljöövervakning och samordnad recipientkontroll.

*Kommunförbundet och flera kommuner* anser att kommunerna bör ha huvudansvar för tillsynen och att detta bör framgå direkt av balken. Flera kommuner invänder i och för sig inte mot grundprincipen att staten har huvudansvaret men anser att överlåtelse av tillsynsansvaret till kommunen skall ske. *Bl.a. Landskrona kommun* tillstyrker att tillsyn skall överlåtas på kommunen paketvis. *Piteå kommun* menar att uppdelningen i paket snarast motverkar den grundläggande principen om effektivt resursutnyttjande som skall vara vägledande för tillsynens fördelning mellan stat och kommun. Möjligheterna till delegation bör, enligt *Umeå kommun*, vara mer flexibel. *Örnsköldsviks kommun* är mot uppdelningen i paket och anför att så olika struktur råder i olika kommuner och länsstyrelser att en större frihetsgrad vore en fördel.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen vill erinra om att tillsynsbestämmelserna i förslaget till miljöbalk (kapitel 26) syftar till att säkerställa efterlevnaden av balkens regler för att de mål och syften som angivits i balkens inledande kapitel skall kunna uppfyllas. Regeringens bedömning är att balkens tillsynsbestämmelser inte kräver några övergångsregler. Tillsynsverksamheten bör självfallet fortsätta utan avbrott i samband med balkens ikraftträdande. Det är därför, som remissinstanserna anför, angeläget att en ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna i fråga om tillsynen är klarlagd när miljöbalken träder i kraft.

I dag regleras vilka myndigheter som tilldelas tillsynsansvar antingen genom lagbestämmelser eller genom förordning, eller ibland på båda sätten. Flera myndigheter ansvarar i dag för att de lagar som föreslås inarbetas i miljöbalken efterlevs. Tillsynsansvar ankommer på både kommuner, länsstyrelser och centrala förvaltningsmyndigheter. En samordning av tillsynsbestämmelserna i en miljöbalk förutsätter att

fördelningen av tillsynsansvaret sker genom särskilda förordningar utfärdade av regeringen med stöd av miljöbalken.

När det gäller bestämmelser om fördelning av tillsynsansvar föreslår Miljöbalksutredningen att det skall framgå av lagtexten att tillsynen utövas av statliga myndigheter som regeringen bestämmer och kommunen i enlighet med vad regeringen förordnar. Flera remissinstanser har framfört kritik mot att det inte framgår direkt av balken vem som ansvarar för tillsynen. Regeringen bedömer att en precisering kan vara motiverad. Det bör således framgå av balkens bestämmelser att tillsynen utövas av Naturvårdsverket eller annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, av generalläkaren, av länsstyrelsen och av kommunen i enlighet med vad regeringen bestämmer. De bör också framgå av lagtexten att kommunala nämnderna alltid skall ha den lokala tillsynen inom kommunen över sådan verksamhet där tillsynsansvaret redan idag tillkommer kommunen. Kommunerna skall också ha möjlighet att ta över den lokala tillsynen över miljöbalkens efterlevnad i övrigt med några undantag.

Varje tillsynsmyndighet bör ha en egen konkret plan för hur tillsynen skall bedrivas i syfte att leva upp till miljöbalkens mål inom samtliga av de områden där myndigheten har tillsynsansvaret. För att den skall ge ett optimalt resultat bör tillsynen vara behovsstyrd. Fördelningen av resurser och kompetensbehovet skall anpassas till de särskilda miljöproblem och förhållanden som råder i varje kommun. Varje tillsynsmyndighet bör också följa upp och utvärdera sin egen tillsyn. Länsstyrelserna bör fungera samordnande och följa upp tillsynen regionalt. De centrala myndigheterna bör regelbundet följa upp tillsynen inom miljöbalkens områden och ta initiativ till mer omfattande utvärderingar av tillsynen inom olika delar av balkens tillämpningsområden.

Olika synpunkter har framförts beträffande om tillsynen skall ligga på staten eller kommunen. Regeringen bedömer att tillsynen i större utsträckning än vad som förekommit tidigare bör utövas av kommunen. Det är rimligt att kommunens ansvar för miljön i den egna kommunen omfattar även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn. En stor del av tillsynen enligt balken skall därför anförtros kommunerna. Kommunens tillsynsansvar bör fullgöras av en kommunal nämnd som säkerställer att lämplig avvägning sker och att miljöintressen ges hög prioritet. Den kommunala nämnden har också möjlighet att använda kompetens utanför den egna myndigheten. Vid tillsynen enligt miljöbalken är det, med hänsyn till den mängd olika tillsynsobjekt som förekommer, en förutsättning att kompetens vid andra kommuner utnyttjas för att möjliggöra att tillsynen även över ovanliga eller komplicerade tillsynsobjekt fullgörs på ett effektivt sätt både vad gäller kvalitet och kostnader. Statens roll i den löpande tillsynen när den utövas av kommunen, bör vara att stödja de kommunala nämnder som utövar tillsyn enligt balken eller att ingripa då tillsynen i något fall inte sköts. Regeringen anser att det är angeläget att de centrala myndigheterna i än högre grad fortsättningsvis aktivt stödjer de lokala och regionala myndigheterna och att ingripanden verkligen sker i de fall kommunen inte fullgör sitt tillsynsansvar.

Dessutom bedömer regeringen det angeläget att informationsinsamlandet till och från de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna samordnas. De centrala myndigheterna har här en viktig roll.

Om en kommun gör framställning om att få överta tillsyn som annars skulle ankomma på en statlig myndighet, får tillsynen överlåtas till kommunen. Med något undantag är det tillsyn som utövas av länsstyrelsen som kan bli föremål för överlåtelse eftersom de centrala tillsynsmyndigheterna i mycket liten utsträckning sköter den operativa tillsynen. Överlåtelse av tillsynsansvaret till kommunen bör dock inte komma ifråga för verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Tillsynsobjekten bör delas in i olika "paket" med hänsyn till vilken kompetens och vilka resurser som behövs för utövandet av tillsynen.

Om en länsstyrelse inte skulle vilja överlåta tillsynen till en kommun som gjort framställning om detta, bör länsstyrelsen vara skyldig att med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande om kommunen begär det.

En länsstyrelse bör få återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Detta bör komma ifråga dels i de fall det visar sig att kommunen inte fullgör sina tillsynsuppgifter på ett nöjaktigt sätt, dels om ändrade förhållanden, såsom organisatoriska förändringar inom kommunen, gör det olämpligt att tillsynsansvaret ligger på kommunen. Är det regeringen som har beslutat om överlåtelse efter överlämnande av ärendet, bör återkallelse av överlåtelsen inte få ske av annan än regeringen.

#### *Särskilda frågor vid tillsyn över verksamhet som bedrivs av kommunen*

I den kommunala tillsynen ingår idag att utöva tillsyn över verksamhet där kommunen också är driftansvarig.

*Stockholms kommun* anför att det bör framgå av författningstexten att det skall finnas en myndighet inom kommunen som skall utöva tillsyn enligt balken. Länsstyrelserna, flera kommuner och *Riksåklagaren* har understrukit vikten av att ansvaret för drift och tillsyn skiljs åt inom kommunen både på nämnd och förvaltningsnivå. Detta bör enligt några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholm*, komma till uttryck i lagtexten. *Halmstads kommun* anser det visserligen vara en självklarhet att drift och tillsyn skall skiljas åt men pekar på att praktiska organisatoriska olägenheter kan uppstå då tillsynspersonalens kompetens många gånger tas tillvara i beredningen av olika ärenden som berör miljöaspekten och som inte är av direkt myndighetskaraktär.

Regeringen konstaterar först att tillsyn över den egna verksamheten inte är någon ny företeelse. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har sedan länge haft tillsyn över kommunens renhållning, kommunens fastighetsbestånd och livsmedelshanteringen i skolor och förskolor.

Flera kommuner har tillsyn enligt miljöskyddslagen över bl.a. avfallsbehandlingsanläggningar och avloppsreningsverk. Denna del av

den kommunala tillsynsverksamheten kan vara problematisk i flera avseenden både principiellt och i praktiken. Det kan enligt regeringens bedömning inte anses lämpligt att ansvaret för tillsynen över en anläggning ligger på verksamhetsutövaren själv. En granskning torde alltid vinna på att den sker av någon "utomstående".

I samband med att kommunallagen utformades behandlades miljö- och hälsoskyddsnämndens ställning. Då bestämdes att samma nämnd inte får vara ansvarig för drift av en verksamhet och för tillsynen av densamma. På förvaltningssidan inom kommunen finns dock inga sådana krav.

Regeringen menar att kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn bör vara av betydelse vid fråga om övertagande av tillsynspaket som innehåller kommunala anläggningar. Länsstyrelsen bör förutom att ta hänsyn till kommunallagens regler dessutom förvissa sig om att kommunens förvaltningsorganisation är lämplig, dvs. att drift- och tillsynsansvaret är skilt åt. Enligt regeringens uppfattning bör en intern kommunal förvaltningsorganisation som innebär att drift- och tillsynsansvaret ligger på samma förvaltning medföra att tillsyn för dessa anläggningar inte skall utövas av den aktuella kommunen. I dessa fall bör tillsynspaket kunna brytas upp så att kommunen får ansvaret för övrig tillsyn i paketet om förutsättningar för det föreligger.

Om den kommunala organisationen förändras så att tillsynen kan påverkas bör frågan om tillsynsansvaret övervägas på nytt.

#### 4.28.3 Närmare om fördelningen av tillsynsansvaret

**Regeringens bedömning:** Vid miljöbalkens ikraftträdande bör alla kommuner ha ansvar för en tillsyn motsvarande den som gäller i dag enligt hälsoskyddslagen, renhållningslagen, naturvårdslagen, skötsellagen och över icke tillståndspliktiga anläggningar enligt miljöskyddslagen. Kommunerna bör dessutom som grundprincip ansvara för kemikalietillsynen över återförsäljare och yrkesmässiga användare och dessutom för viss tillsyn över tillverkare och importörer. De kommuner som har resurser och kompetens bör också ges möjlighet att ta över ytterligare tillsyn från länsstyrelsen eller annan statlig myndighet. Detta gäller främst naturvårds- och miljöskyddstillsyn liksom tillsyn över vattenverksamhet och jordbruksmark.

Länsstyrelserna skall ha en regional samordnande och uppföljande roll.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Riksrevisionsverket* är positiv till förslaget till fördelning av tillsynen med möjlighet för kommunerna att ta över tillsynsansvar. RRV understryker dock vikten av att myndigheterna tilldelas tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter. Inte bara den direkta tillsynen utan även annan verksamhet som information och rådgivning kräver resurser. *Statskontoret* anser att ansvarsfördelningen beträffande tillsynen måste kunna omprövas beroende på utvecklingen. *SAF/Industriförbundet* anser att den tillsyn som i dag utövas av länsstyrelserna överlag fungerar mycket bra och att detta inte får äventyras genom en alltför långt driven decentralisering. *Lantbrukarnas riksförbund* anför att förslaget rörande fördelningen av tillsyn måste präglas av en större återhållsamhet när det gäller att låta kommunerna överta tillsynsansvaret. *Länsstyrelserna* godtar att viss tillsyn skall överlåtas till kommunerna. *Bl. a. Länsstyrelsen i Norrbottens län och Göteborgs och Bohus län* tillstyrker att överlåtelse sker av "tillsynspaket". *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Gävleborgs län liksom Länsstyrelsen i Stockholms län* accepterar modellen med övertagande av paket under förutsättning att alla kommuner behandlas lika oavsett om de har övertagit tillsyn tidigare eller ej. Flera av länsstyrelserna anför att paketen bör utformas utifrån hela miljöbalkens bredd.

*Borås kommun* anför att tillsynsansvaret som huvudregel, utom för de verksamheter som utgör en statlig angelägenhet, bör ligga på kommunen för att, om det är lämpligare, kunna överlåtas till en regional tillsynsmyndighet. *Karlskrona kommun* kritiserar att möjligheten till ett utökat obligatoriskt kommunalt ansvar inte har tagits tillvara. Kommunen anför att vilken tillsyn som obligatoriskt skall ligga på kommunen måste klaras

ut till balkens ikraftträdande. *Bl.a. Sundsvall och Skövde kommun* anför att mer tillsyn än vad som föreslagits bör kunna överlätas på kommunen. *Bl.a.* anføres att det inte går att hävda att risken för jäv är större vid tillsyn av verksamhet på A-listan än vid tillsyn av verksamhet enligt B-listan. *Umeå kommun* anför att grunden för tillsynsfördelningen bör vara att tillsynen skall ske så lokalt som möjligt. *Piteå kommun* stöder förslaget att den redan överlätna tillsynen skall få ligga kvar då dessa kommuner har organiserat och dimensionerat sitt tillsynsarbete och ett återtagande skulle innebära effektivitets- och resursförluster.

## Skälen för regeringens förslag

### *Riktlinjer för fördelningen av tillsynsansvaret*

Remissutfallet är delat vad gäller fördelningen av tillsynsansvaret mellan stat och kommun.

Regeringen anser det vara en naturlig utgångspunkt att kommunerna inom den egna kommunen ansvarar för miljön, och därmed tillsynen enligt miljöbalken, med hänsyn till de befogenheter som ligger på kommunen i övrigt i syfte att åstadkomma ett uthålligt samhälle. Viss tillsyn bör på grund av tillsynsobjektets karaktär istället utövas av länsstyrelserna. Det kan t.ex. vara fråga om miljöpåverkan inom en större region än en kommun. För att tillsyn skall kunna ske på ett tillfredsställande sätt måste tillräckliga resurser och kompetens finnas att tillgå och intressekonflikter undvikas.

Regeringen föreslår att fördelningen av tillsynsansvaret vid balkens ikraftträdande som inte följer direkt av lag, utan som alltså skall ske i förordning, följer vissa grundläggande riktlinjer.

Alla kommuner bör ha ansvar för en tillsyn motsvarande den som de har i dag enligt hälsoskyddslagen, renhållningslagen, naturvårdslagen, skötsellagen samt beträffande de icke tillståndspliktiga anläggningarna enligt miljöskyddslagen.

Kommunerna bör ha hela ansvaret för kemikalietillsyn över användningen av kemikalier förutom för de tillståndspliktiga anläggningar där länsstyrelsen kommer att ha tillsynen enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet.

När det gäller fördelningen mellan länsstyrelserna och kommunerna av tillsynen av tillståndspliktiga anläggningar enligt nuvarande miljöskyddslagen bör tillsynen kunna tas över paketvis/gruppvis av kommunerna. De farhågor som framförts från vissa remissinstanser om att ett sådant system inte skulle vara tillräckligt flexibelt och att tillsynsansvaret inte skulle kunna anpassas till de särskilda förhållandena i det enskilda fallet föranleder regeringen att understryka att det bör finnas möjlighet att frånga indelningen om särskilda skäl föranleder det.

Kommunens övertagande av tillsynen bör ske etappvis med utnyttjande av det förslag om överlåtelse av "tillsynspaket" som utredningen har föreslagit. En sådan utveckling ger också möjlighet att stegvis bygga upp den kompetens och de resurser som krävs för en effektiv tillsyn, och att utvärdera de erfarenheter som vinnas på område

efter område, vilket bör leda till det mest optimala resultatet i slutändan. Regeringen erinrar om möjligheten att för att fullgöra vissa tillsynsuppgifter använda kompetens utanför den egna myndigheten.

I de fall en kommun redan vid balkens ikraftträdande har övertagit tillsynen över ett objekt bör tillsynen normalt ligga kvar på kommunen. Flera länsstyrelser har motsatt sig detta. Regeringen menar dock, i likhet med vad som framförts från vissa kommuner, att i de fall en kommun byggt upp sin tillsynsorganisation med hänsyn till vissa förutsättningar vore det en resurs- och effektivitetsförlust att ändra på förutsättningarna genom att återkalla tillsynsansvaret över ett tidigare överlåtet tillsynsobjekt. I de fall det finns objektiva skäl för att tillsynen över det aktuella objektet skall ligga på staten bör dock naturligtvis tillsynsansvaret återgå till staten.

Utgångspunkten för fördelningen bör vara att erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens, såsom kunskap om miljöpåverkan och teknik, samt närheten till tillsynsobjekten. Flera remissinstanser har anfört att alla tillsynsobjekt som omfattas av balkens tillämpningsområde bör delas in i tillsynspaket. Regeringen bedömer att det finns skäl att vid utarbetandet av de förordningar i vilka tillsynsansvaret skall fördelas se på möjligheterna att låta tillsynspaketen omfatta även annan tillsyn än den som avser miljöfarlig verksamhet.

Det är angeläget att länsstyrelsen ges en ny och tydligare roll i förhållande till den kommunala tillsynen. Länsstyrelsen bör ges ansvar som regional tillsynsmyndighet inom hela balkens tillämpningsområde. I en sådan regional roll bör ligga bl.a. ett ansvar att ta initiativ till och samordna större tillsynskampanjer samt att samordna tillsyn som berör flera kommuner inom länet.

### *Ansvarsfördelningen avseende vissa tillsynsområden*

#### Försvarets anläggningar

Inom försvaret finns en rad verksamheter och anläggningar som berörs av miljöbalkens regler. På t.ex. ett övningsfält förekommer en rad olika aktiviteter såsom skjutning på skjutbanor, skjutning med ammunition i terrängen, kast med handgranat, skjutning med luftvärnspjäser och med haubits, övningar med stridsvagnar m.m. Dessa aktiviteter kan vålla störningar för närboende och för miljön. En skjutbana berörs därför av både nuvarande hälsoskyddslag och miljöskyddslag. Inom försvaret finns i dag ett 100-tal övningsfält och skjutfält varav 32 är prövade enligt miljöskyddslagen och drygt 40 är under prövning. Dessutom finns inom försvaret annan miljöfarlig verksamhet såsom t.ex. mindre enskilda avlopp och olika avloppsreningsverk. Kvar i miljön finns också numera uttjänta värn och liknande anläggningar och hinder kring dessa.

Tillsynen över efterlevnaden av hälsoskyddslagen, renhållningslagen, lagen om kemiska produkter, livsmedelslagen, smittskyddslagen och djurskyddslagen inom Försvarsmakten utövas nu av en särskild

tjänsteman i högkvarteret, generalläkaren. I tillsynsfrågor är generalläkaren direkt underställd regeringen och inte myndighetschefen i Försvarsmakten, dvs. överbefälhavaren. Generalläkaren får även meddela interna föreskrifter.

Försvarsmakten och generalläkaren föreslår att viss tillsyn av Försvarsmaktens verksamhet skall utövas av generalläkaren. Försvarets verksamhet är av sådan karaktär och nationell betydelse att det finns skäl att tillsynen utövas på central nivå och ankommer på staten. Generalläkaren utövar redan i dag tillsyn såvitt avser det militära försvaret enligt flera av de författningar som föreslås sammansmältas i miljöbalken. Regeringen anser att viktiga aspekter när det gäller att bedöma frågor om tillsyn är möjligheterna att åstadkomma rationaliseringsvinster, säkerställande av relevant kompetens och enhetlighet i rättstillämpningen. Regeringen bedömer att tillsynen enligt miljöbalken över försvarets verksamhet bör ankomma på generalläkaren. Generalläkaren likställs med myndighet i tillsynsfrågor.

### Hushållningen med mark- och vattenområden

Naturresurslagen ger gemensamma utgångspunkter för ändrad markanvändning vid tillståndsprovning enligt ett flertal till lagen knutna lagar som gäller användningen av mark och vatten. Naturresurslagens bestämmelser konkretiseras bl.a. i de kommunala översiktsplanerna enligt plan- och bygglagen som i sin tur skall vägas in som en viktig del av underlaget vid bl.a. provning enligt miljöskyddslagen.

Enligt naturresurslagen har de centrala myndigheterna var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med naturresurser och Boverket har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser. På regional nivå har länsstyrelsen tillsyn över hushållningen med naturresurser och efterlevnaden av vad som föreskrivs eller beslutas vid tillåtlighetsprovning av industrianläggningar enligt naturresurslagen. Länsstyrelsen har också enligt plan- och bygglagen ansvaret för att företräda statens samlade intressen samt att bidra med underlag och råd till kommunerna.

Regeringens bedömning är att den grundläggande ansvarsfördelningen vad gäller uppsikt och tillsyn över hushållningen med mark- och vattenområden bör bibehållas även efter balkens ikraftträdande.

### Naturvården

Naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet.

Naturvårdsreglerna har arbetats in i ett flertal kapitel i miljöbalken. Tillsynsansvaret över naturvårdsreglerna bör omprövas. Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och kommun bör bedömas bl.a. utifrån liknande kriterier kring svårighetsgrad och miljöpåverkan som föreslås för miljöskyddet.



Enligt regeringens bedömning bör kommunerna generellt ha tillsynsansvar över huvuddelen av naturvårdsreglerna som rör anmälan för samråd avseende annat än skogliga företag, vilthägn och skyltar eftersom effekterna på naturmiljön eller friluftslivet av de aktuella verksamheterna i huvudsak är lokala. Kommunen bör av samma skäl alltid ansvara för tillsyn över stängselgenombrott.

Kommunerna bör även successivt ha en rätt och en skyldighet att ta hand om naturvårdstillsynen över stenbrytning och täkter. Huvuddelen av täkterna är idag anmälningspliktiga enligt miljöskyddslagen. Miljöskyddstillsynen och naturvårdstillsynen skulle på så sätt bli bättre samordnade. All tillsyn över täktverksamhet, oavsett om det gäller naturvårds- eller miljöskyddsaspekter bör följas åt. Kommunen bör kunna ta till sig denna tillsyn.

Tillsynen över strandskyddet bör generellt utövas av kommunerna med hänsyn till att motsvarande tillsyn ändå fordras enligt plan- och bygglagen. Ett kommunalt tillsynsansvar kan vidare utövas oberoende av hur delegationerna av dispensbesluten har utformats.

Merparten av vattenskyddsområden gäller skydd för kommunala vattentäkter. Den typ av verksamhet som regleras i vattenskyddsområden ligger i övrigt oftast under kommunal tillsyn och all tillsyn rörande vattenskyddsområden bör anförtros kommunen.

Miljöskyddsområden inrättas endast när det är särskilt angeläget att vidta åtgärder för att förbättra miljötillståndet. Tillsynen i miljöskyddsområden bör med hänsyn till det ringa antalet förordnanden och problemens karaktär i huvudsak vara en statlig tillsynsuppgift. Kommunerna bör dock kunna ta över tillsynsansvaret.

Tillsynen i kommunalt beslutade områdesskydd är naturligt en kommunal fråga. Tillsynen i nationalparker är däremot en statlig angelägenhet.

Tillsynen över statliga naturreservat m.m. bör i huvudsak vara en statlig uppgift. Tillsynsansvar bör dock kunna ankomma på en kommun under förutsättning att höga krav ställs på kunskap och erfarenhet hos kommunerna. Ett sådant tillsynsansvar bör även förutsätta att kommunen tar ansvaret för finansiering av såväl naturvårdsförvaltningen som tillsyn över de berörda objekten.

### Miljöfarlig verksamhet

Fördelningen av tillsynsansvaret vid balkens ikraftträdande mellan stat och kommun bör bygga på att kommunen alltid skall ha tillsyn över viss typ av miljöfarlig verksamhet. Denna tillsyn kan sägas ingå i ett "baspaket". Regeringens utgångspunkt är att alla kommuner bör ha en tillsyn motsvarande de icke tillståndspliktiga anläggningarna enligt miljöskyddslagen. Dessa tillsynsobjekt skulle då ingå i baspaketet. Tillsyn över verksamhet som bedrivs av kommunen kan dock endast ankomma på kommunen om driften och tillsynen av anläggningen ligger på olika förvaltningar. Tillsynen av övrig miljöfarlig verksamhet skall i första hand utövas av staten men kan överföras till kommunen.

Verksamheterna som avses kan delas in i tre grupper eller "paket" med utgångspunkt från verksamhetens art och miljöfarlighet samt omfattning. Dessa faktorer är avgörande för vilka resurser och vilken kompetens som krävs för att en effektiv tillsyn skall kunna utövas, och är därför styrande för vem som bör ha tillsynsansvaret. Kommunens organisation är också av avgörande betydelse då drift- och tillsynsansvar alltid skall skiljas åt. Ett av dessa tillsynspaket innehåller sådan miljöfarlig verksamhet där tillsynsansvaret alltid bör ankomma på staten. Exempel på sådan verksamhet är kärnkraftverk och vissa andra anläggningar av riksintresse. Det är angeläget att en ansvarsfördelning är klar när miljöbalken träder i kraft. Länsstyrelserna bör inleda överläggningarna med kommunerna om de olika tillsynspaketerna så snart riksdagen har beslutat att införa en miljöbalk.

En myndighets tillsynsansvar bör i normalfallet omfatta all verksamhet som ingår i ett tillsynspaket. Föreligger särskilda skäl bör emellertid en möjlighet finnas att bryta upp ett paket så att ansvaret för olika tillsynsobjekt som ingår i paketet ankommer på olika myndigheter. Vad gäller verksamhet som har en miljöpåverkan som inte begränsar sig till den kommun där verksamheten bedrivs bör tillsynen utövas av kommunen endast om kommunen kan redovisa en särskild tillsynsplan med avseende på den regionala spridningen av föroreningar. Länsstyrelsens uppföljande roll gör sig särskilt gällande i dessa fall.

I den mån tillsynsansvar redan vid balkens ikraftträdande ankommer på kommunen bör detta normalt ligga kvar på kommunen.

Utgångspunkten för fördelningen bör vara att erhålla en effektiv tillsyn med hänsyn till kompetens och resurser.

Vissa remissinstanser har haft synpunkter beträffande kompetenskravet. T.ex. *Landskrona kommun* anser att även länsstyrelsens tillsyn bör ske vid en egen enhet med såväl juridisk kompetens som miljökompetens. Besluten skall inte kunna överprövas av länsstyrelsens politiska styrelse. Vidare anför *Landskrona kommun* att samma kompetenskrav bör ställas när det gäller all tillsyn enligt balken, även för bastillsynen. *Riksåklagaren* understryker vikten av att de som utövar tillsynen har hög kompetens och att det ställs höga krav på effektivitet i tillsynsarbetet. *Vägverket* understryker vikten av kompetenskrav och samspel mellan kommunerna med en större möjlighet att utvidga tillsynsansvaret för kommunerna. *Kommunförbundet* motsätter sig att det slås fast vilken kompetens som behövs för övertagande av tillsyn. Kommunförbundet menar att varje kommun måste få bedöma kompetensbehovet utifrån de lokala förutsättningarna och behoven.

Regeringen menar att kompetens-, resurs- och objektivitetskraven naturligtvis skall vara desamma oavsett om tillsynen åligger länsstyrelsen eller kommunen. För all tillsyn krävs, om den skall vara effektiv, hög kompetens men regeringen bedömer att olika tillsynsobjekt trots allt ställer olika krav.

Den typ av kompetens som det erfordras tillgång till för tillsyn är bl.a.:

- teknisk kunskap
- kunskap om miljöeffekter på olika recipienter

– kunskap och erfarenhet inom miljöjuridik.

En tillsynsplan av vilken framgår hur tillsynen skall genomföras bör alltid upprättas.

För den tillsyn som omfattas av tilläggspaketet bör alltså kraven på såväl kompetensnivån som resurstillgången ställas högre än vad som kan krävas avseende den tillsyn som ingår i baspaketet. Detta gäller oavsett om tillsynen fullgörs av länsstyrelsen eller kommunen.

Det är av synnerlig vikt att resurstillgången redovisas genom att en tillsynsplan presenteras när det avgörs vem som skall ansvara för tillsynen.

Regeringen delar Kommunförbundets syn att kompetenskravet inte skall slås fast generellt. Olika förhållanden råder på olika platser och medför också olika krav.

Om länsstyrelsen inte medger ett övertagande av ett paket bör ärendet, om kommunen så önskar, överlämnas till regeringen för prövning. Eftersom det enbart gäller en lämplighetsbedömning av om länsstyrelse eller kommun bör ha tillsynsansvaret över miljöfarlig verksamhet bör regeringen, liksom vad som gäller i dag, besluta om tillsynsansvaret skall ankomma på kommunen. Överlämnande till regeringen torde ske endast i undantagsfall. Regeringen utgår i fråga om länsstyrelsen och kommunen i de flesta fall kommer överens om fördelningen av tillsynen av de olika paketen.

Att tillsynen utövas av kommunen i stället för länsstyrelsen kan ha fördelar bl.a. med hänsyn till den geografiska närheten mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektet. Det kan också vara av betydelse för kommunen i arbetet för den lokala miljön att kunna utöva tillsyn. För att göra det möjligt för kommuner som saknar egen fullständig kompetens på ett visst område, eller andra resurser av betydelse, att ta till sig tillsynsobjekt utöver vad som ingår i baspaketet, bör kommunerna ges möjlighet att efter avtal sinsemellan uppdra åt en anställd vid en annan kommun att utföra tillsynen. Denna tanke har kommit till uttryck i regeringens proposition "Vissa ändringar av den kommunala kompetensen" (prop. 1995/96:167, bet. 1995/96:KU34, rskr. 1995/96:242).

I de fall kommunen har tillsynsansvaret över ett tilläggspaket bör vissa åtgärder vara obligatoriska såsom:

1. att föra register och lämna underlag för statistik i syfte att informera de regionala och centrala myndigheterna. Möjligheterna till en god uppföljning är nödvändig för den nationella övervakningen och även med anledning av de internationella åtaganden som Sverige gjort.

2. att underrätta länsstyrelsen och de berörda centrala myndigheterna om kommunens organisation, resurser, kompetens eller liknande förändras så att miljötillsynen kan påverkas.

3. att ge länsstyrelsen information som behövs för uppföljning av tillsynen inom länet och som information i prövningsverksamheten. Det gäller bl.a. att få information från miljörapporter för verksamheter som innebär recipientpåverkan av regional betydelse samt anmälningar om ändring i verksamhet för att länsstyrelsen skall kunna bedöma om ändringen är tillståndspliktig.

Även länsstyrelsen bör ge information till berörda centrala tillsynsmyndigheter och även till kommunen om bl.a. olika aktiviteter, förändringar, policy och nya kunskaper på området som kan påverka kommunens tillsyn. Möjligheten för överordnad tillsynsmyndighet att få del av uppgifter från den som utövar den direkta tillsynen är så viktig för det övergripande regionala och nationella arbetet och för att säkerställa att en effektiv tillsyn bedrivs över hela landet att regeringen bör bemyndigas att föreskriva att tillsynsmyndigheterna regelbundet skall underrätta varandra om sådana uppgifter som behövs för central eller regional uppföljning av resultaten från hälso- och miljöskyddsarbetet eller av tillståndet i miljön liksom tillsynen och resultatet av den.

Regeringen föreslår att tillsynen över de miljöfarliga verksamheterna fördelas enligt följande riktlinjer.

I grupp 1 bör ingå sådan tillsyn som utgör en statlig angelägenhet och inte skall kunna överlåtas till kommun, dvs. kärnkraftverk, offshore, sulfat- och sulfatmassafabriker, storflygplatser, primära järn- och stålverk, primära metallsmältverk och andra anläggningar av riksintresse. I denna grupp bör även ingå DNA-laboratorier som enligt lagen (1994:900) och förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer har tillsynsansvaret fördelat på en rad statliga centrala myndigheter. Eftersom både innesluten användning och utsättande av sådana organismer är att betrakta som miljöfarlig verksamhet i miljöbalkens mening bör all tillsyn alltid vara statlig för att kunna samordnas.

I grupp 2 bör ingå sådana verksamheter som i dag återfinns i miljöskyddsförordningens bilaga som A-verksamheter, dvs. sådan verksamhet för vilken tillstånd av Koncessionsnämnden för miljöskydd måste erhållas samt vissa mer miljöskadliga B-verksamheter, alltså sådan verksamhet för vilken tillstånd av länsstyrelsen måste erhållas. Tillgång till specialistkompetens krävs. För dessa är utgångsläget att tillsynen ligger på länsstyrelsen. Tillsynsansvaret bör överföras successivt på kommunen i takt med att tillgång till kompetens och resurser inhämtas. Det bör föreligga påvisbara nackdelar från tillsynssynpunkt för att tillsynen inte skall kunna utövas av kommunen.

I grupp 3 bör ingå övriga verksamheter på B-listan. Även för dessa är utgångsläget att tillsynen ligger på länsstyrelsen, men ett successivt övertagande av kommunerna bör ske. Det finns skäl att anta att kommunerna i normalfallet inom kort tid kan skapa förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn. Tillsynsansvaret bör ankomma på kommunen om det inte kan visas att tillsynen inte skulle utövas på fullgott sätt av kommunen.

I grupp 4 bör ingå de anmälningspliktiga anläggningarna och anläggningar utanför listorna (C och U-anläggningar). Beträffande dessa bör tillsynen utövas av kommunen redan vid balkens ikraftträdande.

Den direkta tillsynen på hälsoskyddsområdet som ingår i miljöbalken utövas för närvarande av kommunerna. Socialstyrelsen ger ut allmänna råd (med normer, riktvärden etc.) och annan vägledande information som stöd för den direkta tillsynen.

Tillsynsverksamheten hos Socialstyrelsen består till stor del av uppföljning och utvärdering.

I Socialstyrelsens ansvar för hälsoskyddsfrågor enligt miljöbalken bör ingå ett specifikt ansvar för hälsoskydd i bostäder, lokaler m.m. samt ansvar för övriga hälsoskyddsfrågor av hygienisk och medicinsk karaktär. Grundprincipen bör vara att Socialstyrelsen har ansvaret för sådana frågor som i huvudsak berör människors hälsa.

Naturvårdsverket bör ha ansvar för sådana frågor som berör den yttre miljöns känslighet, naturvård och miljöskydd. Denna uppdelning innebär inget hinder för att Naturvårdsverket även i framtiden svarar för hälsoskyddsfrågor i samband med luftföroreningar i tätorter och miljöfarlig verksamhet m.m.

I Socialstyrelsens hälsoskyddsansvar ingår också att svara för medicinska och hygieniska bedömningar som krävs i olika sammanhang i arbetet enligt miljöbalken, t.ex. i framtagandet av miljökvalitetsnormer, föreskrifter avseende t.ex. gränsvärde för radon i bostäder m.m. Socialstyrelsen kan här med sin medicinska kompetens och sin hälsoskyddskompetens ge underlag även för andra myndigheters arbete, t.ex. Naturvårdsverket och Boverket. Det är därför viktigt att de centrala myndigheterna med sina olika kompetensområden, har ett väl utvecklat samarbete i frågor som gäller skydd för människors hälsa.

Boverket bör även i framtiden, genom sitt centrala ansvar för plan- och bygglagen och utifrån sin byggnadstekniska kompetens samt kompetens inom den fysiska planeringen, ha en viktig roll inom hälsoskyddsområdet. Boverkets roll är här i första hand att verka för att byggnader och bostadsområden får sådana tekniska egenskaper att människor inte utsätts för oskäligen hälsorisker i dem.

Länsstyrelsen bör ha en regional samordnande och uppföljande roll vad gäller tillsynen av att miljöbalkens regler av betydelse för människors hälsa följs.

### Vattenverksamhet

Regeringens bedömning är att tillsyn över vattenverksamhet och vattenanläggningar även i fortsättningen – då stora delar av vattenlagen smälts in i miljöbalken – bör utövas av länsstyrelserna i första hand men att tillsynen i vissa fall bör kunna utövas av kommunen. Karaktären på vattenverksamheten bör vara avgörande för vilken kompetens och vilka resurser som kan krävas och vem skall utöva tillsynen. Naturvårdsverket bör utses till central tillsynsmyndighet. *Fiskeriverket* anför att eftersom vattenverksamhet ofta berör fiskeintressen bör Fiskeriverket ha ett centralt ansvar i dessa ärenden, lämpligen delat med Naturvårdsverket.

Vad Fiskeriverket har anfört bör beaktas vid fördelningen av Prop. 1997/98:45 tillsynsansvaret.

### Jordbruksmark

*Jordbruksverket* anför att tillsynen över jordbruk och jordbruksmark vanligen rör ganska enkla frågor som djurtäthet, lagring och spridning av stallgödsel, hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen och att det bör finnas så stora fördelar med kommunal tillsyn att det bör övervägas att helt lägga över tillsynen på kommunen. Även *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att tillsynen bör utövas av kommunen. *LRF* däremot är negativ till att tillsynen över jordbruksmark ankommer på kommunen. *LRF* menar att genom sin rådgivande verksamhet, som förstärks genom EU-medlemskapet, har länsstyrelsernas lantbruksenheter de bästa förutsättningarna att handha tillsynen över jordbruksmark.

Regeringen anser inte att utredningens betänkande ger tillräckligt underlag för att föreslå att tillsynen över jordbruksmark som regleras i miljöbalken skall utövas av kommunen. Regeringen föreslår att tillsynen i första hand utövas av länsstyrelsen, men att den i stora delar bör kunna övertas av kommunen. Kommunen bör i de flesta fall vara väl lämpad att ta över sådan tillsyn från länsstyrelsen. Antalet tillsynsobjekt är stort och objektens miljöpåverkan kan närmast jämföras med verksamhet som är anmälningspliktig eller varken anmälnings- eller tillståndspliktig enligt miljöskyddslagen.

Regeringen anser generellt att tillsynen för de områden som ingår i förslaget till miljöbalk bör samordnas i större utsträckning. Det gäller exempelvis samordningen mellan naturvårdstillsyn, miljöskyddstillsyn och kemikalietillsyn. En bättre samordning av tillsynen över jordbruksmark och över jordbruk som prövas enligt nuvarande miljöskyddslag är också önskvärt. De kommuner som har kompetens att ta över tilläggspaketet bör också i många fall ha möjligheter att ta över tillsynen över jordbruksverksamhet.

### Kemikalietillsyn

Kemikalietillsynen kan delas upp i tillsyn över införande av kemiska produkter och varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter på marknaden och tillsyn över användningen av kemikalier som kan medföra utsläpp.

Den miljöinriktade kemikaliekontrollen har utvecklats långsammare än den hälsoinriktade. Detta gäller såväl egenkontrollen inom företag och andra verksamheter som hanterar kemikalier, dvs. de som bär ansvaret för att se till att användningen av kemikalier inte skadar människor eller miljö, som myndigheternas tillsyn av att företag och andra tar detta ansvar. En orsak är att det har saknats, och fortfarande saknas,

grundläggande vetenskaplig kunskap om många enskilda kemiska ämnens inverkan på miljön.

De senaste åren har kemikalieanvändningens inverkan på miljön fått en starkt ökad uppmärksamhet. Införandet av substitutionsprincipen i lagen om kemiska produkter har bl.a. bidragit till detta. För tillsynsmyndigheterna på central, regional och lokal nivå har detta inneburit ökade krav på att driva på företag för att få till stånd en bättre kemikaliekontroll i verksamheten.

I Kemikalieinspektionens rapport 4/94, Kemikalietillsyn i leverantörsledet, konstateras att det finns behov av att utveckla formerna för och inriktningen av bl.a. tillsynen över handeln med kemikalier. Detta är särskilt viktigt inför en förväntad snabb kunskapsutveckling vad gäller kemikaliers miljöfarlighet. I rapporten konstateras också att nya detaljregler om t.ex. miljöfarlighetsklassificering och miljöfarlighetsmärkning håller på att utvecklas i internationellt samarbete och att även EU-samarbetet kommer att påverka de svenska tillsynsmyndigheterna.

Regeringen konstaterar att det för närvarande finns oklarheter i ansvarsfördelningen avseende kemikalietillsynen.

Regeringen föreslår att Kemikalieinspektionen, som tidigare, bör ha huvudansvar för tillsyn över tillverkare och importörer.

Enligt regeringens bedömningar bör kommunerna ta ett större ansvar för kemikaliekontrollen. Regeringen anser att kommunerna som grundprincip bör utöva all tillsyn över återförsäljare och yrkesmässiga användare.

Länsstyrelsen bör inte ha något generellt ansvar för kemikalietillsynen. För de tillståndspliktiga verksamheter som länsstyrelsen har ansvar för enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet bör emellertid kemikalietillsynen och miljöskyddstillsynen följas åt.

Länsstyrelsens roll inom kemikalietillsynen bör inriktas mot regional samordning och uppföljning av tillsynen.

Regeringen bedömer att det finns skäl att närmare se på möjligheterna att längre fram, när ytterligare erfarenheter vunnits, föra över även delar av tillsynen över tillverkare, importörer och andra leverantörer från Kemikalieinspektionen till kommunerna.

Vidare vill regeringen betona vikten av att samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna på kemikalieområdet ytterligare förstärks samt att vägledningen från centrala och regionala myndigheter till kommunerna förbättras.

Genom bemyndigande enligt 6 § renhållningslagen har producentansvar föreskrivits för vissa branscher. Producentansvaret syftar till att det aktuella avfallet samlas in, återanvänds, återvinns eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt. För att tillgodose detta syfte åläggs producenterna att vidta olika åtgärder. Vilka åtgärder som kan komma ifråga anpassas i varje förordning till de särskilda förutsättningarna för branschen. Enligt förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper och förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar skall producenterna t.ex. underlätta för hushållen att lämna avfallet för bortforsling och informera om sortering, insamling och bortforsling av avfallet.

Skyldigheten att underlätta för hushållen att lämna avfall uppfylls i praktiken på så sätt att producenterna, i regel genom de entreprenörer som producenternas materialbolag tecknat avtal med, sätter upp insamlingskärl där allmänheten kan lämna avfall som omfattas av producentansvaret. Det ankommer på kommunen att utöva tillsyn över dessa platser så att inte olägenhet för människors hälsa uppkommer. Tillsynen över producentansvaret i den mån det avser skyldigheten för varje producent att vidta ålagda åtgärder bör ligga på kommunen. I de fall producenten är föremål även för annan tillsyn enligt balken skall tillsynen samordnas så långt det är möjligt. Tillsynsansvaret bör dock alltid vara en kommunal angelägenhet. Det ligger ett värde i att kommunen får en helhetsbild av hur de lokala producenterna fullgör sitt producentansvar och vid behov ingriper.

Vad gäller de nationella mål beträffande insamlingsgrad och återanvändnings- eller återvinningsgrad som angivits som syftet med bestämmelserna i förordningarna, ankommer det på Naturvårdsverket, i egenskap av central tillsynsmyndighet, att kontrollera att dessa nås.

#### 4.28.4 Verksamhetsutövarnas ansvar m.m.

Verksamhetsutövarna har ett lagfäst miljöansvar. Miljöarbetet bygger till stor del på att verksamhetsutövarna själva tar detta ansvar. *SAF/Industriförbundet* ser framför sig en utveckling där företagens satsning på frivilliga miljösystem i förlängningen leder till en förändrad roll för myndigheternas tillsynsverksamhet och anför i denna fråga följande. I takt med att systemen vinner gehör i allt bredare kretsar skapas förutsättningar för en gedigen kompetensuppbyggnad inom de organ som kommer att arbeta med tredjepartsrevideringar. Den samlade kompetensen som då kommer att finnas hos myndigheter och sådana tredjepartsorgan måste tas tillvara på ett effektivt sätt vilket sannolikt kommer att medföra förändringar i myndigheternas sätt att arbeta. Det är därför viktigt att inte låsa systemet och därmed hindra utvecklingen.

Oavsett hur tillsynssystemet konstrueras och organiseras kan inte en fullständig kontroll av efterlevnaden av miljöreglerna uppnås. Än mindre kan en styrning av framtagandet av ny teknik, processer,



resursutnyttjandet m.m. av betydelse för en långsiktigt hållbar utveckling ske den vägen. Myndigheterna kan, och bör, genom krav, information, rådgivning och annat stöd visserligen främja en sådan utveckling, men under alla förhållanden är det framför allt genom verksamhetsutövarnas egna åtaganden och initiativ som utvecklingen drivs framåt vad gäller möjligheter att skydda, eller till och med förbättra, miljön och människors hälsa.

Ett flertal remissinstanser har understrukt vikten av detta frivilliga ansvarstagande. Däribland kan nämnas *NUTEK* som också anför att någon form av incitament bör ges till företag att införa miljöstyrningssystem.

### Frivillig miljöstyrning och miljörevision

Miljöledningssystem förekommer i allt större omfattning i näringslivet. Mest kända är ISO 14001 som är ett internationellt standardiserat system och EMAS (Environmental Management and Audit Scheme) som är EU:s miljöledningssystem. EMAS har sin grund i en förordning om frivillig miljöstyrning och miljörevision, nr 1836/93 av den 29 juni 1993. Systemets syfte är att förbättra och utvärdera industrins miljöarbete och att tillhandahålla offentlig information om detta arbete.

De företag som ansluter sig till systemet, vilket är frivilligt, skall utarbeta och förverkliga en miljöpolicy, ett miljöprogram och ett miljöstyrningssystem för sina anläggningar. Dessutom skall företaget genomföra en miljörevision och offentliggöra en redovisning. Förordningen omfattar i första hand industrin, men försök kan göras att tillämpa systemet även på andra sektorer som handel och distribution samt den offentliga sektorn.

I propositionen till lagen om frivillig miljöstyrning och miljörevision (prop 1994/95:101) gör regeringen bedömningen att det frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsarbetet inte bör ersätta tillsynsmyndigheternas arbete. Remissinstanserna delar denna uppfattning. *Statskontoret*, *Riksrevisionsverket* och *Kommunförbundet* framhåller dock att systemet skapar förutsättningar för samordningsvinster och effektivisering av tillsynen. Tillsynsmyndigheterna kommer alltså att ha samma ansvar som tidigare för att kontrollera företagens efterlevnad av miljöreglerna. Det kan emellertid antas att systemet medför att det kan bli enklare och billigare för tillsynsmyndigheterna att utöva tillsynen. Med hänsyn bl.a. till den korta tid systemet med den frivilliga miljöstyrningen och miljörevisionen varit i kraft, hittills har endast ett fåtal företag registrerats, kan inte ännu sägas om anslutning till systemet kan eller bör få någon betydelse för tillsynsavgifterna.

## 4.29 Avgifter

**Regeringens förslag:** Bestämmelser om avgifter för prövning och tillsyn och andra avgifter enligt miljöbalken skall samlas i ett kapitel.

Den som skall betala en avgift skall vara skyldig att lämna de uppgifter som behövs för att beräkna avgiften.

Producentavgift skall få användas även för att täcka kostnaden för information om avfallshanteringen.

**Regeringens bedömning:** Grunderna för en dispensavgift som skall användas i konkurrensutjämnande syfte bör utredas för att sedan kunna anges i lag.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog dock i konkurrensutjämnande syfte att en dispensavgift införs för att utjämna en ekonomisk fördel som uppkommer genom ett beslut om dispens.

**Remissinstanserna:** Utredningens förslag i huvuddrag tillstyrks av flera statliga myndigheter, t.ex. *Naturvårdsverket*, *Statskontoret*, *Riksrevisionsverket*, *Länsstyrelser*, t.ex. i *Gävleborgs län och Göteborgs och Bohus län och kommuner*, t.ex. *Halmstad och Piteå*. Bland annat anförs att de nya reglerna ger myndigheterna möjlighet att bygga upp den organisation som behövs. *Borås kommun* har dock framfört stor tveksamhet inför förslaget att bredda avgiftsfinansieringen enligt principen att förorenaren skall betala. Kommunen ifrågasätter det rimliga i att en grannes klagomål som leder till tillsyn i varje fall skall betalas av den tillsynen berör, eller att problem som samhället byggt in skall bekostas av enskilda - t.ex. radonmätningar eller bullermätningar i lyhörda hus. Vidare befaras att utsikten om intäkter kan leda till felaktiga prioriteringar av tillsynen. *Lantbrukarnas riksförbund* anför viss kritik och menar att lagtexten bör ge uttryck dels åt en återhållsamhet, dels åt att tillsynsmyndigheten får ta ut avgift endast för prövning och tillsyn av tillståndspliktig verksamhet. *SAF/Industriförbundet* betonar vikten av att avgiftssystemet i framtiden beaktar de satsningar som nu görs på miljöledningssystem och tredjepartsrevideringar. Organisationerna påpekar också att avgiftens storlek måste göras oberoende av vilken myndighet som utövar tillsynen. *NUTEK* föreslår att avgifterna differentieras så att de motsvarar tillsynsbehovet i det enskilda fallet. *Landskrona kommun* föreslår också en differentiering av bl.a. taxor för vatten och avlopp samt energi på ett sådant sätt att det ger incitament för verksamhetsutövare att minska miljöbelastningen.

*Kommunförbundet och ett flertal kommuner*, bl.a. *Piteå*, *Halmstad*, *Norrköping* och *Uppsala* föreslår att avgift skall kunna tas ut dels för kommunens remissarbete i tillståndsärenden vid en annan myndighet, dels för att täcka hanteringskostnader för avfall även för de hushåll som fått total "sopdispens".

*Naturvårdsverket* anför att det förhållandet att regeringen ges rätt att bestämma om avgifter torde underlätta en utveckling av nuvarande

avgiftssystem på miljöområdet i riktning mot en ökad enhetlighet och konsekvens i avgiftsättningen. Verket konstaterar att en konsekvent tillämpning av principen att kostnaderna för prövning och tillsyn skall täckas genom avgifter kräver ett omfattande arbete med översyner, nya föreskrifter och periodisk uppföljning av kostnadstäckning. Naturvårdsverket är villigt att, tillsammans med bl.a. RRV, medverka i en bred översyn av principerna för och utformningen av avgifterna inom balkens område.

**Skälen för regeringens förslag:** I de lagar som har sammansmälts i miljöbalken finns redan i dag ett antal bestämmelser om avgifter. Bestämmelserna innehåller bl.a. bemyndiganden som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att föreskriva om uttag av avgifter för myndighetens verksamhet enligt lagen. Bemyndigandena har stora likheter och är därför förhållandevis lätta att smälta in i en miljöbalk där de förs in med oförändrat sakinnehåll i förhållande till gällande rätt. Avgifterna enligt miljöbalken skall främst avse kostnaderna för prövning och tillsyn. I olika förordningar anges när avgifterna skall tas ut och hur de skall beräknas.

Vattenlagen skiljer sig dock från övriga lagar. Här ges direkt i lagen detaljerade bestämmelser om två typer av avgifter, nämligen bygdeavgifter och fiskeavgifter. Det är inte bara beträffande detaljeringsgraden i lagtexten som vattenlagens avgiftsbestämmelser avviker. Avgifterna i sig saknar motsvarighet i övriga lagar. Särskilda bestämmelser behövs därför för bygdeavgifter och fiskeavgifter.

Regeringen föreslår att det i miljöbalken införs ett kapitel om avgifter. Kapitlet kommer att innehålla bemyndiganden för regeringen och kommuner att pröva och besluta om avgifter i föreskrifter. De synnerligen detaljerade bestämmelserna om bygdeavgifter och fiskeavgifter bör inte inarbetas utan i stället placeras i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. För att balkens kapitel skall ge en fullständig bild av avgifterna bör en hänvisning ske till denna lag.

Regeringen har i regleringsbrev den 19 december 1996 uppdragit till Naturvårdsverket att efter samråd med bl.a. Riksrevisionsverket ta fram förslag till hur avgifter enligt hela miljöbalken bör utformas och sättas. Uppdraget som har gjorts i samråd med Kemikalieinspektionen har redovisats i oktober 1997 i rapporten 4790, Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, samt i Kemikalieinspektionens slutredovisning av uppdrag angående avgifter enligt miljöbalken dnr 221-523-97 och 221-705-97. I uppdraget ingick också att lämna förslag på hur statens kostnader för en prövning och tillsyn av täktverksamheten bör finansieras, samt hur eventuella avgifter bör tas ut, redovisas och användas. Dessutom har särskilt behandlats tillsynsproblemen i de nordliga länen och kommunernas roll.

*Kommunförbundet* anser att kommunernas verksamhet bör avgiftsfinansieras med full kostnadstäckning.

De bestämmelser som föreslås överensstämmer i princip med de bestämmelser som finns redan i dag i de olika författningarna.

Med miljöbalken kommer det att bli möjligt för kommunerna att föreskriva mer enhetliga taxor för exempelvis tillsyn än vad som är möjligt i dag.

Enligt 17 a § renhållningslagen får för närvarande en avgift tas ut för bortforsling och bortskaffande genom en kommuns försorg av avfall där producentansvar gäller. När en producent på detta sätt åläggs ett ekonomiskt, men inte fysiskt, producentansvar får kommunen ofta kostnader även för information till hushållen exempelvis om var avfallet från varorna skall lämnas. Enligt regeringens bedömning bör motsvarande bestämmelse tas in i miljöbalken.

Närmare bestämmelser om avgifter kommer liksom i dag att prövas och beslutas av regeringen i förordningsform. Detta förordningsarbete bör således bygga vidare på dagens ordning. Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens förslag har överlämnats till Miljöbalksutredningen för överväganden. Utredningens förslag skall läggas fram i sådan tid att förslaget kan remissbehandlas och beredas på vanligt sätt och förordningarna kan träda i kraft samtidigt med balken.

Regeringen vill understryka vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras.

Tillsynen över hela miljöbalkens område bör som idag som huvudprincip vara avgiftsfinansierad. Regeringen bedömer inte att det finns skäl att, i enlighet med vad LRF anfört, begränsa avgiftsmöjligheten till tillståndspliktig verksamhet. Så långt det är möjligt bör samma principer gälla för finansiering av tillsynen enligt hela miljöbalken. En tillsynsmyndighet bör således få ta ut avgift för tillsyn av olika objekt på ett enhetligt sätt oavsett om tillsynen avser miljöfarlig verksamhet, kemikalieanvändning eller annat som regleras av balkens bestämmelser. Så som Naturvårdsverket påpekat förutsätter detta ett omfattande arbete och en fortlöpande uppföljning.

Utgångspunkten bör vara att avgifterna skall täcka en myndighets kostnader för verksamhet enligt miljöbalken, främst prövningen och tillsynen (självkostnadsprincipen). Något överskott skall däremot inte uppkomma. När det gäller frågan vilka kostnader som avgifterna kan täcka måste den gränsdragning mellan avgift och skatt som görs i regeringsformen beaktas. En ingående redovisning av rättsläget beträffande denna fråga lämnas i författningskommentaren till 27 kap. 1 §. Om en pålaga skall anses utgöra skatt saknas möjlighet för riksdagen att delegera beslutanderätten. Gränsen mellan avgift och skatt sätter t.ex. i praktiken en gräns för vad som kan anses vara sådana tillsynsuppgifter som kan avgiftsfinansieras.

För att ett beslut om att ta ut en avgift skall kunna verkställas, dvs. för att utmätning skall kunna ske, krävs att beslutet är en exekutionstitel. Såvitt avser förvaltningsmyndigheters beslut måste det enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken anges i en särskild föreskrift att verkställighet får ske. Sådana föreskrifter bör självfallet finnas i de förordningar som anger att avgifter får tas ut. Det bör också kunna föreskrivas att verkställighet får ske även om beslutet överklagas.

Den av utredningen föreslagna dispensavgiften är så konstruerad att den genom en särskild avgift skall utjämna de eventuella

konkurrensfördelar som en dispens kan medföra för den som kommer i åtnjutande av dispensen. Från miljösynpunkt talar starka skäl för att ha en sådan dispensavgift. Samtidigt kan en sådan avgift inte anses utgöra en avgift i dess sedvanliga betydelse. Enligt regeringens bedömning bör mot bakgrund av att rättsläget inte är helt klart en dispensavgift inte regleras på det övergripande sätt genom delegering till regeringen som utredningen föreslagit. En konstruktion med dispensavgifter bör i stället för framtiden utformas så att grunderna för avgiftsuttaget lagregleras på ett tydligare sätt. För närvarande finns dock inte ett tillräckligt underlag för att föreslå en sådan reglering. Det är emellertid regeringens avsikt att låta utreda denna fråga.

#### 4.30 Tillträde

**Regeringens förslag:** Myndigheterna skall ha rätt till tillträde till bl.a. annans mark i den mån det behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt balken. Även privatpersoner skall kunna begära beslut om rätt till tillträde till annans fastighet om det behövs för att uppfylla miljöbalkens krav. Ersättning skall utgå för skada och intrång. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Justitieombudsmannen* har anfört att det i den praktiska verksamheten förekommer att fastighetsägare upplever det som kränkande att ett i och för sig lagligt tillträde sker utan föregående samråd. *Justitieombudsmannen* menar att saken bör regleras i balken eller i förordning. Även *Lantbrukarnas riksförbund* understryker vikten av att ägare och andra innehavare av marken i god tid innan ett förestående tillträde underrättas. Förbundet menar att rätten att yttra sig är av sådan betydelse att underrättelseskyldigheten bör regleras i en lagbestämmelse. *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* konstaterar att de i kapitlet upptagna bestämmelserna i huvudsak motsvarar de bestämmelser på området som gäller idag. *Kronofogdemyndigheten* konstaterar vidare att det i vissa av de lagar som sammansmälts i miljöbalken (t.ex. lagen om kemiska produkter) finns bestämmelser om polisbiträde vid tvångsvis tillträde medan det i andra av dessa lagar (t.ex. miljöskyddslagen) finns föreskrifter om att kronofogdemyndigheten kan meddela särskild handräckning. *Kronofogdemyndigheten* anför att tvångsvis tillträde till en annans fastighet m.m. ofta bedöms som en så ingripande åtgärd för den enskilde att lagen föreskriver att det berättigade i åtgärden bör prövas av en rättsvårdande myndighet. *Kronofogdemyndigheten* pekar på den stora erfarenhet som myndigheten har av att med tvång genomföra tillträden utan att onödigt olägenhet uppstår och på att bestämmelserna i utsköningsbalken och utsköningsförordningen ger praktisk möjlighet att genomföra tvångstillträde. *Kronofogdemyndigheten* föreslår därför att det bör övervägas om det inte i kapitlet bör införas en bestämmelse om att kronofogden får meddela särskild handräckning i tillträdesfall. *Lunds*

*universitet* har anfört att i vart fall där tillträdesrätten innebär att någon får ta annans mark i anspråk för en längre tid, den nya regeln i 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen aktualiseras. Enligt denna tillåts sådana tvångsingrepp endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt universitetets uppfattning skulle således ett tillträde som enbart utförs i enskilt intresse strida mot grundlag. Att en viss motsvarighet finns i gällande rätt anser universitetet inte vara skäl att bortse från regeringsformens stadgande. Universitetet föreslår att i kapitlet införs en gemensam regel som innebär att tvångsingrepp hindras i andra fall än grundlagen tillåter. *Åklagarmyndigheten i Västerås* har anfört att åklagaren ofta, när en misstänkt miljööverträdelse anmäls, har ett behov av att genom besök på platsen för händelsen skaffa sig kännedom om förhållandena. För detta krävs att husrannsakan får ske, dvs. att det föreligger skälig misstanke om brott. Åklagarmyndigheten menar att det, med tanke på att ett inledande platsbesök många gånger är av central betydelse för den fortsatta handläggningen av en miljöbrottsutredning, borde övervägas om åklagaren bör ges möjlighet att förfara på annat sätt än att göra husrannsakan.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen konstaterar att tillämpningen av miljöbalkens regler i vissa fall kan förutsätta rätt till tillträde till annans mark. Sådant tillträde kan bli aktuellt vid myndighetsutövning, främst vid utövande av tillsyn, men kan också vara nödvändigt för att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som omfattas av balkens tillämpningsområde skall kunna utföra de undersökningar eller vidta de skyddsåtgärder som krävs. Skyldighet att utföra kompensationsåtgärder eller efterbehandling kan också förutsätta tillträde till annans mark. Det kan förutses att tillträde för verksamhetsutövare till annans mark eller anläggning kan komma ifråga bl.a. i de fall då gemensamma villkor enligt 16 kap 8 § har meddelats. En tillsynsmyndighet kan behöva tillträde även till byggnader eller transportmedel för att fullgöra sina uppgifter. Tillträdet skall alltid verkställas så att minsta möjliga skada eller olägenhet orsakas. Innehavaren av den fastighet eller anläggning där tillträdet sker har rätt till ersättning för skada och intrång med anledning av tillträdet.

I första hand skall åtgärder på annans mark eller anläggning ske efter överenskommelse med ägare och andra innehavare av marken eller anläggningen. Innan en prövningsmyndighet meddelar villkor för tillstånd till verksamhet som förutsätter tillträde till annans fastighet eller anläggning skall den som berörs av tillträdet beredas tillfälle att yttra sig. Detta följer av prövningsreglerna i ansökningsmål och ärenden. Enligt regeringens mening bör, i enlighet med vad *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* påpekat, enskildas rätt till tvångsvis tillträde alltid prövas av en myndighet innan tillträdet verkställs. Beträffande de farhågor som *Lunds universitet* har framfört hänvisas till de bedömningar som regeringen anför under avsnitt 4.16. under rubriken "Tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m." Beslut om att tillträde får ske, och närmare reglering av denna rätt i det enskilda fallet vad avser t.ex. begränsningar i tid och rum för tillträdet, kan lämpligen meddelas av länsstyrelsen. När en myndighet prövar om tvångsvis tillträde skall få ske, skall ägare och

andra rättsinnehavare beredas tillfälle att yttra sig. Detta gäller både vid den ursprungliga tillståndsprovningen och vid länsstyrelsens provning av själva verkställighetsfrågan. Vad *Justitieombudsmannen* och *Lantbrukarnas Riksförbund* har framfört bör vara tillgodosett genom dessa förfaranderegler. Vad gäller bostäder bedömer regeringen att det, med hänsyn till den personliga integriteten, finns skäl att inskränka rätten till tillträde. Tvångstillträde till bostäder bör endast kunna komma ifråga när det behövs för att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Det skulle kunna hävdas att det naturliga vore att - i likhet med vad som gäller i dag - föreskriva att endast tillsynsmyndigheterna skall ha rätt till biträde av polismyndigheten och att enskilda skall vara hänvisade till kronofogdemyndigheten för verkställighet. I så fall borde, som Kronofogdemyndigheten i Stockholm har framfört, regler om särskild handräckning övervägas. Regeringen anser emellertid, i likhet med Miljöbalksutredningen, att övervägande skäl talar för att även enskilda bör ha rätt till biträde av polismyndighet. Att enskildas rätt att utnyttja tillträdesrätten alltid skall prövas av länsstyrelsen bör säkerställa att tillträde endast sker när det är nödvändigt och på ett sådant sätt att minsta skada och olägenhet uppkommer. Samma regler för verkställighet bör gälla oavsett vem som har rätt till tillträde. I den mån det behövs, skall polismyndigheten biträda för att tillträdet skall kunna verkställas.

Vad gäller *Åklagarmyndighetens i Västerås* synpunkt konstaterar regeringen att tillsynsmyndigheten bör kunna göra de iakttagelser och undersökningar som behövs i det inledande skedet av en utredning om en misstänkt överträdelse. Regeringen gör bedömningen att vad gäller åklagarens utredning av brottsmisstanke finns inte skäl för särbehandling av brott som omfattas av miljöbalken. Åklagaren bör inte få större befogenheter än vad som följer av rättegångsbalkens regler avseende förundersökning och husrannsakan.

#### 4.31 Straff och förverkande

##### 4.31.1 Straffbestämmelser i miljöbalken och brottsbalken

**Regeringens förslag:** Straffbestämmelserna på miljörettens område skall skärpas och samlas i miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Straffbestämmelserna skall fördelas mellan brottsbalken och miljöbalken. Fördelningen skall ske så att de brott som i dag står i brottsbalken får stå kvar där medan de övriga, med specialrättslig anknytning, samlas i ett kapitel i miljöbalken. Av systematiska skäl och då det klart bör framgå hur allvarligt samhället ser på ifrågavarande brottslighet bör bestämmelser om miljöbrott även i fortsättningen finnas kvar i brottsbalken.

**Remissinstanserna:** *Riksåklagaren* föreslår, med instämmande från *åklagarmyndigheten i Göteborg*, att brottsbalkens bestämmelser om

miljöbrott samt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg skall tas in i miljöbalken. Enligt Riksåklagaren kan det möjligen medföra samordningsproblem med andra bestämmelser i brottsbalkens 13 kap. att ta in miljöbrott i miljöbalken. En överföring skulle dock göra det lättare att överblicka regelsystemet. Tillsynsmyndigheter har ibland en tendens att förbise miljöbestämmelserna i brottsbalken. Argumentet att bestämmelsernas symbolvärde är större om de finns i brottsbalken faller med hänsyn till att den föreslagna miljöbalken får samma dignitet som brottsbalken. Också *Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, åklagarmyndigheten i Sundsvall, Brottsförebyggande rådet, Uppsala universitet och Stockholms kommun* anser att miljöbrotten i brottsbalken bör överflyttas till miljöbalken. *Brottsförebyggande rådet* anser därvid att ett systemfel föreligger eftersom de rättsvårdande myndigheterna har svår att se kopplingen mellan brottsbalken och den specialstraffrättsliga lagstiftningen. Myndigheterna tenderar å ena sidan att felaktigt kräva att skador skall ha inträffat för att brott mot miljöskyddslagen skall föreligga. Å andra sidan tenderar myndigheterna att uppfatta brottsbalkens miljöbrott som fristående från yrkesmässigt bedriven miljöfarlig verksamhet. Slutligen har enligt Brottsförebyggande rådet den ena balken inte lägre dignitet än den andra balken. *Åklagarmyndigheterna i Stockholm respektive Malmö* anser att miljöbrotten kan stå kvar i brottsbalken. *Kustbevakningen* föreslår att bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg samt brott mot föreskrifter till skydd för miljön vid sjötransport av farligt gods tas in i miljöbalken. *Rikspolisstyrelsen* anser att straffbestämmelser som rör centrala och samhällsviktiga områden bör samlas i brottsbalken. Miljöbrotten bör därför föras till brottsbalken, eventuellt i ett nytt kapitel med rubriken miljöbrott.

**Skälen för regeringens förslag:** En utgångspunkt för regeringens förslag till miljöbalk är att samla och effektivisera de skilda straffbestämmelser som i dag finns i olika miljölagar till balken och där ingå som en viktig länk i den s.k. miljöbalkskedjan, jfr. avsnitt 4.28. I detta avsnitt behandlas denna fråga.

Nästan alla de lagar som samordnas och skall ingå i miljöbalken innehåller ansvarsbestämmelser. Dessa ansvarsbestämmelser är s.k. blankettstraffbud, vilka inte innehåller någon fullständig brottsbeskrivning och i regel inte heller någon brottsbeteckning, utan endast uttalar att den som överträder vissa i andra lagrum angivna påbud eller förbud m.m. skall dömas till i straffbudet angivet straff. Straffbuden innehåller således många hänvisningar till de materiella stadgandena. Detta gör det svårt att få en klar bild av vad som är kriminaliserat inom miljörätten. Till detta kommer att det finns straffbestämmelser inom miljörättens område i andra lagar och brott med miljörättslig anknytning i brottsbalken.

Sålunda innehåller 13 kap. brottsbalken regler om bl.a. *miljöbrott och vållande till miljöstörning*.

Regeringen konstaterar att miljöbrott och vållande till miljöstörning är brott som är centrala i miljösammanhang. Som *Riksåklagaren* och *Brottsförebyggande rådet* anfört kan tillsynsmyndigheter och andra



myndigheter lätt förbise bestämmelser som är splittrade på olika lagar. Starka skäl talar således för att brottsbalkens miljöbrott och vållande till miljöstörning bör sammanföras med övriga straffbestämmelser i miljöretten.

Att samla miljöstraffretten på ett ställe kan ske antingen genom att bestämmelserna, som Riksåklagaren, Brottsförebyggande rådet m.fl. föreslår, arbetas in i miljöbalken eller genom att bestämmelserna, som *Rikspolisstyrelsen* föreslår, tas in i brottsbalken.

Utredningen och Rikspolisstyrelsen bygger sitt ställningstagande på att symbolvärdet är större om brotten står i brottsbalken. Regeringen är dock närmast benägen att liksom *Riksåklagaren* och *Brottsförebyggande rådet* inta den ståndpunkten att miljöbalken kommer att ha motsvarande dignitet som brottsbalken. Det är inte heller ovanligt att allvarliga brott regleras utanför brottsbalken. Exempel på detta är skattebrott och narkotikabrott. Det avgörande för var de aktuella brotten bör placeras är istället vilka sakliga skäl som talar för den ena eller andra lösningen från bl.a. effektivitetssynpunkt. Några av de brott det är fråga om är blankettstraffbud. Straffbudet får sitt innehåll genom miljöbalkens materiella bestämmelser. Om dessa straffbud skulle tas in i brottsbalken, skulle sambandet mellan dem och miljöbalkens materiella bestämmelser framstå som mindre klart. Deras karaktär av blankettstraffbud stämmer inte heller med systematiken och utformningen av brotten i brottsbalken.

Arbetas i stället brotten med miljörettslig anknytning in i miljöbalken så kommer deras centrala betydelse i miljösammanhang att framstå klart och tydligt. Myndigheternas verksamhet kommer att underlättas. Vidare blir inte bara miljöstraffrettens utan också miljörettens hela regelsystem mera sammanhållet och lättare att överblicka om straffbestämmelserna integreras i just miljöbalken och som en länk i miljöbalkskedjan.

Regeringen föreslår således att miljöbrotten i brottsbalken och de specialstraffrättsliga bestämmelserna på miljörettens område skall samlas i ett kapitel i miljöbalken. Brotten kommenteras närmare i författningskommentaren till 29 kap. Skälen för att straffskärpningar skall ske utvecklas i avsnitt 4.31.4.

Angående förslaget från bl.a. Riksåklagaren rörande föroreningar från fartyg kan nämnas att regeringen har beslutat om en utredning som skall utvärdera gällande regler för ingripanden när oljeutsläpp till sjöss skett samt göra en översyn av de författningar som finns på området, se kommittédirektiv (dir. 1996:82). Utredningen skall föreslå åtgärder för att effektivisera det rättsliga beivrandet av oljeutsläpp till sjöss. Uppdraget skall redovisas den 31 december 1997. Enligt regeringens mening bör resultatet av denna utredning avvaktas innan några ändringar rörande dessa frågor görs i miljöbalkens regler avseende den här aktuella frågan.

#### 4.31.2 Brottsbeskrivningar och brottsbenämningar i miljöbalken

**Regeringens förslag:** Straffbestämmelserna i miljöbalken skall så långt möjligt utformas med fullständiga brottsbeskrivningar och egna brottsbenämningar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksåklagaren och åklagarmyndigheten i Malmö* anför att lagstiftningstekniken med blankettstraffbud har medfört tillämpningssvårigheter. Straffbestämmelserna anknyter i stor utsträckning till föreskrifter eller beslut innehållande villkor eller förbud. Det är viktigt att det går att fastställa om överträdelse av villkor skett. *Åklagarmyndigheten i Sundsvall, Brottsförebyggande rådet och Uppsala universitet* anser att blankettstraffbuden är otydliga och svåröverskådliga. Annan lagstiftningsteknik bör övervägas. *Statsåklagarmyndigheten för speciella mål* pekar på svårigheterna med att fastställa om villkorsöverträdelse skett.

**Skälen för regeringens förslag:** Vid en genomgång av de specialstraffrättsliga bestämmelserna på miljöområdet kan det i systematiskt hänseende urskiljas vissa grundtyper av bestämmelser.

I flera författningar finns sålunda bestämmelser som stadgar straff för *underlåtenhet att iaktta förprövnings- eller anmälningsplikt*. Så är fallet i miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, naturresurslagen, naturvårdslagen och hälsoskyddslagen.

Många straffbud föreskriver straff för den som *åsidosätter av regeringen eller myndigheter meddelade särskilda bestämmelser eller föreskrifter*. Som exempel på detta kan nämnas de nämnda lagarna, med undantag av naturresurslagen, samt därutöver skogsvårdslagen, lagen om svavelhaltigt bränsle samt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg.

I flera fall stadgas också straff för den som *bryter mot villkor i tillstånds- eller dispensbeslut*. Exempel är miljöskyddslagen, naturresurslagen, naturvårdslagen och vattenlagen, dumpningslagen, lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark samt skogsvårdslagen.

Bestämmelser om *brott mot direkt i lag stadgade förbud* finns i ett något färre antal författningar. Detsamma gäller bestämmelser som stadgar straff för *underlåtenhet att iaktta direkt i lag föreskriven skyldighet*. Av författningar som exemplifierar den förra kategorin kan nämnas renhållningslagen, naturvårdslagen och skogsvårdslagen. Den senare gruppen kan exemplifieras med lagen om kemiska produkter och naturvårdslagen.

I ett mindre antal författningar föreskrivs att det är straffbart att *lämna oriktiga uppgifter i frågor om tillstånd och tillsyn*. Detta gäller enligt bl.a. miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

Den systematik som således finns redan i dagens miljöstraffrätt bör kunna utvecklas och renodlas i miljöbalken. En förebild står i viss mån att finna i skattebrottslagen. Denna sanktionerar överträdelse av ett stort antal skattelagar. Överträdelse har i skattebrottslagen indelats i ett begränsat antal olika kategorier, var och en med sin brottsbeskrivning

och sin brottsbeteckning. Så bör i så stor utsträckning som möjligt också ske i miljöbalken.

Regeringen har eftersträvat att samtliga straffbestämmelser skulle få egna brottsbeskrivningar och brottsbenämningar. Det har dock visat sig svårt att åstadkomma tillräckligt tydliga brottsbeskrivningar för de fall någon överträder förbud och föreskrifter. De förslag till brottsbeskrivningar i dessa fall som har lagts fram har visat sig vara för vida och inte tillräckligt skarpt avgränsade. Detta kan enligt regeringens bedömning främst av legalitets- och rättssäkerhetsskäl inte godtas. Regeringen anser därför, trots remisskritiken, att det inte finns tillräckligt underlag för att nu använda någon annan lagstiftningsteknik än den nuvarande med hänvisningar till de materiella bestämmelserna i dessa fall. Dessa hänvisningar bör vara så lättlästa som möjligt. Bestämmelserna i vilka direkta hänvisningar görs kan inte få egna brottsbenämningar.

Regeringen föreslår däremot brottsbeskrivningar och egna brottsbeteckningar beträffande följande brott.

– Den första gruppen är de som har sitt ursprung i brottsbalken. De bör kunna behålla brottsbeteckningarna, "*Miljöbrott*" och "*Vållande till miljöstörning*".

– Brottsbeteckningen "*Miljöfarlig kemikaliehantering*" bör användas i straffbestämmelsen i miljöbalken som motsvarar sanktioneringen av den försiktighetsmåttprincip som idag finns i 5 § första stycket första meningen lagen (1985:426) om kemiska produkter.

– En annan brottsbeteckning är "*Otillåten miljöverksamhet*" som bör gälla situationer när någon har vidtagit en åtgärd som kan befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävs. Det skall också vara fråga om Otillåten miljöverksamhet om någon bryter mot villkor som meddelats i samband med tillstånd, godkännande, dispens eller vid omprövning av tillstånd eller villkor.

– Ytterligare en brottsbeteckning som bör komma till användning är "*Försvårande av miljökontroll*" som bör avse brott mot sanningsplikt och informationsskyldighet. Det gäller gärningar som innebär underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikt eller lämnande av oriktiga uppgifter, när underlåtenheten eller osanningen kan påverka tillståndsprövning eller tillsynsmyndighets beslut.

– Vidare bör brottsbeteckningen "*Bristfällig miljöinformation*" avse överträdelse av föreskrifter om uppgifts- och informationsskyldighet. Ansvar bör inträda när uppgiften skall lämnas i en handling, exempelvis i en bruksanvisning, eller i märkningen av en kemisk produkt. Den uppgift som utelämnas eller är oriktig bör avse ett förhållande som är av betydelse för bedömningen av risker för människors hälsa eller miljön.

– Slutligen bör brottsbeteckningen "*Nedskräpning*" i balken ges karaktären av en särskild ansvarsregel.

Brottsbeskrivningarnas närmare utformning behandlas i författningskommentaren.

Vad angår frågan om problemet med otydliga villkor så kan detta komma att avhjälpas genom att regeringen föreslår att det skall inrättas

regionala miljödomstolar, se avsnitt 4.22. De regionala miljödomstolarna skall i sin verksamhet beakta att villkor utformas så att de kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse begåtts och i så fall också kan ligga till grund för påföljder enligt miljöbalkens sanktionssystem.

#### 4.31.3 Kemikaliehantering och sanktioner

**Regeringens förslag:** Den som vid kemikaliehantering med uppsåt eller av grov oaktsamhet underlåter att vidta skyddsåtgärder, produktval eller andra försiktighetsmått som behövs på grund av produkten eller varans inneboende egenskaper för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön skall dömas för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens. Dock ansåg utredningen att produktvalsprincipen inte i något fall skulle vara straffbelagd.

**Remissinstanserna:** *Riksåklagaren, Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Malmö och Linköping, Koncessionsnämnden för miljöskydd samt Länsstyrelsen i Värmland, Uddevalla kommun, Landskrona kommun, Skövde kommun och Göteborg kommunalförbund* anser att det bör övervägas om det inte är tillräckligt med normal oaktsamhet för straffansvar även för brottet Miljöfarlig kemikaliehantering. *Statsåklagarmyndigheten för speciella mål* anser att det bör krävas grov oaktsamhet eller uppsåt även för brotten otillåten miljöverksamhet och försvårande av miljökontroll. *Länsstyrelsen i Malmöhus län och Landskrona kommun* anser att det bör införas en generell straffsanktionering av kraven på att vidta skyddsåtgärder och försiktighetsmått.

*Brottsförebyggande rådet och Uppsala universitet* anser att produktvalsprincipen bör vara straffsanktionerad ifråga om yrkesmässig hantering. *Landskrona och Skövde kommuner* anser att produktvalsprincipen bör vara straffsanktionerad.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalkens allmänna hänsynsregler kan direkt läggas till grund för beslut av tillsynsmyndigheter att utfärda förelägganden om försiktighetsmått och förbud. De skall också beaktas vid tillståndsgivning av domstolar och andra myndigheter i syfte att bidra till uppfyllelsen av miljöbalkens mål. På grund av deras mera oprecisa innehåll är det dock inte lämpligt att generellt göra dem till föremål för direkt straffsanktionering.

När det gäller bl.a. miljöfarlig verksamhet så tillståndsprövas den i stor omfattning. Har den inte tillståndsprövats eller bryter någon mot tillståndsvillkor så kan tillsynsmyndigheterna förelägga (ev. vid vite) om försiktighetsmått eller förbud eller förordna om rättelse. Den som bryter mot tillstånd, villkor eller tillsynsmyndighets påbud kan straffas.

När det gäller kemikaliehantering förekommer det normalt inte någon tillståndsgivning eller att tillsynsmyndigheten meddelat något

föreläggande om försiktighetsmått eller förbud. Det är dock av stor vikt att försiktighetsmått vidtas av verksamhetsutövaren vid kemikaliehantering. Direkt straffsanktionering bör därför ske. För att kriminaliseringen inte skall sträcka sig alltför långt bör den i likhet med i gällande rätt begränsas av att det på den subjektiva sidan skall vara fråga om uppsåt eller grov oaktsamhet.

Vidare har i gällande rätt straffbeläggningen av regeln om att försiktighetsmått skall vidtas (5 § 1 stycket 1 p. LKP) i kemikaliehanteringen vunnit stadga i rättstillämpningen. Det finns enligt Brottsförebyggande rådet flera domar som rör principen och det finns dessutom ett refererat hovrättsavgörande, RH 1992:73, där ett företag som eldat med PCB-bemängd spillolja har dömts till företagsböter på 150 000 kr. Det finns också i annan modern lagstiftning, som avser att skydda medborgarna från viss farlig verksamhet, regler som kriminaliserar mer allmänt hållna aktsamhetsregler, se exempelvis 7 och 21 §§ lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt 6 och 35 §§ strålskyddslagen (1988:220). Regeringen föreslår således att brottet miljöfarlig kemikaliehantering införs. Den som således med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt eller vara som innehåller eller behandlats med en kemisk produkt, utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått som behövs på grund av produkten eller varans inneboende egenskaper för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön skall dömas för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år.

#### 4.31.4 Straffskalor, åtal och preskription

**Regeringens förslag:** Straffen för överträdelser på miljöområdet skall skärpas.

Straffskalan för brott skall för de flesta fallen sträcka sig från böter till fängelse i högst två år.

För miljöbrott motsvarande det som i dag finns i brottsbalken skall liksom i dag finnas en straffskala för grovt brott. Straffet skall vara fängelse lägst sex månader och högst sex år.

För bristfällig miljöinformation och för nedskräpning skall det högsta straffet vara fängelse i ett år.

När det gäller överträdelser av balkens bestämmelser eller av bestämmelser som har meddelats med stöd av balken, som är mindre allvarliga, skall maximistraffet stanna på fängelse i högst sex månader.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksåklagaren* tillstyrker att straffskalan för överträdelser av balkens bestämmelser för de flesta fallen skall sträcka sig från böter till fängelse i högst två år. En översyn bör ske av bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning i

brottsbalken eftersom det är svårt att uppfylla kraven på att det skall styrkas att miljöföreningen inte är av ringa betydelse eller att den förorsakat betydande olägenhet, att förfarandet inte är allmänt vedertaget och slutligen att gärningen inte är försvarlig. I dag ogillas åtal i ett inte obetydligt antal fall på den grunden att gärningen bedöms som ringa. I förslaget saknas dock närmare vägledning om gränsen mellan ringa brott och normalbrott. Påföljderna stannar dessutom ofta vid ett måttligt bötesstraff. I stället för straffrihet för ringa brott förordar Riksåklagaren att en särskild åtalsprövningsregel införs för mindre allvarlig brottslighet. Regeln skulle kunna utformas så att åtal skulle kunna underlätas om sanktionsavgift påförs och åtal inte är påkallat ur allmän synpunkt. *Åklagarmyndigheten i Stockholm* anser att det närmare bör övervägas om det inte bör införas en begränsande åtalsregel istället för bestämmelsen om ansvarsfrihet för ringa brott. *Åklagarmyndigheten i Västerås* anser att för vissa brott bör fängelse normalt följa. Detta gäller t.ex. uppsåtsbrott innebärande uthållande av farliga kemikalier i naturen eller åsidosättande av villkor för ekonomisk vinnings skull. *Brottsförebyggande rådet* anser att domstolarnas straffmätning är alltför mild enligt brottsbalken samt med instämmande från *Uppsala universitet* att det inte bör finnas något större utrymme för straffrihet vid ringa brott än vad som följer av de allmänna reglerna om åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift. *Naturskyddsföreningen* vill höja straffminimum.

**Skälen för regeringens förslag:** I de nu gällande straffbestämmelserna i miljöbalken föreskrivs vitt skilda straffskalor. Maximistraffen varierar från enbart böter till högst två års fängelse. För miljöbrott enligt brottsbalken gäller också en straffskala för grovt brott, som sträcker sig från fängelse i lägst sex månader till högst sex år.

Som regeringen redan anfört inledningsvis föreslås att samtliga straffbestämmelser avseende brott mot bestämmelser i miljöbalken skall i balken samlas i ett kapitel. En sådan samordning av straffbestämmelserna leder till att också gemensamma straffskalor införs för en rad överträdelser som tidigare reglerades i olika lagar.

En utgångspunkt för arbetet med att utforma en miljöbalk är också att göra lagstiftningen till ett mer effektivt instrument till skydd för människors hälsa och miljön. För att uppnå detta är naturligtvis sanktionssystemet av stor betydelse. Straffskalorna för överträdelse av balkens bestämmelser bör därför ha en sådan omfattning och skärpa att de lämnar utrymme för att vid straffmätningen i det enskilda fallet fullt ut beakta det straffvärde som ett åsidosättande av bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön kan ha.

Vid bedömningen av hur strängt straff ett visst brott bör föranleda är flera omständigheter av betydelse. En viktig omständighet är vilket det intresse är som den aktuella straffbestämmelsen är avsedd att skydda. En annan viktig omständighet är i vilken grad detta intresse träds för när genom brottet, dvs. vilken faktisk skada eller risk för skada som brottet innebär. Till dessa två objektiva omständigheter kommer den subjektiva sidan av brottet, dvs. huruvida gärningsmannen handlat uppsåtligt eller av oaktsamhet och i det senare fallet vilken grad av oaktsamhet som förelegat.

Vid bedömningen av överträdelser på miljöområdet bör beaktas att lagstiftningen omfattar intressen av stort skyddsvärde. Bestämmelserna på miljöområdet avser huvudsakligen att skydda sådana fundamentala intressen som våra framtida livsbetingelser, den långsiktiga tillgången till naturresurser samt artrikedomen inom ett område.

Miljöbrott och vållande till miljöstörning regleras i dag i brottsbalken. De är så utformade att det för straffbarhet krävs att skada eller olägenhet uppstått eller att det förelegat risk för detta. Här finns således en direkt koppling mellan brottsbeskrivningen och det intresse som är avsett att skyddas med balken.

Det skyddsvärda intresset ges emellertid i en del av miljöbalkens övriga bestämmelser endast indirekt skydd. Flera av straffbestämmelserna inom miljöretten är nämligen så utformade att straffansvar uppkommer oavsett om någon faktisk skada inträffat eller konkret fara härför förelegat. Det är i dessa fall tillräckligt att en viss bestämmelse har överträtts. Såsom exempel kan nämnas att det enligt miljölagstiftningen är straffbart att driva vissa verksamheter utan tillstånd, även om verksamheten bedrivs på ett sätt som är önskvärt från miljösynpunkt. Istället är det samhällets intresse av att utöva kontroll över sådan verksamhet som typiskt sett kan vara farliga för miljön som i detta fall trätts för när. Att bryta mot nu aktuella bestämmelser har normalt lägre straffvärde än att orsaka betydande skada eller fara för betydande skada på miljön. Det skulle kunna uttryckas så att förfarandet ligger flera led från det egentliga skyddsvärda intresset. Det bör dock uppmärksammas att skyldigheten att fullgöra förprövningsplikten är viktig för respekten för miljöbalkens kontrollsystem. Vid överträdelse av förprövningsplikten är det alltså inte fråga om någon förseelse som är att jämföras med en ordningsförseelse.

I motsats till vad som gäller för t.ex. de flesta brottsbalksbrott föreskrivs inom miljöretten straffansvar för både uppsåtliga och oaktsamma förfaranden i samma bestämmelser och med samma straffskala. Ett brott som skett med uppsåt får emellertid normalt sett anses vara betydligt mer straffvärt än motsvarande gärning begången av oaktsamhet. Detta gäller särskilt om oaktsamheten inte är grov. Ett talande exempel är de skillnader i straff som döms ut om någon har berövat annan livet uppsåtligt – och brottet således rubriceras mord eller dråp – jämfört med den situationen att gärningen skett av oaktsamhet och rubriceras vållande till annans död. Trots att effekten av brottet alltså är exakt densamma döms regelmässigt till väsentligt lindrigare straff i det senare fallet.

Vid ställningstagande till utformningen av en gemensam straffskala för överträdelse av huvuddelen av de från specialstraffrättens område hämtade bestämmelserna i miljöbalken bör således i enlighet med vad tidigare sagts beaktas att de intressen som balken ytterst syftar till att tillvarata är synnerligen skyddsvärda. Detta talar för att maximistraflet bör motsvara de högsta av maximistraffen som i dag gäller för de specialstraffrättsliga bestämmelserna i nuvarande miljölagstiftning, alltså två år fängelse. Att höja maximistraflet ytterligare kan inge betänkligheter med hänsyn till att straffbestämmelserna inte innehåller

något krav på att skada eller konkret fara för skada skall föreligga i det enskilda fallet. Ett högre maximistraff skulle också innebära att straffskalan blev orimligt vidsträckt. Eftersom straffbestämmelserna i enlighet med vad som nyss sagts omfattar även oaktsamma fall, som alltså kan ha ett betydligt mindre straffvärde, bör det lägsta straffet vara böter. Straffskalan för huvuddelen av brotten enligt miljöbalken bör således sträcka sig från böter till fängelse i två år.

För förhållandevis mindre allvarliga brott såsom nedskräpning och bristfällig miljöinformation bör det dock vara tillräckligt med ett högsta straff om ett års fängelse. De förfaranden som omfattas av dessa straffbestämmelser innebär mindre risk för skada av de intressen som balken är avsedd att skydda.

Slutligen finns en grupp av straffbelagda förfaranden som normalt inte motiverar annan påföljd än böter. Det rör sig om t.ex. överträdelse av föreskrifter om allmänhetens uppträdande i vissa skyddade områden. För dessa brott bör maximistraffet vara fängelse i högst sex månader.

För grovt miljöbrott bör liksom i dag finnas en särskild straffskala, där det lägsta straffet är sex månader och det högsta sex år.

Regeringen har övervägt frågan om att införa en särskild straffskala för grova brott även för balkens övriga straffbestämmelser. Av skäl som anförts torde det emellertid kunna komma ifråga att överskrida maximistraffet två års fängelse endast för uppsåtliga brott som vållat en allvarlig skada eller inneburit en konkret fara för en sådan skada. Sådana allvarliga brott torde regelmässigt omfattas av bestämmelsen om miljöbrott (1 §). Någon gång kan brottsbalkens brott om spridande av gift eller smitta (13 kap. 7 §) och förgöring (13 kap. 8 §) bli aktuella. Det torde därför inte finnas något behov av en särskild straffskala för grovt brott såvitt avser andra straffbestämmelser än den tidigare nämnda.

Straffmätning och påföljdsval för brott mot balkens bestämmelser måste liksom i andra sammanhang ske med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Som tidigare anförts kan straffvärdet av en överträdelse variera kraftigt beroende på såväl de objektiva omständigheterna som gärningsmannens uppsåt eller grad av oaktsamhet. Exempel på försvårande omständigheter kan vara att gärningen har begåtts systematiskt, varit omfattande, inneburit vilseledande av myndighet, eller inneburit stora risker för människors hälsa, miljön eller utrotningshotat djur eller växtart.

Vissa gärningar bör liksom idag anses vara av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Ett exempel på sådan gärning inom miljörättens område är att plundra utrotningshotade fåglars bon. Andra exempel är att uppsåtligen hålla ut farliga kemikalier och att uppsåtligen göra sig skyldig till betydande överutsläpp för ekonomisk vinnings skull.

Regeringen gör den bedömningen att i subjektivt hänseende bör i enlighet med vad som tidigare sagts ett uppsåtligt handlande regelmässigt bedömas strängare än ett motsvarande oaktsamt förfarande. Även oaktsamheten måste emellertid graderas. Den som av nonchalans väljer att vara mindre noggrann i sin verksamhet och därmed bryter mot



regelsystemet måste bedömas strängare än den som faktiskt har försökt att rätta sig efter gällande bestämmelser men ändå misslyckats med detta. Likaså måste den bedömas strängt som gör sig skyldig till ett medvetet risktagande.

### *Ringa brott*

I dag gäller beträffande de flesta specialstraffrättsliga bestämmelser på miljöområdet att ansvarsfrihet föreskrivs för ringa fall. Utredningen har föreslagit att denna ordning behålls och att en generell regel om ansvarsfrihet för ringa fall förs in i balken. Vid remissbehandlingen har emellertid bl.a. *Riksåklagaren* påpekat att det saknas vägledning hur gränsdragningen skall ske mellan ringa fall och sådana överträdelse som skall föranleda ansvar. Han har vidare pekat på svårigheterna vid tillämpningen av miljöbrottet i brottsbalken att styrka att en miljöförorenning inte är av ringa betydelse. Riksåklagaren och *Åklagarmyndigheten i Stockholm* har föreslagit att det i stället för en bestämmelse om ringa brott bör införas en särskild åtalsprövningsregel.

Regeringen har mot bakgrund av nu redovisade remissynpunkter övervägt att ta bort ansvarsfriheten för ringa fall. Detta skulle i och för sig understryka vikten av att bestämmelser till skydd för miljön följs. En sådan ordning skulle innebära en betydande nykriminalisering och därmed ökad belastning för polis, åklagare och domstolar. De flesta av straffbestämmelserna avser att säkerställa upprätthållandet av samhällets kontroll över en verksamhet så att inte denna utövas i strid mot intressen som balken är avsedd att skydda. För straffbarhet krävs normalt inte att någon skada eller fara för skada skall ha uppstått, utan regelöverträdelsen som sådan är den enda objektiva förutsättningen för att ett brott skall anses vara för handen. Mot bakgrund härav skulle det i många fall framstå som orimligt om varje regelöverträdelse, hur ringa den än är, skulle leda till straffrättsligt ansvar. Regeringen har i tidigare sammanhang uttalat att kriminalisering som ett instrument för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med stor försiktighet och att rättsväsendet således inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde (prop. 1994/95:23 s.52). Detta resonemang äger naturligtvis giltighet även på miljöområdet. Rättsväsendets resurser bör alltså i första hand användas så att den allvarliga miljöbrottsligheten bekämpas på ett effektivt sätt.

Regeringen anser med hänsyn till vad nu sagts att ansvarsfrihet för ringa fall bör gälla även fortsättningsvis i enlighet med utredningens förslag. En generell regel med denna innebörd bör således integreras i kapitlet med straffbestämmelser. Den generella regeln bör dock inte gälla miljöbrott enligt 1 § eller vållande till miljöstörning i 2 §. Dessa bestämmelser är redan i sig så konstruerade att ringa fall faller utanför det straffbara området. Det resonemang som här följer om gränsen för ringa brott bör emellertid kunna utgöra ledning vid tillämpning av 1 § och 2 §.

Regeringen är emellertid medveten om de svårigheter som kan vara förenade med att dra gränsen för vad som skall anses vara ringa fall och vad som ska föranleda ansvar. Det är av stor vikt att denna prövning sker omsorgsfullt. I praxis finns exempel på fall där domstolen som skäl för att anse ett brott som ringa har anfört att det inte gett upphov till några negativa miljöeffekter, trots att sådana effekter inte varit en förutsättning för straffbarhet. Ett sådant resonemang kan enligt vår mening leda till att ansvarsfrihetsregeln får en alltför vidsträckt tillämpning. Vid bedömningen huruvida en överträdelse är att bedöma som ringa måste gärningen sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. Om någon t.ex. underlåtit att iaktta föreskrifter om att vidta skyddsåtgärder och denna underlåtenhet är direkt förenad med straffansvar saknar det betydelse för bedömningen av om gärningen är ringa huruvida någon faktisk skada eller fara för skada uppkommit genom underlåtenheten. Det intresse som straffansvaret syftar till att ta till vara i exemplet är att föreskrivna skyddsåtgärder vidtas. Överträdelsen kan därför anses vara ringa i objektivt hänseende endast om avvikelserna från den norm som gällt enligt föreskrifterna varit obetydligt.

En sammanvägd bedömning måste alltid göras för att fastställa om en viss överträdelse är att anse som ringa och därför skall falla utanför det straffbara området. Det är regeringens uppfattning att ansvarsfrihet bör komma i fråga endast när gärningen vid en sådan bedömning framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att omedelbart skyddas genom straffansvaret.

### *Åtalsprövning och åtalspreskription*

Regeringens förslag till miljöbalk innebär att ett nytt system med miljöstraffavgifter införs, se avsnitt 4.32.1. Lagrådsremissen innehöll ett förslag om att åtal för en gärning för vilken miljöstraffavgift kan påföras får ske endast om det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Lagrådet föreslog att kravet på särskilda skäl skulle tas bort. Regeringen anser att erfarenheter av systemet med miljöstraffavgifter bör avvaktas innan ställning tas till om en åtalsprövningsregel för införs.

Vad angår åtalspreskription medför redan strafflatituderna i miljöbalken att tiden för åtalspreskription förlängs i avsevärd mån. Det kommer att gälla en preskriptionstid om minst fem år, utom för brotten bristfällig miljöinformation, nedskräpning och brott som i huvudsak är bötesbrott där en tid om två år gäller (35 kap. 1 § brottsbalken). Vid sådana förhållanden och då kravet på att lika fall skall behandlas lika gör sig särskilt starkt gällande inom straffrätten anser regeringen att någon ändring av tiderna för åtalspreskription inte bör ske.

#### 4.31.5 Förverkande

**Regeringens förslag:** En bestämmelse införs i miljöbalken om att förverkande kan ske av djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer vilka har varit föremål för brott.

Dessutom skall värdet och utbyte av brott samt fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott kunna förverkas.

**Utredningens förslag:** Är mera generellt utformat än regeringens.

**Remissinstanserna:** *Åklagarmyndigheterna i Stockholm och Malmö* har tillstyrkt bestämmelsen om förverkade. *Lunds universitet* anser att det grundligare bör övervägas i viken omfattning och för vilka fall förverkanderegler behövs. *Karlskrona kommun* anser att den utökning av förverkandebestämmelserna som föreslås verkar rimlig och anknyter till uppfattningen att brott inte skall löna sig.

**Skälen för regeringens förslag:** I olika miljörättsliga lagar finns föreskrifter om förverkande dels av utbyte av brott, dels av olika slag av egendom som varit föremål för brott, dels i något fall av hjälpmedel vid brott.

Enligt regeringens bedömning behövs det en bestämmelse i balken om förverkande av egendom som varit föremål för brott. Den bör i huvudsak motsvara vad som gäller enligt gällande rätt. En sådan bestämmelse bör således exempelvis kunna omfatta växter och djur – i den mån inte jaktlagstiftningen är tillämplig – som samlats olagligt samt dessutom bl.a. kemiska produkter och biotekniska organismer. Även värdet och utbyte av brott bör kunna förverkas. Krav på uppenbar oskälighet bör ställas för att förverkande inte skall ske. Det är således endast undantagsvis som förverkande inte bör komma i fråga.

För att uppnå överensstämmelse med gällande rätt behövs det också en bestämmelse som gör det möjligt att förverka fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som använts eller medförts vid brott. I författningskommentaren ges exempel på när förverkande skall kunna ske, se avsnitt 5.1.29.

#### 4.32 Miljösanktionsavgifter

##### 4.32.1 Miljösanktionsavgift vid överträdelse av miljöregler och meddelade villkor

**Regeringens förslag:** Tillsynsmyndighet skall påföra näringsidkare en särskild miljösanktionsavgift vid överträdelser av miljöregler och vid överträdelser av tillstånd och villkor som gäller för verksamheten.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser som yttrat sig över miljöskattavgifter är positiva till utredningens förslag, exempelvis Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statskontoret och Lunds universitet samt flera länsstyrelser och kommuner. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Brottsförebyggande rådet anser dock att det föreslagna systemet ter sig ofärdigt samt att analyser och internationella utblickar saknas.

## Bakgrunden till regeringens förslag

### *Gällande bestämmelser om påförande av miljöskyddsavgifter*

Bestämmelserna om miljöskyddsavgift finns i dag i 52-63 §§ miljöskyddslagen (1969:387). Miljöskyddsavgiften infördes den 1 juli 1981 (prop. 1980/81:92, bet. 1980/81:JoU21, rskr. 1980/81:273). Miljöskyddsavgift skall betalas om någon bryter mot visst förbud, åsidosätter vissa föreskrifter, beslut eller villkor som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen och detta leder till ekonomisk fördel. Syftet med miljöskyddsavgiften är enligt lagstiftningens förarbeten att eliminera ekonomisk fördel som överträdelsen kan medföra. Avgiften är tänkt som ett komplement till straffreglerna och ett incitament för verksamhetsutövaren att öka driftsäkerheten och kontrollen av olika processer och reningsanläggningar.

Avgift skall utgå även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller på grund av oaktsamhet.

Ursprungligen krävdes att överträdelsen skulle ha lett till betydande olägenhet. Detta rekvisit togs bort då det efter några år visade sig att det var svårt att styrka att en överträdelse hade inneburit ett allvarligt hot mot miljön eller att kunna koppla faktiskt noterade effekter i miljön till en specifik överträdelse. Skäl för påförande av avgift ansågs föreligga oavsett om skada uppkommit (prop. 1986/87:135, bet. 1986/87:JoU25, rskr. 1986/87:319).

Såväl fysiska som juridiska personer kan påföras miljöskyddsavgift. I ringa fall skall avgift inte påföras.

Miljöskyddsavgift prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd på talan av Naturvårdsverket. Överklagande sker till Vattenöverdomstolen.

### *Erfarenheter av tillämpningen av reglerna om miljöskyddsavgift*

Av Brottsförebyggande rådets rapport *Ambitioner och flaskhalsar* (1990:10), framgår att från det att miljöskyddsavgiften infördes den 1 juli 1981 till mars 1990 har frågan om påförande av miljöskyddsavgift prövats vid åtta tillfällen. Hälften av fallen ledde till påförande av avgift. Beloppen har legat mellan 25 000 kr och 946 660 kr.

Det uppges i rapporten att störningsrekvisitet och villkorens utformning spelat störst roll när det gäller att inte bifalla, alternativt inte väcka, talan om miljöskyddsavgift. Andra frågor i sammanhanget har

varit att beräkna den ekonomiska fördelen. Att ekonomisk fördel har inträffat är en förutsättning för påförande av avgift och måste därför alltid visas. Fördelens storlek är dessutom av betydelse för beräkningen av avgiftsbeloppet. Det finns emellertid möjlighet att bestämma detta skönsmässigt, om den ekonomiska fördelens omfattning svårligen kan beräknas.

Handläggningstiden för ärendena är enligt rapporten förhållandevis lång. Det har tagit i genomsnitt 34 månader från det att överträdelsen ägt rum till dess Naturvårdsverket ingivit ansökan till Koncessionsnämnden. Den genomsnittliga handläggningstiden hos Koncessionsnämnden har varit 13 månader och hos överrätten, i de fall beslutet överklagats, åtta månader.

### *Andra ekonomiska sanktioner av betydelse vid överträdelse av miljöregler*

Sedan reglerna om miljöskyddsavgift trädde i kraft har två nya bestämmelser av betydelse för behovet av en miljöskyddsavgift införts i 36 kap. brottsbalken.

För det första har en möjlighet att förverka ekonomisk fördel vid brott i näringsverksamhet skapats (prop. 1981/82:142, bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Sådant förverkande förutsätter emellertid att uppsåt eller oaktsamhet vid överträdelsen kan styrkas. Förverkanderegeln har ansetts vara subsidiär i förhållande till miljöskyddsavgiften. Den har inte kommit att användas vid miljöbrottslighet.

För det andra kan näringsidkare åläggas företagsbot (prop. 1985/86:23, bet. 1985/86:JuU13, rskr. 1985/86:110). Företagsbot skall åläggas näringsidkare för brott som har begåtts i utövning av näringsverksamhet, om brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Av förarbetena framgår att till brott som är av allvarlig beskaffenhet torde kunna räknas bl.a. gärningar som innebär åsidosättande av viktiga samhällsintressen, exempelvis överträdelser av miljöskyddslagen. Även lagrådet (f.d. regeringsrådet Paulsson) anförde att brott mot miljöskyddslagen i allmänhet borde kunna betraktas som ett åsidosättande av de särskilda skyldigheter som var förenade med verksamheten, vilket enligt denna mening borde vara en förutsättning för företagsbot. I miljöskyddskommitténs huvudbetänkande Miljöbalk (SOU 1993:27) anges emellertid att företagsbot endast sällan har dömts ut för miljöbrott (s.665).

Efter införandet av förverkande och företagsbot har reglerna för miljöskyddsavgift ändrats i viss mån. Det har emellertid inte ansetts finnas skäl att avskaffa miljöskyddsavgiften eller att se över syftet att eliminera ekonomiska fördelar.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen vill understryka att ett väl fungerande sanktionssystem är ett väsentligt led i en reglering som skall kunna utgöra ett effektivt värn för vår miljö. Det finns idag, som redan

har framgått, ett stort antal olika former av sanktioner som kan komma ifråga i samband med överträdelser. Flera av dem har också utformats bl.a. mot bakgrund av behovet av sanktioner på miljöområdet. Förutom miljöskyddsavgiften gäller detta företagsbot och den särskilda regeln i brottsbalken om förverkande vid brott i näringsverksamhet. Trots detta är det uppenbart att de nuvarande sanktionssystemen inte fungerar på avsett sätt.

Den tidigare nämnda rapporten av Brottsförebyggande rådet visar på brister i systemet med miljöskyddsavgifter. Att frågan om påförande av miljöskyddsavgift har kommit upp till prövning i så få fall visar på svårigheterna att tillämpa nuvarande system. Att endast cirka hälften av de prövade fallen lett till påförande understryker att systemet är förenat med begränsningar. Antalet ärenden som gått till prövning efter att det ursprungliga skaderekvisitet togs bort har inte ökat.

Behovet av ett fungerande sanktionssystem kan i princip tillgodoses antingen genom generella reformer som täcker ett större område eller genom speciella sanktionsregler som är anpassade till förhållanden inom ett visst inre område. Från allmänna utgångspunkter är det en fördel med mer generellt utformade regler. Något underlag för överväganden av ändringar av detta slag finns emellertid inte inom ramen för detta lagstiftningsprojekt. I sammanhanget bör dock beaktas det uppdrag som lämnats till Företagsbotsutredningen (1995:06) att utarbeta förslag till ett effektivt sanktionssystem såvitt avser brott inom näringsverksamhet. Utredningens förslag, som kan antas vara av betydelse inte minst på miljöområdet, redovisas i betänkandet Straffansvar för juridiska personer (SOU 1997:127). Betänkandet bereds för närvarande i regeringskansliet.

Det är i dag inte möjligt att bedöma om Företagsbotsutredningens förslag kommer att leda till lagstiftning och i vad mån denna i så fall kommer att kunna tillgodose behovet av effektiva sanktionsregler på miljöområdet. Enligt regeringens uppfattning är det därför nödvändigt att redan i detta sammanhang ta upp frågan om sanktionssystemet på miljöområdet och skapa förutsättningar för en effektivisering av detta. En annan sak är att det är angeläget att de förslag som nu läggs i möjlig mån bör ges en sådan utformning att de utan större svårigheter bör kunna samordnas med sådana ändringar av mer generell karaktär som kan aktualiseras till följd av Företagsbotsutredningens arbete. En viktig faktor är därvid att dubbla sanktionssystem bör undvikas.

Miljöbalksutredningen har föreslagit ett system med möjlighet att belägga olika överträdelser på miljöområdet med sanktionsavgifter. Enligt regeringens bedömning är miljörätten ett område som lämpar sig väl för sådant särskilt avgiftssystem. Det är ett klart avgränsat område. Samhället har ett starkt skyddsbehov gentemot överträdelser. I betydande utsträckning bör det också vara förhållandevis enkelt att finna lämpliga underlag för att fastställa avgifter som kan schabloniseras.

Den nuvarande miljöskyddsavgiftens syfte är som tidigare har framgått att eliminera uppkommen ekonomisk fördel. Att utreda om, och i vilken utsträckning, överträdelser medfört ekonomisk fördel är emellertid ofta förenat med svårigheter. Det är naturligtvis angeläget att det inte skall

löna sig att överträda miljöreglerna, men att lagtekniskt åstadkomma detta har visat sig vara svårt.

Erfarenheterna ger vid handen att systemet med att försöka undanröja en ekonomisk vinst inte är särskilt effektivt. Om avgiften i stället görs om till en repressiv sanktion, finns det inte skäl att vare sig kräva att ekonomisk fördel har uppkommit på grund av överträdelsen för att avgift skall kunna påföras eller att relatera avgiften till den ekonomiska fördelens omfattning. Avgiftens syfte skulle då inte vara vinsteliminierande, utan enbart styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande näringsverksamhet. Det blir i stället fråga om en ren sanktionsavgift vid överträdelser av miljöregler. Remissinstanserna har också varit positiva till en sådan lösning. Bl.a. uttalar Naturvårdsverket att det är rationellt att inte ha något krav på ekonomisk fördel. Regeringen anser också att det leder till ett effektivare sanktionssystem om det inte krävs att ekonomisk vinst kan visas.

I nästa avsnitt redogörs närmare för vilka som kan påföras miljöstraffavgift och vid vilka överträdelser. I avsnitt 4.32.4 tas frågan om beslutsmyndighet upp.

#### 4.32.2 Avgränsningen när miljöstraffavgift skall påföras

**Regeringens förslag:** Den som i näringsverksamhet har överträtt särskilt angivna miljöregler skall påföras miljöstraffavgift. Avgiften skall bygga på strikt ansvar.

Miljöstraffavgift skall påföras när någon

- åsidosätter föreskrifter,
- påbörjar en verksamhet utan att ha fått nödvändigt tillstånd eller gjort nödvändig anmälan, eller
- åsidosätter tillstånd eller särskilda villkor som har föreskrivits för verksamheten.

Avgift skall påföras för de olika slag av överträdelser som regeringen genom föreskrifter har fastställt en avgift för.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Förslaget tillstyrks av flertalet remissinstanser som har yttrat sig över förslaget, exempelvis av *Riksåklagaren* och *Naturvårdsverket*. Även *Koncessionsnämnden* tillstyrker förslaget, men anser att straffavgiften inte skall begränsas till näringsverksamhet. *Brottsförebyggande rådet* anser att det föreligger en risk för godtycke i tillämpningen.

*Vem kan påföras miljöskaktionsavgift?*

Regeringen gör den bedömningen att miljöskaktionsavgiften, precis som gällande miljöskyddsavgift, bör bygga på ett strikt ansvar för att undvika bevissvårigheter. Ett strikt ansvar kan antas bidra till att öka den allmänna noggrannheten. Det föreligger i och för sig inte något formellt hinder mot att alla och envar som överträder de särskilt angivna miljöreglerna kan påföras avgiften. Det är emellertid enligt regeringens bedömning inte rimligt att ålägga var och en ett sådant ansvar för handlingar i det dagliga livet. Vid näringsverksamhet som typiskt sett medför risker för miljön förhåller det sig däremot annorlunda. Då kan det finnas fog för att ställa stränga krav på verksamhetsutövaren. Det får anses ankomma på en näringsidkare att utöva sådan kontroll över verksamheten, att även överträdelser som beror på haverier, misstag från personal och liknande händelser generellt sett skall kunna medföra påförande av en avgift, även om överträdelserna inte skett uppsåtligt och försiktighetsmått har vidtagits. Den konstruktion som miljöskaktionsavgiften föreslås få med schabloniserade avgifter lämpar sig dessutom bättre för näringsverksamhet. Regeringen delar därför inte *Koncessionsnämndens* uppfattning att skaktionsavgiften skall gälla generellt.

Den föreslagna utformningen av miljöskaktionsavgiften är tänkt som en sanktion riktad direkt mot näringsidkaren och som en fordran bland andra i rörelsen. Med denna lösning saknas anledning att, som någon remissinstans föreslår, införa särskilda regler om personligt betalningsansvar om företaget går i konkurs. För att ett sådant ansvar skall kunna åvila någon krävs uppsåt eller grov oaktsamhet och därmed skulle idén om ett strikt ansvar falla. Behovet av de efterfrågade reglerna kommer sannolikt inte heller att vara så stort, eftersom ärenden om miljöskaktionsavgifterna med regeringens förslag kommer att få en förhållandevis snabb handläggning (avsnitt 4.32.4).

*För vilka överträdelser skall miljöskaktionsavgift kunna påföras?*

Vilka överträdelser som är sådana att de lämpar sig för miljöskaktionsavgift är beroende av möjligheten att konstatera överträdelserna, men även andra överväganden som exempelvis vilken styreffekt en avgift kan förväntas få. Detta i sin tur beror på möjligheten att fastställa avgiften till lämpliga belopp.

Regeringen anser att det finns skäl att begränsa de överträdelser för vilka miljöskaktionsavgift skall påföras till

- åsidosättande av föreskrifter
- påbörjande av verksamhet eller vidtagande av åtgärd för vilken anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger utan att anmälan har gjorts eller tillstånd har meddelats



– åsidosättande av tillstånd eller villkor om särskilda försiktighetsmått eller andra begränsningar av verksamheten.

Regeringen föreslår i avsnitt 4.14.3 att miljöfarlig verksamhet i större utsträckning skall kunna regleras genom föreskrifter istället för prövning i det enskilda fallet. En del av de överträdelser som idag skulle avse tillståndet och dess villkor för verksamheten kommer då att avse föreskrifter. Det finns därför skäl att anta att även överträdelser av sådana föreskrifter kommer att tillhöra de mer frekvent förekommande överträdelserna och därför skall omfattas av sanktionsavgifterna. Miljösanktionsavgifter bör emellertid kunna påföras vid överträdelser av alla slags föreskrifter i den mån det anses lämpligt, det kan gälla föreskrifter som rör t.ex. producentansvaret, kemiska produkter, genetiskt modifierade organismer, skydd av områden, djur och växter, m.m.

Kravet på anmälnings- och tillståndsplikt för verksamheter som kan utgöra risker för människors hälsa och miljön är fundamentalt för miljöskyddet. Konsekvenserna av en sådan verksamhet måste utredas och bedömas. Genom villkor för verksamheten kan miljöpåverkan begränsas. Anmälnings- och tillståndskravet fyller emellertid en funktion inte bara i det enskilda fallet. Det är ett sätt för samhället och tillsynsmyndigheterna att få kunskapsunderlag för en mer generell planering i form av strategier, lagstiftningsåtgärder, utfärdande av miljö kvalitetsnormer osv. Det är därför grundläggande att den som avser att bedriva näringsverksamhet fullgör sina förpliktelser att göra anmälan eller ansöka om tillstånd. Möjligheterna till ett snabbt sanktionsförfarande för den som bryter mot sina skyldigheter är ett viktigt styrmedel i detta sammanhang.

Även åsidosättande av villkor bör utgöra en grund för att påföra miljösanktionsavgifter. Detsamma bör gälla åsidosättande av själva tillståndet, eftersom detta kan innehålla begränsningar av produktionsvolymen.

För att de föreslagna miljösanktionsavgifterna skall få avsedd effekt måste föreskrifter, tillstånd och villkor i möjligaste mån utformas med tanke på att de kan utgöra underlag för att besluta om miljösanktionsavgift.

I syfte att avgränsa området för miljösanktionsavgifterna bör, som redan har berörts, möjligheterna att påföra miljösanktionsavgifter begränsas till de slag av överträdelser som regeringen genom föreskrifter har fastställt en avgift för. Detta får i praktiken till följd att de olika typer av överträdelser som kan bli aktuella kommer att preciseras i tariffer med angivande av den aktuella avgiften. Regeringen kan därför inte dela *Brottsförebyggande rådets* synsätt om risker för godtycke vid tillämpningen. Tvärt om ökar med förslaget förutsebarheten vad gäller vilka överträdelser som kan föranleda avgift och hur stor avgiften kommer att bli i det enskilda fallet.

Ett system med tariffer ökar också förutsättningarna för att miljösanktionsavgifterna blir ett effektivt och väl fungerande system genom att det blir lättare att utnyttja möjligheten att påföra avgift. En sådan ordning har också den fördelen att regeringen kan föreskriva att

olika slags överträdelser skall medföra påförande av miljöstraffavgift med hänsyn till vilka överträdelser som det är mest angeläget att förhindra och de resurser som står till buds samt med beaktande av de övriga åtgärder som vidtas för att säkerställa att miljöreglerna följs.

### 4.32.3 Miljöstraffavgiftens storlek

**Regeringens förslag:** Miljöstraffavgiften skall uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor.

Avgiftens storlek i det enskilda fallet skall bestämmas med ledning av tariffer som beslutas av regeringen. Tarifferna skall utformas så att miljöstraffavgiften kommer att stå i proportion till överträdelsens allvar och till betydelsen av den bestämmelse som har överträtts.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har inte uttalat sig i denna fråga. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* anser dock att det högsta belopp som skall kunna påföras skall bestämmas till ett avsevärt högre belopp än föreslagna 500 000 kronor. Även *Åklagarmyndigheten i Västerås*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Brottsförebyggande rådet* är kritiska till den övre beloppsgränsen som de anser är för låg.

### Skälen för regeringens förslag:

#### *Parametrarna*

Som tidigare har framgått är syftet med den nuvarande miljöskyddsavgiften att eliminera ekonomisk fördel som en överträdelse kan medföra. Regeringens förslag däremot utgår emellertid från att en ekonomisk fördel inte skall behöva visas för att miljöstraffavgift skall kunna påföras. Avgiften måste i stället bestämmas med ledning av andra kriterier.

I debatten om straffavgifter har i bland förts fram att till grund för miljöskyddsavgiftens storlek skall läggas den skatt eller avgift som utsläpp eller åtgärder har belagts med. Miljöbalksutredningen avfärdar detta och anför att en skatt eller avgift utgör ett styrmedel med egen effekt vid sidan om villkor eller föreskrifter och är fastställd för att i sig verka styrande. Regeringen står också bakom ett sådant synsätt.

I ett tidigare förslag till miljöbalk av dåvarande regeringen (prop. 1994/95:10), som återkallades av den nuvarande regeringen i regeringens skrivelse (skr. 1994/95:30), anfördes att den i propositionen föreslagna miljöskyddsavgiften skulle bestämmas med utgångspunkt i förhållandena i varje enskilt fall och efter en samlad bedömning av de försvårande och förmildrande omständigheterna. Konstruktionen kritiserades av Lagrådet framför allt för att det inte var möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften skulle bli i det enskilda fallet. Lagrådet föreslog ett

sanktionssystem som utgår från det nuvarande, men med ökade möjligheter att bestämma miljöskyddsavgiften schablonmässigt.

Regeringen anser att det skulle vara en stor fördel om sanktionssystemet kunde förenklas och fastställas på grund av ett något mera schabloniserat system som samtidigt är skäligt och rättssäkert. För att åstadkomma en stark styreffekt är det viktigt att miljösktionsavgift kan påföras frekvent vid överträdelser som i och för sig kan föranleda avgift. Detta bör också kunna ske redan kort tid efter det att överträdelserna har ägt rum. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är enkelt att avgöra med vilket belopp avgiften skall påföras vid varje enskilt tillfälle. Det förhållandet att de slags överträdelser som kan föranleda avgift begränsas ger ökat utrymme att schablonisera avgiftsbeloppen.

Att beakta en mängd olika omständigheter vid fastställandet av miljösktionsavgiftens storlek låter sig inte göras inom ramen för ett förhållandevis schabloniserat system. Tvärtom skulle det i stället kräva ett mycket individuellt system. Att ett sådant system, även om det kan tyckas fördelaktigt från rättvis- och skälighetssynpunkt, inte blir effektivt framgår av det ringa antal ärenden som kunnat föras upp till prövning sedan möjligheten att utdöma miljöskyddsavgift infördes i miljöskyddslagen.

Problemen att bedöma avgiftsbeloppets storlek kan reduceras om variationen av överträdelser som kan föranleda miljösktionsavgift minskar. I föregående avsnitt har redovisats hur dessa överträdelser kan begränsas till tre olika kategorier. Vid bedömningen av vilka avgiftsbelopp som bör fastställas har utredningen ansett att det räcker att beakta två parametrar, nämligen överträdelsernas allvar och betydelsen av den bestämmelse som har överträtts. Inga remissinstanser har haft några invändningar mot detta. Regeringen delar den bedömning som har gjorts.

Med "överträdelsernas allvar" fångas sådant upp som under hur lång tid överträdelserna har pågått (t.ex. kontinuerligt eller vid enstaka tillfällen), överträdelsernas omfattning (t.ex. hur stort ett överutsläpp har varit), den typiska faran som överträdelserna medför (t.ex. hur farligt ett ämne som hanteras utan tillstånd är) samt känsligheten hos den omgivning som påverkas (t.ex. om för höga bullernivåer förekommer vid bostäder eller i ett industriområde). Det är alltså fråga om de objektiva omständigheterna i det slag av överträdelser den aktuella tariffen beskriver. Däremot saknar de subjektiva omständigheterna betydelse.

"Betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser" tar sikte på förhållanden som t.ex. skyddsintresset. Bestämmelser som avser att skydda liv och hälsa får exempelvis anses vara av större betydelse än de som avser att ta tillvara estetiska intressen eller befrämja det rörliga friluftslivet. Att underlåta att söka erforderligt tillstånd kan typiskt sett också förutsättas vara av större betydelse än att inte anmäla en verksamhet som har bedömts inte behöva tillståndsprövas men dock är anmälningspliktig. Överträdelser av vissa bestämmelser är med nödvändighet irreparabla medan effekterna av andra överträdelser kan åtgärdas om rättelse vidtas. Så kan t.ex. vissa utsläpp som skett medföra att en djurart dör ut i vart fall på platsen, men en otillåten anläggning i många fall kan rivas utan att några efterverkningar kvarstår. Det är alltså

### *Beloppsintervallet*

Miljöbalksutredningen har föreslagit att miljöstraffavgiften skall uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor. *Åklagarmyndigheterna i Göteborg och Västerås* samt *Brottsförebyggande rådet* är negativa till begränsningen av det högre beloppet och anser att det skall bestämmas till ett avsevärt högre belopp.

Enligt regeringens mening kan det naturligtvis alltid diskuteras var taket för en avgift som miljöstraffavgiften skall placeras, eller om det över huvud taget skall finnas ett takbelopp. Miljöstraffavgiften är en administrativ avgift som, enligt vad som föreslås nedan, skall beslutas av tillsynsmyndigheterna. Detta utgör enligt regeringens mening skäl för att inte sätta maximibeloppet högre än vad utredningen föreslagit.

Visserligen skulle det vid synnerligen försvårade omständigheter kunna utdömas ett högre belopp av domstol. En av målsättningarna med den föreslagna miljöstraffavgiften är emellertid att den skall vara enkel att tillämpa och minska utrymmet för skönsmässiga bedömningar i det enskilda fallet. En myndighet som överväger att påföra en miljöstraffavgift skall inte i sin bedömning behöva väga in om i stället frågan skall överlämnas till en domstol för utdömande av ett högre belopp för överträdelsen.

Eftersom avgiften skall påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger, bör det finnas en möjlighet att underlåta att påföra en avgift, om det skulle te sig uppenbart oskäligt i det enskilda fallet. Några remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, föreslår att avgiften också bör kunna sättas ned i det enskilda fallet, t.ex. om överträdelsen är ringa. Regeringen anser emellertid att det så långt möjligt bör undvikas att skönsmässiga bedömningar byggs in i systemet. Dessutom bör, som redan har sagts, vid fastställandet av tarifferna sådana omständigheter som överträdelsens allvar beaktas.

### *Tarifferna*

Miljöstraffavgift skall således påföras bara om regeringen genom föreskrifter har fastställt ett belopp för det aktuella slaget av överträdelse. De angivna parametrarna skall ligga till grund för beräkningen av de i tariffen angivna beloppen. Om det är frågan om upprepade överträdelser bör detta också ha betydelse för avgiftens storlek.

I arbetet med att besluta tariffer skall regeringen bestämma vilka överträdelser som skall omfattas av miljöstraffavgift. Det kan göras mot bakgrund av hur vanligt förekommande överträdelsen är, de olägenheter överträdelsen medför och andra faktorer av betydelse för angelägenhetsgraden av att överträdelsen förhindras. Med hjälp av underlag från tillsynsmyndigheterna bör tillräcklig erfarenhet kunna

inhämtas avseende förekomsten av olika överträdelser och effekterna av dessa.

För att tarifferna som regeringen fastställer skall bli effektiva och enkla att tillämpa är det av största vikt att de får en klar och entydig utformning. Det bör klart framgå med vilken periodicitet överträdelserna begås och beloppen beräknas, t.ex. per dygn eller vecka eller som en engångsavgift. Dock är att notera att det maximala beloppet som kan utkrävas i ett beslut om sanktionsavgift är 500 000 kronor. Vid fortlöpande överträdelser som beräknas per tidsenhet kan således i ett och samma beslut påföras högst 500 000 kronor. Ett beslut kan dock följas av ytterligare beslut. Om rättelse inte sker får tillsynsmyndigheten nämligen fatta ett nytt beslut om miljöskningsavgift som avser en annan tidsperiod än den som omfattades av det första beslutet. Tarifferna kan konstrueras så att en högre avgift påförs vid upprepade överträdelser.

Preskriptionstiden bör vara fem år från det överträdelserna skedde. Det överensstämmer med den straffrättsliga regleringen för brott av normalgraden.

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet den 19 december 1996 regeringens uppdrag att efter samråd med bl.a. Miljöbalksutredningen, föreslå mera kompletta bestämmelser med överträdelserlag och tariffer. Verket har i oktober 1997 redovisat detta uppdrag i rapporten 4791 Miljöskningsavgifter. Naturvårdsverkets förslag har överlämnats till Miljöbalksutredningen som i ett kommande betänkande skall lämna förslag till förordning, som skall kunna träda i kraft samtidigt med balken.

### *Några exempel på tariffer*

I det följande skall ges några exempel på vilka slags överträdelser som kan bli aktuella och miljöskningsavgiftens storlek i dessa fall.

Generella föreskrifter innehåller vanligen bestämmelser för att begränsa olägenheter som är frekvent förekommande och för vilka samma regler bör gälla oavsett de särskilda förhållandena i de enskilda fallen. Beträffande vissa föreskrifter kommer det att vara svårt att fastställa om och i vilken omfattning föreskriften har överträtts. Det torde därför vara meningsfullt att förordna om avgift endast för vissa typer av överträdelser.

I den mån föreskrifterna innebär krav på att särskilt angivna skyddsåtgärder skall vidtas, t.ex. att viss teknisk utrustning skall installeras, bör överträdelserna kunna konstateras utan större problem. I sådana fall bör det heller inte medföra några svårigheter för regeringen att fastställa avgiftens storlek. Att föreskriven åtgärd inte vidtas kan lämpligen föranleda att en angiven avgift skall betalas per tidsenhet som verksamheten bedrivs utan att utrustningen installeras. Som exempel kan nämnas föreskrifter om krav på längre gående rening än slamavskiljning från vattentoalett i känsliga områden. Avgiften skulle kunna fastställas till ett visst belopp för varje kvartal som erforderlig reningsutrustning inte installeras.

När det gäller föreskrifter som tar sikte på att förbjuda eller begränsa vissa åtgärder, ibland kanske endast under vissa tidsperioder eller under vissa förutsättningar, kan det vara betydligt svårare att identifiera överträdelsen på ett sådant sätt att ett rimligt avgiftsbelopp kan fastställas. Även om det kan konstateras t.ex. att en lantbrukare har spridit organiskt gödsel, är det ytterst sällan möjligt att avgöra när spridningen skedde, under vilken tid den pågick, vilken mängd som sprids och över vilket område.

Ett annat exempel på överträdelser där det kan vara svårt att fastställa avgiftsbelopp är föreskrifter som reglerar användande av bekämpningsmedel. Under vilken tid, vilka mängder och vilka grödor som har besprutats torde vara mycket svårt att fastställa. I vissa sådana fall får det ändå anses angeläget att miljöstraffavgift kan påföras, t.ex. om det är fråga om en åtgärd som kan förorsaka stora skador eller om det är känt att överträdelser förekommer i stor utsträckning. Regeringen bör då fastställa med vilket belopp miljöstraffavgift skall påföras trots att avgiften i dessa fall blir ett trubbigt instrument. Det är motiverat att i dessa fall föreskriva en relativt hög avgift för att åstadkomma den önskade styrningen. För användande av ett förbjudet preparat bör avgiften kunna ligga på relativt höga belopp beroende på preparatets farlighet oavsett i vilken utsträckning det använts. Används ett preparat för ett ändamål för vilket det inte är tillåtet bör avgiften kunna ligga lägre men i övrigt fastställas enligt samma principer.

Den som påbörjar en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig utan att ha fått tillstånd eller gjort anmälan skall också påföras miljöstraffavgift. Dessa fall torde vara de som är förhållandevis enklast att fastställa avgiftsbelopp för. Olika typer av verksamheter är redan indelade i kategorier med hänsyn till bl.a. den miljöpåverkan de typiskt sett medför. Avgift för underlåtenhet att anmäla verksamhet bör ligga på en förhållandevis låg nivå. Den som påbörjar en verksamhet innan tillstånd erhållits bör kunna påföras en betydligt högre avgift.

Beträffande överträdelser av individuellt bestämda villkor bör det vanligen inte medföra några större problem att fastställa avgiftsbeloppet. T.ex. kan avgiften för den som överträder ett gränsvärde för högsta tillåtna bullernivå utomhus vid bostadsbebyggelse bestämmas till olika belopp beroende på hur mycket den tillåtna bullernivån överskrids. Avgift för överskridande av bullervillkor bör differentieras med hänsyn till vilken typ av område gränsvärdet avser. Även avgift för överutsläpp bör utan större svårighet kunna bestämmas med hänsyn till utsläppets farlighet, kvantitet och recipientens känslighet.

#### 4.32.4 Beslut om påförande av avgift

**Regeringens förslag:** Tillsynsmyndigheten skall som ett led i sin tillsyn pröva frågor om påförande av miljöskaktionsavgift.

Miljöskaktionsavgift skall påföras genom beslut, som gäller som domstols dom.

Beslutet kan överklagas till miljödomstol, men är direkt verkställbart.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* tillstyrker förslaget att tillsynsmyndighet påför avgiften. *Lunds universitet* finner att ordningen med att tillsynsmyndighet skall besluta om miljöskaktionsavgift utan garanti för att juridisk kompetens medverkar, är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. *Svenska Industrieförbundet/Svenska Arbetsgivareföreningen* anser att domstol och inte tillsynsmyndighet bör besluta om miljöskaktionsavgift. Liknande synpunkter framförs av *Grossistförbundet Svensk Handel, Kraftverkföreningen* och *Lantbrukarnas Riksförbund*. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* anser att risken är stor att påförda avgifter inte betalas frivilligt varför tillsynsmyndigheten bör ha möjlighet att använda kvarstadsinstitutet.

#### Skälen för regeringens förslag

##### *Beslutsmyndigheten*

Regeringens uppfattning är att vid bedömningen av hur miljöskaktionsavgifter bör beslutas är en utgångspunkt att domstolsprövning behövs främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade så att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. När det gäller den nu föreslagna konstruktionen av miljöskaktionsavgifter är dessa förhållanden inte för handen. Avgift skall påföras när de objektiva förutsättningarna föreligger utan hänsyn till graden av klandervärdhet och avgiftsbeloppet skall bestämmas enligt en fastställd tariff.

Miljöbalksutredningen har kommit till den slutsatsen att miljöskaktionsavgifterna borde kunna prövas av myndighet. Detta har också i huvudsak godtagits av remissinstanserna. Bl.a. *Naturvårdsverket* finner det rationellt och lämpligt att påförande av avgifterna är en uppgift för myndighet.

Något hinder mot den föreslagna uppbyggnaden av systemet torde heller inte möta enligt Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det krav på domstolsprövning som finns i artikel 6 i konventionen bör vara uppfyllt genom möjligheten att genom överklagande få frågan om skaktionsavgift prövad i miljödomstolen.

Regeringen anser därför att domstolsprövning i första instans inte är påkallad. Lämpliga myndigheter som kan komma ifråga är tillsynsmyndigheterna. Genom att förlägga prövningen till tillsynsmyndigheten får de ytterligare ett verktyg för att säkerställa en effektiv tillsyn och att miljöreglerna efterlevs i syfte att bidra till måluppfyllelsen i miljöbalkens inledande bestämmelser. Tillsynsmyndigheten kan direkt, utan att ärendet behöver gå vidare till någon annan myndighet, vidta åtgärder med anledning av en konstaterad överträdelse. En betydlig effektivitetsvinst bör kunna erhållas, utan risk för rättssäkerheten.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser dock att besluten om miljöstraffavgift har betydande juridiska inslag också med den utformning avgiften har fått enligt förslaget. Om bedömningen inte lämnas till domstol, anser universitetet att medverkan av juridisk kompetens skall tryggas genom förordning.

Även om utrymmet för skönsmässiga bedömningar och andra avvägningar är begränsat erfordras naturligtvis, som universitetet påpekar, en tillfredsställande kompetens vid prövningen av frågor om åläggande av miljöstraffavgift. Detta gäller inte bara kunskaper avseende strikt juridiska frågor utan också beträffande miljö- och teknikfrågor. Genom 26 kap. 6 § bör tillsynsmyndigheterna kunna tillgodose detta kompetenskrav. Lagrummet ger en myndighet som saknar egen relevant kompetens möjlighet att utnyttja en annan myndighets kompetens efter överenskommelse med denna. Så kan t.ex. den nämnd inom en kommun som saknar egen jurist få tillgång till en annan kommuns jurist för att handlägga och besluta en fråga om att påföra miljöstraffavgift. Denna möjlighet eller andra alternativ till juridiskt biträde skall självfallet utnyttjas vid beslutsfattandet.

Självfallet är det i högsta grad önskvärt att ärendet handläggs och beslutas av eller med biträde av en jurist med erfarenhet av domstolsarbete eller liknande ärendehantering i samråd med en tjänsteman som har de tekniska kunskaper som behövs i det aktuella fallet. Det måste åligga tillsynsmyndigheterna själva att tillse och ansvara för att varje enskilt ärende handläggs med den kompetens som ärendet kräver. Långt i från alla ärenden kommer att kräva sådana överväganden att juridisk expertis erfordras. Hela systemet bygger på att tarifferna är utformade så att överträdelserna är väl definierade och avgifternas storlek klart framgår för varje överträdelse.

*Länsrätten i Östergötlands län* pekar på att länsstyrelserna som tillsynsmyndighet har en regional samordnande och uppföljande roll och att det mellan tillsynsmyndigheterna och företagen kan finnas en etablerad kontakt. Det ifrågasätts om det är lämpligt att i en sådan situation ålägga länsstyrelserna att påföra miljöstraffavgifter. Sådana kontaktförhållanden och konfliktsituationer är emellertid inte unika för just dessa fall utan kan självfallet förekomma i alla situationer när tillsynsmyndigheter har befogenheter att meddela förelägganden och beslut. I myndighetsutövningen ligger att vara självständig och oberoende. Det förutsätts att inga ovidkommande hänsyn tas vid beslutsfattandet. Regeringen bedömer därför att det av denna anledning



inte kan anses olämpligt att tillsynsmyndigheterna skall besluta om miljöstraffavgifterna.

Det kan i detta sammanhang dock understrykas att det är viktigt att beslutsmyndigheten klarlägger att förutsättningarna för att påföra straffavgift verkligen föreligger. Det får inte råda någon oklarhet om hur ett villkor kan uppfattas eller hur en föreskrift skall tolkas. Inte heller får mätresultat och motsvarande lämna utrymme för olika värderingar som har betydelse för om överträdelse har skett.

### *Beslutsformen och överklaganden*

Frågor om miljöstraffavgift skulle kunna avgöras genom föreläggande eller beslut. Principen i allmänhet är att ett föreläggande som inte godkänns kan hänskjutas till domstol för prövning. Ett beslut däremot, måste överklagas om den det berör vill ha frågan prövad av domstol.

Alternativet att påföra avgift genom beslut bör innebära en större effektivitet och mindre tidsutdräkt jämfört med om påförande sker genom föreläggande som måste godkännas för att bli gällande. Genom möjligheten att överklaga beslutet till domstol beaktas kravet i Europakonventionen på domstolsprövning av frågor som rör enskildas rätt. Med hänsyn till att miljöstraffavgift endast kan komma ifråga vid överträdelser i näringsverksamhet kan det inte anses oskäligt att det ankommer på den som påförs avgift att agera i de fall denne inte är nöjd med beslutet. Regeringen föreslår därför att avgift får påföras genom beslut som gäller som domstols dom.

De frågor som kan komma upp till domstolsprövning efter överklagande är framför allt huruvida en överträdelse har förekommit och med vilket belopp avgift skall påföras. Med de föreslagna reglerna för hur avgiftens storlek skall bestämmas föreligger inte något utrymme för skönsmåttiga bedömningar. Däremot kan fråga uppkomma om hur överträdelsen skall rubriceras vilket kan ha betydelse för vilken avgift som skall påföras. Att en överträdelse har ägt rum kommer sannolikt vanligen att styrkas genom skriftlig bevisning såsom mätresultat, besiktningsprotokoll etc. Eftersom strikt ansvar gäller finns det inte anledning att bedöma graden av oaktsamhet eller om uppsåt föreligger. Klaganden kan också göra gällande att det är uppenbart oskäligt att avgift påförs.

### *Verkställigheten*

Enligt regeringens synsätt bör ett beslut om miljöstraffavgift vara direkt verkställbart för att överklaganden inte skall ske endast i syfte att skjuta upp betalningsskyldigheten. I de fall då beslutet kommer upp till prövning vid domstol kan nämligen en väsentlig fördröjning av verkställbart beslut från det att överträdelsen skedde förväntas. Betydande räntevinster och liknande ekonomiska fördelar skulle komma

den tillgodo som överklagade för att skjuta på exekutionstiteln. Beslutet bör dock kunna inhiberas av domstolen vid överklagande.

Föreslagna regler bör medföra att en relativt kort tid hinner förflyta från det att en överträdelse konstateras till dess beslut om miljöstraffavgift verkställs. Risken för att den betalningsskyldige under denna tid vidtar åtgärder för att undandra medel får anses vara liten. Regeringen anser därför att det med föreslagna regler, till skillnad mot gällande rätt, inte föreligger något behov av kvarstad. Det är för övrigt inte heller sannolikt att ett sådant agerande skulle förekomma annat än i samband med uppsåtliga överträdelser.

### 4.33 Ersättning vid ingripanden av det allmänna

#### 4.33.1 Principer för ersättning enligt miljöbalken

**Regeringens förslag:** Miljöbalken skall innehålla regler om ersättning vid beslut om nationalpark, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde, vattenskyddsområde samt föreläggande och förbud enligt den s.k. samrådsparagrafen. Innebär ett sådant beslut att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras betalas ersättning för intrånget.

Ersättning betalas vidare vid vissa undersökningar och vid föreläggande om stängselgenombrott m.m.

Ersättning skall normalt inte betalas vid plantering av skog på jordbruksmark. När en jordbrukare hindras från att lägga om traditionell jordbruksproduktion till odling av energiskog skall jordbrukaren däremot kunna ha rätt till ersättning.

Ersättning för mindre skador och ersättning för intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall inte betalas.

Miljöbalken skall inte innehålla regler som medger rätt till ersättning om avslag meddelas på ansökan om tillstånd till täktverksamhet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna framför inte några invändningar mot de ersättningsregler som utredningen har föreslagit. De flesta remissinstanserna godtar också att belopp upp till den s.k. kvalifikationsgränsen avräknas vid bestämmande av intrångsersättning. Kritiska synpunkter har dock framförts av *Jordens vänner* som anser att ersättningsreglerna är för långtgående. Vidare menar *Juridiska fakultetsnämnden, Uppsala universitet* att ersättningsreglerna är för statiska eftersom inget utrymme ges för att låta det allmänna intressets tyngd påverka ersättningsrätten. Samma synpunkt framförs av universitetets *Centrum för biologisk mångfald*.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och i Skaraborgs län* föreslår att en legaldefinition av begreppet "pågående markanvändning avsevärt försvåras" införs i balken och *Länsstyrelsen i Kalmar län* samt i någon mån även *Nordiska förbundet för kulturlandskap* förordar en återgång till

de ersättningsprinciper som gällde före 1987 års ändringar i naturvårdslagen. *Skogsstyrelsen* har invändningar mot utredningens resonemang om "pågående markanvändning" och anser bl.a. att täkt för rimliga husbehov och för byggande av skogsbilväg samt anläggning av skog på nedlagd jordbruksmark bör betraktas som pågående markanvändning. I samma riktning och ännu lite längre går synpunkter som framförs av *Skogsindustrierna*. *Lantmäteriverket* och *Sundsvalls kommun* anför också synpunkter av denna innebörd.

*Kammarkollegiet* avstyrker förslaget att belopp upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid bestämmande av intrångsersättning med motiveringen att de ekonomiska fördelarna av förslaget inte överväger utrednings- och rättegångskostnaderna. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Skogsägarnas Riksförbund* framför liknande synpunkter.

## Bakgrund

Regeringen vill här peka på att det för frågan om rätt till ersättning vid ingrepp i markanvändningen främst är naturvårdslagens och i någon mån vattenlagens regler som är av störst intresse i gällande rätt. Naturvårdslagens regler fick sin huvudsakliga utformning år 1972 i samband med att riksdagen antog riktlinjer för hushållningen med mark och vatten (prop. 1972:111 bil. 2 och 3, CU 35, rskr. 348). Bestämmelserna ändrades så att de skulle stämma bättre med den nya expropriationslagen och ersättningsmöjligheterna begränsades avsevärt. I motiven uttalades bl.a. att inga principiella skäl talar för att samhället skall ersätta värden på grund av förväntningar om ändrad markanvändning. I lagen avspeglas detta genom att ersättning i princip endast utgår om pågående markanvändning avsevärt försvåras eller om mark tas i anspråk. Uttrycket "avsevärt försvåras" innebär att det skall vara fråga om ett någorlunda kvalificerat intrång.

Under första hälften av 1970-talet begränsades rätten till ersättning enligt naturvårdslagen ännu mera, bl.a. upphävdes statens ersättningsskyldighet vid vägrat tillstånd till täktverksamhet (prop. 1973:101, CU 1973:21, rskr. 1973:219). Tillkomsten av plan- och bygglagen år 1987 medförde ändringar igen i naturvårdslagens bestämmelser om ersättning (prop. 1985/86:90, bet. 1985/86:BoU4, rskr. 1986/87:126). Kravet på att det skulle vara fråga om ett någorlunda kvalificerat intrång bibehölls men intrånget skulle nu relateras till "berörd del" av fastigheten, dvs. vanligtvis ett mindre område än förut.

Inom plan-, fastighets- och miljörätten har i huvudsak två typer av regler knutits till att "pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet". Denna effekt utgör enligt den ena regeltypen grund för ersättning när det allmänna inskränker användningen av en fastighet. Den andra regeltypen sätter gräns för hur långtgående restriktioner det allmänna får lägga på en fastighet. Bland de lagar som skall samordnas i miljöbalken används uttrycket i naturvårdslagen,

vattenlagen och lagen om skötsel av jordbruksmark. Här tas främst den första regeltypen upp.

Om föreskrifter för naturreservat medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, eller att mark tas i anspråk, har fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av staten för skada (8, 9 och 26 §§ naturvårdslagen). Ersättning kan också utgå vid inskränkning av bl.a. renskötselrätt inom nationalpark, vid beslut om naturminne och vid förbud att utföra vissa arbetsföretag (5, 13, 20 och 21 §§ samma lag).

Om ett område avsätts som naturvårdsområde får åtgärderna inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Inte heller får ett föreläggande om s.k. samrådsföretag vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras (19 § resp. 20 § naturvårdslagen).

I fråga om ersättning och inlösen enligt naturvårdslagen gäller expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar i den mån inte avvikande bestämmelser finns i naturvårdslagen.

Enligt 19 kap. 7 § vattenlagen skall ersättning betalas om föreskrifter för ett vattenskyddsområde medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Liknande ersättningsfall kan aktualiseras enligt 2 kap. 9 § vattenlagen vid föreläggande att avstå vatten vid torka och enligt 9 kap. 12 § samma lag vid omprövning av villkor för tillstånd till vattenföretag, där omprövningen medför förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning. Vattenlagen innehåller inte någon hänvisning till expropriationslagen utan har i stället fullständiga ersättnings- och inlösenbestämmelser som har stora likheter med expropriationslagens regler.

Reglerna om ersättning i naturvårdslagen (och expropriationslagen) samt vattenlagen bygger på de principer om ersättning för skada som gäller inom den allmänna skadeståndsrätten. En ekonomiskt beräkningsbar skada skall ha inträffat och affektionsvärden ersätts inte. Orsakssamband fordras mellan ingreppet och skadan och detta samband skall vara adekvat, dvs. skadan skall vara någorlunda typisk till sin art, någorlunda förutsebar och inte alltför avlägsen.

Skadans storlek beräknas i princip på samma sätt som inom den allmänna skadeståndsrätten. Det innebär att den skadelidandes ekonomiska situation skall jämföras med hur den skulle ha varit om någon skada inte hade inträffat. Stora skillnader finns dock jämfört med den allmänna skadeståndsrätten beträffande ersättningens bestämmande.

Ersättningsreglerna medger inte ersättning för s.k. förväntningsvärden, dvs. värden som inte har skapats av fastighetsägaren själv utan som har uppstått till följd av förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Förklaringen till detta finns i 1972 års expropriationslagstiftning. Enligt denna är det fastighetsägaren som skall visa att viss värdestegring saknar samband med kommande markanvändning. Lagstiftningen innebär att en s.k. presumtionsregel föreligger. Markersättningsutredningen har i betänkandet Presumtionsregeln i expropriationslagen (SOU 1996:45) föreslagit att regeln skall ändras så att den

som exproprierar skall bevisa att värdeökningen beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Utredningens förslag är under beredning i regeringskansliet.

I de fall mark löses in eller i annat fall tas i anspråk av det allmänna tillämpas expropriationslagens ersättningsregler. Då gäller inte kravet att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Grundprincipen är att sakägarens förmögenhetsställning efter expropriationen bör vara densamma som om någon expropriation inte ägt rum.

När markägare eller andra rättighetshavare i andra fall hindras att använda marken på ekonomiskt lämpligaste sätt, föreligger enligt huvudregeln rätt till ersättning för den förlust som ingreppet medför. Även i dessa fall skall expropriationsrättsliga grunder tillämpas. Som framgått fordras därutöver att föreskrifterna eller förbuden avsevärt försvåras pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten.

I samband med att den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) införlivades med svensk rätt ändrades bl.a. grundlagsbestämmelsen om egendomsskydd i 2 kap. 18 § regeringsformen (RF) från och med den 1 januari 1995. Enligt paragrafens tidigare lydelse skulle varje medborgare, vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande, vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag. Genom grundlagsändringen kom rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader att framgå av regeringsformen. I 2 kap. 18 § andra stycket anges således nu att ersättning skall vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Liksom förut innehåller paragrafen att ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag. I grundlagsparagrafen har alltså införts samma uttryck som sedan länge används i t.ex. planlagstiftningen och naturvårdslagen. I propositionen med förslag till grundlagsändringen underströk regeringen att då rätten till ersättning vid vissa rådighetsinskränkningar nu gavs ett grundlagsskydd skulle det inte innebära att ersättningsrätten utvidgas i förhållande till gällande ersättningsregler.

**Skälen för regeringens förslag:** När det gäller bevarandet av skyddsvärda naturområden m.m. har riksdagen betonat vikten av att åstadkomma en lämplig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret mellan samhället och den enskilde. Riksdagen har framhållit att ökade kunskaper visar att ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden inte får begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösenersättningar. I anslutning till detta har riksdagen uttalat att en princip bör utformas, parallell med den s.k. PPP-principen (Polluter Pays Principle), där förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och som inte förutsätter statliga bidrag (bet. 1990/91:JoU30 s. 255). Att utforma en

princip helt enligt denna linje är idag förenat med vissa problem. Genom att huvudprinciperna för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar numera anges i grundlag är utrymmet snävt för en principiellt ändrad syn på ersättningsfrågorna. Vidare kan hävdas att då alla har ansvar för att bevara biologisk mångfald etc. så skall även det ekonomiska ansvaret delas av alla. Med detta synsätt fordras alltså regler enligt vilka samhället till en viss grad kompenserar markägare och andra rättighetsinnehavare för intrång som grundas på miljöskäl. Grunderna för de ersättningsregler som gäller idag kan delvis beskrivas på detta sätt. När dessa regler nu förs in i miljöbalken finner regeringen anledning att anföra följande.

### *Pågående markanvändning*

För ersättning förutsätts som sagt att pågående markanvändning påverkas av det intrång som ett förbud eller en föreskrift innebär. Trots att uttrycket "pågående markanvändning" funnits i lagspråket sedan mer än tjugo år råder viss tvekan om uttryckets innebörd.

Enligt huvudregeln utgår ersättning för förlust som ingreppet har medfört om en pågående markanvändning har försvårats på visst sätt. Den skada en ägare eller annan rättighetshavare lider genom att inte i framtiden ha möjlighet att utnyttja marken på annat sätt än tidigare, dvs. bortfall av förväntningar, ersätts inte. Det handlar då inte om pågående markanvändning, utan ändrad markanvändning. Regeln är således knuten till pågående markanvändning i stället för tillåten markanvändning (jfr 4 kap. 3 § expropriationslagen).

Begreppet pågående markanvändning borde, enligt motiven, ges en relativt generös tillämpning. Markägare som genom föreskrifter eller beslut enligt naturvårdslagen hindras från att vidta en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning borde få ersättning (prop. 1972:111, bil. 2 s. 334). Frågan hur gränsen skulle dras kunde enligt departementschefen inte besvaras entydigt och bedömningen måste ske från fall till fall och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Hänsyn skulle tas bl.a. till det allmännas syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder, på det sätt som denna kom till uttryck i jord- eller skogsbrukspolitisk lagstiftning eller på annat sätt. Eftersom dessa motivuttalanden torde vara aktuella ännu är det inte aktuellt att införa en legaldefinition av det slag som vissa remissinstanser begärt.

En fastighetsägare torde under inga förhållanden vara berättigad till ersättning därför att en föreskrift eller ett beslut enligt naturvårdslagen hindrat att fastigheten används för annan slags näringsverksamhet. Om ett förfarande är generellt tillståndspliktigt, t.ex. att utföra en koncessionspliktig anläggning för uppfödning av svin, kan utgångspunkten vara att det innebär ändring i pågående markanvändning. Ersättning skulle därför inte utgå om åtgärden förbjuds enligt naturvårdslagen (prop. 1972:111 bil. 2, s. 333 f).

Vid tillkomsten av plan- och bygglagen gjorde bostadsutskottet vissa uttalanden om vad som borde anses som pågående markanvändning (bet. BoU 1986/87:1, s. 146). Hit räknade utskottet sådant som framstår som naturliga drifts- eller rationaliseringsåtgärder, t.ex. avverkning i olika former och markberedning för att främja tillväxten hos ny skog och plantering.

Inom miljörätten finns bestämmelser om aktsamhetskrav vid utövandet av verksamhet, användningen av mark etc. Reglerna kallas normalt aktsamhetsregler, hänsynsregler eller tillåtlighetsregler. Sådana bestämmelser finns i dag i bl.a. 4–7 §§ miljöskyddslagen och 3 kap. vattenlagen. Miljöbalken kommer att innehålla förhållandevis långtgående hänsynsregler. En verksamhetsutövare skall iaktta dessa regler på eget initiativ och ansvar. Tillsynsmyndigheter kan direkt ingripa med stöd av hänsynsreglerna för att kräva rättelse och reglerna skall ligga till grund för villkor vid domstolars och andra myndigheters tillståndsprovningar och omprovningar av tillstånd.

En underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs. Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att följa hänsynsreglerna, oavsett om myndigheten ingriper eller inte.

Denna begränsning gäller redan i dag. Det kan utläsas bl.a. av förarbetena till vattenlagen. I det lagförslag som remitterades till Lagrådet föreslogs att det uttryckligen skulle framgå av lagtexten att ersättning vid vattenskyddsområden inte utgår för sådan begränsning i rätten att förfoga över fastighet som följer av aktsamhetsregeln i 19 kap. 1 § eller motsvarande bestämmelse i annan lag, exempelvis 5 § miljöskyddslagen (prop. 1981/82:130, s. 249). Lagrådet ansåg emellertid att en sådan bestämmelse var onödig (a. prop. s. 362). Att ersättning inte skall utgå i sådana fall torde, enligt Lagrådet, gälla utan att uttrycklig föreskrift meddelas om detta. I slutprotokollet godtogs Lagrådets anmärkning.

Ibland sker ingripanden från det allmänna sedan ny kunskap eller nya problem har framkommit. Hänsynsreglerna syftar till att möta även nyupptäckta hot. Inte heller i dessa situationer har därför verksamhetsutövaren rätt till ersättning för att han tvingas följa gällande regler.

Det resonemang om lagenlighet som nyss förts har knutits till uttrycket pågående markanvändning. Om lagenligheten i stället knyts till uttrycket "avsevärt försvåras" betyder det att en markanvändning aldrig kan anses försvårad så länge det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren skall följa en hänsynsregel.

Den begränsning av rätten till ersättning som nu diskuteras får i första hand betydelse vid ingripanden mot icke tillståndsgivna verksamheter. Vid tillståndsgiven verksamhet innebär ofta bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan att hänsynsreglerna inte behöver iakttas i vidare mån än som följer av tillståndet. Tillståndet ger alltså en viss trygghet. Den tillståndshavare som följer villkoren behöver normalt inte

frukta att det allmänna ställer ytterligare krav med stöd av hänsynsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen.

Ett tillstånd ger dock inte trygghet i all framtid. Tillstånd kan av miljö- och säkerhetsskäl tidsbegränsas. Användandet av tidsbegränsade tillstånd kommer att bli vanligare enligt miljöbalken, bl.a. med hänsyn till vad som gäller på EG-rättens område. En verksamhetsutövare med ett tidsbegränsat tillstånd kan givetvis inte få ersättning om nytt tillstånd vägras av de skäl som föranlett tidsbegränsningen.

För icke tidsbegränsade tillstånd finns normalt bestämmelser om att tillstånden kan återkallas och att villkoren kan omprövas. Inte heller i sådana fall skall ersättning utgå. Detta hänger samman med att tillståndet bygger på förutsättningen att ytterligare krav kan ställas vid ett framtida omprövningsförfarande. Tillståndet innehåller alltså en begränsning. När det återkallas grundas detta på att verksamheten inte längre bör vara tillåten, eftersom den inte uppfyller gällande regler. När ytterligare eller ändrade villkor meddelas grundas dessa normalt på de hänsynskrav som gäller. Omprövningsmyndighetens ingripande sker alltså på den grunden att verksamheten strider mot gällande hänsynsregler och en förutsättning i tillståndet är att sådana ingripanden får ske. Av principen att ersättning förutsätter att markanvändningen är lagenlig följer att ersättning inte heller skall utgå i dessa fall.

Kravet på lagenlighet betyder också att det allmänna utan ersättningsskyldighet kan ingripa mot en verksamhet som bedrivs utan erforderligt tillstånd. Detsamma gäller ingripande mot en verksamhet som bedrivs i strid med givet tillstånd. Om det allmänna i ett sådant fall förbjuder fortsatt verksamhet skall tillståndshavaren naturligtvis inte med framgång kunna hävda att förbudet är en sådan inskränkning som berättigar till ersättning.

### *Skogsplantering och odling av energiskog på jordbruksmark*

En omdiskuterad fråga är om skogsplantering och odling av energiskog på jordbruksmark är att anse som pågående eller ändrad markanvändning. Frågan har betydelse för om ersättning skall utgå exempelvis när planteringen förbjuds med stöd av nuvarande 20 § naturvårdslagen. Riksdagen har hänvisat till växlande praxis och påtalat att rådande osäkerhet beträffande tolkningen av begreppet pågående markanvändning är otillfredsställande. Enligt tillkännagivanden (1993/94:JoU 9, rskr. 1993/94:87 och 1994/95:KU30 jämte JoU3y, rskr. 1994/95:370) bör regeringen återkomma till riksdagen med ett klarläggande för att åstadkomma önskvärd enhetlighet i rätts-tillämpningen.

När det gäller skogsplantering på jordbruksmark finner regeringen för sin del att vad som redovisats nyss beträffande pågående markanvändning alltjämt bör vara vägledande för vad som skall avses med detta uttryck. Vad som skiljer skogsbruk från jordbruk är främst de långa omloppstiderna inom den förstnämnda brukningsformen. Skogsbruk bedrivs också med utgångspunkten att brukningsmetoderna skall så



långt som möjligt efterlikna skogsekosystemens naturliga processer. Dessa skillnader ger i sig så skilda förutsättningar för de två näringarna att de för närvarande regleras genom olika lagstiftning. Myndighetsansvaret ligger också hos skilda sektorsmyndigheter. Respektive verksamhet skiljer sig åt även på andra sätt, exempelvis i fråga om användningen av gödsel och bekämpningsmedel. En uppenbar olikhet mellan näringarna är också deras påverkan på landskapsbilden. I sammanhanget kan också noteras att Regeringsrätten i ett fall som gällde fråga om förutsättningar för förbud enligt 20 § naturvårdslagen mot plantering av björkskog på jordbruksmark har uttalat sig beträffande tolkningen av begreppet pågående markanvändning (RÅ 1996 ref. 56). Regeringsrätten fann att det är mycket som talar för att en plantering av björkskog på tidigare åkermark inte skulle vara att anse som ett led i pågående markanvändning och att brukaren sannolikt inte skulle vara berättigad till ersättning om ett förbud mot skogsplantering skulle bli bestående.

Regeringen konstaterar mot bakgrund av det som nu har sagts att skogsplantering på jordbruksmark inte kan anses som pågående markanvändning. Denna bedömning stämmer också överens med 1994 års miljöbalksförslag som i den delen inte föranledde någon erinran från av Lagrådet, jfr prop. 1994/95:10 s. 255.

Beträffande energiskogsodling, som förekommer i Sverige sedan 1960-talet, gjorde Miljöbalksutredningen den bedömningen att det är jordbruk, dvs. pågående markanvändning. Erfarenheten visar att energiskog, främst snabbväxande pil och andra videarter (*Salix*), växer bäst på god jordbruksmark och att odlingsgränsen går vid Dalälven. Bestånden anläggs genom plantering av omkring 20 000 sticklingar (20–25 cm långa stambitar) per hektar. Gödsel används i stor omfattning. Efter tre till fem år sker skörd. Bestånden är då sex till åtta meter höga. Stubbarna skjuter därefter nya skott. Man räknar med att en plantering ger ett tiotal skördar och att nyplantering behöver ske efter 20–30 år.

Vid sin bedömning har Miljöbalksutredningen hänvisat till motivuttalanden om vad som är pågående eller ändrad markanvändning samt strukit under att stor vikt bör fästas vid den jordbrukspolitik som förs i dag. Utredningen har vidare pekat på ett uttalande i prop. 1986/87:122 där dåvarande jordbruksministern förklarat att energiskogsodling bör betraktas som en jordbruksgröda (a. prop. s. 30). Slutligen har utredningen hänvisat till att energiskog i EG:s jordbrukspolitik betraktas som en jordbruksgröda och att energiskogsodling berättigar till jordbruksstöd.

Regeringen konstaterar liksom utredningen att tiden mellan skördarna normalt blir längre vid odling av energiskog än i traditionellt jordbruk. Omloppstiden är ändå så pass kort att likheten med traditionellt jordbruk är betydligt större än med traditionellt skogsbruk. Regeringen anser således, i likhet med utredningen, att övervägande skäl talar för att betrakta odling av energiskog som jordbruk. Det betyder att en övergång från exempelvis livsmedelsproduktion till energiskogsodling skall ses som en åtgärd i en pågående markanvändning.

### *Husbehovstäkt*

En annan fråga som bl.a. remissvaren ger anledning att diskutera är om det kan betraktas som pågående markanvändning att starta en husbehovstäkt.

I tidigare avsnitt har redogjorts för den tillståndsplikt som gäller för täkter idag. I konsekvens med uttalandet att en åtgärd som fordrar tillstånd normalt innebär ändrad markanvändning betalas inte ersättning vid vägrat tillstånd till täkt. Som motiv för att avskaffa statens ersättningsskyldighet vid vägrat tillstånd till täktverksamhet angavs att det stämmer mindre väl med rättsuppfattningen att markägaren skall kunna få ersättning för att han inte får använda sin egendom på ett sätt som är till skada för andra människor och samhället i dess helhet (prop. 1973:101, s. 26 f).

I gällande rätt är s.k. husbehovstäkter inte tillståndspliktiga. Som framgår av avsnitt 4.17.1 kommer miljöbalken att ge möjlighet att införa tillståndsplikt även för sådana täkter. Frågan uppkommer då om ersättning skall betalas till den fastighetsägare som vägras tillstånd. Svaret är beroende av om det är pågående eller ändrad markanvändning att starta en husbehovstäkt.

Tillståndsplikt är alltså en presumtion för att ett förfarande utgör ändrad markanvändning. Redan på grund av detta uttalande talar mycket för att det inte är pågående markanvändning att öppna en husbehovstäkt. Till detta skall läggas att marken vid täkt används på ett helt nytt sätt. En verksamhet kan normalt inte kallas för pågående markanvändning om den aldrig tidigare har förekommit.

Det förhållande att täkten är tillståndspliktig tillsammans med det faktum att marken vid täkt används på ett helt nytt sätt leder alltså till slutsatsen att det är ändrad markanvändning att starta en täkt för husbehov.

En redan öppnad husbehovstäkt inom ramen för t.ex. jordbruksverksamhet bör kunna betraktas som ett led i en pågående markanvändning om uttag sker kontinuerligt ur täkten. Om täkten utvidgas, och därvid t.ex. skogsmark tas i anspråk, bör utvidgningen dock kunna göras tillståndspliktig i enlighet med de riktlinjer som gäller för balkens regler i denna del.

### *Uttrycken "avsevärt försvåras" och "berörd del av en fastighet"*

För att avgöra om pågående markanvändning avsevärt försvåras är det av betydelse att bestämma omfattningen av den enhet till vilken intrånget relateras. Även ett förhållandevis litet intrång kan, om det relateras enbart till det omedelbart berörda området, anses avsevärt försvåra användningen av detta. Ställs däremot samma intrång i relation till ett

större område, exempelvis den fastighet som berörs, är det tänkbart att intrånget inte anses vara avsevärt.

Tidigare har nämnts att denna fråga kom att behandlas i samband med införandet av plan- och bygglagen år 1987. Intrånget skulle enligt ett tillägg av Bostadsutskottet relateras till "berörd del" av fastigheten, dvs. ett mindre område än tidigare. Förut hade huvudregeln varit att registerfastigheten skulle vara utgångspunkt.

Beträffande uttrycket "berörd del" av en fastighet uttalade utskottet att den enhet med vilken skadan skall jämföras i fråga om skogsbruket bör vara en behandlingsenhet, dvs. ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd, som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt. Vad som utgör ett bestånd skulle därvid bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder (bet. 1986/87:BoU1, s. 150). I storskogsbruket kan detta innebära att mindre områden med avvikande skogsbestånd förs till angränsande bestånd. Det blir då inte fråga om att göra en strikt biologisk indelning. Inte heller för jordbrukets vidkommande borde enligt utskottet komma ifråga ett så vitt begrepp som hela brukningsenheten. Med berörd del skall här istället närmast avses det åkerskifte eller den äng som framstår som en brukningsmässigt avgränsad del (a. bet. s. 151).

Sedan storleken på den berörda delen bestämts skall avgöras vilka intrång som får tålas utan ersättning, dvs. var den s.k. kvalifikationsgränsen går. Enligt lagtexten krävs att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Då skall skador genom andra liknande ingrepp på samma del av fastigheten under en tioårsperiod beaktas enligt s.k. ackumuleringsregler i 27 a § naturvårdslagen och 19 kap. 7 § femte stycket vattenlagen.

För att ersättning skall utgå krävs enligt motiven till 1972 års lagstiftning att det är fråga om ett någorlunda kvalificerat intrång. Departementschefen anförde att ett bagatellartat intrång inte bör grunda någon ersättningsrätt mot det allmänna (prop. 1972:111, bil. 2 s. 332 och 335).

Innan uttrycket "inom berörd del av fastigheten" infördes utvecklade Högsta domstolen innebörden av vad som menas med avsevärt intrång i ett par fall som avsåg avverkningsförbud (NJA 1981 s. 351 I och II). Avgörandena är fortfarande av visst intresse. Domstolen uttalade att det avgörande var förhållandet till den ekonomiska bärkraften hos den enhet till vilken skadan relaterades och att skadan mätt i absoluta tal inte fick vara obetydlig. Beträktningsättet skulle vara relativt och omständligheterna i det särskilda fallet avgörande. Något bestämt procenttal kunde därför inte fastställas generellt. I de behandlade fallen fann domstolen att gränsen gick omkring 10 %.

Vid 1987 års lagstiftning anförde Bostadsutskottet beträffande kvalifikationsgränsen att den grundläggande principen bör vara att skada för en fastighetsägare genom beslut av offentliga organ skall ersättas. Var och en fick dock enligt utskottet anses skyldig att ta en viss hänsyn till sin omgivning. Berörda markägare och rättighetshavare skulle vara skyldiga att tåla ett visst mått av intrång i sina rättigheter, när intrånget sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Alla

rådighetsinskränkningar kunde därför enligt utskottet inte kompenseras. Utskottet påpekade bl.a. att de skötselregler som gäller för jord- och skogsbruk innebär att markägare och rättighetshavare av hänsyn till allmänna natur- och miljövårdsintressen måste hålla skog och jordbruksmark i ett visst skick, utan att de för den skull kan göra anspråk på ersättning (bet. 1986/87:BoU1 s. 138). I samband med resonemanget ovan om lagenlig markanvändning har detta setts som en begränsning av uttrycket pågående markanvändning.

I samma lagstiftningsärende hade Lagrådet funnit att en kvalifikationsgräns om 10 % inte kunde vara oförenlig med vad som i tidigare lagstiftning och praxis ansetts godtagbart (prop. 1985/86:1, bil., s. 217 f). Bostadsutskottet ville dock inte ange någon fast procentsats, men uttalade att 10 % inom berörd del av fastigheten får anses vara den högsta nivå av intrång som i något fall behöver accepteras utan att ersättning betalas. Denna gräns skulle gälla om den berörda delen representerar ett i pengar litet belopp. Utskottet uttalade vidare att om den berörda delen representerar ett högt värde, är det en i relativa tal väsentligt mindre värdenedsättning fastighetsägaren behöver tåla. Ett för ägaren i absoluta tal stort belopp kunde enligt utskottet aldrig vara bagatellartat. Det relativa betraktelsesättet sades innebära att ersättningströskeln i absoluta belopp låg högre för ett skogsbolag än för en liten skogsägare (bet. 1986/87:BoU1, s. 150).

Från rättstillämpningen kan nämnas några fall där en hovrätt har funnit att intrånget i absoluta tal inte fick överskrida 8 782 kr i 1990 års penningvärde (Hovrättens för Övre Norrland domar 1989-01-26, DT 1003, och 1990-01-30, DT 1001). Fallen gällde restriktioner för skogsavverkning i naturreservat.

Det förhållandet att bedömningen skall göras med utgångspunkt i berörd del av fastigheten innebär att fastigheten "styckas" i mindre delar. Ersättning skall inte betalas för delar där kvalifikationsgränsen inte har nåtts. Det blir alltså fråga om att betala ersättning endast för sådana fastighetsdelar där pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Såsom regeringen tidigare har konstaterat är områdesskydd viktigt i arbetet med att bevara biologisk mångfald. Genom att avsätta områden till nationalparker, naturreservat och biotopskyddsområden kan alla former av natur- och kulturlandskap skyddas. Betydligt fler områden behöver skyddas än som sker i dag. Flera naturtyper är allvarligt hotade och skador som är omöjliga att reparera kan uppstå om inte skyddsåtgärder vidtas.

Möjligheten att åstadkomma ett gott skydd för olika landskapstyper och biotoper är till stor del en fråga om kostnader. Framför allt intrångsersättningar kan behöva betalas, men kostnader kan också uppkomma för vård av olika naturtyper. För att skapa utrymme för skydd är det viktigt att åstadkomma en lämplig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret mellan staten och den enskilde.

En förutsättning för att intrångsersättning skall utgå är som påpekats att den s.k. kvalifikationsgränsen har överskridits, dvs. att markanvändningen "avsevärt försvåras". Ersättning skall då betalas för hela skadan, alltså även för den del av skadan som ligger under

kvalifikationsgränsen. När kvalifikationsgränsen inte har uppnåtts skall däremot ersättning inte betalas. Skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns.

I olika sammanhang under senare år har framförts förslag om att den del av kostnaden som motsvarar intrång upp till kvalifikationsgränsen skall avräknas vid de intrång som är ersättningsgilla, se bl.a. propositionen om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226), propositionen om biologisk mångfald (prop. 1993/94:30) och senast Miljöbalksutredningens förslag. Ersättningen skulle alltså minskas med ett belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Remissyttrandena har överlag gett ett starkt stöd för en sådan förändring av ersättningsbestämmelserna. Regeringen anser nu att en sådan avräkningsregel skall införas.

En sådan ordning överensstämmer med vad som i vissa situationer gäller enligt plan- och bygglagen. Enligt 14 kap. 8 § första stycket 1 och 2 i den lagen skall ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter få ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av bl.a. att bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en ny byggnad. Enligt paragrafens andra stycke krävs det för att ersättning skall utgå när byggnaden har förstörts genom annat än olyckshändelse att skadan är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Ersättningen skall enligt 14 kap. 10 § andra stycket minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 14 kap. 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

#### *Förelägganden enligt den s.k. samrådsparagrafen*

I avsnitt 4.17.2 anges att 20 § naturvårdslagen om samråd med länsstyrelsen skall inarbetas, med viss skärpning, i miljöbalken (12 kap. 6 §). Regeringen, länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen kan enligt gällande rätt föreskriva att anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag.

Beträffande sådan verksamhet som avses i samrådsparagrafen får länsstyrelsen förelägga den som bedriver verksamheten att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt från naturvårdssynpunkt, får länsstyrelsen förbjuda verksamheten.

Idag föreligger enligt 26 § naturvårdslagen rätt till ersättning om förbud enligt samrådsparagrafen avsevärt försvårar pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten. Sådan rätt till ersättning föreligger däremot inte vid förelägganden. Regeringen finner, i likhet med Miljöbalksutredningen, att denna skillnad i rätten till ersättning inte är motiverad. Därför föreslås att även förelägganden enligt samrådsparagrafen skall kunna ligga till grund för ersättningsanspråk.

**Regeringens bedömning:** 2 kap. 18 § regeringsformen ger inte anledning att föra in bestämmelser om vidgad ersättningsrätt i miljöbalken.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt* pekar på frågan om balkens förhållande till 2 kap. 18 § regeringsformen (RF) och menar att den frågan bör klarläggas innan slutlig ställning tas till miljöbalksförslaget. *Umeå tingsrätt och Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Östergötlands län, Domstolsverket, Länsstyrelsen i Gävleborgs län samt Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* har samma inställning. *Justitieombudsmannen, Skogsstyrelsen, Kammarkollegiet, Sundsvalls kommun Sveriges advokatsamfund, Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Jordägareförbund* anger mer eller mindre specificerat i vilka avseenden förslaget till miljöbalk kan strida mot grundlagen.

*Naturvårdsverket och Stockholms kommun* uttrycker stor oro över att tolkningen av grundlagsparagrafen är oklar och framhåller att tillämpningen av miljöbalken är beroende av att frågan klaras ut. *Juridiska fakultetsstyrelsen, Lunds universitet* redovisar ingående överväganden om balkens förhållande till regeringsformen och föreslår bl.a. ändringar i grundlagen. *SACO* framför liknande synpunkter. Enligt *Juridiska fakultetsnämnden, Uppsala universitet* måste 2 kap. 18 § RF ändras så att markägare inte skall kunna kräva ersättning om staten ingriper i syfte att hindra föroreningar och skada på den biologiska mångfalden. Även *Landskrona kommun* anser att grundlagen bör ändras och att rätten till god miljö samtidigt skrivs in.

*Sveriges Industriförbund/Svenska Arbetsgivareföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsägarnas Riksförbund, Skogsindustrierna,* samt skogs- och markägarsidans organisationer i övrigt är av uppfattningen att ingripanden med stöd av balkens aktsamhetsregler skall ge markägaren rätt till ersättning vid pågående markanvändning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt vad som har anförts i föregående avsnitt inarbetas i miljöbalken ersättningsregler som i huvudsak motsvarar naturvårdslagens och vattenlagens regler om ersättning. Några sådana regler finns inte i de övriga lagar som smälts samman i miljöbalken, t.ex. miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen, och föreslås inte heller för balkens vidkommande i dessa avseenden. Följaktligen behålls i miljöbalken nuvarande regler och principer för ersättning till fastighetsägare för de fall då rådigheten över fastighetsägarens mark inskränks genom ingripande från det allmänna. Ersättning skall inte utgå, om ingripandet exempelvis avser att tillgodose syftet med ett miljöskyddsområde eller har betingats av andra starka miljö- eller hälsoskyddsskäl.

*Lagrådet* har uttalat sin förståelse för att en sådan begränsning av ersättningsrätten alltså anses viktig och funnit att begränsningen också står i överensstämmelse med det riksdagsuttalande som har återgetts inledningsvis i redovisningen av regeringens skäl i föregående avsnitt (avsnitt 4.33.1). I samma avsnitt har nämnts att ändringen av 2 kap 18 § RF från och med den 1 januari 1995 innebar bl.a. att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader kom att framgå av regeringsformen. Rätten till ersättning behandlas nu i paragrafens andra stycke, som har följande lydelse.

"Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag".

Den nya lydelsen av grundlagsparagrafen har gett upphov till en rättsvetenskaplig debatt. Inom doktrinen har ifrågasatts om inte 2 kap. 18 § RF har fått en sådan ordalydelse att rätten till ersättning har utökats (Bertil Bengtsson, *Svensk Juristtidning* 1994 s. 920 ff, samme författare *Miljörättslig tidskrift* 95:3 s. 345 ff och *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996). Mot denna tolkning har invänts bl.a. att det just vid tolkning av regeringsformens bestämmelser om fri- och rättigheter finns särskild anledning att beakta förarbetena, av vilka framgår att någon ändring i rättsläget inte var avsedd (Staffan Vängby, *Svensk Juristtidning* 1996 s. 892 ff). Till stöd för den senare uppfattningen har också hävdats att de uttryck som förts in i grundlagsstadgandet hittills förekommit endast i den s.k. plan- och marklagstiftningen och alltså inte i den lagstiftning som reglerar miljö-, hälso- och olyckskydd. En rimlig tolkning skulle då vara att dessa uttryck innebär att grundlagsstadgandet endast tar sikte på samma förhållanden som i befintlig lagstiftning (Gabriel Michanek, *Miljörättslig tidskrift* 95:2 s. 155 ff).

Debatten har också uppmärksamats av *Lagrådet* som funnit det oundvikligt att närmare granska om miljöbalkens begränsning av ersättningsrätten är förenlig med 2 kap. 18 § andra stycket RF.

Regeringen erinrar här om följande. Grundlagsändringen hade sitt ursprung i Fri- och rättighetskommitténs betänkande *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40). Betänkandet var ett resultat av en politisk kompromiss som omfattade ett antal frågor på grundlagsområdet. Beträffande ersättningsrätten framhöll kommittén att den förordade lösningen anslöt till gällande rätt på området. Att rätten till ersättning gavs ett grundlagsskydd innebar enligt kommittén inte att rätten till ersättning utvidgades i förhållande till vad som redan gällde (SOU 1993:40 del A s. 90 f och 235).

Kommitténs uppfattning delades av regeringen. I propositionen betonade regeringen att det förhållandet att rätten till ersättning vid vissa rådighetsinskränkningar nu gavs ett grundlagsskydd inte innebar att

ersättningsrätten utvidgades i förhållande till gällande ersättningsregler (prop. 1993/94:117 s. 17 f och 49).

Konstitutionsutskottet underströk för sin del att det förhållandet att rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar gavs ett grundlagsskydd inte innebar att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till vad som redan gällde (1993/94:KU24 s. 29).

Miljöbalksutredningen har konstaterat att någon vidgad rätt till ersättning enligt motiven inte avsågs vid grundlagsändringen och att motivuttalandena avspeglar den politiska uppgörelse som låg bakom ändringen. Utredningen har vidare pekat på några faktorer som bör beaktas om grundlagsparagrafens innebörd diskuteras trots de klara motivuttalandena, bl.a. den såväl nationellt som internationellt vedertagna principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle, PPP). Denna princip innebär att den som orsakar eller kan orsaka skada eller annan olägenhet, skall betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skadan eller olägenheten. Eftersom principen är vedertagen, inte minst i internationella bestämmelser som Sverige har åtagit sig att följa, t.ex. artikel 130r i EG-fördraget och Princip 16 i Riodeklarationen, bör den enligt utredningen vägas in i tolkningen av det omstridda stadgandet i 2 kap. 18 § RF. En bokstavstolkning av grundlagsstadgandet kan få till följd att Sverige inte anses uppfylla sina internationella åtaganden.

Under remissbehandlingen av Miljöbalksutredningens förslag till miljöbalk har många remissinstanser påpekat att rättsläget är oklart när det gäller grundlagsparagrafen. Önskemål har framförts om klarlägganden, eventuellt genom ändring av paragrafen. Vissa remissinstanser har samtyckt med den inställning i tolkningsdebatten som gjort gällande att ersättningsrätten vidgats genom grundlagsändringen.

Regeringen vill i den situation som har uppkommit anföra följande.

Enligt kritikerna är det framför allt på två punkter som lydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket RF vållar problem. Dels görs inget undantag för sådan verksamhet som bedrivs utan laga stöd, dvs. utan eller i strid med erforderliga tillstånd eller föreskrivna villkor, dels görs inga undantag för sådana situationer där tillstånd till viss verksamhet återkallas eller en verksamhet förbjuds på grund av miljö-, hälso- eller säkerhetsskäl. Vidare får det sägas vara en öppen fråga om stadgandet innebär att all befintlig lagstiftning som berör markanvändning måste föras med ersättningsbestämmelser om sådana saknas eller om grundlagsregeln endast medför att ny lagstiftning på området måste föras med ersättningsbestämmelser.

Eftersom några undantag inte görs i grundlagsstadgandet kan knappast något annat hävdas än att ordalydelsen är otvetydig. Ersättningsrätten skulle alltså då gälla enligt ordalydelsen oavsett vad det allmänna har haft för skäl för ingreppet. Även *Lagrådet* har konstaterat att inga delade meningar råder om att bestämmelsen enligt sin ordalydelse innebär att rätt till ersättning inträder, oavsett anledningen till att det allmänna inskränkt användningen av mark eller byggnad på angivet sätt. Följden av detta är enligt *Lagrådet* att den begränsning av ersättningsrätten som



avses följa av miljöbalkens regler i 31 kap. då står i strid med 2 kap. 18 § RF. Prop. 1997/98:45

Regeringen vill emellertid betona att motivuttalandena som redovisats ovan är fullt klara. Där anges tydligt att någon utvidgning av ersättningsrätten i förhållande till gällande ersättningsregler inte har avsetts. *Lagrådet* har med hänvisning till motivuttalandena förklarat att det inte varit lagstiftarens mening att 2 kap. 18 § RF skulle leda till en grundlagsfäst rätt till ersättning som sträcker sig längre än vad som följer av tidigare gällande rätt i fråga om ersättning för ingrepp av miljöskäl. Lagtexten har enligt *Lagrådet* i så fall fått en utformning som inte motsvarar lagstiftarens intentioner.

Frågan blir då hur denna konflikt mellan lagrummets ordalydelse och motivuttalandena skall hanteras. Regeringen gör beträffande denna fråga följande överväganden.

En hävdvunnen tolkningsprincip i svensk rätt är att om en lagtext och dess motiv är oförenliga med varandra, så är det lagtexten som gäller. Man får inte lagstifta genom motiv. Motivuttalanden kan däremot få betydelse vid tolkningen av en lagtext som är mångtydig eller oklar i sin innebörd. Lagstiftaren kan också genom motivuttalanden ge vägledning för tillämpningen. En förutsättning för att ett sådant uttalande skall beaktas i rättstillämpningen anses dock vara att det har stöd i lagtexten.

När det gäller tolkning av grundlag är det svårt att urskilja några särskilda principer. Det fanns i 1809 års regeringsform ett stadgande om att grundlagarna skulle tillämpas efter sin ordalydelse, men detta stadgande kom liksom mycket annat i den äldre regeringsformen med tiden att sakna praktisk betydelse. Någon motsvarande regel finns inte i den nya regeringsformen. I de utredningsbetänkanden som låg till grund för 1974 års regeringsform uttalas att det naturliga är att grundlag skall tolkas enligt samma principer som gäller för lagtolkning i allmänhet (SOU 1963:17 s. 513 resp. SOU 1972:15 s. 319). Inom den moderna statsrättsliga doktrinen finns olika åsikter representerade, vissa författare hävdar att några särskilda principer inte gäller medan andra förordar att grundlag skall tolkas mera strikt än vanlig lag.

Även om det alltså är svårt att urskilja några särskilda principer för tolkning av grundlag så talar legalitetsskäl för en strikt grundlagstolkning. Kravet på detta gör sig dock inte gällande med samma styrka genomgående. Utrymmet för en mindre strikt tolkning torde exempelvis vara större när det gäller regler om delegation av normgivningsmakt än när det gäller regler som garanterar enskildas rättigheter. Det har dock hävdats att just när det gäller rättighetsreglerna i regeringsformens andra kapitel finns det särskild anledning att beakta motiven. Skälet för detta skulle då vara att denna typ av regler normalt har tillkommit eller ändrats som ett resultat av politiska kompromisser och att detta föranleder svårtolkade grundlagsstadganden. Mot detta resonemang kan man dock hävda att regeringsformens rättighetsregler primärt riktar sig mot lagstiftaren. Syftet med grundlagsfästandet av en viss rättighet är främst att binda lagstiftaren för framtiden. Om ett sådant stadgande inte kan sägas ha ett eget liv i någon mening så kan det sättas i fråga om en grundlagsreglering alls är meningsfull. Till detta kommer att

det följer av allmänna principer att en lagregel som ger den enskilde garantier i förhållande till det allmänna bör tolkas till den enskildes fördel. Även om rättighetsreglerna primärt riktar sig mot lagstiftaren finns det skäl för att anlägga samma synsätt här.

Bland annat *Lunds universitet* har pekat på ett relativt nyligen meddelat utslag av Högsta domstolen (NJA 1996 s. 110) och förklarat att detta skulle kunna ge stöd för uppfattningen att grundlagsstadgandet skall tolkas i enlighet med motivuttalandena. Detta rättsfall, som bl.a. avsåg frågan om ett servitut innebar olägenhet av betydelse för den tjänande fastigheten, rör emellertid tillämpningen av 2 kap. 18 § första stycket RF. När det gäller detta stycke i grundlagsstadgandet torde det inte föreligga någon direkt konflikt mellan lagtexten och motiven.

När det gäller lagtolkningsprinciper har *Lagrådet* för sin del anfört följande. En lagregel bör ändras för att ge ett riktigare uttryck för lagstiftarens avsikter om en strikt tolkning skulle leda till icke önskvärda resultat. I vissa undantagsfall anses en friare tolkning av en lagregels innebörd kunna förekomma, såsom när det är uppenbart att en tolkning enligt ordalagen skulle medföra oacceptabla konsekvenser. Om denna tolkningsmetod skall gälla även i fråga om en grundlagsregel har varit föremål för olika uppfattningar inom doktrinen. I åtskilliga sammanhang har det gjorts uttalanden enligt vilka olika bestämmelser i 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter skall ges en vidsträckt tolkning till den enskildes förmån (se Holmberg-Stjernquist, *Grundlagarna*, s 19 ff.). Enligt ett principuttalande av Lagrådet har kravet på att man inte till den enskildes nackdel frångår en tillämpning i strikt överensstämmelse med lagtexten särskild tyngd när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna (prop. 1977/78 s. 144 f.). När det är fråga om en grundlagsregels betydelse för en ny lagstiftning talar övervägande skäl för särskild återhållsamhet med att fästa avseende vid motivuttalanden som är svårförenliga med grundlagsregelns ordalydelse.

Som regeringen redan har konstaterat kan ordalydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket RF knappast anses vara mångtydig eller oklar. En strikt tillämpning av huvudregeln vid oförenlighet mellan lagtext och motiv skulle alltså leda till att grundlagsstadgandet skall tillämpas efter sin ordalydelse, dvs. oavsett vad lagstiftaren kan ha avsett så har den nya lydelsen kommit att förändra rättsläget.

Lagtolkningsprinciper kan emellertid inte få leda till helt orimliga resultat. En ren bokstavstolkning kan i vissa fall leda till slutsatser som kan framstå som stötande eller som kan få orimliga praktiska eller rättsliga konsekvenser. Att tolka lag på ett sådant sätt är inte förenligt med svensk rättstradition.

*Lagrådet* har anslutit sig till regeringens uppfattning i lagrådsremissen, att den rätt till ersättning för försvårande av pågående markanvändning som tillförsäkras enskilda genom 2 kap. 18 § andra stycket RF inte kan gälla fall då ingripandet sker därför att den pågående användningen av marken var olovlig eller olaglig när den påbörjades. Enligt Lagrådet måste ett förbehåll av motsvarande slag inläsas i åtskilliga andra lagbestämmelser av civilrättslig eller offentligrättslig natur utan att det uttryckligen anges, och det måste anses stå i överensstämmelse med

vedertagna metoder för lagtolkning att betrakta detta som underförstått även när det gäller tillämpningen av den berörda grundlagsbestämmelsen. Ingripanden av miljöskyddsskäl som förutsätter att en av lagstiftaren uppställd norm har åsidosatts synes enligt Lagrådet inte heller behöva grunda någon rätt till ersättning, även om de försvårar pågående markanvändning, såvitt den aktuella användningen av marken var olaglig redan när den påbörjades.

Lagrådet har funnit det svårare att bedöma sådana fall då en markanvändning inte stred mot någon norm när den påbörjades men en senare tillkommen reglering medför att markanvändningen blir olaglig. Den omständigheten att en redan från början olaglig verksamhet inte bör kunna grunda ersättningsrätt ger enligt Lagrådet inte tillfredsställande vägledning i en sådan situation. Emellertid har Lagrådet funnit att då regleringen bygger på viktiga miljö- eller hälsoskyddsintressen kan allmänna principer medföra att en eventuell ersättningsrätt blir mycket begränsad.

Följande situation har också uppmärksammats av Lagrådet. Någon har fått ett tidsbegränsat tillstånd till viss verksamhet som innebär markanvändning. För tid därefter avslås en ansökan om tillstånd, t.ex. på grund av att regleringen har ändrats eller därför att det har visat sig att verksamheten är förenad med olägenheter av betydelse som inte ursprungligen förutsågs. När det gäller detta fall har Lagrådet, även med strikt tillämpning av grundlagsbestämmelsen, funnit fog för att hävda att den omständigheten att en tillståndsansökan kan avslås inte skall anses innebära en inskränkning av pågående markanvändning. Däremot ligger det enligt Lagrådet nära till hands att hänföra åtgärden till en inskränkning i grundlagsbestämmelsens mening om det allmänna återkallar ett redan meddelat tillstånd. Lagrådets inställning är att detta gäller även om tillståndsmyndigheten enligt 24 kap. 3 § miljöbalken får en generell möjlighet att återkalla tillstånd och det alltså låter sig sägas att ett tillstånd alltid meddelas med reservation för att det kan komma att återkallas. Detsamma gäller också enligt Lagrådets mening om villkoren för en verksamhet som innefattar användning av mark i efterhand ändras på sådant sätt att verksamheten försvåras.

Enligt Lagrådet är den föreliggande oförenligheten mellan ordalydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket RF och motivuttalandena samt det inte helt klara rättsläget i fråga om grundlagstolkningen inte ägnat att främja en enhetlig rättstillämpning. Det ligger då som Lagrådet har sett det närmast tillhands att ändra grundlagsstadgandet så att det ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikter med bestämmelsen, dvs. att ersättning liksom tidigare inte skall kunna komma i fråga vid ingrepp av det allmänna som har sin grund i miljö- eller hälsoskyddsskäl. Även om det är en sådan lösning av problemet som Lagrådet förordar, har Lagrådet förklarat sig vara medvetet om att den lösningen kan komma att påverka tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande.

Regeringen vill för sin del i den föreliggande situationen ta fasta på att det trots den i och för sig otvetydiga formuleringen av grundlagsstadgandet råder delade meningar om stadgandets innebörd. Detta förhållande visar, även med beaktande av Lagrådets synpunkter, att

situationen inte är sådan att någon entydig tolkningsprincip kan tillämpas. Av detta skäl bör det enligt regeringens mening inte vara möjligt att fullt ut hävda en strikt bokstavstolkning. Regeringen anser i stället att det måste vara befogat att anlägga ett vidare perspektiv där ändamålssynpunkter ges möjlighet att inverka vid lagtolkningen.

En tolkning enligt ordalydelsen skulle medföra att miljöbalken måste förses med ersättningsregler för situationer där sådan rätt inte står i samklang med de avvägningar som lagstiftaren hittills vidmakthållit. Många medborgare skulle med säkerhet uppfatta det som stötande om ersättning t.ex. skulle utgå till den vars verksamhet stoppas därför att det visat sig att verksamheten allvarligt hotar kringboende människors hälsa. Det är därför svårt att hävda en lagtolkning som leder till sådana resultat. Regeringen anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att 2 kap. 18 § andra stycket RF – trots ordalydelsen – måste uppfattas på det sättet att någon utvidgning av rätten till ersättning inte har skett. Regeringen anser därför att varken legala eller sakliga skäl ger anledning att, som några remissinstanser har begärt, föra in ytterligare ersättningsbestämmelser i miljöbalken.

#### 4.34 Skadestånd för vissa miljöskador

##### 4.34.1 Miljöskadelagen skall ingå i miljöbalken

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i miljöskadelagen skall arbetas in i miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Fortifikationsverket* anser att miljöskadelagen inte bör infogas i miljöbalken medan *länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Landskrona kommun* tillstyrker. *Lunds universitet* framhåller att det kan diskuteras om miljöskadelagen bör sammanföras med den offentlighetsrättsliga lagstiftning som miljöbalken i övrigt innehåller. Det finns dock inte tillräcklig anledning att avstyrka förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöskadelagens regler innebär att den som orsakar miljöskador skall ersätta dem.

Miljöskadereglerna har nära anknytning till miljörettens ersättningsregler och övriga sanktionsregler, såsom ersättning vid vattenverksamhet och på grund av ingripande av det allmänna samt straffansvar och förverkande. Dessa regler kommer enligt regeringens förslag att arbetas in i miljöbalken. Genom att också smälta in miljöskadereglerna i miljöbalken kommer således balken att ge en mera fullständig bild av sanktionsreglerna på miljöområdet. Mot denna bakgrund är det naturligt att också inordna miljöskadelagen i miljöbalkens regelsystem.

#### 4.34.2 Skadeståndsreglerna

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i miljöbalken om skadestånd skall ha samma tillämpningsområde som miljöskadelagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Sjöfartsverket* ser med tillfredsställelse på att fastighetsanknytningen behålls medan *Naturskyddsföreningen* anser att den skall frångås. *Fortifikationsverket* anser att sprängstens- och grävningsskadorna åter bör föras till jordabalken. *Lunds universitet* ifrågasätter om möjligheterna att komma till rätta med sådana intrång i naturvårdsintressena som förlust av biologisk mångfald är goda. Det åberopade rättsfallet NJA 1995 s. 249 lär inte nämnvärt öka utsikterna till ersättning för en allmän försämring av den biologiska mångfalden. *Försäkringsförbundet* anser också att för långtgående slutsatser dragits av rättsfallet NJA 1995 s. 249 när det gäller ekologiska skador.

**Skälen för regeringens förslag:** Skadestånd enligt miljöskadelagen utges i dag för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. Skadestånd utges för skador genom förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden, förorening av grundvatten, ändring av grundvattennivån, luftförorening, markförorening, buller, skakning eller annan liknande störning.

Regeringen har övervägt om den nuvarande fastighetsanknytningen skall frångås.

Enligt regeringen skulle dock ett frångående av fastighetsanknytningen i allt väsentligt endast innebära den skillnaden mot idag att motorfordons-, järnvägs-, flygtrafik samt sjöfart sedda som enskilda trafikmedel, s.k. rörliga störningskällor, skulle komma att omfattas av miljöbalkens bestämmelser. För dessa transportmedel gäller särskilda regler om skadestånd som, utom för sjöfarten, ger i stort sett samma skydd som miljöskadelagen. För oljeskador till sjöss gäller dock regler som i stort sett ger samma skydd som miljöskadelagen.

För sjöfartens del skulle, utom för oljeskadornas del, ett culpaansvar omvandlas till ett strikt ansvar. Culpaansvar innebär att ansvaret är begränsat till fall då skadegöraren medvetet eller genom vårdslöshet orsakat skadan. Vid strikt ansvar gäller inte någon sådan begränsning. Många transporter är gränsöverskridande och det finns därför intresse av enhetliga regler. Konventionsbundna ansvarsbegränsningar finns i 9 kap. sjölagen (1995:1009). Dessa kan inte frångås. Det pågår dessutom ett internationellt arbete med ett förslag till en konvention om skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods.

Ett förslag till en sådan konvention har antagits vid diplomatkonferens i april 1996. Genom den uppbyggnad som förslaget fått liknar det i allt väsentligt det ansvars- och ersättningsystem som gäller för oljeskador. Om konventionen vinner anslutning kommer alltså även skadeståndsreglerna inom sjöfarten att ge i stort sett samma skydd som miljöskadelagen.

En europarådskonvention om miljöskador, Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment, har öppnats för anslutning under 1993. Den har inte undertecknats av Sverige. Konventionen innehåller bestämmelser som skiljer sig från de svenska reglerna bl.a. i fråga om anknytningen till verksamhet på fastighet. Den är dock inte tillämplig på transporter.

Regeringen finner mot denna bakgrund således att fastighetsanknytningen bör behållas.

Skadestånd enligt miljöskadelagen utges i dag också för sprängstensskador och grävningsskador. Skador genom sprängsten avser skador som har orsakats av sprängningsarbete eller annan verksamhet som medför särskild fara för explosion medan skador orsakade av grävningsskador ersätts om den som utfört arbetet varit försumlig. Medför grävningsskador särskild risk så är ansvaret strikt.

Miljöskyddskommittén föreslog på sin tid att bestämmelserna om sprängstens- och grävningsskador skulle flyttas över till jordabalken. Miljöbalksutredningen föreslår dock att de bör arbetas in i miljöbalken.

I sammanhanget är dock att märka att kommittén föreslog att fastighetsanknytningen skulle frångås. För sådant förhållande ter det sig mera naturligt att sprängstensskadorna och de särskilda grävningsskadorna förs över till 3 kap. jordabalken, som handlar om rättsförhållandet mellan grannar. Behålls däremot fastighetsanknytningen blir det svårare att dra en skarp gräns mellan vad som bör stå i miljöbalken och vad som bör stå i jordabalken. Någon nackdel med att bestämmelserna står i miljöskadelagen har inte påvisats. Regeringen anser därför i likhet med Miljöbalksutredningen att bestämmelserna om sprängstens- och särskilda grävningsskador bör arbetas in i miljöbalken.

Regeringen har övervägt om förlängning av preskriptionstiden för miljöskador bör ske.

Miljöskyddskommittén föreslog att preskriptionstiden för personskada till följd av vatten-, mark- eller luftförorening och strålning skulle förlängas till trettio år. Den redan nämnda europarådskonventionen om miljöskador innehåller också en preskriptionstid på trettio år för såväl person- som sakskador. Miljöbalksutredningen ansåg dock att det inte bör ske någon förlängning av preskriptionstiden.

Regeringen anser att skälen är starka för att de skadelidande skall få ersättning även för sena skador. Det kan här således handla om asbestos och silikos, där det kan ha dröjt länge innan skadeverkningarna visat sig. Det är också till det bättre om företagen får ett utökat ansvar för skador som de orsakar.

Regeringen nödgas samtidigt konstatera att en förlängning av preskriptionstiden enligt försäkringsbranschen är förenad med avsevärda svårigheter av försäkringsteknisk natur. Bl.a. kommer det att bli svårt att försäkra ett sådant ansvar till en rimlig kostnad. Vidare kan en förutsättning för rätt till ersättning vara att försäkringen alltjämt är i kraft när skadan anmäls. En försäkringslösning ger således ett skydd endast så länge som det ansvariga företaget består och betalar försäkringspremien. De försäkringstekniska svårigheterna har utgjort skäl mot att införa

trettiotårig preskriptionstid i lagstiftningsärendena vid såväl miljöskadelagens som produktansvarslagens tillkomst.

Den lösning som lagstiftaren tidigare valt genom att införa en miljöskadeförsäkring, se avsnitt 4.35, löser de aktuella problemen på ett smidigare sätt än en förlängning av preskriptionstiden skulle göra.

För den skadelidande torde det vara enklare att få betalt ur miljöskadeförsäkringen än att låta utreda vem som är ansvarig och föra process efter så lång tid som över tio år.

Den redan gällande miljöskadeförsäkringen är alltså en smidigare lösning än att förlänga preskriptionstiden till 30 år.

Regeringen har därför stannat för att preskriptionstiden för miljöskador inte f.n. bör föreslås förlängd.

En annan fråga av särskilt intresse är att Europarådskonventionen innehåller ett skadebegrepp som möjligen är något vidare än miljöskadelagens. Ersättning skall nämligen utgå för skador i miljön till följd av negativ miljöpåverkan, "ekologiska skador". Ersättningen för skadorna begränsas dock till kostnaderna för återställning eller för återställningsåtgärder som skall vidtas.

Frågan om ersättning för ekologiska skador har diskuterats i anslutning till rättsfallet NJA 1995 s. 249 (Se bl.a. Kleineman JT 1995-96 s. 101 f). I rättsfallet förpliktade Högsta domstolen en person som olagligen hade dödat järvar att utge skadestånd till staten. Högsta domstolen anförde bl.a.:

När det gäller järv har staten att på offentligrättslig grund skydda och bevara järvstammen. Skada av det slag varom nu är fråga kan anses ligga på gränsen mellan ideell och ekonomisk skada. Det ter sig i och för sig naturligt att vid olovlig jakt av järv liksom vid olovlig jakt av älg beakta den skada som sker på villebrådsbeståndet av just denna viltart. Genom att järven är fridlyst måste emellertid anses att den inte har något ekonomiskt värde. Samtidigt är klarlagt att staten har stora kostnader för denna djurarts bevarande och att dessa kostnader till en del får anses ha blivit onyttiga genom att två järvar på sätt här skett dödats och artens fortplantningsmöjligheter försämrats. Ersättning skall därför vid olaga jakt på järv utgå med det dödade djurets avelsvärde. Skadeståndets storlek får härvid bestämmas genom en skälighetsuppskattning med statens kostnader för den fridlysta djurartens bevarande som utgångspunkt. Anledning nedsätta skadeståndet utöver vad TR:n och HovR:n gjort föreligger inte.

Med stöd av bl.a. Högsta domstolens dom drog Miljöbalksutredningen den slutsatsen att möjligheterna att med stöd av miljöbalkens bestämmelser komma till rätta med intrång i naturskyddsintressen såsom förlust av biologisk mångfald synes vara goda.

*Lunds universitet* och *Försäkringsförbundet* anser att utredningen dragit för långt gående slutsatser av rättsfallet.

Innan lagstiftning sker i frågor om ersättning för ekologiska skador bör ytterligare analyser av rättsläget göras och annat underlag tas fram. Ersättning för ekologiska skador bör således inte behandlas i detta lagstiftningsärende.

#### 4.35 Utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet med en saneringsförsäkring

Prop. 1997/98:45

**Regeringens förslag:** Miljöskadeförsäkringssystemet skall utvidgas till att även omfatta en saneringsförsäkring som täcker fall då den ansvarige inte kan betala.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Ersättning skall dock utgå även om skadevällaren är okänd.

**Remissinstanserna:** *Lunds universitet* anser att även fondalternativet borde ha utretts. Det är svårt att överblicka om en miljöskadeförsäkring eller fond är att föredra i detta fall. I vart fall saknas skäl att avstyra förslaget. *Försvarsmakten* anser att staten inte skall bidra till saneringsförsäkringen medan *Växjö kommun* anser att kommunala verksamheter inte skall bidra. *Fortifikationsverket*, *Statens geologiska undersökningar*, *Finansinspektionen*, *Uddevalla kommun*, *Landskrona kommun* och *Göteborgsregionens kommunalförbund* tillstyrker att en saneringsförsäkring införs. *Västerås kommun* och *Svenska vatten- och avloppsverksföreningen* avstyrker att en saneringsförsäkring införs. *Miljöcentrum* anser att anspråk på ersättning ur miljöskadeförsäkringen bör prövas av miljödomstol enligt de regler som gäller för skadeståndsprocesser enligt miljöskadelagen. *Norra Bohusläns P.O.* föreslår förändringar av försäkringsvillkoren, bl.a. att villkoret om att ersättning inte skall utgå för skador till följd av störning som huvudsakligen är att hänföra till tid före den 1 juli 1989 tas bort. *Miljöskadekonsortiet* anser, med instämmande från *Försäkringsförbundet*, att de nuvarande formerna för miljöskadeförsäkringen bör bibehållas. Miljöbalksutredningens förslag går längre än Miljöskadeförsäkringsutredningens förslag. Saneringskostnader skall nämligen ersättas även när det inte går att utreda vem som är ansvarig för föroreningarna. Det retroaktiva skyldigheten att ersätta skador har utökats från den 1 juli 1989 till den 1 juli 1986. Att ersättning skall utgå för kostnader som uppstått enligt 23 kap 17 § i utredningens förslag till miljöbalk utgör också en utvidgning. *Föreningen för miljöskadeförsäkring*, *Sveriges industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen* avstyrker att en saneringsförsäkring införs. De kostnader som försäkringen avser att finansiera är begränsade till ca två miljoner per år. Miljöbalksutredningen har gått längre än Miljöskadeförsäkringsutredningen genom att föreslå att saneringsförsäkringen skall omfatta fall då det rör sig om "okända skadevällare". Det är omöjligt att bedöma de ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av detta.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen föreslår bl.a. för att minska statens kostnader för efterbehandling att en saneringsförsäkring skall införas.

I sammanhanget vill regeringen erinra om att enligt gällande ordning skall det för ersättning i vissa fall till den som lidit skada enligt miljöskadelagen finnas en miljöskadeförsäkring med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.



Försäkringen är kollektiv och den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt miljöskyddslagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att bidra till försäkringen.

Regeringen har i förordningen (1989:365) om miljöskadeförsäkring bestämt med vilka belopp de betalningsskyldiga skall bidra till försäkringen samt undantagit vissa tillstånds- eller anmälningsskyldiga verksamheter från bidragsskyldigheten. Beloppen är av försäkringsgivaren beräknade på försäkringsmässiga grunder. De utgör riskpremier i försäkringsgivarens ansvarsförsäkringsverksamhet och fonderas inte särskilt.

Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom 30 dagar efter anmaning skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får då som ett led i tillsynen förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Föreläggandet får inte överklagas.

Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen

1. om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller om rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad, eller

2. om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Försäkringen är således subsidiär. I första hand skall alltså den som är skadeståndsskyldig betala ersättning.

Det har fram till och med maj månad 1996 framställts drygt 40 anspråk på ersättning ur miljöskadeförsäkringen. Inte något av anspråken har hittills föranlett att någon ersättning har utbetalats. I ett drygt tiotal fall har anledningen till att ersättning inte betalats varit att skadorna uppkommit före försäkringens ikraftträdande.

Fem av de största försäkringsbolagen på den svenska marknaden, Skandia, Folksam, Trygg-Hansa, Länsförsäkring AB och Wasa, har bildat ett Miljöskadekonsortium, som administrativt hanterar den här redovisade miljöskadeförsäkringen och som genom sina huvudmän har åtagit sig att betala utfallande försäkringsbelopp.

Regeringen har tillsatt och fastställt arbetsordning (beslut 1990-10-18, M90/3240/1) för en särskild nämnd som har till uppgift att avge utlåtanden i principiella eller tvistiga skadeersättningsfall. Bl.a. kan skadelidande som är missnöjda med Miljöskadekonsortiets bedömning vända sig till nämnden, som är självständig i förhållande till konsortiet. Nämndens ordförande är ordinarie domare och i nämnden ingår två riksdagsledamöter och sakkunniga ledamöter. Den som är missnöjd med nämndens yttrande kan påkalla att ersättningsfrågan avgörs av skiljenämnd.

Regeringen anser att denna ordning borde vara effektivare och billigare än den som *Miljöcentrum* förordar med prövning i miljödomstol.

Miljöskadeförsäkringsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1993:78) Miljöskadeförsäkringen i framtiden, att en saneringsförsäkring skulle införas.

Regeringen tar i det följande ställning till om förslaget bör genomföras. Miljöskadeförsäkringsutredningens förslag innebär i huvudsak följande. Saneringsförsäkringen bör i likhet med miljöskadeförsäkringen vara subsidiär och således träda in först i andra hand. Ersättning ur saneringsförsäkringen bör betalas om det har förordnats om rättelse på den ansvariges bekostnad enligt miljöbalkens tillsynsregler men denne är insolvent, eller om kostnader uppstått för handräckning eller annan åtgärd enligt miljöbalken. Rätten till ersättning begränsas till fall då verksamhetsutövaren inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt miljöskyddslagens bestämmelser eller, då tillstånd till verksamheten föreligger, villkoren för tillståndet. För undvikande av missförstånd skall nämnas att detta inte innebär att det förutsätts att den ansvarige har begått ett miljöbrott eller någon annan straffbar handling. Miljöskyddslagens ansvarsreglering bildar därför enligt Miljöskadeförsäkringsutredningen en inte bara lämplig utan också nödvändig yttre ram för avgränsningen av de ersättningsbara fallen. Insatser enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) undantas från tillämpningsområdet.

Konsortiet lämnade efter överläggningar med Miljöskadeförsäkringsutredningen ett preliminärt förslag om hur ett åtagande skulle kunna utformas. Detta preliminära åtagande ansåg utredningen kunna utgöra utgångspunkt för ett slutligt åtagande som skulle på samma sätt som idag, efter förhandlingar med berörda parter, godkännas av regeringen.

Regeringen gör den bedömningen att det bör vara den som förorenar som också, så långt det är möjligt, skall betala med anledning av föroreningen uppkomna saneringskostnader. I de fall det här rör sig om är det dock ofta svårt att komma åt den enskilde förorenaren. Vad som då återstår är att tillskapa någon form av kollektiv lösning, antingen genom försäkring eller fond. En annan lösning skulle kunna vara att införa krav på att den som bedriver miljöfarlig verksamhet skall ställa säkerhet.

För att så långt möjligt tillgodose principen om att förorenaren skall betala bör saneringsersättning betalas först i andra hand, dvs. när den enskilde förorenaren inte kan betala.

En lösning där den ansvarige åläggs att ställa säkerhet för framtida efterbehandlingskostnader kan ifrågasättas redan på den grunden att den samlade kostnaden för att ställa säkerheten inte skulle stå i proportion till det förmodligen förhållandevis fåtal fall där det kan förväntas att säkerheten behöver tas i anspråk för just nu ifrågavarande ändamål.

Det skulle vidare innebära stora praktiska svårigheter, om alla som bedriver miljöfarlig verksamhet, skall omfattas av en skyldighet att ställa säkerhet för saneringskostnader. Kontrollen av säkerheterna skulle dra stora resurser och det skulle knappast vara möjligt att låta skyldigheten omfatta företag, som inte ens är anmälningsskyldiga. Till detta kommer att det är svårt att bestämma en rimlig storlek på säkerheterna. Detta gäller särskilt för det fall risken för att sanering skall behövas är ringa, men kostnaderna vid riskens förverkligande kan antas bli mycket höga.

Det är i praktiken svårt att åstadkomma en heltäckande lösning genom att ställa krav på ställande av säkerhet. Det rör ju sig om uppåt 10 000 företag med skiftande verksamheter som kan komma i fråga. Ställande av säkerhet är alltså inte en lämplig generell lösning för handräckningsfallens del. Däremot är det tänkbart att införa krav på ställande av säkerhet i vissa branscher av industrin. Att tillstånd kan förenas med villkor om krav på säkerhet framgår av 16 kap. 3 § miljöbalken.

Om nuvarande förhållanden skall ändras står således valet mellan att utvidga miljöskadeförsäkringssystemet eller bilda en fond.

I maj 1987 avgav Miljöskadefondsutredningen sitt betänkande Miljöskadefond (SOU 1987:1). I detta lämnades förslag till en lag om miljöskadefond. Föredragande departementschefen anförde i prop. 1987/88:85 s. 301-302, i fråga om valet mellan en fondlösning och försäkringslösning, i huvudsak följande.

Till skillnad mot när utredningen lade sitt betänkande föreligger nu ett av Industriförbundet utarbetat förslag till miljöskadeförsäkring. Försäkringsbolagen Trygg-Hansa och Skandia har gjort ett åtagande att fullgöra försäkringsgivarens förpliktelser enligt förslaget. Då förslaget ger den skadelidande i princip samma skydd som den av utredningen föreslagna miljöskadefonden skulle gett samt då försäkringslösningen ger fördelar framför fondlösningen främst när det gäller finansiering, skadereglering och administration, ansåg departementschefen att försäkringslösningen bör väljas.

Beträffande återställnings- och saneringsåtgärder ansåg departementschefen att det, för vissa gamla skador där ett personligt ansvar inte kan krävas ut och där behovet av skyndsamma insatser är stort för att förhindra svåra miljökonsekvenser, borde finnas möjlighet till finansiering över statsbudgeten.

Kostnaderna för återställnings- och saneringsåtgärder kom således inte att omfattas av miljöskadeförsäkringen.

Vid riksdagsbehandlingen (bet. 1987/88:JoU23) gjordes inga ändringar i nu förevarande hänseenden.

Regeringen gör den bedömningen att vad departementschefen anförde om valet mellan fondlösning och försäkringslösning alltså äger giltighet. En försäkringslösning för att ersätta handräckningskostnader bör alltså väljas före en fondlösning.

Riksdagen beslutade år 1991 om ett femårigt program för att sanera och återställa miljöskadade områden (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Det första budgetåret 1991/92 ställdes 23,38 miljoner kronor till Naturvårdsverkets förfogande för detta ändamål. Beloppet har för de följande åren minskats till 19,88 miljoner kronor och inkluderar fr.o.m. budgetåret 1994/95 även kostnader för det femåriga programmet för insamling av uttjänta varor och produkter innehållande kvicksilver, m.m. För år 1997 har 19,4 miljoner kronor anvisats för dessa ändamål. Beloppet får disponeras även för kostnad som en tillsynsmyndighet förordnat om enligt 41 a § miljöskyddslagen samt för kostnad som föranleds av att kronofogdemyndighet ombesörjer åtgärd, s.k. handräckningskostnader. Handräckningskostnaderna har ökat

något sedan de första åren och uppgick under budgetåret 1994/95 till drygt 2 miljoner kronor.

Enligt regeringen står valet alltså mellan att behålla dagens system som innebär en viss finansiering över statsbudgeten eller att utforma en saneringsersättning genom att utvidga miljöskadeförsäkringssystemet.

Argument som talar mot att ändra dagens system, som innebär att staten eller med andra ord skattebetalarna betalar, är att det kan förefalla omotiverat att tillskapa ett särskilt regelsystem för de hittills förhållandevis ringa medelsutbetalningar av skattemedel som har skett för akuta saneringsåtgärder. Det är fråga om i genomsnitt ungefär 2 miljoner kronor per år som har utgått för detta.

Här bör dock enligt regeringen uppmärksammas att det kan tillkomma enstaka, mycket kostsamma saneringsfall. BT-Kemi i Teckomatorp är ett känt sådant fall. Där uppgår kostnaderna hittills till ungefär 60 miljoner kronor (kostar nu ca 500 000 kr/år). Naturvårdsverket har också varit restriktivt med att betala ut medel för sanering.

Enligt regeringen bör det sammanfattningsvis vara den som förorenar som så långt det är möjligt skall betala. Det är ofta svårt att komma åt den enskilde förorenaren. En kollektiv försäkringslösning som träder in först i andra hand är den bästa lösningen. Övervägande skäl talar alltså för att införa den föreslagna saneringsförsäkringen.

Regeringen anser att ersättning inte skall betalas ur försäkringen i fall då det inte kan utredas vem som är ansvarig för föroreningen. Som anförts i remisskritiken skulle konsekvenserna av en motsatt lösning vara svårbedömbara. Det är också svårt att avgränsa de fall som skall vara ersättningsgilla från dem som inte skall vara det om en annan ordning införs.

En utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta även efterbehandlingskostnader har ett sådant samband med den nuvarande försäkringen att, om de ekonomiska eller administrativa fördelarna med en försäkringslösning framför en fondlösning inte skall minska är det önskvärt att det är samma försäkringsgivare för såväl miljöskadeförsäkringen som saneringsförsäkringen.

De kostnader som skall ersättas bör begränsas till följder av miljöfarlig verksamhet.

Den som utövar miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd eller anmälan bör bidra till försäkringen med belopp som får bestämmas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. När det gäller saneringsförsäkringen bör stat och kommun undantas från bidragsskyldighet då de inte kan försättas i konkurs. Detta bör dock gälla endast för direkt drivna verksamheter. Bolag som ägs eller drivs av staten eller en kommun skall alltså omfattas av bidragsskyldigheten.

## 4.36 Kommunernas, länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas roll

### 4.36.1 Kommunerna

**Regeringens bedömning:** Kommunerna bör få en avgörande roll i arbetet att förverkliga balkens mål.

Kommunerna bör bl.a. ges möjlighet att i ökad utsträckning

- vara lokal tillsynsmyndighet,
- förordna om naturreservat, kulturresevat, naturminnen och djur- och växtskyddsområden,
- ta ut avgifter för att finansiera verksamheten.

Kommunerna bör också kunna ges möjlighet att

- pröva anmälningar om miljöfarlig verksamhet och tillstånd till miljöfarlig verksamhet som kan antas ha liten miljöpåverkan,
- meddela föreskrifter till skydd för människors hälsa,
- upprätta åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer.

Tillsynen bör kunna omfatta de flesta verksamheter och åtgärder som regleras i balken och kommunen får vid tillsynen besluta om miljö sanktionsavgifter.

Kommunerna har vidare en stark roll beträffande hushållningen med naturresurser genom sin planering.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Kommunförbundet* och flera kommuner anser att kommunerna bör ha huvudansvar för tillsynen och att detta bör framgå direkt av balken.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kommunerna får en betydelsefull och avgörande roll i arbetet att förverkliga balkens mål. Det är naturligtvis också en modern och följdriktig syn att kommunen tar ett huvudansvar för miljön inom den egna kommunen.

En av kommunens viktigaste uppgifter blir i likhet med idag att vara tillsynsmyndighet och de ges enligt balken möjlighet att i ökad utsträckning vara detta. Kommunens tillsyn kan i framtiden omfatta de flesta verksamheter och åtgärder som regleras i balken. Det anges i 26 kap. 3 § balken att tillsyn skall utövas av statliga myndigheter och kommunerna enligt vad regeringen bestämmer. Vidare anges i andra stycket att kommunala nämnder obligatoriskt har tillsyn över viss verksamhet. I tillsynen föreslås också ingå att besluta om miljö sanktionsavgifter. Kommunerna kommer även framöver att kunna avgiftsfinansiera sin provnings- och tillsynsverksamhet.

När det gäller hushållningen med naturresurser har kommunerna i dag en mycket viktig roll genom sin planering. Det system med redovisning av allmänna intressen, däribland riksintressen, enligt PBL och NRL-systemet, som behandlats bl.a. i propositionen Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen (94/95:230), förändras inte genom

att 2 och 3 kap. NRL arbetas in i balken. Kommunernas starka roll på området kommer att vara densamma även i fortsättningen.

När det gäller miljöbalkens förhållande till den fysiska planeringen så har den ändringen gjorts i förhållande till Miljöbalksutredningens betänkande att det nu anges att motsvarigheten till nuvarande 2 och 3 kap. NRL endast skall tillämpas vid prövning av mål och ärenden av regeringen och myndigheterna precis som enligt NRL idag. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. balken skall alltså tillämpas på samma sätt som tidigare vid prövning av ärenden enligt andra lagar som rör användning av mark- och vattenområden. Bestämmelserna är avvägningsregler som skall leda till att våra mark- och vattenområden används för det eller de ändamål för vilka områdena är bäst lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Några ytterligare kostnader uppkommer inte av att NRL-kapitlen tas in i balken.

På hälsoskyddsområdet har kommunerna alltid haft en avgörande betydelse och denna roll kommer enligt balken att vara minst lika omfattande som idag. Regeringen har enligt balken möjlighet att låta kommunerna meddela föreskrifter på hälsoskyddsområdet som är minst lika omfattande som idag och tillsynen på området kommer till stor del att ligga på kommunerna. Kommunerna kommer att kunna avgiftsfinansiera denna verksamhet.

I balken integreras reglerna om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och alla avloppsanläggningar behandlas som miljöfarlig verksamhet. Vidare ges kommunerna möjlighet att pröva tillstånd till miljöfarlig verksamhet som även rör annat än avloppsanläggningar och som har förhållandevis liten miljöpåverkan. Idag prövar kommunen förutom avloppsanläggningar enligt hälsoskyddslagen anmälningsärenden enligt miljöskyddslagen.

När det gäller renhållning kommer kommunerna att ha kvar ansvaret för omhändertagande av hushållsavfall.

Natur- och kulturmiljövård är också ett område där kommunernas roll har vuxit. I förhållande till nuvarande lagstiftning läggs enligt balken inga ytterligare krav på kommunerna men de får däremot ökade befogenheter att själva ta initiativ när det gäller natur- och kulturmiljövård. Kommunerna ges i balken rätt att parallellt och i samråd med länsstyrelsen förordna om naturreservat, kulturresevat och naturminnen. Deras tillsynsroll kommer att öka.

Regeringen får enligt balken meddela miljökvalitetsnormer. Regeringen får dock överlåta till myndigheter att meddela normer i enlighet med vad som krävs enligt EG-regler och myndigheterna kan då inte göra egna bedömningar.

Regeringen skall pröva om huruvida en norm skall utfärdas. Då skall också vägas in eventuella ekonomiska konsekvenser för olika alternativ. I samband med att en norm utfärdas skall regeringen besluta vilken eller vilka kommuner eller myndigheter som skall upprätta åtgärdsprogram och kontrollera och mäta att normen uppfylls.

Miljöövervakningen bör även kunna användas för att mäta att normerna inte överträds. Dessutom gör flera kommuner redan omfattande mätningar, särskilt Stockholm och Göteborg. Vidare kommer

möjligheten att avgiftsfinansiera att användas i så stor utsträckning som möjligt, exempelvis för mätningar som görs i anslutning till en verksamhet. Först när alla dessa möjligheter är uttömda kan det leda till ökade kostnader för kommunerna, men detta går inte att bedöma förrän det är bestämt om och vilka normer som kan komma att utfärdas av regeringen.

#### 4.36.2 Länsstyrelserna

**Regeringens bedömning:** Länsstyrelserna bör vara den myndighet på regional nivå som får en avgörande roll för att förverkliga balkens mål.

Länsstyrelserna bör bl.a.

- pröva ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt vad regeringen föreskriver,
- förordna om naturreservat, kulturresevat, djur- och växtskyddsområden, naturminnen och vattenskyddsområden samt pröva dispensansökningar beträffande dessa och strandskyddet,
- beträffande miljökonsekvensbeskrivningar vara samrådspart och besluta om en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt yttra sig över innehållet,
- upprätta åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer,
- vara regional tillsynsmyndighet och får vid tillsynen påföra miljö sanktionsavgifter,
- föra det allmännas talan i miljömål och ärenden enligt balken
- pröva överklagade kommunala miljöbeslut,
- förklara områden som miljö riskområden.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Stockholms län* ser mycket positivt på de nya arbetsuppgifter och de nya roller som myndigheten tilldelas. Även andra länsstyrelser har framfört liknande synpunkter, bl.a. *länsstyrelsen i Östergötlands län*.

**Skälen för regeringens bedömning:** Länsstyrelserna har redan idag en övergripande och samordnande roll som regionala miljömyndigheter och denna roll kommer att förstärkas ytterligare genom miljöbalken. Länsstyrelserna skall fortsätta att verka för att de nationella miljömålen får genomslag i länen.

Länsstyrelserna skall i likhet med idag pröva ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt vad regeringen föreskriver. Detta kommer att ske i en förordning motsvarande miljöskyddsförordningens lista över B-ärenden. Länsstyrelsens prövning får dock fastare former enligt balken vilket framgår av avsnitt 4.23.

Länsstyrelserna skall vidare som i dag förordna om naturreservat, kulturresevat, djur- och växtskyddsområden, naturminnen och

vattenskyddsområden samt pröva dispensansökningar beträffande dessa och strandskyddet.

När det gäller miljökonsekvensbeskrivningar får länsstyrelserna en utökad roll enligt balken. Länsstyrelsen skall vara samrådspart med den som är skyldig att upprätta en MKB och skall inom ramen för prövningssystemet besluta om en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vidare skall länsstyrelsen yttra sig till beslutsmyndigheten över innehållet i den senare upprättade MKB:n.

Länsstyrelserna kommer även i många fall att åläggas skyldighet att upprätta åtgärdsprogram för att miljö kvalitetsnormer skall uppfyllas. Detta gäller framför allt i de fall en miljö kvalitetsnorm omfattar flera kommuner och dessa inte åläggs att i samverkan upprätta programmet. Flera länsstyrelser kan också tillsammans få i uppdrag att upprätta ett program.

Länsstyrelsen skall vidare vara regional tillsynsmyndighet vilket länsstyrelsen är redan idag. Det gäller bl.a. hushållningen med mark och vatten. Vidare gäller det tillsynen över de verksamheter beträffande vilka tillsynen inte är lämplig att överlåta till kommun. Avsikten är att länsstyrelsen skall ges en ny och tydligare roll i förhållande till den kommunala tillsynen. Länsstyrelsen skall ges ansvar som regional tillsynsmyndighet inom balkens hela tillämpningsområde. I en sådan regional roll bör ligga bl.a. ett ansvar att ta initiativ till och samordna större tillsynskampanjer, att följa upp och utvärdera det kommunala tillsynsarbetet samt att återföra erfarenheter till kommunernas miljöförvaltningar. I likhet med kommunerna får länsstyrelsen som tillsynsmyndighet påföra miljö sanktionsavgifter.

När det gäller att föra det allmännas talan i miljömål deltar länsstyrelserna i dag ofta utan att ha formell talerätt i mål om vattenverksamhet och i ärenden om miljöfarlig verksamhet. Enligt balken får länsstyrelserna en sådan formell rätt att företräda det allmänna.

Länsstyrelsen kommer även i likhet med idag att enligt balken pröva överklagade kommunala miljöbeslut.

Länsstyrelsen blir även den myndighet som enligt miljöbalken kan pröva och förklara områden som miljö riskområden.

### **4.36.3 De centrala miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna**

Flera centrala myndigheter får viktiga uppgifter i arbetet med att förverkliga miljöbalkens mål. Detta gäller framför allt Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen och Boverket.

I likhet med vad som under senare år alltmer blivit de centrala myndigheternas uppgift skall de även i fortsättningen följa upp och utvärdera den lokalt och regionalt bedrivna prövnings- och tillsynsverksamheten. Vidare skall de ta fram kunskapsunderlag och initiera och samordna utvecklingsarbetet på sina områden.



**Regeringens bedömning:** Naturvårdsverket bör få ett övergripande ansvar för att följa upp att balkens mål uppfylls. Detta innebär att verket kontinuerligt genomför en utvärdering av det nationella miljöarbetet. Tillsynsfrågorna måste tillmätas stor vikt som en betydelsefull länk i hela miljöbalkskedjan.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* anser att förslaget ger intryck av en höjd ambitionsnivå i miljöarbetet och att verket ges en nyckelroll i detta arbete. Denna roll är enligt verket naturligtvis viktig att fylla med utgångspunkt i största möjliga miljönytta.

**Skälen för regeringens bedömning:** Eftersom miljölagstiftningen nu samlas i en balk kommer Naturvårdsverket att bli det statliga verk som får ansvaret för flest av de områden och verksamheter som regleras i balken. Naturvårdsverket blir en central och samlande tillsynsmyndighet enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket skall vara samlande och pådrivande i miljövårdsarbetet nationellt och internationellt. Naturvårdsverkets uppgift är att bygga upp kunskap, sprida den och se till att den kommer till användning. Arbetet går ut på att förse såväl regering som riksdag med underlag för det miljöpolitiska beslutsfattandet och att gentemot sektorsmyndigheter, regionala och lokala myndigheter, näringsliv och allmänhet verka för åtgärder och handlingsmönster som leder till en hållbar utveckling.

Naturvårdsverket arbetar redan idag inom flera fält och med olika metoder; miljöforskning, miljöövervakning och inventeringar, aktionsprogram och utredningar, internationellt arbete, miljölag-tillämpning, bidrag och ersättningar, markförvärv och vård av denna, information och utbildning.

Miljöövervakningen syftar till att beskriva miljötillståndet, ta fram underlag för beslut och åtgärder samt följa och bedöma miljöhotens utveckling och effekterna av vidtagna åtgärder. I arbetet ingår att inventera olika naturtypers förekomst och utbredning och övervaka miljötillståndet och dess förändring.

Naturvårdsverket är också sedan den 1 juli 1994 ansvarig myndighet för miljöstatistiken. Som sådan skall verket producera officiell statistik om bl.a. utsläpp och avfall. Verket har också ett ansvar för den internationella rapporteringen bl.a. till EEA (European Environmental Agency, EU:s miljöagentur i Köpenhamn).

Naturvårdsverket följer upp och utvärderar miljöarbetet på olika samhällsområden samt återför resultatet till dem som berörs.

Regeringen har i regleringsbrev den 19 december 1996 gett Naturvårdsverket i uppdrag att som central tillsynsmyndighet aktivt medverka till att den planerade miljöbalken kan genomföras på för miljön effektivast möjliga sätt.

Naturvårdsverket får med stöd av miljöbalken ett samordnande och övergripande ansvar för arbetet med föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar. I regleringsbrevet fick Naturvårdsverket även i uppdrag att med utgångspunkt från de bestämmelser som Miljöbalksutredningen föreslagit utarbeta förslag i fråga om vilka verksamheter som kan ha betydande miljöpåverkan och underlag för länsstyrelsernas bedömning i dessa avseenden. Vidare fick verket i uppdrag att när det gäller de i balken införda miljökvalitetsnormerna utreda för vilka miljöproblem och för vilka områden sådana normer kan bli aktuella. Naturvårdsverket har i oktober 1997 redovisat dessa uppdrag i rapporterna Miljökonsekvensbeskrivningar – betydande miljöpåverkan, när då ? (rapport 4792) respektive Miljökvalitetsnormer – ett nytt verktyg i miljöpolitiken (rapport 4793). Verket fick också bl.a. i uppdrag ta fram förslag till tariffer för miljöstraffavgifter vilket också redovisats i oktober 1997 i rapporten 4791 Miljöstraffavgifter. De av verket redovisade rapporterna har överlämnats till Miljöbalksutredningen för deras fortsatta förordningsarbete.

Den samlade kunskap som finns hos Naturvårdsverket skall ligga till grund för det övergripande ansvar verket skall ha att följa upp att balkens mål uppfylls. Detta innebär att verket kontinuerligt skall genomföra en utvärdering av det nationella miljöarbetet.

Tillsynsfrågorna är en viktig del i Naturvårdsverkets arbete. Verket har i dag centralt tillsynsansvar enligt ett flertal lagar som inarbetas i miljöbalken; miljöskyddslagen, renhållningslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter, lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten och lagen om svavelhaltigt bränsle. Även enligt naturvårdslagen har verket en liknande roll, men denna är inte på samma sätt uttryckt i tillsynstermer. Naturvårdsverket skall behålla och förstärka sin roll som tillsynsmyndighet på dessa områden. Detsamma gäller Naturvårdsverkets samordnande funktion avseende genteknisk verksamhet eftersom även gentekniklagen, som reglerar den verksamheten, arbetas in i balken.

Som central tillsynsmyndighet har verket att stödja, styra, samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsyn som bedrivs vid länsstyrelserna och de kommunala miljönämnderna. I detta ingår att följa upp att det sanktionssystem som tillsynsmyndigheterna har utnyttjas, däribland den nya miljöstraffavgiften.

Verkets arbete på detta område kan fullgöras bl.a. genom att ge ut allmänna råd och branschfaktablad, att arrangera kurser och seminarier, att ta initiativ till tillsynskampanjer och att svara för juridisk och teknisk expertrådgivning i enskilda tillsynsärenden och själva i några konkreta fall gå före och visa vägen. Även en förstärkning och utveckling av företagens egenkontroll ingår i verkets tillsynsarbete i mera vidsträckt bemärkelse.

Regeringen vill understryka att när bestämmelserna i flera lagar på miljöområdet nu föreslås sammansmältas till en miljöbalk är det även angeläget att tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen inte bara samordnas utan också blir mera effektiv i syfte att miljöbalkens mål skall kunna nås. De samlade myndighetsresurserna bör fördelas, samordnas och utnyttjas på ett effektivt sätt för att fånga upp de möjligheter till rationaliseringsvinster som den samordnade lagstiftningen ger. Hög kompetens och högt ställda krav på rättssäkerhet är en förutsättning för ett effektivt tillsynsarbete och en enhetlig rättstillämpning. Miljöbalksutredningen föreslog att dels ett tillsynsråd, dels ett föreskriftsråd skulle inrättas för att samordna myndigheternas arbete och ge möjlighet till erfarenhetsutbyte. De remissinstanser som uttalade sig i frågan var i huvudsak positiva till att sådana råd inrättades i och för sig. Vad gäller kompetens, befogenheter och struktur har delade meningar framförts.

Regeringen bedömer att en optimal tillsynsverksamhet skulle kunna främjas i ett samrådsorgan för bl.a. berörda myndigheter. Denna fråga bör därför bli föremål för fortsatta överväganden. Ett sådant forum skulle kunna åstadkommas genom att ett särskilt sekretariat upprättades vid Naturvårdsverket där företrädare för alla berörda centrala myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna liksom Kommunförbundet är representerade. Även branschorganisationer från det privata näringslivet skulle kunna ingå. Ett sådant samrådsorgan vid Naturvårdsverket skulle ligga i linje med Naturvårdsverkets pådrivande och samordnande funktion på miljöområdet.

En förutsättning för en effektiv tillsyn är att föreskrifter och allmänna råd på miljöområdet är utformade efter likartade principer och inte i sak motverkar eller strider mot varandra. Behovet av samordning ökar också eftersom många myndigheter är berörda av miljöbalken. Ett samrådsorgan skulle kunna fylla en funktion även för samordning av föreskriftsarbetet.

Regeringens bedömning är att en grundläggande förutsättning för ett effektivt miljöarbete är möjlighet till överblick av regelsystemet. En viktig del av samrådsorganets uppgifter skulle kunna vara att sammanställa lagar, förordningar, andra föreskrifter, allmänna råd och EG-direktiv på miljöområdet för att skapa förutsättningar för en sådan överblick över gällande regelsystem samt klargöra behov av att genomföra EG-direktiv. Samrådsorganet bör ha en rådgivande roll i övergripande frågor som rör tillsyn enligt miljöbalken. Samarbetet bör också kunna leda till en positiv långsiktig utveckling av tillsynens roll och inriktning. Syftet med samrådsorganets arbete i denna del skulle vara att stärka tillsynsarbetet, öka samordningen mellan olika tillsynsmyndigheter och utveckla arbetet med prioriteringar och inriktning. Vidare bör ett sådant samrådsorgan kunna bidra till en hög kvalitet på nya föreskrifter som utfärdas med stöd av miljöbalken genom att dessa samordnas och att den samlade juridiska kompetensen kan

utnyttjas. Samrådsorganet bör även kunna utgöra ett forum för allmänt erfarenhetsutbyte mellan lokala, regionala och centrala tillsynsmyndigheter och näringslivet. Härigenom bör respekten för miljöns betydelse och reglernas vikt kunna öka. Användningen av miljöledningssystem och tredjepartsrevisioner bör främjas. Vid behov bör samrådsorganet kunna initiera uppföljningar och utvärderingar av myndigheternas regler samt föreslå regeringen översyn av överordnade regler i miljöbalken och dess förordningar om sådana behov uppmärksammas.

### *Kemikalieinspektionen*

**Regeringens bedömning:** Kemikalieinspektionen bör vara central tillsynsmyndighet på kemikalieområdet även enligt miljöbalken. Det innebär bland annat att Kemikalieinspektionen skall se till att verksamhetsutövare åstadkommer en bättre kännedom om och kontroll över de kemiska riskerna i dagens samhälle samt ökade kunskaper om kemikaliers egenskaper, deras förekomst och risker vid användning. Vidare skall inspektionen verka för bättre varu- och produktinformation och driva på utvecklingen mot en minskad användning och spridning av skadliga ämnen. Ett viktigt sätt att åstadkomma detta är att i hela samhället få genomslag för produktvalsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken.

Kemikalieinspektionen bör även pröva ansökningar om bl.a. godkännande av kemiska och biologiska bekämpningsmedel.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Kemikalieinspektionen* tycker att det är bra att tillsynsfrågorna får ordentlig uppmärksamhet i balken med ett eget kapitel.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kemikaliekontrollens syfte är att minska riskerna för skador på människor och miljö till följd av kemikalieanvändningen. Övergripande mål för kemikaliekontrollen angavs i prop. 1993/94:163, bet. 1993/94:JoU23, rskr. 1993/94:273.

Kemikalieinspektionen har som central tillsynsmyndighet enligt lagen om kemiska produkter tillsyn över tillverkare, importörer och andra leverantörer av sådana produkter och andra varor. Det innebär bl.a. att se till att det vidtas åtgärder för att begränsa riskerna med flödet av kemiska ämnen på marknaden, däribland även åtgärder som rör den allmänna konsumentanvändningen av kemiska produkter och andra varor. Målsättningen med tillsynsarbetet är att säkerställa att leverantörerna av kemiska produkter och andra varor uppfyller kraven enligt lagen om kemiska produkter, vilket i fortsättningen kommer att gälla miljöbalken, framför allt kapitel 2 och 14. Vidare vägleder inspektionen kommuner och länsstyrelser i deras uppgift som lokala och regionala tillsynsmyndigheter enligt lagen om kemiska produkter.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen över skyddet för den yttre miljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter och andra varor. Arbetarskyddsstyrelsen har den centrala tillsynen över skyddet mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter och andra varor. Denna fördelning mellan myndigheterna skall gälla även enligt miljöbalken.

Kemikalieinspektionen har även den centrala tillsynsansvaret enligt lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel som också arbetas in i miljöbalken. Inspektionen skall behålla ansvaret även på detta område. Enligt miljöbalken kan produktregistret som Kemikalieinspektionen ansvarar för i framtiden byggas ut till att omfatta även biotekniska organismer.

En utgångspunkt för kemikaliekontrollen i Sverige är att företagen har huvudansvaret för de kemiska produkter och andra varor som de levererar. Användare och andra som hanterar kemikalier ansvarar för att den faktiska hanteringen inte orsakar skador. Tillsynsmyndigheternas viktigaste uppgift inom kemikaliekontrollen är att se till att företagen vidtar åtgärder för att minimera miljö- och hälsoriskerna.

En av Kemikalieinspektionens huvuduppgifter är att verka för en bättre kännedom om de kemiska riskerna i dagens samhälle genom ökade kunskaper om kemikaliers egenskaper, förekomst och användning samt att bättre varu- och produktinformation ges. Detta gäller även risker med biotekniska organismer. Vidare skall Kemikalieinspektionen driva på utvecklingen mot en minskad användning och spridning i samhället av skadliga kemiska ämnen som på grund av sina egenskaper kan koncentreras i miljön eller kemiska ämnen som orsakar bestående allvarliga skador på människa eller miljö. En viktig del i detta arbete blir att i hela samhället få genomslag för produktvalsprincipen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

Huvuddelen av inspektionens verksamhet har internationell anknytning. Detta är en konsekvens av den starkt internationaliserade handeln. Åtgärder mot kemiska produkter och andra varor måste samordnas internationellt för att bli effektiva och regleringen inom EU och i internationella avtal är omfattande. Det är också viktigt att kunskapsuppbyggnad och riskbedömning som en grund för åtgärderna sker på ett internationellt plan.

Regeringen tillsatte i maj 1996 en kommitté med uppdrag att se över kemikaliepolitiken mot bakgrund av bl.a. Sveriges medlemskap i EU och en eventuellt förändrad riskbild av användningen av kemiska ämnen. Kommittén, som även har analyserat behovet av att förändra den svenska myndighetsorganisationen, har i juni 1997 redovisat sitt arbete i betänkandet En hållbar kemikaliepolitik (SOU 1997:84). Betänkandet har remissbehandlats och ärendet bereds nu i Regeringskansliet.

**Regeringens bedömning:** Socialstyrelsens roll enligt miljöbalken bör gälla framför allt frågor om hälsoskyddet och om hälsorisker i miljön, bl.a. inomhusmiljön.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Socialstyrelsen* framhåller att miljömedicinsk kompetens måste tillförsäkras bl.a. miljödomstolarna vid prövningen av miljö- och hälsoskyddsfrågor.

**Skälen för regeringens bedömning:** Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamheter som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård, tandvård, hälsoskydd och smittskydd.

När det gäller frågor om hälsorisker i miljön är det främst Socialstyrelsens verksamhet inom hälsoskyddet som är av intresse när det gäller miljöbalken.

Socialstyrelsens verksamhet inom detta områden utgår från styrelsens tillsynsansvar enligt hälsoskyddslagen samt styrelsens övergripande ansvarsroll när det gäller att följa utvecklingen av hälsa och hälsorisker.

Enligt hälsoskyddslagen och hälsoskyddsförordningen delar Naturvårdsverket och Socialstyrelsen det centrala tillsynsansvaret varvid Naturvårdsverket svarar för buller och luftföroreningar utomhus och Socialstyrelsen svarar för övriga frågor. Socialstyrelsen har sin tyngdpunkt i frågor av medicinsk och hygienisk karaktär, faktorer som huvudsakligen berör människors hälsa, bl.a. frågor om hälsorisker i inomhusmiljö. Denna fördelning bör gälla även enligt miljöbalken.

En särskild sektion för hälsoskydd- och miljömedicin, med personal bestående av miljö- och hälsoskyddsinspektörer och läkare, finns vid Socialstyrelsens Nationella tillsynsenhet. Sedan några år tillbaka har Socialstyrelsen byggt upp metoder för tillsyn i form av uppföljning och utvärdering av kommunernas och landstingens arbete inom hela styrelsens ansvarsområde. Utöver den egna kompetensen har Socialstyrelsen tillgång till ca 200 vetenskapliga råd inom olika vetenskapliga discipliner och verksamheter.

### *Boverket*

**Regeringens bedömning:** Boverkets viktigaste uppgifter enligt balken bör framför allt bli att främja frågor om hushållningen med mark och vatten och annan miljöhänsyn i den fysiska planeringen. Vidare att verka för ett miljöanpassat och kretsloppsanpassat byggande.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Boverket* anser att den ansvarsfördelning som gäller mellan myndigheterna enligt nuvarande lagstiftning skall gälla även enligt miljöbalken.

**Skälen för regeringens bedömning:** *Boverket* skall enligt övergripande mål bl.a. verka för enhetlighet och effektivitet i tillämpningen av regler om hushållning med naturresurser, fysisk planering, byggd miljö, byggande och boende.

*Boverket* har idag enligt naturresurslagen den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser. När lagen nu arbetas in i balken skall *Boverket* behålla den tillsynsfunktionen.

Miljöbalkens mål är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. För att uppnå detta skall mark, vatten och fysisk miljö i övrigt användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Den fysiska miljön i övrigt innefattar den byggda miljön.

*Boverket* skall verka för detta mål bl.a. genom sin uppsikt och tillsyn över fysisk planering som redskap för hållbar utveckling av samhället och för hushållning. Vidare genom sin uppsikt och tillsyn över regler t.ex. angående hälsosamt – även med avseende på sociala faktorer – miljöanpassat och kretsloppsanpassat byggande.

*Boverkets* uppsikt över beslutsmyndigheters tillämpning av regler om ändrad mark- och resursanvändning, om byggande och om boende avser främst att uppmärksamma behov av utveckling av kunskapsunderlag för besluten och av ändring av reglerna.

*Boverkets* uppsiktsansvar i NRL-systemet gäller även kunskapsunderlag från andra centrala och regionala myndigheter som behövs för tillämpningen av NRL, för att få en anpassning och en enhetlighet som främjar en god regeltillämpning.

*Boverket* bör i likhet med i dag ha ett särskilt uppsiktsansvar för utvecklingen inom de områden med höga natur- och kulturvärden som anges i 4 kap. miljöbalken, nuvarande 3 kap. NRL, vilket skall ge stöd för utveckling av kunskap om områdena liksom för initiativ i den kommunala översiktsplaneringen.

*Boverket* har också tillsynsansvar enligt plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., vilket omfattar både produkter och processer för planering och byggande. Utvecklingen av verkets föreskrifter till dessa författningar berör frågor som även behandlas i miljöbalken, exempelvis miljökonsekvenser vid fysisk planering, val av ämnen och material i byggnader, kretslopp och återanvändning m.fl. frågor som har betydelse för hälsa, miljö och hushållning. Genom att följa bl.a. den tekniska utvecklingen får *Boverket* exempelvis underlag att ändra verkets olika föreskrifter om funktionskrav på byggandet. Vikten av samordning av föreskrifter enligt byggnadsverkslagen och enligt miljöbalken har behandlats i avsnitt 4.14.5.

En utveckling av tydliga och relevanta kunskapsunderlag skall bidra till ökad hänsyn till miljö- och hushållningsfrågor i fysisk planering och byggande. Ekonomiska stöd i olika former skall främja en god

bebyggelsemiljö, vilket även berör kulturmiljön och boendesociala frågor. Dessa uppgifter genomförs av Boverket med stöd bl.a. av uppsikts- och tillsynsverksamhet samt utvärderings- och utvecklingsprojekt. Den ingripande tillsynsverksamheten kommer att genomföras av andra myndigheter som behandlats i detta avsnitt.

## 4.37 Miljöbalken införs

### 4.37.1 Övergångsbestämmelser i särskilda promulgationslagar

**Regeringens förslag:** Övergångsbestämmelser till miljöbalken skall meddelas i en särskild lag, en s.k. promulgationslag. Vidare föreslås en promulgationslag även till lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Till lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning föreslås övergångsbestämmelser som inte behöver tas in i en särskild lag.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag förutom att bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning i utredningens förslag var inarbetade i balken.

**Remissinstanserna:** *Justitiekanslern* har ingen erinran mot förslagen. Detsamma gäller *Rikspolisstyrelsen*. *Socialstyrelsen* har inte heller något att erinra mot förslagen men betonar att det är nödvändigt att arbetet med balkens förordningar, bl.a. en hälsoskyddsförordning, kan påbörjas snarast.

**Skälen för regeringens förslag:** I fråga om nya balkar brukar bestämmelser om tidpunkten för ikraftträdandet och övergångsbestämmelser meddelas i en särskild lag, en s.k. promulgationslag. Det är lämpligt att föreslå en promulgationslag även för miljöbalken och en promulgationslag också till lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Till lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning föreslås övergångsbestämmelser som inte behöver tas in i en särskild lag.

### 4.37.2 Tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Miljöbalken skall träda i kraft den 1 januari 1999. Detsamma skall gälla promulgationslagarna med undantag för en bestämmelse om överlämnande av mål och ärenden till miljödomstolen eller Miljööverdomstolen. De 15 lagar som skall ersättas av miljöbalken samt vattenlagens promulgationslag skall upphävas vid samma tidpunkt.



**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog att balken skulle träda i kraft den 1 januari 1998 samt att 16 lagar skulle ingå i balken och alltså upphävas tillsammans med vattenlagens promulgationslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan anser att miljöbalken bör träda i kraft senare än vad utredningen föreslagit. *Boverket* har avstyrkt förslaget att balken skall träda i kraft redan 1 januari 1998. Även *Lunds universitet* har avstyrkt tidpunkten och anser att den 1 januari 1999 är en något mera realistisk tidpunkt, även om den fristen också kan verka kort. *Naturvårdsverket* har också ansett att balkens ikraftträdande bör uppskjutas avsevärt för att göra det möjligt att förbereda ikraftträdandet. *Domstolsverket* anser också att genomförandetiden är alldeles för kort och behöver förlängas med i vart fall ett år, till den 1 januari 1999. *Kommunförbundet* anser att balken tidigast bör träda i kraft den 1 juli 1998. *Umeå tingsrätt* förordar att balkens ikraftträdande senareläggs åtminstone några år. *Länsrätten i Stockholms län* anser att det inte är rimligt att tänka sig ett ikraftträdande så tidigt som den 1 januari 1998. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* anser det viktigt att balken träder i kraft snarast möjligt, dvs. den 1 januari 1998.

*Uppsala kommun* menar att eftersom miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig blir det och det inte finns övergångsbestämmelser till hänsynsreglerna så kommer trycket på kommunernas tillsynsverksamhet att öka, därför bör balken träda i kraft tidigast den 1 januari 1999.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalksutredningen har föreslagit att miljöbalken skall träda i kraft den 1 januari 1998. Detta förslag har avstyrkts av många remissinstanser som anser att ikraftträdandet måste senareläggas. Regeringen föreslår nu att balken och promulgationslagarna skall träda i kraft den 1 januari 1999. I ett undantagsfall, som gäller överlämnandet av mål och ärenden till miljödomstolen och Miljööverdomstolen, skall det dock finnas möjlighet för regeringen att bestämma en senare tidpunkt för ikraftträdandet, se avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser som medger att föreskrifter får utfärdas med stöd av bemyndiganden i miljöbalken före balkens ikraftträdande. Föreskrifter om att en lag skall träda i kraft en viss dag hindrar nämligen inte att man utan några särskilda övergångsbestämmelser redan dessförinnan vidtar de administrativa åtgärder som behövs för att lagen skall kunna tillämpas i sin helhet från och med den dagen (jfr Lagrådets yttrande i prop. 1983/84:30 s. 172 f).

Samtidigt med att miljöbalken träder i kraft bör den lagstiftning som har arbetats in i balken upphävas. I lagrådsremissen om miljöbalk föreslås att följande lagar samordnas i miljöbalken.

- naturvårdslagen (1964:822),
- miljöskyddslagen (1969:387),
- lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
- lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
- lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark,
- renhållningslagen (1979:596),
- hälsoskyddslagen (1982:1080),
- vattenlagen (1983:291),

- lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
- lagen (1985:426) om kemiska produkter,
- miljöskadelagen (1986:225),
- lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
- lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel,
- lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer, samt
- lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Samtliga dessa lagar bör alltså upphöra att gälla vid utgången av december 1998. Vidare bör lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291) upphävas.

#### 4.37.3 Verksamhet som bedrivs när miljöbalken träder i kraft

**Regeringens förslag:** Huvudprincipen skall vara att miljöbalken skall tillämpas omedelbart när den träder i kraft på all verksamhet den omfattar. Ett antal undantag skall dock göras från denna huvudprincip i promulgationslagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Länsrätten i Stockholms län* vill inte rikta några formella invändningar mot att de skärpta miljöregler som balken kommer att medföra blir tillämpliga på befintlig verksamhet. Det är dock ytterst angeläget att i de fall en intresseavvägning leder till att begränsningar åläggs pågående verksamhet skäligt rådrum ges för uppfyllandet av de nya kraven. *Länsstyrelsen i Stockholms län* delar utredningens principiella uppfattning att miljöbalken även bör gälla för befintlig verksamhet. Även *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* delar utredningens principiella uppfattning att miljöbalken även bör gälla för befintlig verksamhet. Enligt länsstyrelsen krävs dock givetvis undantag för företag som har tillstånd. Länsstyrelsen anser vidare att utredningens förslag till reglering av övergångsfrågorna är helt otillräcklig. *Lunds universitet* anser att det i hög grad är angeläget att de strängare miljökraven enligt miljöbalken snarast slår igenom i fråga om befintliga verksamheter. Emellertid ifrågasätter universitetet hur man bör se på situationen, när de nya reglerna innebär en skärpning av miljökraven som medför en inskränkning av användningen av mark och byggnad. Universitetet anser att 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen innebär att det numera föreligger rätt till ersättning även när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad av miljöskäl. Utredningens förslag till övergångsbestämmelser borde därför, enligt universitetet, ha innehållit en ersättningsregel som stämmer med grundlagstexten. Universitetet har noterat att en sådan ersättningsbestämmelse kan ge upphov till ekonomiska nackdelar från miljösynpunkt och med tanke på detta förordat vidare överväganden om en ändring av grundlagsparagrafen. Universitetet biträder i och för sig

utredningens bedömning att de miljöskäl som ligger bakom den föreslagna lagstiftningen i allmänhet är så starka att kraven enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter måste anses uppfyllda även om ingen ersättning utgår.

*Svenska kommunförbundet* delar utredningens principiella uppfattning att miljöbalken även bör gälla för befintlig verksamhet och anser att detta bör framgå av övergångsbestämmelserna. *Landskrona kommun* tillstyrker att miljöbalken bör gälla även för befintlig verksamhet, både när den pågår oförändrad och när den har ändrats.

**Skälen för regeringens förslag:** Utgångspunkten är att hela miljöbalken skall tillämpas omedelbart när den träder i kraft. Ett antal undantag måste dock göras från denna huvudprincip. Förslag på sådana undantag lämnas i kommande avsnitt.

Till att börja med skall behandlas frågan om i vilken utsträckning miljöbalkens regler skall iakttas vid verksamheter som redan bedrivs när balken träder i kraft. Av särskilt intresse är frågan på vilket sätt balken skall kunna innebära inskränkningar i tillstånd som har meddelats enligt äldre rätt, vilket behandlas även i avsnitt 4.37.8 under rubriken Tillståndsgiltighet och omprövning.

När en ny lagstiftning genomförs kan den situationen uppstå att en tidigare lagenlig verksamhet inte bedrivs i enlighet med den nya lagens krav. Om den nya lagstiftningen blir omedelbart tillämplig på befintliga verksamheter finns det risk för att investeringar och planering som verksamhetsutövaren redan har genomfört går till spillo. I extrema situationer kan de nya kraven innebära att en verksamhet tvingas upphöra.

Miljöbalksutredningen har anfört att ett undantag för befintliga verksamheter skulle innebära att de negativa miljöeffekter som lagstiftaren vill motverka inte kan förhindras förrän efter mycket lång tid, i princip så lång tid som motsvaras av dessa verksamheters fortsatta bestånd. Detta skulle ge samhällsekonomiskt negativa verkningar. Senare tillkomna verksamheter skulle drabbas, eftersom det finns risk för att det allmänna försöker uppnå målsättningen genom att desto högre krav ställs på dessa verksamheter. Detta kan naturligtvis uppfattas som orättvist och kan dessutom vara en dålig resursanvändning, eftersom man riskerar att det läggs ner större summor för att nå en viss störningsreduktion, därför att man för en del nya verksamheter ställer så höga krav att marginalkostnaderna för reduktionen stiger i höjden (Westerlund, *Miljöfarlig verksamhet*, 1975, s. 242 f).

Regeringens principiella uppfattning är att miljöbalken bör gälla även för befintlig verksamhet. Detta bör vara fallet både när verksamheten pågår oförändrad och när den har ändrats. Denna huvudregel är för övrigt den vanliga vid ny miljölagstiftning. När balkens olika bestämmelser behandlas finns det dock anledning att vid flera tillfällen återkomma till frågan, se bl.a. avsnitt 4.37.7.

Särskild uppmärksamhet bör redan nu ägnas åt de fallen där verksamheten bedrivs med stöd av tillstånd. Det allmänna har då gjort en bedömning av verksamheten och funnit att denna får bedrivas under vissa i tillståndet angivna förutsättningar. Tillståndet skall ge tillståndshavaren

en trygghet, innebärande att denne inte skall behöva drabbas av andra inskränkningar i verksamheten än sådana som följer av tillståndet eller sker med stöd av lag. Genom att studera lagen skall tillståndshavaren alltså kunna bedöma vilka inskränkningar som kan komma att ske i framtiden.

Miljöbalken innehåller ett antal bestämmelser som skall kunna innebära inskränkningar i meddelade tillstånd. Viktigast är reglerna om omprövning m.m. i 24 kap., som innebär att tillstånd kan ändras eller återkallas och villkor ändras. Andra bestämmelser som kan innebära inskränkningar i tillstånd är de om generella föreskrifter för miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 5 §, föreskrifter för miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden i 7 kap. 19-22 §§ samt tillsynsmyndigheters förelägganden och förbud i brådskande fall enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket. Allt detta framgår av rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § miljöbalken.

När tillstånd har meddelats redan före miljöbalkens ikraftträdande har däremot inte tillståndshavaren genom att studera lagen kunnat göra en bedömning av vilka inskränkningar som kan ske i tillståndet med dess villkor (såvida inte motsvarande inskränkningar kunde ske redan enligt äldre lag).

Utredningen har gjort bedömningen att det inte finns något grundlagshinder mot att begränsa befintliga tillstånd genom ny lagstiftning. Regeringen, som delar denna bedömning, noterar dock att det enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen förutsätts föreligga angelägna allmänna intressen till grund för dylika begränsningar. Natur- och miljövårdsintressen bör, enligt vad som framgår av motiven till grundlagsstadgandet, normalt anses vara sådana angelägna allmänna intressen (prop. 1993/94:117 s. 15f och 48).

I detta sammanhang har utredningen hänvisat till 2 kap. 23 § regeringsformen där det sägs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid mot Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna framgår att Europakonventionen med ändringar och tillägg gäller som lag i Sverige.

Skyddet för äganderätten framgår av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet (den 20 mars 1952) till Europakonventionen. Enligt artikeln skall varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Det sägs vidare att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. Emellertid görs det tillägget att det sagda inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böten och viten.

Även ekonomiska intressen som är förbundna med utövandet av näringsverksamhet eller annan ekonomisk verksamhet skyddas av artikeln. Således kan en återkallelse av ett drifttillstånd ses som ett ingrepp i enskild äganderätt, vars tillåtlighet måste prövas enligt de

kriterier som anges i artikel 1 i första tilläggsprotokollet (Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 1993, s. 248).

Inskränkningar i ägarens rätt att använda sin egendom förekommer i stor utsträckning i alla länder, varvid syftet vanligen är att tillgodose olika allmänna intressen. Inte minst gäller detta fast egendom, för vilken ofta gäller inskränkningar i rätten att bebygga egendomen, rätten att utnyttja den för olika ändamål och ibland också rätten att överlåta den till annan ägare. Sådana inskränkningar är i många fall naturliga och normala, och de ger inte anledning till några speciella problem i förhållande till artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, vars andra stycke uttryckligen medger en stat att genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera utnyttjandet av egendomen i det allmännas intresse. Inskränkningarna kan emellertid vara så betungande för ägaren att överensstämelsen med artikel 1 kan ifrågasättas. Europadomstolen tillämpar i detta fall ett proportionalitetsresonemang: det måste göras en avvägning mellan det allmänna intresset och den enskilde ägarens intresse, och om en rimlig balans inte uppnås, kan en inskränkning i rätten att utnyttja egendomen tänkas strida mot artikel 1. När det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har emellertid Europadomstolen anlagt ett för den enskilde synnerligen strängt synsätt och funnit även mycket tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kunna accepteras i det allmänna intresset (Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 1993, s. 253).

Enligt regeringens bedömning föreligger det med hänsyn till vad som hittills har anförts inget hinder mot att miljöbalken görs tillämplig på tillstånd som har meddelats enligt äldre rätt.

I anslutning till detta finns det anledning att beröra den fråga som främst *Lunds universitet* har tagit upp i sitt remissyttrande, nämligen frågan om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen föranleder behov av en kompletterande ersättningsregel. Regeringen har redan i avsnitt 4.33.2 ingående behandlat frågan om grundlagens innebörd i det aktuella hänseendet. Enligt regeringens bedömning bör bestämmelserna i det nyssnämnda grundlagsstadgandet - trots ordalydelsen - uppfattas på det sättet att någon utvidgning av rätten till ersättning inte har skett. Det betyder att regeringen inte delar Lunds universitets inställning att rådighetsinskränkningar som är föranledda av miljöskäl kan ge rätt till ersättning av det allmänna. Följaktligen finner regeringen att det inte föreligger något behov av en kompletterande ersättningsregel i lagen om införande av miljöbalken.

Tillståndshavarens intresse av trygghet måste vägas mot de allmänna och enskilda intressen som talar för att de nya reglerna skall gälla fullt ut. Det krävs enligt regeringens mening tungt vägande skäl för att utforma regler om att tillstånd meddelade enligt äldre rätt skall kunna inskränkas genom bestämmelser som saknar motsvarighet i de lagar som ersätts av balken.

Miljöskäl kan vara sådana tungt vägande skäl. Bestämmelserna skall i så fall vara avsedda att komma till rätta med allvarliga situationer. Om däremot exempelvis tillstånd till en viss typ av miljöfarlig verksamhet skall ersättas av generella föreskrifter, bör det inte utan vidare komma i

fråga att omedelbart låta föreskrifterna inskränka de meddelade tillstånden.

Det kan vidare följa av Sveriges medlemskap i EU att vi måste införa vissa bestämmelser som tar över redan meddelade tillstånd. I sådana fall har vi inte någon valfrihet.

Hänsyn bör tas till möjligheten att uppnå samma resultat med andra bestämmelser. Ett skäl för att t.ex. låta generella föreskrifter gälla även verksamheter som bedrivs med stöd av äldre tillstånd kan vara att samma resultat ändå kan uppnås vid en omprövning av tillstånden.

Även konkurrensskäl kan ha betydelse vid bedömningen av om inskränkningar skall ske i alla tillstånd eller bara i tillstånd meddelade enligt miljöbalken. En ojämn konkurrenssituation kan uppkomma om tillståndshavarna bedöms olika. Dessa skäl skall dock inte övervärderas, eftersom det ligger i sakens natur och är allmänt accepterat inom miljörätten att verksamhetsutövare bedöms olika beroende på när bedömningen sker. Ibland har dock konkurrenssynpunkter stor betydelse, såsom när man skall avgöra vilka verksamheter som skall tvingas till minskade utsläpp etc. när en miljö kvalitetsnorm har överträtts. Det allmänna får då inte göra det enkelt för sig genom att endast ingripa mot några få av många förorenare. Om detta skulle ske uppkommer en ojämn konkurrenssituation.

#### 4.37.4 Fortsatt giltighet av äldre beslut

##### Föreskrifter

**Regeringens förslag:** Förordningar och andra föreskrifter meddelade före miljöbalkens ikraftträdande skall fortsätta att gälla, om inte något annat bestäms.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* drar den slutsatsen att de föreskrifter som SMHI utfärdat kommer att upphöra när balken träder i kraft med den utformning utredningens föreslagit, eftersom det inte finns bestämmelser i balken som omfattar SMHI:s tillsyn över vattenverksamhet och vattenanläggningar.

*Naturvårdsverket* anser att en genomgång bör göras av de föreskrifter som fortsätter att gälla enligt föreslagna 4 § för att kontrollera att det finns ett tillämpligt bemyndigande. Om ett sådant inte finns kan särskilda bestämmelser behövas i fråga om den befintliga föreskriftens fortsatta giltighet eller ogiltighet. Vidare påpekar verket att problem kan uppstå när föreskriftsbemyndiganden övergår från en verksamhet till en annan.

*Uppsala kommun* anser att äldre regler inte skall tillämpas övergångsvis utan att ikraftträdandet skall skjutas fram så att

förordningar och föreskrifter hinner omarbetas innan balkförslaget träder i kraft.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalken innebär en samordning av bestämmelserna i inte mindre än 15 nu gällande lagar. Balken innehåller åtskilliga betydelsefulla nyheter. Samtidigt bevarar den i många hänseenden grunderna för den äldre lagstiftningen. Liksom tidigare kommer miljöretten i betydande utsträckning att få sitt innehåll genom föreskrifter, dvs. normer, som utfärdas av regeringen eller myndigheter som regeringen bestämmer.

De förordningar och myndighetsföreskrifter som har meddelats tidigare bör ses över och normalt arbetas om, vilket även flera remissinstanser påpekat exempelvis *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*. Detta arbete bör prioriteras. Det är emellertid inte möjligt att avsluta hela detta mycket omfattande arbete redan innan miljöbalken har trätt i kraft. Miljöbalksutredningen har i sitt huvudbetänkande (SOU 1996:103, del 1, s. 450) gjort bedömningen att översynen av myndigheternas föreskrifter bör vara klar senast ett år efter det att miljöbalken har trätt i kraft. Det kommer dock att bli svårt att på denna korta tid ersätta samtliga föreskrifter med nya.

Föreskrifter måste alltså fortfarande gälla, om inte något annat bestäms. Det bör därför i promulgationslagen införas en allmän övergångsbestämmelse av innebörden att föreskrifter som har meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall ha samma verkan som om de hade meddelats med stöd av miljöbalken.

Gemensamt för de nya föreskrifter som skall meddelas med stöd av miljöbalken är att erforderliga övergångsbestämmelser bör meddelas i föreskrifterna.

## Tillstånd och andra beslut

**Regeringens förslag:** Tillstånd och liknande beslut meddelade enligt äldre lagstiftning skall fortsätta att gälla. Detta gäller dock inte äldre dispenser från skyldigheten att söka tillstånd enligt miljöskyddslagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Kristianstads län* har tillstyrkt förslaget. *SGU* tillstyrker att tillstånd och beslut skall fortsätta att gälla förutom dispenser. *SGU* anser dock att en preciserad övergångstid bör införas för dispensernas giltighet. *Naturvårdsverket* tillstyrker att dispensvillkor enligt miljöskyddslagen i dess lydelse före den 1 juli 1981 skall fortsätta att gälla till dess de har ersatts av villkor i blivande tillstånd efter att tillståndsplikt har införts. Verket anser dock att hänvisningen i föreslagna 5 § till att villkoren skall anses vara meddelade enligt tillsynsbestämmelserna i 26 kap. 9 § miljöbalken bör ändras eftersom det innebär att det inte längre skulle vara straffbart att bryta mot villkoren. I stället vill verket att denna hänvisning ersätts med den text

om straffbarhet vid överträdelse som fanns i punkt 4 i 1981 års övergångsbestämmelser. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det är viktigt att prioritera arbetet med de förordningar och myndighetsföreskrifter för vilka det behöver utarbetas övergångsbestämmelser. Exempelvis behöver övergångsbestämmelser tas fram för tillståndspliktiga verksamheter som ännu inte har något tillstånd enligt miljöskyddslagen samt för de verksamheter som har meddelats dispens från tillståndsplikten före den 1 juli 1981. Om inte sådana förordningar hinner omarbetas innan balken träder i kraft måste övergångsbestämmelser inarbetas i nu föreliggande lagstiftningsarbete om övergångsbestämmelser för att rättsläget inte skall bli alltför oklart och för att verksamhetsutövarna inte omedelbart skall bli lagbrytare och påföras miljöskattavgift. *Landskrona kommun* har avstyrkt och vill att tillstånd enligt äldre lag bör tidsbegränsas till en övergångsperiod av fem år.

**Skälen för regeringens förslag:** Det kan givetvis inte komma i fråga att i samband med miljöbalkens ikraftträdande generellt upphäva alla tillstånd och liknande godkännanden i enskilda ärenden som har meddelats med stöd av nuvarande lagar. Besluten bör i stället förbli gällande även sedan miljöbalken har trätt i kraft. Tillståndsbesluten och andra beslut skall anses vara meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. Som *Riksantikvarieämbetet* angett bör även förelägganden och förbud enligt 20 § naturvårdslagen omfattas av denna paragraf i stället för 35 § som avser beslut inom ramen för tillsynsverksamhet (se avsnitt 4.37.9). Därför har detta lagts till i 5 §.

*Landskrona kommun* har föreslagit att tillstånd enligt äldre lag bör tidsbegränsas till en övergångsperiod av fem år. Detta är dock inte lämpligt och inte heller praktiskt genomförbart. I den mån det behövs får tillstånden i stället tas upp till omprövning enligt miljöbalkens regler. I avsnitt 4.37.8 behandlas i vilken utsträckning de nya omprövningsreglerna kan användas vid beslut fattade enligt äldre rätt.

Utredningen har föreslagit att den som bedriver en verksamhet med stöd av dispens från tillståndsplikten meddelad enligt miljöskyddslagen (1969:387) i dess lydelse före den 1 juli 1981 skall bli tvungen att söka tillstånd, om verksamheten tillhör en tillståndspliktig bransch. Dispensen bör därför inte fortsätta att gälla. Villkoren i dispensen bör dock gälla fram till dess att de har ersatts av nya villkor. Till dess så har skett bör de enligt utredningen anses meddelade enligt tillsynsbestämmelserna i 26 kap. 9 § miljöbalken. Tillsynsmyndigheten skall alltså ha rätt att meddela förelägganden och förbud enligt dessa bestämmelser. Naturvårdsverket har i sitt remissvar tillstyrkt att dispensvillkor enligt miljöskyddslagen i dess lydelse före den 1 juli 1981 skall fortsätta att gälla till dess de har ersatts av villkor i blivande tillstånd efter att tillståndsplikt har införts. Verket anser dock att hänvisningen i föreslagna 5 § till att villkoren skall anses vara meddelade enligt tillsynsbestämmelserna i 26 kap. 9 § miljöbalken bör ändras eftersom det innebär att det inte längre skulle vara straffbart att bryta mot villkoren. I stället vill verket att denna hänvisning ersätts med den text om



straffbarhet vid överträdelse som fanns i punkt 4 i 1981 års övergångsbestämmelser. Prop. 1997/98:45

Som Naturvårdsverket angett innebär utredningens förslag att de dispensvillkor som meddelats enligt miljöskyddslagen i dess lydelse före den 1 juli 1981 inte skulle vara straffbelagda enligt miljöbalken. Därför bör en straffbestämmelse motsvarande den i punkt 4 i 1981 års övergångsbestämmelser tas in i 5 §. Detta hindrar dock inte att det i paragrafen även anges att sådana dispensvillkor skall anses vara meddelade enligt tillsynsbestämmelserna i 26 kap. 9 § miljöbalken.

#### 4.37.5 Miljöbalkens inledande bestämmelser

##### Allmänna hänsynsregler

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens allmänna hänsynsregler annat än beträffande frågan om efterbehandling av förorenade områden.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag förutom beträffande förorenade områden som behandlas under nästa rubrik.

**Remissinstanserna:** *Statens jordbruksverk* anser att när de allmänna hänsynsreglerna tillämpas vid omprövning av tillstånd bör speciella hänsyn tas till vattenföretags speciella natur, med långsiktiga och kapitalkrävande investeringar i kraftverk och regleringsdammar. *NUTEK* anser att företagen bör ges tid att anpassa sig till de nyare, strängare reglerna. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att det behövs en övergångsbestämmelse till stoppregeln med innebörd att den inte gäller för verksamheter som redan bedrivs när miljöbalken träder i kraft.

**Skälen för regeringens förslag:** De allmänt utformade hänsynsreglerna i de nuvarande miljölagarna har i förslaget till miljöbalk lagts till grund för ett antal allmänna hänsynsregler införda i 2 kap. Som utgångspunkt för de allmänna hänsynsreglerna har främst valts bestämmelser i miljöskyddslagen (1969:387), vattenlagen (1983:291) och lagen (1985:426) om kemiska produkter.

Majoriteten av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken har stora likheter med hänsynsreglerna i gällande rätt. Det finns emellertid även väsentliga skillnader. De föreslagna reglerna kommer att få generell tillämpning på olika typer av verksamheter som hittills har reglerats genom särskilda bestämmelser eller inte reglerats alls. Av olika i dag förekommande modeller har vanligen den strängaste valts.

Frågan är i vilken utsträckning miljöbalkens hänsynsregler skall tillämpas på verksamheter som redan bedrivs när balken träder i kraft (se också avsnitt 4.37.3). Vid denna bedömning bör man ha klart för sig att ett tillstånds rättskraft medför att i sådana frågor som har prövats i tillståndet kan krav utöver vad som följer av tillståndet med dess villkor normalt inte ställas på en tillståndshavare. Däremot kan nya och hårdare

krav ställas vid en omprövning. I vilken mån de nya omprövningsreglerna skall tillämpas på befintliga tillstånd diskuteras i avsnitt 4.37.8. Den fortsatta diskussionen här gäller i första hand dels hur långt man kan gå vid en sådan omprövning (om man alltså har funnit att omprövning får ske), dels vilka krav som kan ställas på befintliga verksamheter som bedrivs utan tillstånd.

I det framtida miljöarbetet bör det enligt utredningens bedömning, vilken delas av regeringen, prioriteras att komma till rätta med de problem som orsakas av det stora antalet verksamheter som hittills inte har haft tillstånd enligt miljöskyddslagen och som därför i endast liten utsträckning har varit föremål för ingripande från myndigheternas sida. Det är därför en väsentlig fråga i vilken utsträckning miljöbalkens hänsynsregler skall tillämpas på verksamheter som bedrivs utan tillstånd när balken träder i kraft.

I samband med miljöskyddslagens tillkomst gjordes bedömningen att den nya lagen borde vara tillämplig på verksamheter som redan fanns när lagen trädde i kraft. Samtidigt gjordes följande uttalande (prop. 1969:28 s. 214).

Oavsett vad som nu sagts kommer emellertid den tillåtlighetsprövning som skall göras beträffande anläggningar som redan finns vid lagens ikraftträdande att ställa de tillämpande myndigheterna inför svåra och grannliga avvägningsproblem. I regel är det tekniskt svårare att utföra behövliga skadeförebyggande anordningar och åtgärder på gamla anläggningar än att vid nyuppförande anpassa drift och anordningar efter miljövårdens krav. Om ingripande sker i efterhand kan ett företag drabbas av kostnader som man inte alls räknade med när kalkylerna för anläggningens uppförande och drift gjordes.

Det ansågs således att den nya lagen inte kunde tillämpas fullt ut på samma sätt mot befintliga anläggningar som mot nyetablering. Detta innebar dock inte att man skulle undvika att ingripa mot befintliga störningskällor målmedvetet och effektivt för att komma till rätta med problemen. I fråga om luftföroreningar, buller och liknande, där inte samma praxis utvecklats som inom vattenvårdsområdet, uttalades att det måste krävas synnerliga skäl för att en anläggning skulle kunna tvingas att upphöra med driften. Så borde kunna ske endast om skadeverkningarna, trots skyddsåtgärder, var så stora att det framstod som oförsvarligt att driften fortsatte. En möjlighet att minska den ekonomiska belastningen för ett företag kunde vara att skyddsåtgärderna inte behövde genomföras i full utsträckning på en gång utan kunde slås ut över en tidsperiod av lämplig längd.

Miljöbalksutredningen konstaterade i betänkandet med övergångsbestämmelser att den situation som föreligger – dvs. att en miljöbalk skall införas med regler som i olika avseenden är strängare än tidigare regler – har likheter med situationen när miljöskyddslagen infördes år 1969. Samtidigt konstaterades att förhållandena i dag på olika sätt skiljer sig från vad som gällde vid miljöskyddslagens tillkomst. Kunskaperna om miljöproblemens omfattning och orsaker är i dag bättre och opinionen för att göra något åt problemen mer kraftfull både bland

företagare och enskilda. Uppmärksamheten riktas inte längre i första hand mot enskilda industriers punktutsläpp utan i stället mot ett stort antal s.k. diffusa utsläpp.

Det är enligt utredningen tveksamt om man behöver göra någon skillnad mellan verksamhet som bedrevs före balkens ikraftträdande och verksamhet som påbörjas först senare. Även om man anser att en sådan skillnad bör göras kan detta enligt utredningens mening tillgodoses utan någon särskild övergångsbestämmelse. Regeringen gör samma bedömning. Kraven i de allmänna hänsynsreglerna gäller enligt 2 kap. 7 § endast i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem med hänsyn framför allt till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Kostnaden för åtgärden skall alltså jämföras med nyttan. Om kostnaden för åtgärden är orimlig med hänsyn till miljönyttan slipper verksamhetsutövaren att vidta åtgärden. Den hänsyn som kan behöva tas till verksamheter som redan pågår när miljöbalken träder i kraft ryms alltså inom skälighetsregeln i 2 kap. 7 §. Tilläggas kan att den skillnad som gjordes när miljöskyddslagen infördes mellan utsläpp till vatten å ena sidan och utsläpp till luft och andra olägenheter å andra sidan numera inte föreligger utan i balken är alla utsläpp jämställda.

Det finns därför till att börja med inte något som hindrar att miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas vid omprövning av tillstånd som har meddelats enligt tidigare bestämmelser. Den hänsyn som kan behöva tas till att verksamheten kan ha svårt att helt följa balkens krav ryms inom skälighetsregeln i 2 kap. 7 §.

Vidare innebär det att en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken kan ingripa mot en verksamhet utan tillstånd som bedrevs redan när balken trädde i kraft och kräva att verksamhetsutövaren rättar sig efter de allmänna hänsynsreglerna. Verksamhetsutövarna bör dock som flera remissinstanser anfört ges tid att klara kraven. Därför bör tillsynsmyndigheten, om sådana förelägganden ges kort tid efter det att miljöbalken har trätt i kraft, utforma föreläggandet på ett sådant sätt att verksamhetsutövaren ges en skälig tid innan åtgärderna skall vara utförda. Eftersom verksamhetsutövarna oavsett eventuella ingripanden från tillsynsmyndigheterna är skyldiga att följa balkens regler bör tidsfristerna sättas kortare ju längre tid som har gått efter balkens ikraftträdande.

Skälighetsregeln i 2 kap. 7 § är inte tillämplig på miljöbalkens stoppregel i 2 kap. 9 §. Enligt stoppregeln får en verksamhet som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas, bedrivas endast om det finns särskilda skäl. En verksamhet som medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt får inte bedrivas. Stoppregeln kan sägas motsvara den i 6 § miljöskyddslagen men har en vidare tillämpning. Det måste därför övervägas om stoppregeln föranleder införandet av någon övergångsbestämmelse, som LRF ansett i sitt remissvar.

Stoppregeln kan inte, förutom i de brådskande fall som beskrivs i 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken, åberopas mot en tillståndshavare i frågor som omfattas av tillståndet, om tillståndshavaren bedriver sin verksamhet i enlighet med tillståndets krav. Den kan däremot få betydelse vid en tillämpning av balkens bestämmelser om återkallande och omprövning. I avsnitt 4.37.8 behandlas i vilken utsträckning dessa bestämmelser skall kunna tillämpas när tillstånd har meddelats enligt äldre rätt.

Stoppregeln skall gripa in när balkens övriga hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter. Nivån har satts vid vad som inte kan accepteras i ett modernt samhälle. På grund av detta kan det enligt regeringens bedömning inte komma i fråga att införa en generell regel om att stoppregeln inte skall gälla för verksamheter som redan bedrivs när miljöbalken träder i kraft. Det är tvärtom rimligt att enskilda och företag omedelbart anpassar sig efter den. Om det i något enstaka undantagsfall skulle få orimliga konsekvenser att omedelbart tillämpa stoppregeln på en befintlig verksamhet får detta lösas med hjälp av regeringens möjlighet att ge dispens från stoppregeln. Enligt 2 kap. 10 § miljöbalken får regeringen tillåta en verksamhet som inte uppfyller förutsättningarna i stoppregeln, om verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt.

Någon dispensmöjlighet finns dock inte om verksamheten kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet. Någon övergångsbestämmelse bör inte finnas i detta fall.

## Förorenade områden

**Regeringens förslag:** Har den faktiska driften av en miljöfarlig verksamhet pågått efter den 30 juni 1969 skall skyldighet föreligga att avhjälpa uppkomna skador eller olägenheter samt efterbehandla, om verkningarna av verksamheten alljämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande, och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som orsakats av den aktuella verksamheten.

**Utredningens förslag:** Utredningen hade inget förslag i denna del, men Regeringsrätten meddelade den 31 maj 1996 en dom (mål nr 3665-1994) där Regeringsrätten gör en bedömning i frågor om att avhjälpa olägenheter som har uppstått vid verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387).

**Remissinstanserna:** *Försvarsmakten* anser att det mot bakgrund av Regeringsrättens dom i övergångsbestämmelserna bör regleras frågor om ikraftträdande av de föreslagna reglerna om efterbehandlingsansvar. Samma tankegångar finns hos *Koncessionsnämnden för miljöskydd*. *Naturvårdsverkets* mening är att det måste ske ett återställande av det rättsläge som allmänt har ansetts gälla. Ett enkelt sätt att göra detta är enligt Naturvårdsverket genom en övergångsregel eller en materiell regel i miljöbalken som klargör att den reparativa skyldigheten att avhjälpa

olägenheter gäller för alla verksamheter även när den förening som medför efterbehandlingsbehov har inträffat före miljöbalkens ikraftträdande. *Uppsala universitet* och flera *länsstyrelser* redovisar samma uppfattning. Också *Lunds universitet* understryker vikten av att övergångsbestämmelserna utformas på ett sätt som ger möjlighet att komma till rätta med även äldre föreningar. Det rättsläge som framgår av Regeringsrättens dom är inte tillfredsställande enligt universitetet. *Sveriges Advokatsamfund* anför att enligt direktiven är en av Miljöbalksutredningens huvuduppgifter att föreslå en ansvarsreglering som tar sikte på främst äldre miljöskador. Redan detta antyder att de bestämmelser som så småningom införs kan få retroaktiv effekt. Samfundet vill därför redan här nämna Regeringsrättens pleniavgörande där majoriteten fann att utrymmet för att ge lagstiftningen på miljöområdet retroaktiv verkan är begränsat. Samfundet vill betona vikten av att stor restriktivitet iakttas när det gäller att göra miljöbalken tillämplig på miljöskador hänförliga till verksamhet som bedrivits före balkens ikraftträdande. *Sveriges Industrieförbund* och *Svenska Arbetsgivareföreningen* anser att det i den fortsatta beredningen självklart måste tas hänsyn till Regeringsrättens klara ställningstagande i fråga om retroaktiv tillämpning av lagstiftningen.

**Skälen för regeringens förslag:** Förslaget till miljöbalk innehåller i 2 kap. 8 § en bestämmelse att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön skall ansvara för att skadan eller olägenheten avhjälps. Detta ansvar kvarstår enligt bestämmelsen till dess att skadan eller olägenheten har upphört. Bestämmelsen motsvaras i gällande rätt av 5 § miljöskyddslagen. Vidare innehåller förslaget till miljöbalk i 10 kap. bestämmelser om efterbehandling av förorenade mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I 10 kap. utvecklas vad som skall gälla om ansvaret för bl.a. verksamhetsutövare och fastighetsägare.

### *Om skyldigheten att avhjälpa skador och olägenheter*

Skyldighet att avhjälpa olägenheter från verksamheter fanns redan före miljöskyddslagens tid. Genom 1941 års reform av 1918 års vattenlag (ÄVL) infördes i 8 kap. den lagen uttryckliga kravregler för verksamheter som kunde orsaka vattenföreningar. Reglerna skärptes 1956. Bestämmelserna bröts sedan ut ur vattenlagen och fördes samman med motsvarande bestämmelser i fråga om luftföreningar, buller o.d. till miljöskyddslagen. Av förarbetena till 8 kap. ÄVL framgår tydligt att reglerna även avsåg reparation. Departementschefen uttalade (NJA II 1942 s. 79 f) följande:

I fråga om de särskilda åtgärder som med stöd av det föreslagna stadgandet kunna åläggas den som avleder eller ämnar avleda kloakvatten synes det icke behöva bli föremål för tvekan, att icke

blott sådana åtgärder kunna föreskrivas som avse att förekomma olägenhet genom förorening utan även sådana som gå ut på att avhjälpa verkningarna av den förorening som vållas.

Vidare skulle reglerna tillämpas på befintliga avloppsanläggningar. Immissionssakkunniga anförde i denna fråga (SOU 1966:65 s. 88) följande:

När bestämmelserna om åtgärder mot vattenförorening tillkom gjordes inte undantag för redan befintliga anläggningar. Föreskrifterna i 8 kap. 23 och 32 §§ om skyldighet att vidta reningsåtgärder m.m. är alltså tillämpliga även på sådana fall där avledande av avloppsvattnet har påbörjats före den 1 januari 1942. Likaså är de genom 1956 års lagändring skärpta reglerna gällande också där utsläpp av avloppsvatten redan pågick vid reglernas ikraftträdande. – Det allmänna eller skadelidande enskilda sakägare kan alltså föra talan mot anläggning som utsläpper avloppsvatten oavsett hur länge utsläppet har pågått. Lagstiftaren har dock förutsatt att vid prövningen av villkoren för företaget rimlig hänsyn skall tas till att anläggningen tillkommit vid en tid då föroreningsfrågan allmänt ej ägnades tillräckligt beaktande.--- I fråga om de genom 1956 års lagändring införda strängare reningskraven gäller enligt övergångsbestämmelserna att vattendomstolen vid prövningen av avloppsföretag som igångsatts före ikraftträdandet kan medge det anstånd med åtgärders genomförande som är oundgängligen påkallat.

I propositionen (prop. 1969:28) uttalade departementschefen i fråga om kraven på äldre vattenförorenande verksamheter bl.a:

”Minst så långt som man ansett sig kunna gå enligt nuvarande ordning bör man i fortsättningen kunna ingripa mot vattenförorenande anläggningar som tillkommit före lagens ikraftträdande”. Han hänvisade vidare till den praxis som utbildats hos vattendomstolarna i frågor av denna art.

1976 års Miljöskyddsutredning återkom till frågan om efterbehandling av förorenade områden. I slutbetänkandet Bättre miljöskydd II (SOU 1983:20) görs en genomgång av då gällande rätt. Bl.a. anføres (s. 46 och 66):

Miljöskyddslagen innehåller för närvarande inte någon bestämmelse som har avseende speciellt på återställning av skadad miljö, och återställningsfrågorna tycks inte ha tilldragit sig någon särskild uppmärksamhet under lagens förarbeten. I 5 § ML sägs dock att den som utövar eller ämnar att utöva miljöfarlig verksamhet skall göra vad som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Med uttrycket "avhjälpa olägenhet" måste bl.a. avses återställningsåtgärder av typen bortrensning av fiberbankar eller sanering av ett avfallsupplag. -Som ovan påpekats gäller utövarens skyldigheter enligt 5 § ML varje slag av miljöfarlig verksamhet och oberoende av om tillstånd lämnats till verksamheten eller ej. Innebörden av ML är därför att det redan från det att en miljöfarlig verksamhet påbörjas föreligger en skyldighet för verksamhetens utövare att vid behov vidta skäligen återställningsåtgärder.--- 5 § måste anses innebära att verksamhetens utövare - vare sig han fått tillstånd till verksamheten eller inte - är pliktig att vid behov vidta skäligen återställningsåtgärder. Skyldigheten torde inte vara underkastad preskription (jfr. rättsfallet NJA 1903 s. 210), och den kvarstår därför även efter verksamhetens upphörande.

I rättsfallet NJA 1903 s. 210 var det fråga om en järnvägsstyrelse som i en dom från 1868 ålagt att bl.a. återleda en bäck i dess lopp före tillkomsten av en järnvägsanläggning. Järnvägstyrelsens invändning om preskription lämnades utan avseende.

Genom lagstiftning år 1988 (prop. 1987/88:85, JoU 1987/88:23, rskr. 1987/88:373) lades mot bakgrund av förslagen från Miljöskyddsutredningen en andra mening till i 5 § första stycket miljöskyddslagen. Där sägs att skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten upphört. Samtidigt erhöll 24 § ML delvis ny lydelse. Med stöd av 24 § ML får Koncessionsnämnden, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor för en miljöfarlig verksamhet eller meddela nya villkor för den, bl.a. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd (första stycket fjärde punkten). Vidare får Koncessionsnämnden, i fall som avses i första stycket fjärde punkten, också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden (samma paragrafs andra stycke). I övergångsbestämmelserna föreskrevs, såvitt nu är av intresse, endast att de nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1989 och att äldre föreskrifter fortfarande skulle gälla i fråga om överklagande av beslut, som har meddelats före ikraftträdandet.

I allmänmotiveringen till ändringarna (prop. 1987/88:85 s. 218) anförde departementschefen bl.a. följande.

Enligt 5 § ML åligger det den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet bl.a. att vidta skäliga återställningsåtgärder. Denna skyldighet kan enligt min mening inte anses upphöra därför att verksamheten inte längre utövas utan kvarstår till dess att den fullgjorts. Jag anser dock, med hänsyn till den oklarhet som ansetts råda i rättspraxis, att lagen bör förtydligas på denna punkt. --- Med den ordning som jag nu föreslagit görs det klart att all miljöfarlig verksamhet som har pågått och upphört sedan miljöskyddslagen trädde i kraft också är förenad med återställningsskyldighet.

### *Sammanfattning av rättsläget efter 1988 års proposition*

Såväl de betänkanden som lämnats till regeringen som de förslag som regeringen genom proposition förelagt riksdagen har sålunda ansetts innehålla ett krav på tidigare verksamhetsutövare att avhjälpa olägenheter av verksamheten, även sedan driften av verksamheten upphört. I 1988 års proposition bekräftade departementschefen vad som allmänt har ansetts gälla i vart fall sedan 1940-talet.

Departementschefen ansåg således i 1988 års proposition att ändringarna endast var ett förtydligande av vad som redan gällde.

Att återställningsskyldigheten enligt miljöskyddslagen kvarstår även efter det den faktiska driften har upphört har vidare bekräftats i rättspraxis, bl.a. genom regeringens beslut angående Ncb Hörnefors (Miljö- och energidepartementet 1988-03-24:4) och Dörrarps Krom

(Miljö- och energidepartementet 1988-11-10). Också i Koncessionsnämndens för miljöskydd praxis finns exempel (KN 12/74 och 263/84) på en liknande bedömning.

Den ifrågavarande skyldigheten har alltså i princip ansetts gälla från miljöskyddslagens ikraftträdande, låt vara att en skälighetsavvägning har ansetts kunna leda till att kraven på efterbehandling kan jämkas eller helt falla bort.

Bilden av gällande rättsläge som av både verksamhetsutövare och myndigheter ansågs entydig i övergripande frågor om kvarstående ansvar ändrades dock av Regeringsrättens den 31 maj 1996 meddelade dom i mål nr 3665-1994 nedan kallat Klippanmålet. Här följer en redogörelse av Regeringsrättens dom i det aktuella målet.

### *Klippanmålet*

Aktiebolaget Klippans Finpappersbruk (Klippanbolaget) bedrev under tiden 1965-1975 tillverkning av papper och pappersmassa vid Nyboholms bruk, som ligger vid Järnsjön i Emåns vattensystem. Genom beslut den 17 april 1973 (nr 28/73) lämnade Koncessionsnämnden för miljöskydd Klippanbolaget tillstånd enligt miljöskyddslagen till verksamheten vid bruket. För tillståndet föreskrevs villkor avseende bl.a. utsläpp av processavloppsvatten. År 1975 överläts verksamheten till MoDo Aktiebolag (MoDo).

Järnsjön förorenades genom utsläpp av PCB-haltiga fibrer. Statens naturvårdsverk gjorde i oktober 1991 hos Koncessionsnämnden för miljöskydd gällande att Klippanbolaget hade ett ansvar enligt ML för att komma till rätta med de olägenheter som utsläppen hade förorsakat under tiden från den 1 juli 1969 och till dess verksamheten överläts till MoDo år 1975.

Koncessionsnämnden avvisade enligt beslut den 8 oktober 1992 Naturvårdsverkets talan.

Regeringen fann enligt beslut den 14 april 1994, efter överklagande av Naturvårdsverket, att Klippanbolagets skyldighet att avhjälpa olägenheten från bolagets tidigare verksamhet kvarstod och att bolaget med stöd av 5 och 24 §§ ML kunde åläggas att vidta återställningsåtgärder. Regeringen återförvisade emellertid ärendet till Koncessionsnämnden för en skälighetsprövning av bolagets återställningsansvar.

Klippanbolaget yrkade i ansökan om rättsprövning hos Regeringsrätten att regeringens beslut skulle upphävas dels på den grunden att Naturvårdsverkets talan i ärendet inte lagligen kunde riktas mot bolaget som part, dels därför att det skadeståndskrav som det här är fråga om i vart fall var preskriberat.

Regeringsrätten anförde att 5 § ML i dess lydelse före den 1 juli 1989 inte kunde tilläggas den innebörden att en skyldighet att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att en miljöfarlig verksamhet upphört. Inte heller framgick det enligt Regeringsrätten av 24 och 25 §§ ML i deras dåvarande lydelse att åläggande kunde riktas mot en förutvarande



verksamhetsutövare. Före den 1 juli 1989 saknades sålunda enligt Regeringsrätten lagstöd för att ålägga Klippanbolaget att, efter överlåtelse av verksamheten, medverka vid genomförande av saneringsarbetet i Järnsjön.

I Regeringsrättens dom behandlas sedan frågan om nu gällande bestämmelser i miljöskyddslagen, som tillkommit genom lagändringen 1988, kan tillämpas på ett företag som överlätit sin verksamhet före den 1 juli 1989.

Denna frågeställning får enligt Regeringsrätten ses mot bakgrund av de principer i fråga om tillämplig lagstiftning som ansetts gälla på det förvaltningsrättsliga området. Här erinrar Regeringsrätten om de uttalanden som Regeringsrätten gjorde i avgörandet RÅ 1988 ref. 132. Regeringsrätten anförde där bl.a. följande.

Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser har ansetts följa att bestämmande för vilka förvaltningsrättsliga föreskrifter – avseende både förfarandet och prövningen i sak – som skall tillämpas i ett mål eller ärende som regel är vilka föreskrifter som är i kraft när prövningen sker. Det anförda har ansetts gälla även vid prövning av besvär, över beslut som fattats före ikraftträdandet av de föreskrifter som gällde vid besvärprövningen. Undantag från dessa grundsatser kan dock vara uttryckligen föreskrivna i övergångsbestämmelser eller följa av uttalanden i motiven till lagstiftningen. Fall kan också tänkas där av omständigheterna framgår att lagstiftaren inte avsett att de nya bestämmelserna skall tillämpas helt enligt de angivna grundsatserna i ett övergångsskede.

Enligt Regeringsrätten skulle en tillämpning av den ovan angivna huvudprincipen, nämligen att till grund för prövningen av ett mål eller ärende skall ligga de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för prövningen, kunna leda till att fråga om Klippanbolagets skyldighet att medverka vid saneringen av Järnsjön skall bedömas med ledning av bl.a. 5 och 24 §§ ML i deras lydelse fr.o.m. den 1 juli 1989.

Den beskrivna principen angående valet av tillämplig lagstiftning är emellertid enligt Regeringsrätten inte undantagslös. Härvid är först att märka att en retroaktiv tillämpning i vissa fall är direkt förbjuden i grundlag (se 2 kap. 10 § regeringsformen). Vidare har inom EG-rätten – som hämtar sitt mönster i medlemsstaternas gemensamma rättstraditioner – med hänvisning till proportionalitetsprincipen och till principerna om rättssäkerhet (legal certainty or security) och skyddet av berättigade förväntningar (protection of legitimate expectations) ansetts att, till skillnad från ändringar i processuella regler, ändringar i materiellt rättsliga regler normalt inte träffar förhållanden som ligger före ikraftträdandet annat än då det på olika sätt, såsom av bestämmelsens ordalydelse, klart framgår att en retroaktiv tillämpning har varit åsyftad. Även i sådant fall krävs att de berörda berättigade förväntningar behörligen respekteras.

Att på ett entydigt sätt avgränsa förvaltningsrättsliga föreskrifter mot föreskrifter av annat slag låter sig enligt Regeringsrätten inte göra. Den förvaltningsrättsliga lagstiftning som myndigheter och domstolar har att tillämpa aktualiseras i mål och ärenden av skiftande slag. Åtskilliga

förvaltningsrättsliga föreskrifter gäller förhållanden som i princip i första hand regleras av civilrättslig lagstiftning. För sådan lagstiftning är utgångspunkten som regel att ny lagstiftning inte träffar rättshandlingar som utförts innan lagstiftningen trätt i kraft. Flertalet förvaltningsrättsliga föreskrifter är emellertid av sådant slag att skälen att ge reglerna snabbt genomslag är starka. Med hänsyn till nu anförda omständigheter bör enligt Regeringsrätten försiktighet iakttas då det gäller att ställa upp en generell princip för hur man skall tillämpa författningsändringar, som utan särskilda övergångsbestämmelser träder i kraft någon gång mellan tidpunkten för de händelser som skall prövas eller den ansökan som har gjorts och tidpunkten för själva prövningen.

Enligt Regeringsrättens mening bör – i enlighet med vad som uttrycks i RÅ 1988 ref. 132 – en allmän utgångspunkt vara att till grund för prövningen av ett mål eller ärende skall ligga de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för denna prövning. Det framstår emellertid inte som rimligt att till den enskildes nackdel tillämpa en lagstiftning av det i målet aktuella slaget retroaktivt, i vart fall inte om inte detta är föreskrivet i särskilda övergångsbestämmelser eller det av regelsystemet i övrigt tydligt kan utläsas att en sådan tillämpning är åsyftad.

Såvitt gäller det nu aktuella fallet framhåller Regeringsrätten att de år 1988 beslutade ändringarna i miljöskyddslagen inte innehåller någon övergångsbestämmelse av innebörd att miljöskyddslagen i dess lydelse fr.o.m. den 1 juli 1989 skall tillämpas även på företag som – i likhet med Klippanbolaget – överlätit sin verksamhet långt innan de nya reglerna trädde i kraft. Lagstiftningens utformning i övrigt kan inte heller anses ge stöd för en retroaktiv tillämpning i ett sådant fall. Med hänsyn till dessa förhållanden och då en sådan tillämpning uppenbarligen skulle kunna leda till en tidigare oförutsebar ekonomisk belastning för berörda företag, fann Regeringsrätten att frågan om skyldigheten för Klippanbolaget att medverka vid saneringen av Järnsjön skulle prövas på grundval av ML:s lydelse före den 1 juli 1989. Någon möjlighet att med stöd av den lagstiftningen ålägga bolaget att medverka vid saneringsåtgärder föreligger, som framgår av vad tidigare anförts, inte. Regeringsrätten upphävde regeringens beslut då den ansåg att beslutet saknade stöd i lag.

### *Regeringens bedömning*

Enligt regeringens mening är det angeläget att rättsläget i fråga om vad som gäller ansvar för efterbehandling genom miljöbalken regleras på ett entydigt och begripligt sätt både för domstolar, myndigheter och verksamhetsutövare. Som Regeringsrätten anförts är flertalet förvaltningsrättsliga föreskrifter av sådant slag att det föreligger starka skäl för att ge reglerna snabbt genomslag. Detta gäller enligt regeringens mening särskilt i fall som förevarande. Om miljöbalkens regler begränsas till verkningar som uppstått efter ikraftträdandet, skulle reglernas genomslag bli starkt begränsade eftersom äldre miljöfarlig verksamhet alljämt orsakar omfattande olägenheter på miljön. Enligt regeringens mening bör miljöbalkens regler därför gälla även för äldre verksamheter

eller verksamheter där driften är nedlagd. En förutsättning för en sådan ordning är naturligtvis att ett angeläget behov att avhjälpa skador eller olägenheter föreligger.

Det kan finnas andra berörda än verksamhetsutövarna. Betydelsen av detta måste också beaktas. Om ansvaret för verksamhetsutövarna minskas så kan detta medföra ett ökat ansvar för markägarna. Detta skulle i sin tur leda till att fler fastighetsägare får ett ökat ansvar.

Ytterligare skäl som talar för att miljöbalken bör vara tillämplig även på föroreningar vars verkningar pågår vid ikraftträdandet är att det annars för mycket lång tid framöver skulle bli nödvändigt att tillämpa dubbla regelsystem – den upphävda miljöskyddslagens och miljöbalkens – parallellt.

För att få någon genomslagskraft för det synsätt som präglar miljöbalken när det gäller ansvar för efterbehandling av förorenade områden bör en särskild övergångsregel införas och knytas i första hand till 2 kap. 8 § miljöbalken.

Frågan som måste ställas är om det finns något hinder mot att i övergångsreglerna föreskriva att miljöbalkens regler skall tillämpas så att 2 kap. 8 § och 10 kap. i tillämpliga delar skall gälla för verksamheter där den faktiska driften har upphört före balkens ikraftträdande.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår i vilka fall som retroaktiv lagstiftning är förbjuden. Den nu aktuella frågan träffas som också *Lagrådet* funnit inte av regeringsformens föreskrifter. Lagrådet har dock gjort gällande att införa en övergångsregel som omspannar tiden 1969-1989 ger upphov till betungande förpliktelser särskilt för dem som upphört att bedriva miljöfarlig verksamhet före ikraftträdandet av 1988 års lagstiftning.

Frågan om lämpligheten av att införa betungande föreskrifter av angivet slag måste enligt regeringens mening bedömas utifrån såväl generella utgångspunkter som omständigheterna i det enskilda fallet. Mot bakgrund av vad en genomgång av rättsläget som det framträdde fram till Regeringsrättens dom visar kan inte en övergångsregel, som för framtiden tillskapar det rättsläge som allmänt ansågs gälla före 1996 års rättsfall, sägas gå emot vad som kan anses utgöra berättigade förväntningar hos berörda verksamhetsutövare i de fall som kan bli aktuella. Ett exempel då det inte alltid bör anses oskäligt betungande är, som nämns i det följande, att en soptipp läcker lakvatten. I ett sådant fall rör det sig om pågående miljöfarlig verksamhet och ansvar bör normalt kunna krävas ut även om någon tippning av sopor inte längre förekommer. Detta innebär att utifrån generella utgångspunkter kan förslaget knappast anses vara av någon särskilt betungande karaktär. I den utsträckning krav på efterbehandling i det enskilda fallet kan vara så betungande att det framstår som oskäligt kan en sådan avvägning ske inom ramen för miljöbalkens allmänna regler om skälighetsavvägning.

En övergångsregel som knyter an till 2 kap. 8 § miljöbalken bör dock vid bedömning av frågan om retroaktivitet begränsas i tiden från 1969 och till att avse miljöfarlig verksamhet. För att ytterligare belysa frågan om vad Lagrådet anför bör begreppet miljöfarlig verksamhet klargöras i detta sammanhang.

Vad som menas med miljöfarlig verksamhet har i litteraturen beskrivits med hänvisning till miljöskyddslagens definition av begreppet. Westerlund talar om att man vid tolkningen av begreppet skall utgå från en markanvändning i vid mening (Westerlund: Kommentrar till miljöskyddslagen). Bjällås och Rahmns kommentar till miljöskyddslagen (1996 s. 20) utvecklar begreppet miljöfarlig verksamhet på följande sätt:

Alla verksamheter och andra aktiviteter som lagen gäller för kallas i miljöskyddslagen för miljöfarliga verksamheter. Det är inte säkert att en verksamhet är farlig för miljön bara för att den har betecknats som miljöfarlig. Det enda som lagstiftaren tagit ställning till är, att verksamheten skall betecknas som miljöfarlig och omfattas av lagen om den påverkar eller kan påverka miljön på något av de sätt som anges i 1 § ML. Ordet verksamhet skall inte övertolkas. Någon verksamhet i form av en mänsklig aktivitet behöver inte bedrivas för att lagen skall vara tillämplig. Det räcker med att förutsättningarna i någon av punkterna 1-3 ovan är uppfyllda för att lagen skall gälla och för att därmed en miljöfarlig verksamhet skall förekomma. En markanvändning, där någon mänsklig aktivitet inte bedrivs, men där det finns risk för att den leder till utsläpp eller någon annan form av störning för omgivningen, definieras som miljöfarlig verksamhet. En nedlagd soptipp, där det inte längre tippas sopor och där det överhuvudtaget inte pågår någon verksamhet, är ändå enligt lagens definition att betrakta som en miljöfarlig verksamhet eftersom markanvändningen kan leda till förorening av omgivningen genom lakvattenläckage från soptippen.

Det redovisade synsättet bekräftas i Koncessionsnämndspraxis av fallet KN 249/94 där ett par makar köpte en jordbruksfastighet av ett konkursbo. En tid efter köpet upptäckte makarna att en urinbrunn var fylld med spillolja. Makarna förelades att frakta bort oljan till en destruktionsanläggning. De ansågs bedriva miljöfarlig verksamhet på grund av att förvaringen av olja på sikt kunde leda till förorening av mark eller vatten. Vid rättsprövning 1997 fann Regeringsrätten föreläggandet förenligt med gällande lag.

I sak innebär inte miljöbalken någon begränsning i förhållande till miljöskyddslagen i fråga om vad som räknas som miljöfarlig verksamhet. Av den nyss lämnade redogörelsen framgår att svaret på frågan vad som skall räknas som miljöfarlig verksamhet skall ses i förhållande till när verkningarna av verksamheten upphört och inte när den faktiska driften upphör. Detta synsätt, att lagen hänför sig till omgivningspåverkan och inte industriell verksamhet eller annan liknande verksamhet i vedertagen mening, har naturligtvis också betydelse vid bedömningen av frågan om en övergångsregel kan anses gälla retroaktivt eller ej.

Regeringens förslag till övergångsbestämmelse framgår av författningss kommentaren till 8 § avsnitt 5.4.

Miljöskyddslagen innehåller inte någon bestämmelse om preskription av krav på återställningsåtgärder. En förutsättning för att allmänna preskriptionsregler skall kunna tillämpas på en förvaltningsrättslig förpliktelse torde vara att det allmänna uppträder i egenskap av borgenär i förhållande till den enskilde. Detta är inte fallet när det gäller skyldigheten att vidta återställningsåtgärder enligt miljöskyddslagen. Det allmänna är tillsynsmyndighet och inte mottagare av den prestation som skall utföras. Någon preskription av krav på återställningsskyldighet enligt miljöskyddslagen synes således inte kunna inträda enligt preskriptionslagen (1981:130). Motsvarande gäller för miljöbalken.

### *Övriga regler om efterbehandling*

När ansvarets omfattning bestäms skall bl.a. beaktas hur lång tid som förflutit sedan föroreningarna ägt rum, 10 kap. 4 § förslaget till miljöbalk. En bedömning av det slaget kan i vissa situationer leda till jämkat ansvar eller till att något ansvar inte skall utkrävas. Vid skälighetsbedömningen bör särskilt beaktas om föroreningarna skett så långt tillbaka i tiden som före den 1 juli 1969, kostnaderna för efterbehandling samt om verksamheten bedrivits i överensstämmelse med de regler som då gällde och de villkor som beslutats för verksamheten. Motsvarande kriterier för skälighetsavvägningen som gäller för verksamheter som förorenat före 1969 bör tillämpas även för åren därefter, dock att skälighetsavvägningen kommer att utfalla annorlunda ju närmare i tiden verksamheten vållat olägenheterna.

Miljöbalksförslaget innehåller emellertid i 10 kap. en regel som inte har någon motsvarighet i gällande rätt. De är betungande för de enskilda som berörs. Regeln avser att den som förvärvat fastighet med vetskap om förorening eller som vid en undersökning borde ha upptäckt föroreningen har ett efterbehandlingsansvar. Regeln bör tillämpas först från miljöbalkens ikraftträdande. Någon övergångsregel skall inte införas för detta fall. I övrigt bör reglerna om efterbehandling i 10 kap. kunna tillämpas på miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift pågått efter den 30 juni 1969 om efterbehandlingsbehov föreligger efter miljöbalkens ikraftträdande.

### **Hushållningsbestämmelser**

|  |
|--|
| <p><b>Regeringens förslag:</b> Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens bestämmelser om hushållning av mark- och vattenområden.</p> |
|--|

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De har inte berört denna fråga.

**Skälen för regeringens förslag:** Nuvarande bestämmelser i 2 och 3 kap. naturresurslagen inarbetas som 3 och 4 kap. balken med endast vissa redaktionella ändringar.

Eftersom några ändringar i sak inte föreslås behövs inte heller några övergångsbestämmelser.

## Miljökvalitetsnormer

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer. Om behov visar sig föreligga får övergångsbestämmelser meddelas i de föreskrifter om miljökvalitetsnormer som meddelas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Luffartsverket* anser att när en föreskrift om miljökvalitetsnormer meddelas skall den förenas med lämpliga övergångsbestämmelser. *Sveriges Geologiska Undersökning* tillstyrker förslaget och delar uppfattningen att övergångsbestämmelser bör tas in i de följdföreskrifter med miljökvalitetsnormer som skall utarbetas.

**Skälen för regeringens förslag:** I miljöbalken införs bestämmelser om miljökvalitetsnormer i 5 kap. I bestämmelserna ges regeringen eller, när det krävs till följd av EU-medlemskapet, den myndighet som regeringen bestämmer rätt att föreskriva om sådana normer, om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna får avse förekomst i miljön av bl.a. kemiska produkter eller biotekniska organismer.

Miljökvalitetsnormernas rättsverkan framgår direkt av den föreslagna lagtexten. Normerna riktar sig till myndigheter och kommuner och endast indirekt till företag och andra enskilda. Den indirekta verkan mot verksamhetsutövare innebär bl.a. att tillsynsmyndigheter med stöd av 26 kap. 9 § kan meddela de förelägganden och förbud som behövs för att en miljökvalitetsnorm inte överträds. Enligt utredningens bedömning, som delas av regeringen, skall sådana ingripanden kunna ske även mot verksamheter som bedrivs när miljöbalken träder i kraft. Verksamhetsutövare som bedriver sin verksamhet med stöd av tillstånd skyddas genom tillståndets rättskraft mot ingripanden av det allmänna. Ett tillstånd kan dock omprövas om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. I avsnitt 4.37.8 föreslås att detta även skall gälla tillstånd meddelade före miljöbalkens ikraftträdande.

Sammanfattningsvis gäller om balkens bestämmelser om miljökvalitetsnormernas rättsverkan att dessa inte skapar något behov av övergångsbestämmelser, eftersom miljöbalken enligt huvudregeln gäller fullt ut när den träder i kraft.

Miljökvalitetsnormerna kommer inte att utformas som lagbestämmelser i miljöbalken utan som föreskrifter som meddelas med stöd av balken. Det saknas därför även i övrigt behov av att införa övergångsbestämmelser till reglerna i balken om miljökvalitetsnormer. Det kan däremot bli aktuellt att ta in övergångsbestämmelser i de föreskrifter i vilka miljökvalitetsnormerna läggs fast.

### Miljökonsekvensbeskrivningar

**Regeringens förslag:** Äldre bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas i mål och ärenden där ansökan har gjorts när miljöbalken träder i kraft.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Geologiska Undersökning* tillstyrker förslaget att äldre bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas i mål och ärenden där ansökan har gjorts före miljöbalken träder i kraft.

**Skälen för regeringens förslag:** Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar utökas och skärps i miljöbalken. En ansökan om tillstånd enligt miljöbalken skall vanligtvis innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Ett tidigt samråd skall ske med enskilda som särskilt berörs och med länsstyrelsen långt innan ansökan görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. För verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall genomföras ett förfarande med miljökonsekvensbedömning som innebär ett utvidgat samråd med fler myndigheter och en bredare allmänhet. Grannländer som kan antas utsättas för betydande miljöpåverkan från en planerad verksamhet skall informeras och få möjlighet att delta i miljökonsekvensbedömningen.

Miljöbalken innehåller bestämmelser om vilka uppgifter en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla. Det gäller bl.a. de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas och alternativt beträffande lokalisering, om sådana är möjliga, samt konsekvenser av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, det s.k. nollalternativet.

Balkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar innebär alltså flera väsentliga ändringar i förhållande till nuvarande system. Bland annat skall samråd hållas långt innan ansökan om tillstånd ges in. Det skulle vara opraktiskt att införa det nya förfarandet i redan pågående mål och ärenden. Tidigare bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar bör även i fortsättningen gälla i dessa fall. Som framgår av avsnitt 4.37.8 bör det finnas en övergångsbestämmelse som säger att äldre rätt skall tillämpas i de pågående målen och ärendena. En sådan bestämmelse omfattar även miljökonsekvensbeskrivningar.

De nya bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar skall däremot tillämpas i mål och ärenden där ansökan eller anmälan sker efter balkens ikraftträdande. Eftersom samråd skall ske långt innan ansökan

eller anmälan ges in måste en verksamhetsutövare som avser att under tiden närmast efter balkens ikraftträdande göra en ansökan eller anmälan ha en sådan framförhållning att denne ser till att balkens krav är uppfyllda när ansökan eller anmälan görs.

#### 4.37.6 Skydd av områden m.m.

##### Skydd av områden och arter

**Regeringens förslag:** Områden som har skyddats enligt äldre bestämmelser skall anses skyddade enligt motsvarande bestämmelser i miljöbalken.

Miljöbalkens bestämmelse om när en strandskyddsdispens upphör att gälla skall från och med den 1 januari 2000 tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

Föreskrifter för miljöskyddsområden skall inte kunna innebära inskränkningar i tillstånd som har meddelats enligt miljöskyddslagen.

Äldre bestämmelser om interimistiska förbud skall tillämpas i fråga om förlängning av förbud som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande.

Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om skydd för djur- och växtarter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har inte framfört några synpunkter om utredningens förslag till övergångsbestämmelser i denna del. Vissa remissinstanser har lämnat synpunkter om detaljfrågor med anknytning till områdesskyddet. Enligt *Riksantikvarieämbetet* och *statens historiska museer* bör de naturreservat som bildats för att skydda kulturvärden anses beslutade med stöd av balkens bestämmelser om naturreservat såvitt inte något annat bestäms.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* har upplyst att det i länet finns en hel del förordnanden enligt 19 § naturvårdslagen i dess lydelse före år 1975. Enligt länsstyrelsen är det angeläget att dessa gamla förordnanden kvarstår då en nybildning eller ombildning skulle ta stora resurser i anspråk, helt i onödan. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har efterlyst ett förtydligande i motiven till den övergångsbestämmelse som innebär att strandskyddsdispenser som meddelats före den 1 juli 1994 skall omprövas viss sista dag. Länsstyrelsen påpekar att bestämmelsen inte gäller undantag i samband med detaljplan eller områdesbestämmelser.

*Lantbrukarnas Riksförbund* pekar på att miljöbalken innehåller skärpta förutsättningar för långa interimistiska förbud som förberedelse för inrättande av vissa områdesskydd. Enligt LRF bör det inte meddelas någon regel som innebär att äldre bestämmelser om interimistiska förbud skall tillämpas i fråga om förlängning av förbud som gäller vid balkens ikraftträdande.



När det gäller artskyddet anser *Halmstads kommun* att det borde finnas övergångsbestämmelser och anpassning till i vart fall skogsvårdslagen.

**Skälen för regeringens förslag:** 7 kap. miljöbalken föreslås innehålla bestämmelser om områdesskydd. Bestämmelserna, som är hämtade från naturvårdslagen, miljöskyddslagen och vattenlagen, innebär i vissa avseenden ändringar i förhållande till vad som gäller i dag. De ändringar som regeringen har föreslagit är huvudsakligen följande.

Skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde slås samman till en skyddsform som benämns naturreservat. Till skillnad från Miljöbalksutredningens förslag skall enligt regeringens förslag det särskilda skyddet av djur- eller växtarter inom ett område bibehållas som ett självständigt skyddsinstitut.

I miljöbalken vidgas skyldigheten att vidta kompensationsåtgärder när intrång tillåts i ett naturreservat. Kompensationsskyldigheten skall gälla alla intrång i naturvårdsintressen inom reservatet och alltså inte endast intrång i en våtmarks naturvårdsintresse.

Genom miljöbalken införs vidare en ny skyddsform med namnet kulturresevat.

Områden som inte uppfyller miljökvalitetsnormer skall, liksom andra områden där väsentliga värden hotas, kunna förklaras som miljöskyddsområden. Föreskrifter i miljöskyddsområden skall kunna innebära ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut enligt miljöbalken. Dessutom skall i strandskyddsområden inte få vidtas åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Slutligen skall nämnas att miljöbalken ger möjlighet att meddela interimistiska förbud vid kulturresevat och vattenskyddsområden. Giltighetstiden för interimistiska förbud blir kortare.

Regeringen anser i likhet med Miljöbalksutredningen att beslut om att skydda och vårda ett område eller ett föremål bör förbli gällande även sedan miljöbalken har trätt i kraft. Besluten skall anses meddelade med stöd av balkens bestämmelser. Det är då självklart att balkens regler om nationalparker skall tillämpas på gamla nationalparker, reglerna om naturreservat på gamla naturreservat osv. I den mån äldre typer av skyddsformer har namn som inte återfinns bland balkens regler, vilket främst gäller skyddsformen naturvårdsområde, bör det anges att de nya reglerna om naturreservat skall tillämpas. Det finns dock även områdestyper i äldre lagar än de som nu upphävs, vilka fortfarande kan gälla. Om det i något sådant fall visar sig nödvändigt att hitta en motsvarighet i miljöbalken får det avgöras från fall till fall vilka områdesbestämmelser i balken som skall tillämpas. Vid denna bedömning är skyddsformens syfte av största betydelse. Man kan även se på de regler som får finnas för att uppnå detta syfte. Om det inte går att hitta någon motsvarighet i balken bör det gamla förordnandet om områdesskydd omprövas.

I samband med beslut om att skydda ett område har vanligen meddelats ett stort antal föreskrifter riktade till fastighetsägare och andra med särskild rätt till marken samt allmänheten. Det kan inte komma i fråga att i samband med miljöbalkens ikraftträdande utfärda nya föreskrifter för redan beslutade skyddsformer. Även föreskrifterna bör

således fortsätta att gälla och få samma verkan som om de hade meddelats med stöd av miljöbalken.

En fråga som Miljöbalksutredningen har uppmärksammat är om tillägget i 7 kap. 16 § miljöbalken, att det är förbjudet att i strandskyddsområde vidta åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, även bör gälla åtgärder som pågår när miljöbalken träder i kraft. Av betydelse vid bedömningen av denna fråga är att förbudet enligt 7 kap. 17 § inte gäller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. Undantagna är vidare verksamheter som har fått tillstånd enligt miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. Av avsnitt 4.37.4 framgår att detta även gäller tillstånd enligt tidigare regler. På detta sätt har undantagits de verksamheter där det skulle kunna vara betänkligt att låta förbudet gälla åtgärder som pågår när balken träder i kraft. Några övergångsbestämmelser bör därför inte införas. Förbudet kommer därmed att gälla för pågående åtgärder i icke undantagna verksamheter.

Från och med den 1 augusti 1991 gäller enligt 16 a § naturvårdslagen ett tillägg som innebär att beslut om strandskyddsdispens upphör att gälla om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft. Motsvarande regel införs i 7 kap. 18 § andra stycket i miljöbalken. Någon särskild övergångsbestämmelse infördes inte till naturvårdslagens bestämmelse och det har rätt oklarhet om bestämmelsen gäller även dispenser som har meddelats före ikraftträdandet. Miljöbalksutredningen har nu föreslagit att det införs en övergångsbestämmelse till miljöbalkens bestämmelse och att övergången i sak regleras så miljöbalksbestämmelsen efter ett visst datum även skall gälla dispenser som har meddelats före lagändringen. Enligt Miljöbalksutredningen är det lämpligt att som datum välja den dag som infaller ett år efter balkens ikraftträdande. Som motiv har utredningen angett att det då normalt torde ha gått åtminstone fem år sedan de beslut som omfattas av ändringen vann laga kraft och att det i praktiken innebär att innehavare av äldre dispenser får ett år på sig från balkens ikraftträdande att avsluta den åtgärd som omfattas av dispensen. Regeringen anser att utredningens förslag bör genomföras endast med den ändringen att miljöbalksbestämmelsen skall börja gälla från och med den 1 januari 2000. Skälet till denna ändring är att balken träder i kraft ett år senare än den tidpunkt som utredningen utgick från.

Utöver det som har sagts här om övergångsbestämmelser till balkens strandskyddsregler hänvisas till författningskommentaren där t.ex. påpekandet från Länsstyrelsen i Stockholms län har beaktats.

En nyhet i miljöbalksförslaget är att föreskrifter för ett miljöskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 20 § skall kunna innebära inskränkningar i redan meddelade tillstånd. Vid behandlingen av övergångsbestämmelser till balken fordras därför att ställning tas till om sådana inskränkningar skall få ske även av tillstånd som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen.

Som framgår av avsnitt 4.37.3 krävs tungt vägande skäl för att låta nya bestämmelser innebära inskränkningar i tillstånd som redan har

meddelats när bestämmelserna tillkommer. Regeringen konstaterar att detta även gäller det fall som diskuteras nu.

Förutsättningen för att få förklara ett mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde är enligt förslaget att det krävs särskilda föreskrifter för området därför att detta är utsatt för föroreningar eller inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm. Skyddsformen är i sin utformning enligt miljöbalken förhållandevis ingripande och skall tillgripas endast vid allvarliga situationer. Samtidigt syftar regeringen till att åstadkomma en effektiv skyddsform som kan skapa förutsättningar att ingripa fort för att komma till rätta med miljöförsämringen i det aktuella området. I dess nuvarande form har förordnanden om miljöskyddsområde bara använts i två fall, nämligen för Ringsjön och Laholmsbukten och inte gett förväntad effekt.

För att kunna åstadkomma en nödvändig förbättring av förhållandena inom ett miljöskyddsområde är det följaktligen viktigt att kunna minska verkningarna av samtliga verksamheter som bidrar till den dåliga situationen. Detta gäller naturligtvis även verksamheter som har tillstånd meddelade enligt miljöskyddslagen. Samtidigt måste beaktas att föreskrifter som utfärdas för ett miljöskyddsområde kan leda till att äldre tillstånd inskränks på ett sätt som tillståndsinnehavaren inte kunnat räkna med. Möjligheten finns i och för sig att ompröva dessa tillstånd, varvid skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken skall tillämpas. Regeringen kommer till slutsatsen att det för dessa tillstånd saknas de tungt vägande skäl som nämns i avsnitt 4.37.3. Regeringen finner därför att det bör meddelas en övergångsbestämmelse om att föreskrifter för miljöskyddsområden inte skall kunna innebära inskränkningar i tillstånd som har meddelats enligt miljöskyddslagen. Föreskrifternas direktverkan på tillstånd bör alltså begränsas till tillstånd som har meddelats enligt miljöbalken.

Enligt 11 § naturvårdslagen kan ett interimistiskt förbud som längst gälla i sex år. Enligt 7 kap. 24 § miljöbalken blir den maximala tiden fem år. Samtidigt skärps förutsättningarna för att meddela långa förbud. Ändringarna träder i kraft samtidigt med miljöbalken. Med hänsyn till naturvårdens planering bör dock enligt regeringens uppfattning, i motsats till vad *LRF* anfört, interimistiska förbud som gäller vid balkens ikraftträdande inte påverkas av ändringen. För att detta skall bli möjligt måste en särskild övergångsbestämmelse finnas.

Regeringen anser i likhet med Miljöbalksutredningen att det i övrigt inte behövs några övergångsbestämmelser i anledning av de föreslagna ändringarna. Några övergångsbestämmelser från tidigare ändringar av naturvårdslagens strandskyddsbestämmelser måste dock upprepas.

Miljöbalken innehåller i 8 kap. särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter. Bestämmelserna är hämtade från naturvårdslagen och lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. De motsvarar i allt väsentligt gällande rätt. Regeringen anser således att det inte behövs några övergångsbestämmelser med avseende på balkens artskyddsbestämmelser. Med anledning av remissynpunkter från *Halmstads kommun* erinrar regeringen om att kommande förslag till följdlagstiftning självfallet också skall innehålla övergångsregler.

Av vad som sägs i avsnitt 4.37.4 framgår att äldre föreskrifter om att t.ex. djur- eller växtarter skall vara fredade fortfarande gäller, om inte annat bestäms.

#### 4.37.7 Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter

##### Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

**Regeringens förslag:** Miljöfarlig verksamhet som i dag inte är tillståndspliktig därför att den bedrevs redan innan tillståndsplikten infördes eller omfattas av en dispens från tillståndsplikten enligt äldre bestämmelser i miljöskyddslagen skall ha tillstånd enligt miljöbalken, om sådant tillstånd krävs enligt föreskrifter som meddelas med stöd av balken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* anser att för att undanröja den oenighet som råder i doktrinen i fråga om vilken rättskraft som skall tillmätas tillstånd för verksamheter som inte längre är tillståndspliktiga bör i övergångsbestämmelserna till miljöbalken slås fast att tillstånd enligt balken, varmed tillstånd enligt miljöskyddslagen skall jämföras, i alla avseenden har full rättskraft intill dess de kan komma att upphävas enligt vad som bör finnas stadgat i balken. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att respittiden för befintlig verksamhet som blir tillståndspliktig att inhämta tillstånd bör bestämmas så att prövningsmyndigheterna får möjlighet att på ett tillfredsställande sätt handlägga dessa ansökningar. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att frågan om det behövs övergångsregler när föreskrifter enligt 9 kap. 5 § meddelas är av principiell natur och inte bör lösas vid de tillfällen som föreskrifter meddelas. *NUTEK* instämmer med utredningens bedömning att tillståndsplikt bör införas även för befintliga verksamheter men anser att det är viktigt att de som saknar tillstånd ges rimlig tid att vidta nödvändiga åtgärder. *Sveriges Geologiska Undersökning* hälsar med tillfredsställelse bestämmelsen om grundvattentäkter och delar uppfattningen att någon övergångsbestämmelse inte behövs. *Stockholms läns landsting* har samma uppfattning. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* anser att konsekvenserna för befintliga verksamheter som har tillståndsprövats och som kommer att omfattas av generella föreskrifter inte har utretts i förslaget. Det kan enligt länsstyrelsen finnas företag som föredrar att omfattas av de generella föreskrifterna och fortsätta utan individuellt tillstånd, t.ex. för att slippa betala miljöskyddsavgift och lämna in årlig miljörapport. Det bör klarläggas hur sådana problemställningar skall behandlas genom särskilda övergångsbestämmelser. *Försvarsmakten* anser att med hänsyn till försvarets speciella ställning och den omfattande prövningsverksamhet som de facto kommer att äga rum efter balkens ikraftträdande bör tiden för

anpassning till generella föreskrifter samt genomförandet av prövningen av tidigare inte tillståndspliktig verksamhet sätts förslagsvis till 7-10 år. Bestämmelser om detta bör tas in redan i övergångsbestämmelserna. *Karlstads kommun* tillstyrker förslaget. *Skövde kommun* tycker det är bra att verksamheter utan tillstånd skall prövas. *Sveriges advokatsamfund* anser att en övergångsbestämmelse bör införas till 9 kap. 5 § med innebörd att en generell föreskrift utfärdad enligt den paragrafen inte får innebära inskränkning av tillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen. *Svenska Kraftverksföreningen* anser också att det behövs en övergångsbestämmelse som säger att generella föreskrifter utfärdade med stöd av 9 kap. 5 § och 14 kap. 21 § miljöbalken inte får medföra väsentliga inskränkningar i tillstånd enligt miljöskyddslagen. *Länsrätten i Östergötlands län* har haft liknande synpunkter, att det behövs en övergångsbestämmelse som anger att sådana generella föreskrifter endast undantagsvis skall inverka på redan meddelade tillstånd enligt miljöskyddslagen. *Länsrätten i Stockholms län* tycker att det är ytterst angeläget att i de fall tillståndskrav införs för miljöfarlig verksamhet skäligen rådrum ges för uppfyllandet av de nya kraven.

**Skälen för regeringens förslag:** Bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns i miljöbalken samlade i 9 kap. Bestämmelserna har huvudsakligen samma innehåll som i miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen men innehåller ett antal nyheter.

En nyhet är att föreskrifter av generell karaktär meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken skall kunna ersätta den individuella tillståndsprövningen. Detta kan, som bl.a. *Advokatsamfundet* och *Kraftverksföreningen* framfört önskemål om, skapa ett behov av övergångsbestämmelser avseende redan meddelade tillstånd. Hur dessa övergångsbestämmelser skall se ut kan dock inte bedömas redan nu. Övergångsbestämmelserna får i stället meddelas i föreskrifterna. Det bör som framgått av 4.14 även finnas möjlighet att ge dispens från föreskrifterna i enskilda fall.

Det kan i samband med sådana generella föreskrifter bli aktuellt att reglera om tillstånd fortfarande gäller när tillståndsplikten upphör. Inom doktrinen råder, som såväl utredningen som *Naturvårdsverket* påpekat, oenighet i denna fråga.

En annan nyhet i miljöbalken är att pågående verksamheter skall kunna omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Vad som sägs i det följande om tillståndsplikt enligt den paragrafen bör gälla även för anmälningsplikt.

Även om en verksamhet är av ett tillståndspliktigt slag krävs i dag inte tillstånd om verksamheten har etablerats före tillståndspliktens införande. Detta beror på att det i 10 § 1 miljöskyddslagen är själva anläggandet av en fabrik eller annan inrättning som kan göras tillståndspliktig. Även förändringar av verksamheten anses dock kunna kräva tillstånd.

Efter miljöskyddslagens införande har större eller mindre förändringar gjorts i tillståndsplikten åren 1972, 1981, 1989, 1990 och 1994. Vid förändringarna åren 1989 och 1990 blev bl.a. anläggandet av flygplatser, bergtäkter och kafferosterier tillståndspliktiga. År 1994 infördes tillståndsplikt för bl.a. krematorier.

Enligt en uppskattning år 1995 (Naturvårdsverket, Rapport 4590) har 90 % av de tillståndspliktiga s.k. A-verksamheterna och 66 % av B-verksamheterna tillstånd. Av A-verksamheterna saknar en stor andel tillstånd inom branschen samfärdsel. Av B-verksamheterna är det en stor andel som saknar tillstånd inom branscherna offentlig förvaltning, försvarsverksamhet, partihandel och varuförmedling samt jordbruk.

Dessutom har 2 % respektive 8 % av A- och B-verksamheterna fått dispens från tillståndsplikten enligt miljöskyddslagen i dess lydelse före den 1 juli 1981. Antalsmässigt innebär det att av de 7 709 tillståndspliktiga verksamheterna har 578 stycken dispens. Av verksamheterna med dispens finns 86 % inom branscherna jordbruk och renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet. Det är möjligt att flera av de verksamheter som fortfarande drivs med stöd av dispensbeslut har förändrats i sådan grad att de borde ha tillståndsprövats.

Redan i propositionen till miljöskyddslagen (prop. 1969:28 s. 222) anfördes att det bör vara möjligt att föreskriva om prövningsskyldighet för befintliga föroreningskällor. Detta ansågs framför allt vara av intresse när det gällde kommunala avloppsreningsföretag.

Frågan har därefter behandlats av Utredningen om miljövårdens organisation (SOU 1987:32 s. 324 f). Utredningen anförde bl.a. följande.

Det är enligt utredningens mening helt otillfredsställande att ett stort antal föroreningskällor, som tillhör tillståndspliktiga branscher, fortfarande efter närmare 20 år saknar tillståndsbeslut som reglerar verksamheten. Utredningen föreslår därför att en övergångsbestämmelse införs i lagstiftningen med syfte att samtliga anläggningar, som tillhör tillståndspliktiga branscher, skall ha sökt tillstånd för verksamheten före utgången av en viss tidpunkt. Med tanke på att det torde bli fråga om en omfattande tillståndsprövning som ställer stora krav på såväl myndigheternas som företagens resurser bör övergångstiden inte göras alltför kort. Den kan förslagsvis sättas till tre år.

Ett stort antal verksamheter har - - - dispensbeslut i stället för tillstånd. Villkoren i dessa dispenser kan f.n. inte omprövas efter en viss tid annat än i det fall att verksamheten ändras så att tillstånd måste sökas. Huvuddelen av dessa dispenser har meddelats i mitten av 1970-talet varför mer än tio år redan förflutit.

Enligt utredningens mening bör samma övergångsbestämmelser som för icke tillståndsprövade anläggningar införas även för dem som har dispenser och som tillhör tillståndspliktiga branscher. Dock skall tillståndsprövning inte behöva ske förrän tio år förflutit från dispensbeslutet. Eftersom verksamheterna redan är reglerade med villkor bör prövningen kunna förenklas och göras mer summarisk.

Utredningen om miljövårdens organisation föreslog en särskild lag om skyldighet att söka tillstånd enligt miljöskyddslagen (SOU 1987:32 s. 80 f). Enligt lagförslaget skulle den som bedrev verksamhet som påbörjats före den 1 juli 1969 ansöka om tillstånd senast den 1 januari 1992. Detsamma skulle gälla den som utövar verksamhet som har fått dispens. Förslaget blev dock aldrig genomfört.

Miljöbalksutredningen konstaterade att det fortfarande finns ett stort antal verksamheter som bedrivs utan tillstånd och delade den uppfattning som framfördes av Utredningen om miljövårdens organisation för tio år

sedan. Ytterligare skäl har dessutom tillkommit enligt Miljöbalksutredningen som hänvisade till den redogörelse som utredningen lämnade i sitt huvudbetänkande om förslaget inom EU till IPPC-direktiv. Detta direktiv är numera antaget, Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. I artikel 5 i direktivet anges att medlemsstaterna skall säkerställa att myndigheterna med hjälp av tillstånd övervakar att befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med ett flertal av direktivets artiklar senast åtta år efter direktivets genomförande. Enligt artikel 21 skall direktivet vara genomfört senast tre år från det att det har offentliggjorts, vilket gjordes den 10 oktober 1996.

Som angetts i avsnitt 4.37.5 bör det enligt utredningens bedömning i det framtida miljöarbetet prioriteras att komma till rätta med de problem som orsakas av det stora antalet verksamheter som hittills inte har haft tillstånd enligt miljöskyddslagen och som därför i endast liten utsträckning har varit föremål för ingripande från myndigheternas sida. Miljöbalkens hänsynsregler skall därför tillämpas även på verksamheter som bedrivs utan tillstånd när balken träder i kraft. Det finns enligt Miljöbalksutredningens mening från rättssäkerhetssynpunkt inte heller några betänkligheter mot att införa tillståndsplikt för befintliga verksamheter. Som nyss har nämnts förutsattes det redan i miljöskyddslagens förarbeten att tillstånd skulle kunna krävas av dessa. Såvitt avser dispenser kan tilläggas att dessa hade en begränsad rättsverkan. Den direkta rättsliga effekten var att företagaren löstes från förprövningsplikten. Till skillnad mot tillstånd gällde dispensen bara tills vidare. Villkoren kunde när som helst ändras av den som gett dispensen. Dispensen hindrade inte heller en tillsynsmyndighet från att ställa ytterligare krav på verksamheten. Dessutom kunde en fastighetsdomstol ställa villkor och till och med förbjuda verksamheten (Westerlund, *Miljöfarlig verksamhet*, 1975, s. 68 f).

Bemyndigandet att föreskriva om tillståndsplikt i 9 kap. 6 § första stycket 1 miljöbalken är annorlunda utformat än motsvarande bemyndigande i 10 § 1 miljöskyddslagen. Inte bara själva anläggandet av en inrättning utan också driften av en verksamhet kan enligt miljöbalkens bestämmelse kräva tillstånd. När regeringen använder bemyndigandet till att föreskriva om tillståndsplikt för driften av en verksamhet kommer tillståndsplikten att gälla även för verksamheter som pågår vid bestämmelsens ikraftträdande, om inte annat anges i föreskriftens övergångsbestämmelser. Regeringen delar utredningens uppfattning att något sådant undantag inte bör göras. Den tillståndsplikt som införs bör nämligen omfatta även befintlig verksamhet. Detta bör gälla även verksamheter som omfattas av dispens från tillståndsplikten enligt miljöskyddslagen i dess lydelse före den 1 juli 1981. Av avsnitt 4.37.4 framgår att sådana dispenser inte skall fortsätta att gälla. *Naturvårdsverket* har ifrågasatt utredningens uttalande att i det framtida miljöarbetet bör prioriteras att komma till rätta med de problem som förorsakas av det stora antalet verksamheter som hittills inte haft tillstånd enligt miljöskyddslagen med motivering att tillsynsmyndigheternas begränsade resurser i många fall kan ge större miljönytta på annat håll än

genom en omfattande prövning av mindre B-verksamheter. Regeringen anser dock att grundprincipen bör vara att samma regler och krav skall gälla för alla så att konkurrensförhållandena blir desamma.

Tillståndsplikten för befintlig verksamhet kommer alltså att gälla omedelbart, om inte annat anges i övergångsbestämmelserna till de föreskrifter där tillståndsplikt föreskrivs. Detta innebär bl.a. att de som därefter fortsätter driften av en tillståndspliktig verksamhet utan att tillstånd har beviljats omedelbart träffas av straffansvaret i 29 kap. 4 § miljöbalken om otillåten miljöverksamhet. En sådan ordning är naturligtvis inte acceptabel. I föreskrifternas övergångsbestämmelser bör därför, som utredningen och flera remissinstanser ansett, anges en tid inom vilken tillstånd skall ha inhämtats. Regeringen återkommer i frågan om övergångstid i samband med de förordningar som knyts till miljöbalken. Normalt bör då kunna föreskrivas att en ansökan skall ges in inom två år efter ikraftträdandet för tillståndsplikten.

Ansökan om tillstånd till större miljöfarliga verksamheter prövas enligt 9 kap. 8 § miljöbalken av miljödomstolen och alltså inte, som i dag, av Koncessionsnämnden för miljöskydd. I avsnitt 4.37.8 behandlas behovet av övergångsbestämmelser till följd av denna ändring.

Anläggningar för grundvattentäkt, exempelvis enskilda brunnar, skall enligt 9 kap. 10 § första stycket miljöbalken inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt. Med olägenheter för människors hälsa avses i detta fall att en bostad inte har tillgång till vatten i tillräcklig omfattning och av godtagbar kvalitet. Regeln bör enligt regeringens mening gälla omedelbart även för befintliga anläggningar. Någon övergångsbestämmelse bör därför inte införas.

Enligt 9 kap. 10 § andra stycket miljöbalken får en kommun föreskriva att det krävs tillstånd för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i ett område där det råder eller kan befaras uppkomma knapphet på sött grundvatten. Redan av paragrafen framgår att tillståndsplikt inte skall kunna införas för befintliga anläggningar. Detta behöver därför inte regleras i någon övergångsbestämmelse.

## Vattenverksamhet

**Regeringens förslag:** Bestämmelser som motsvarar vattenlagens regler om lagligförklaring av vattenanläggningar skall föras in bland övergångsbestämmelserna till miljöbalken.

Vattenlagens bestämmelser om allmänna flottleder skall fortfarande tillämpas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Remissynpunkter som redovisas under rubriken Tillstånds giltighet och omprövning har i någon mån avseende även på det som behandlas i detta avsnitt.



Utredningens förslag till övergångsbestämmelser i denna del har i övrigt endast föranlett lagtekniska detaljsynpunkter.

**Skälen för regeringens förslag:** Stora delar av vattenlagen skall enligt regeringens förslag arbetas in i miljöbalken. Övriga bestämmelser i vattenlagen, dvs. sådana som är av utpräglad teknisk natur och inriktade speciellt på verksamhet i eller med vatten, samlas utanför miljöbalken i en lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Bestämmelser som placeras i miljöbalkens särskilda kapitel om vattenverksamhet (11 kap.) får i allt väsentligt samma innehåll som de har i gällande rätt. När det gäller dessa bestämmelser finner regeringen att det inte behövs några nya övergångsbestämmelser utöver vad som föreslås nedan om tillståndsmyndigheter och flottning. Regeringen påpekar här att bestämmelser som motsvarar vattenlagens regler om lagligförklaring av vattenanläggningar förs in bland balkens övergångsbestämmelser enligt *Lagrådets* förslag. Detta kommenteras närmare i avsnitt 4.16. Övergångsbestämmelser till lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet behandlas i avsnitt 4.37.12.

Ansökan om tillstånd till markavvattning skall enligt 11 kap. 9 § miljöbalken ges in till länsstyrelsen. I samma lagrum anges att ansökan om tillstånd till vattenverksamhet i övrigt skall ges in till miljödomstolen och inte, som i dag, till vattendomstolen. I avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m. samt i avsnitt 4.37.12 utvecklar regeringen sin bedömning av vilka övergångsbestämmelser som dessa ändringar fordrar.

Vid en granskning av gällande regler kan konstateras att vattenlagen innehåller ett antal bestämmelser som gäller flottning. När en allmän flottled inrättas eller utvidgas behöver det i allmänhet utföras anläggningar eller åtgärder i vatten. Utförandet av sådana anläggningar och åtgärder utgör normalt vattenföretag. Vattenlagens generella bestämmelser om vattenföretag gäller naturligtvis för sådan verksamhet. Sedan en allmän flottled har avlysts, och även i andra fall, kan det bli aktuellt att riva ut flottningsanläggningar. Även sådana åtgärder utgör vattenföretag. Flottningen som sådan är däremot inte något vattenföretag.

Utöver de generella bestämmelserna om vattenföretag finns i vattenlagen ett antal bestämmelser som särskilt avser allmänna flottleder. Särskilda bestämmelser finns om rådighet (2 kap. 4 § 4 och 5 § första stycket 2), särskilda tvångsrätter (8 kap. 1 § första stycket 3), ersättning (9 kap. 3 § andra stycket, 11 § tredje stycket, 14 § och 15 §), prövningen av vattenmål (13 kap. 13 § första stycket 8 och 24 § 1), utrivning (14 kap. 3 §) samt omprövning (15 kap. 9 §).

Sedan flottningen upphörde i Klarälven i början av 1990-talet förekommer det numera inte någon flottning av betydelse i Sverige. Ett antal flottningsanläggningar finns dock kvar. Sådana anläggningar kan i framtiden behöva rivas ut. Trots behovet av att riva ut flottningsanläggningar bedömer regeringen, i likhet med Miljöbalksutredningen, att det i miljöbalken inte behövs några särskilda bestämmelser som gäller flottning. Däremot skall i övergångsbestämmelserna till miljöbalken anges att de särskilda bestämmelserna i 1983 års lag alltså skall tillämpas.

Det är bara de bestämmelser i vattenlagen (1983:291) som särskilt avser allmänna flottleder som bör fortsätta att gälla. När en gammal flottningsanläggning rivs ut kommer däremot miljöbalken att tillämpas.

Ett antal bestämmelser från lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291) måste upprepas i övergångsbestämmelserna till miljöbalken. Dessa kommenteras i författningskommentaren.

## Täcker, jordbruk m.m.

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om täcker, samrådsskyldighet, jordbruk m.m.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Geologiska Undersökning* har i sitt remissyttrande tagit upp miljöbalkens nya regler om möjlighet att underställa husbehovstäcker tillståndsplikt och tillstyrkt att övergångsbestämmelser ges först i föreskrifter som innebär att krav ställs på prövning. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser tvärtom att en övergångsreglering i denna del inte kan skjutas upp. Enligt *Lunds universitet* kan föreskrifter om tillstånd till husbehovstäcker medföra sådant försvårande av pågående markanvändning att ersättning kan bli aktuell.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* har påpekat rådande oklarheter om samrådsmyndigheternas befogenheter sedan skogsvårdsstyrelserna bemyndigats att hantera samråd för skogliga företag samt föreslagit att dessa oklarheter bör lösas i övergångsbestämmelser. *Halmstads kommun* påpekar att tillsynsansvaret är delat och i flera fall oklart på detta område.

**Skälen för regeringens förslag:** I 12 kap. miljöbalken meddelas bestämmelser om bl.a. täcker, miljöhänsyn vid jordbruksverksamhet samt samrådsskyldighet. En nyhet bland dessa regler är att husbehovstäcker skall kunna underställas prövningsplikt (12 kap. 1 § andra stycket). Eftersom det i dag inte finns några regler om tillstånd för husbehovstäcker kan det bli aktuellt att förena sådana regler med övergångsbestämmelser. Hur dessa skall utformas blir beroende av hur bemyndigandet att föreskriva om tillstånd utnyttjas. Regeringen finner i likhet med Miljöbalksutredningen att övergångsbestämmelser kan ges först i de föreskrifter där krav ställs på prövning.

Enligt den s.k. samrådsparagrafen (12 kap. 6 § miljöbalken) får en verksamhet som måste anmälas för samråd påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte samrådsmyndigheten medger något annat. Enligt nu gällande bestämmelse (20 § naturvårdslagen) får arbetsföretag påbörjas genast när samråd har ägt rum. Om den nya regeln tillämpas omedelbart kan det tyckas att de som har samrått strax innan balkens ikraftträdande måste vänta upp till sex veckor innan de får påbörja verksamheten. Regeringen anser dock inte att det behöver införas någon övergångsbestämmelse i denna fråga. En sådan bestämmelse

skulle ha betydelse i endast sex veckor. Om tveksamhet skulle uppstå om den nya regelns tillämplighet på fall där samråd har skett enligt den gamla bestämmelsen är det i stället lämpligt att samrådsmyndigheten medger att verksamheten får påbörjas genast.

Så som har nämnts i avsnitt 4.37.3 har regeringen redan i avsnitt 4.33.2 utförligt analyserat och bedömt betydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen med avseende på miljöbalksregleringen. Med hänsyn till de överväganden som gjorts finner regeringen att det inte fordras några särskilda övergångsbestämmelser i övrigt till miljöbalkens bestämmelser i 12 kap. om täkter, jordbruk m.m.

Frågor om den närmare fördelningen av tillsynsansvar respektive samrådsbefogenheter bör enligt regeringens bedömning behandlas inom ramen för arbetet med förordningar som skall höra till miljöbalken.

### Genetiskt modifierade organismer

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om genetiskt modifierade organismer.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De har inte berört frågan.

**Skälen för regeringens förslag:** Bestämmelserna i lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer har arbetats in i 13 kap. miljöbalken. Den enda ändring som föreslås av de materiella reglerna i lagen är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om krav på märkning i stället för att det som nu endast kan föreskrivas som villkor i enskilda tillstånd. Vid detta förhållande behövs det inte några särskilda övergångsbestämmelser till miljöbalkens regler.

### Kemiska produkter och biotekniska organismer

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om kemiska produkter och biotekniska organismer.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Svenska Kraftverksföreningen* anser att det behövs en övergångsbestämmelse som säger att generella föreskrifter utfärdade med stöd av 14 kap. 21 § miljöbalken inte får medföra väsentliga inskränkningar i tillstånd enligt miljöskyddslagen.

**Skälen för regeringens förslag:** Reglerna i lagen (1985:426) om kemiska produkter och i lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel samordnas i 14 kap. miljöbalken och får mindre ramlagskaraktär än tidigare. Reglerna utökas till att omfatta alla kemiska produkter och biotekniska organismer.

Utökningen till att gälla även biotekniska organismer innebär bl.a. att import av särskilt farliga sådana kan underkastas krav på tillstånd

(14 kap. 12 §). Balken innehåller vidare den nyheten att en skyldighet införs för bl.a. tillverkare av kemiska produkter och biotekniska organismer att underrätta tillståndsmyndigheten när det efter ett tillstånd eller godkännande kommer fram nya uppgifter om skadliga effekter (14 kap. 23 §). Detta har hittills bara gällt godkända växtskyddsmedel. Sådan upplysningsskyldighet skall även gälla för produkter för vilka krav på tillstånd eller godkännande inte gäller, om nya uppgifter kommer fram att produkten kan ha vissa skadliga effekter, t.ex. vara cancerframkallande.

Även lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark smälts in i dessa regler. Lagen handlar endast om spridning av kemiska bekämpningsmedel. I miljöbalken skall reglerna även omfatta biologiska bekämpningsmedel.

När det gäller användning av bekämpningsmedel föreslås i 14 kap.17 § en allmän regel om försiktighetsmått vid bekämpning. Den innebär att andra kemiska eller biologiska bekämpningsmedel än sådana som har godkänts eller meddelats undantag eller dispens för enligt balken får användas för bekämpning endast om det är uppenbart att användningen inte medför risker för människors hälsa eller miljön.

Vidare inarbetas lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle i miljöbalken. Bestämmelserna utökas till att omfatta allt bränsle och alltså inte bara svavelhaltigt sådant och även möjlighet att föreskriva om bränslets kvalitet och egenskaper. Beträffande detta bemyndigande har *Svenska Kraftverksföreningen* ansett att det behövs en övergångsbestämmelse som säger att generella föreskrifter utfärdade med stöd av bestämmelsen, 14 kap. 21 § miljöbalken, inte får medföra väsentliga inskränkningar i tillstånd enligt miljöskyddslagen. Detta har behandlats tidigare i detta avsnitt under rubriken Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd där det anges att om generella föreskrifter enligt 9 kap. 5 § utfärdas kan det krävas att övergångsbestämmelser meddelas i samband med sådana föreskrifter. Övergångsbestämmelser kan behöva meddelas även i samband med att generella föreskrifter om bränslen meddelas enligt 14 kap. 21 §.

Miljöbalkens bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer innehåller således ett antal nyheter. Reglerna fordrar dock inte nu några särskilda övergångsbestämmelser.

## Avfall och producentansvar

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om avfall och producentansvar.

**Utredningens förslag:** Att en särskild övergångsbestämmelse införs som bekräftar äldre renhållningsordningars fortsatta giltighet.

**Remissinstanserna:** *Svenska Renhållningsverks-Föreningen* anser att det förhållandet att renhållningsordningar antagna före miljöbalkens

ikraftträdande föreslås fortsätta att gälla till dess ny renhållningsordning antas, innebär att de ändringar som miljöbalken kan medföra för den kommunala renhållningsverksamheten inte blir tillämpliga förrän efter ett kommunfullmäktigebeslut om ny renhållningsordning. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att det är önskvärt att en tidpunkt för översyn av renhållningsordningarna införs i övergångsbestämmelserna. Även *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det finns anledning att ytterligare överväga om man bör kräva att nya renhållningsordningar antas viss tid efter det att miljöbalken har trätt i kraft.

**Skälen för regeringens förslag:** Regler om avfall och producentansvar finns i 15 kap. miljöbalken. En viktig nyhet i dessa bestämmelser är att en definition ges av avfallsbegreppet i 15 kap. 1 §. Definitionen överensstämmer med den som gäller inom EU. Det är enligt utredningen svårt att överblicka vilka konsekvenser införandet av EG:s definition får. Såvitt kan bedömas finns det dock enligt utredningen inte något behov av övergångsbestämmelser. Regeringen delar den uppfattningen.

Det tillägget i reglerna om producentansvar (15 kap. 7 § andra stycket 2) har gjorts att regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för producenten att lämna uppgifter om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller. Detta får dock inte till följd att någon övergångsbestämmelse behövs, vare sig i balken eller i föreskrifterna. När det gäller reglerna om producentansvar har i övrigt inte föreslagits några ändringar.

En annan nyhet är att kommunerna enligt 15 kap. 8 § tredje stycket i sina planer och beslut skall ta hänsyn till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjlighet att själva ta hand om sitt hushållsavfall och annat avfall. Bestämmelsen bör endast avse framtida planer och beslut och inte påverka äldre sådana. Något behov finns därför inte av övergångsbestämmelser.

Balken innehåller bestämmelser om kommunala renhållningsordningar i 15 kap. 11 - 17 §§. De ändringar som föreslås är inte sådana att, som några remissinstanser ansett, en tidsgräns bör bestämmas före vilken en renhållningsordning som stöder sig på miljöbalken skall ha antagits. Trots avsaknaden av en sådan bestämmelse är det lämpligt att kommunerna ser över och anpassar sina renhållningsordningar till miljöbalkens krav.

I lagrådsremissen om lag om införande av miljöbalken hävdades att det ibland har framförts att det konstitutionella underlaget för äldre renhållningsordningar är något tveksamt och hänvisning gjordes till Miljöskyddskommitténs delbetänkande Lag om införande av miljöbalken, SOU 1993:66 s. 80. Därför ansågs det i remissen lämpligt att införa en särskild övergångsbestämmelse som bekräftade renhållningsordningarnas fortsatta giltighet. *Lagrådet* har i sitt yttrande skrivit att av det nämnda betänkandet framgår inte vari den konstitutionella tveksamheten i fråga om renhållningsordningarna skulle bestå men att den torde hänga samman med att dessa innehåller föreskrifter av normkaraktär. Det kan då hävdas att överlåtande av sådan normgivningsmakt till kommunerna skall ske enligt 8 kap. 7 och 11 §§

regeringsformen, dvs. att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter och medger att regeringen får överlåta till kommuner att meddela bestämmelser i ämnet. Bestämmelserna i renhållningslagen att det för varje kommun skall finnas en renhållningsordning som skall antas av kommunfullmäktige har inte tillkommit på det sättet. Enligt 9 och 11 §§ i den lagen åläggs kommunfullmäktige att anta en renhållningsordning, som skall innehålla kommunens föreskrifter om avfallshantering och avfallsplan. Motsvarande bestämmelser föreslogs i 15 kap. 10 och 11 §§ miljöbalken i lagrådsremissen, som även kommenteras av Lagrådet. Vidare skriver Lagrådet att om bestämmelserna om renhållningsordning i renhållningslagen inte skulle anses tillkomna på ett konstitutionellt godtagbart sätt, vilket i så fall gäller också förslagen i miljöbalken, skulle en övergångsbestämmelse som den föreslagna inte kunna reparera den konstitutionella bristen. De äldre renhållningsordningarna skulle inte därigenom få "fortsatt giltighet". Den, som det påstås, ibland uttalade tveksamheten rörande renhållningsordningarnas konstitutionella underlag är emellertid enligt Lagrådets mening inte tillräcklig för att grundlagsbestämmelser i något väsentligt hänseende skall anses ha åsidosatts vid tillkomsten av renhållningsordningarna och att felet är så uppenbart att de inte enligt 11 kap. 14 § regeringsformen skall tillämpas. Enligt Lagrådet är ett väsentligt argument för att renhållningslagens giltighet i detta hänseende inte kan ifrågasättas att Regeringsrätten vid flera tillfällen haft att pröva mål som rört renhållningen utan att finna dem strida mot regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. Att frågan har väckts framgår av pleniavgörandet RÅ 1988 ref. 32, där en skiljaktig ledamot utvecklade sin uppfattning att det i 9 § renhållningslagen intagna åläggandet för kommunerna att meddela föreskrifter stred mot 8 kap. 3, 7 och 11 §§ regeringsformen. Vidare kan enligt Lagrådet nämnas att Regeringsrätten i rättsfallet RÅ 1989 ref. 58 fann att vissa generella föreskrifter som beslutats av en kommunal nämnd saknade laga verkan, därför att de skulle ha meddelats i renhållningsordning som beslutats av kommunen. På grund av det anförda fann Lagrådet att, vilken ställning som än intas i den konstitutionella frågan, den aktuella övergångsbestämmelsen inte endast är obehövlig utan också missvisande. Lagrådet förordade därför att bestämmelsen utgår. Regeringen delar Lagrådets uppfattning att det inte bör införas någon särskild övergångsbestämmelse beträffande renhållningsordningar. Den i 4 § promulgationslagen föreslagna övergångsbestämmelsen som handlar om giltigheten av föreskrifter meddelade med stöd av äldre lag är allmänt skriven och omfattar även renhållningsordningar.

De ändringar som i övrigt har föreslagits i 15 kap. miljöbalken ställer inte heller krav på några övergångsbestämmelser.

#### 4.37.8 Processuella bestämmelser

I fråga om domstolars och andra myndigheters förfarande gäller som huvudregel att ny lag tillämpas från och med ikraftträdandet. De nya processuella bestämmelserna skall alltså tillämpas även i mål och ärenden som pågår när balken träder i kraft. Undantag kan dock behöva göras från denna regel. I detta avsnitt diskuteras i vilken utsträckning sådana undantag skall göras.

#### Allmänt om prövningen

**Regeringens förslag:** Tillstånd som har meddelats enligt äldre rätt för obegränsad tid skall kunna tidsbegränsas, om det är nödvändigt för att Sverige skall uppfylla sina internationella åtaganden.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Geologiska Undersökning* tillstyrker utredningens förslag i denna del. *Justitieombudsmannen* påpekar att begreppet äldre bestämmelser inte klargjorts helt i utredningens förslag. *Växjö tingsrätt* föreslår att övergångsregeln förses med en begränsning som klart anger att tidsbegränsning av tidigare icke tidsbegränsade tillstånd får ske endast om detta inte utgör ett alltför stort ingrepp i den tillåtna verksamheten. *Lantbrukarnas Riksförbund* framför synpunkter på utredningens förslag att tillstånd, godkännande eller dispenser skall kunna vägras den som tidigare har misskött sig. LRF menar att innebörden av begreppet misskötsel vidgas väsentligt och att det behövs en övergångsregel som hindrar retroaktiv verkan av miljöbalksregeln.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken får tillstånd, godkännanden och dispenser meddelas för en begränsad tid. Tanken är att tidsbegränsning skall ske oftare än vad som är fallet i dag. Nu saknas ofta lagstöd för att tidsbegränsa tillstånd. Detta hindrar dock inte att ett tillstånd ändå kan begränsas när det meddelas första gången och att ett gammalt tidsbegränsat tillstånd kan begränsas på nytt om det förlängs. Det är däremot knappast möjligt att vid annat än tvingande säkerhetsskäl utan lagstöd tidsbegränsa ett tillstånd som har meddelats för obegränsad tid (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 17 upplagan 1995, s. 73 f, jfr också RÅ 1990 not 198 och SOU 1995:139 s. 423). Det bör observeras att tidsbegränsning inte nödvändigtvis förutsätter att det i lagen sägs att just tidsbegränsning får ske. Om det anges i ett lagrum att ett tillstånd får återkallas under vissa förutsättningar och dessa förutsättningar är uppfyllda måste tillståndet rimligen kunna tidsbegränsas i stället för att återkallas (jfr RÅ 1990 not 197).

I avsnitt 4.37.3 har anförts att det krävs tungt vägande skäl för att tillstånd meddelade enligt äldre rätt skall kunna inskränkas genom

bestämmelser i miljöbalken som saknar motsvarighet i de lagar som ersätts av balken. Att tidsbegränsa ett tillstånd som har meddelats för all framtid är en ingripande åtgärd. Detta bör enligt regeringens mening komma i fråga endast när det är nödvändigt för att vårt land skall uppfylla våra internationella åtaganden. Av intresse är bl.a. EG:s grundvattendirektiv (80/68/EEG), där det sägs i artikel 11 att vissa tillstånd som innebär utsläpp av farliga ämnen i grundvattnet skall meddelas för en begränsad tidsperiod och skall omprövas minst vart fjärde år. Tillstånden kan enligt samma artikel då förnyas, ändras eller upphävas. Vidare bör nämnas direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten (76/464/EEG), där det i artikel 3 anges att tillstånd endast får beviljas för en begränsad tidsperiod.

Regeringen erinrar om att det redan i dag finns möjlighet att tidsbegränsa tillstånd som en gång har meddelats utan sådan begränsning. Med stöd av 18 § femte stycket naturvårdslagen (1964:822) kan detta ske beträffande täkter. Regelen har i miljöbalken en motsvarighet i 24 kap. 5 § andra stycket. Äldre täkttillstånd skall naturligtvis kunna tidsbegränsas även i fortsättningen. Tidsbegränsning kan vidare ske med stöd av 25 § miljöskyddslagen som gäller tillstånd att släppa ut avloppsvatten. Inte heller i detta avseende kommer någon ändring att ske genom miljöbalken.

Regeringen anser sammanfattningsvis att tillstånd, godkännanden, undantag och dispenser som har lämnats för obegränsad tid enligt äldre rätt skall kunna tidsbegränsas enligt 16 kap. 2 § vid en omprövning endast om detta är nödvändigt för att Sverige skall kunna uppfylla våra internationella åtaganden eller tidsbegränsning kunde ske redan vid omprövning enligt den gamla lagen. Någon begränsning av det slag som *Växjö tingsrätt* har föreslagit bör enligt regeringens mening inte föreskrivas. Med anledning av *Justitieombudsmannens* påpekande bör det här klarläggas att med äldre rätt eller äldre bestämmelser avses naturligtvis endera de bestämmelser enligt vilka tillståndet m.m. en gång lämnades eller bestämmelser som upphävs i och med införandet av miljöbalken.

Enligt 16 kap. 6 § miljöbalken får bl.a. tillstånd vägras den som inte har följt tidigare tillstånd. Bestämmelsen har i dag motsvarighet endast i naturvårdslagen beträffande täkter samt i lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. I miljöbalken bör dock regeln ges generell tillämpning. Regeringen anser till skillnad mot *Lantbrukarnas Riksförbund* att det inte finns något som hindrar att hänsyn tas till misskötsel som har skett före balkens ikraftträdande.



**Regeringens förslag:** Ärenden om tillstånd enligt 4 kap. naturresurslagen skall även i fortsättningen handläggas och bedömas enligt äldre lag, om de handläggs av regeringen vid miljöbalkens ikraftträdande.

Om länsstyrelsen enligt väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg har godkänt miljökonsekvensbeskrivning för ny väg eller järnväg före miljöbalkens ikraftträdande, skall inte krävas regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § 18 eller 19 miljöbalken om arbetsplan för vägen eller järnvägsplan för järnvägen fastställts före den 1 januari 2001.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag förutom att utredningen har föreslagit att obligatorisk regeringsprövning inte skall ske av vägar, järnvägar, allmänna farleder eller flygplatser som har börjat anläggas före den 1 januari 2001.

**Remissinstanserna:** *Vägverket och Länsrätten i Östergötlands län* invänder mot uttrycket "börjat anläggas" i övergångsregeln som gäller den obligatoriska regeringsprövningen och påpekar att det kan ge upphov till tveksamhet. Vidare framhåller Vägverket att en övergångstid som är knuten till anläggningstidpunkten den 1 januari 2001 kommer att innebära att många beslutade vägbyggnadsprojekt som vunnit laga kraft måste omprövas av regeringen. Enligt verket är det bättre att välja en tidigare tidpunkt under projekteringsprocessen som bas i övergångsbestämmelserna och förordar länsstyrelsens godkännande av miljökonsekvensbeskrivning före den 1 januari 1999. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har framfört liknande synpunkter och påpekat att övergångstiden om tre år är alltför kort, åtminstone när det gäller projekteringsarbete för stora trafikanläggningar i Stockholmsområdet. *Naturvårdsverket* föreslår att frågan om det behövs regeringsprövning i stället knyts till tidpunkten när ärendet anhängiggörs ("inleds") hos vederbörande prövningsmyndighet i första instans.

**Skälen för regeringens förslag:** I 17 kap. miljöbalken har naturresurslagens och vattenlagens bestämmelser om regeringsprövning av stora miljöpåverkande verksamheter arbetats samman. Regeringsprövning skall enligt miljöbalkens regler ske som ett led i den ordinarie tillståndsprövningen. Detta innebär att ansökan om tillstånd ges in till ordinarie tillståndsmyndighet, att denna handlägger ansökan på vanligt sätt och håller huvudförhandling, att tillståndsmyndigheten därefter med eget yttrande överlämnar frågorna om tillåtlighet och lokalisering till regeringen, att regeringen prövar nämnda frågor och eventuellt ställer andra villkor samt att tillståndsmyndigheten därefter, om regeringen har tillåtit verksamheten, meddelar tillstånd med villkor. Detta system liknar i väsentliga delar nuvarande regeringsprövning enligt 11 kap. vattenlagen. För den prövning som i dag sker enligt 4 kap. naturresurslagen medför miljöbalken däremot betydande förändringar.

Regeringen delar utredningens uppfattning att ärenden som före balkens ikraftträdande har väckts hos regeringen enligt 4 kap. naturresurslagen bör handläggas klart av regeringen. De gamla och de nya reglerna har både materiellt och processuellt sådana skillnader att äldre bestämmelser måste tillämpas även i fortsättningen. I nästa avsnitt behandlas ett förslag till en allmän bestämmelse om att äldre rätt skall tillämpas i ärenden som pågår vid balkens ikraftträdande. Det behövs därför inte någon särskild övergångsbestämmelse om regeringsprövning.

Miljöbalken innebär ytterligare den nyheten att större vägar, järnvägar, allmänna farleder och flygplatser alltid skall tillåtlighetsprövas av regeringen. Regler om detta meddelas i 17 kap. 1 § 18-21. Utmärkande för blivande trafikanläggningar är att planeringsarbetet måste ske med väl tilltagen framförhållning och det kan därför finnas skäl att föreskriva en övergångstid innan obligatorisk prövning införs av sådana projekt. Miljöbalksutredningen har föreslagit att trafikanläggningar av nyssnämnt slag, vars anläggande påbörjas de närmaste tre åren efter miljöbalkens ikraftträdande, inte skall omfattas av den obligatoriska regeringsprövningen. Förslaget har kritiserats av olika myndigheter som är involverade i projektering och tillståndsprövning av dylika anläggningar. Det finns enligt regeringens mening skäl att ta fasta på kritiken.

När det gäller väg- och järnvägsprojekt finner regeringen, till skillnad från utredningen och i linje med vad *Vägverket* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* har framfört, att övergångsregeln bör knytas till tidpunkten för länsstyrelsens godkännande av miljö-konsekvensbeskrivningen. Har länsstyrelsen enligt väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg godkänt miljökonsekvensbeskrivning för väg eller järnväg före miljöbalkens ikraftträdande, kan det vara rimligt att inte kräva regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § 18 eller 19 miljöbalken om arbetsplan för vägen eller järnvägsplan för järnvägen fastställts före utgången av år 2000. Genom att övergångsbestämmelsen utformas på detta sätt torde övergångstiden ha fått den utsträckning som kan fordras i praktiken och som Länsstyrelsen i Stockholms län har förordat.

Enligt regeringens bedömning är behovet av övergångsbestämmelser till miljöbalkens regler om regeringsprövning av allmänna farleder eller flygplatser inte lika stort som i fråga om vägar och järnvägar. Det kan knappast medföra några stora projekterings- eller tillämpningsproblem om regeringsprövningen av farleder och flygplatser börjar gälla omedelbart vid tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande. Regeringen föreslår därför i motsats till Miljöbalksutredningen ingen övergångsbestämmelse beträffande regler i balken som gäller prövning av farleder och flygplatser.

Dessa övergångsregler hindrar naturligtvis inte att regeringen under övergångstiden ändå prövar större trafikanläggningar efter förbehåll. Om ett sådant förbehåll sker gäller miljöbalkens bestämmelser om det kommunala vetot.

**Regeringens förslag:** Koncessionsnämnden för miljöskydd, vattendomstolarna och Vattenöverdomstolen skall läggas ner. Regeringen skall bemyndigas att bestämma dag för ikraftträdandet av övergångsbestämmelser som säger att mål och ärenden skall överlämnas till miljödomstol eller Miljööverdomstolen.

Mål och ärenden som har inletts vid andra prövningsorgan före ikraftträdandet skall slutföras, även om prövningsorganet enligt miljöbalken inte kommer att handlägga sådana mål eller ärenden.

I mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet skall äldre rätt tillämpas. De nya reglerna om miljökvalitetsnormer skall dock tillämpas omedelbart. Vidare skall miljödomstolarna och Miljööverdomstolen tillämpa miljöbalkens processuella bestämmelser i överlämnade pågående ärenden och mål.

Äldre bestämmelser skall gälla i fråga om överklagande, om en dom eller ett beslut har meddelats före ikraftträdandet samt om en dom eller ett beslut har meddelats av en allmän förvaltningsdomstol efter ikraftträdandet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Förslaget att pågående mål och ärenden i Koncessionsnämnden och vattendomstolarna skall fördelas på miljödomstolarna vid balkens ikraftträdande, kräver enligt *Domstolsverket* närmare analys innan det är möjligt att genomföra. *Koncessionsnämnden* anser att det bör undvikas att miljöskyddslagen skall behöva tillämpas parallellt med miljöbalken under lång tid efter det att balken har trätt i kraft. *Växjö tingsrätt och Länsstyrelsen i Kristianstads län* tillstyrker i huvudsak utredningens förslag beträffande förfarandet i pågående mål och ärenden och *Halmstads kommun* ser det som önskvärt att miljödomstolarna börjar verka fullt ut redan när balken träder i kraft. *Länsrätten i Östergötlands län*, som påpekar att de föreslagna övergångsbestämmelserna kan innebära byte av processform i fråga om förfarandet, förutsätter att övergångsregleringen inte medför någon nackdel för den enskilde. *Svea hovrätt* erinrar om att den sökande i en del fall kan ha intresse av att få det aktuella företagens tillåtlighet prövad helt enligt de nya reglerna i balken.

**Skälen för regeringens förslag:** Förslaget till miljöbalk innebär att vattendomstolarna och Koncessionsnämnden för miljöskydd läggs ner och ersätts av regionala miljödomstolar. Miljödomstolarna kommer – liksom dagens vattendomstolar – att vara tingsrätter i särskild sammansättning medan Koncessionsnämnden upphör helt.

Vidare innebär miljöbalkens prövningssystem att Vattenöverdomstolen ersätts av Miljööverdomstolen, vilken liksom Vattenöverdomstolen kommer att ingå i Svea hovrätt.

Vid de prövningsorgan som läggs ner handläggs även mål och ärenden enligt andra lagar än de som skall ingå i miljöbalken. Exempelvis

överklagas enligt lagen (1976:839) om statens va-nämnd beslut av va-nämnden till Vattenöverdomstolen. Regeringens uppdrag till Miljöbalksutredningen innefattar även att ge förslag till nödvändiga lagändringar i de lagar som inte arbetats in i miljöbalken. Sådana förslag har av utredningen presenterats i betänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1997:32) som avses ligga till grund för en proposition under våren 1998.

När miljöbalken träder i kraft kommer handläggningen att pågå i ett stort antal mål och ärenden vid Koncessionsnämnden, vattendomstolarna och Vattenöverdomstolen. För Koncessionsnämndens del kan övervägas om denna bör behållas under en övergångsperiod för att avsluta de ärenden som har inletts före balkens ikraftträdande. En liknande lösning föreslogs när Försäkringsöverdomstolen skulle läggas ner. Förslaget innebar att domstolen skulle fungera parallellt med Regeringsrätten i två år, men det genomfördes inte eftersom det ansågs vara olämpligt med två prejudikatinstanser i samma mål (prop. 1992/93:215 s. 20).

I Miljöbalksutredningens betänkande uppges att Koncessionsnämnden i dag har omkring 300 ärenden i balans och att många av dessa är prövotidsärenden som kommer att pågå under lång tid. Om Koncessionsnämnden skall fortsätta sin verksamhet under ett övergångsskede och slutföra handläggningen av alla pågående ärenden fordras en relativt lång övergångstid. En sådan lösning är olycklig. Som *Koncessionsnämnden* har framhållit i sitt remissvar bör det undvikas att miljöskyddslagen tillämpas parallellt med miljöbalken under lång tid efter det att balken har trätt i kraft. Dessutom är det som Miljöbalksutredningen har anfört värdefullt att kunna ta till vara den kompetens som finns vid nämnden och skapa möjlighet att föra över den till miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. Regeringen anser således i princip att nämnden inte bör finnas kvar under lång tid efter miljöbalkens ikraftträdande. Regeringen finner dock till skillnad från utredningen och med beaktande av de betänkligheter som *Domstolsverket* har framfört att det kan finnas skäl att ha kvar Koncessionsnämnden, vattendomstolarna och Vattenöverdomstolen under en kortare övergångsperiod efter balkens ikraftträdande. Även om dessa prövningsorgan kan förutsättas inta en beredskap för en smidig avveckling av verksamheten kan de exempelvis behöva ett tidsmässigt utrymme för att successivt avsluta prövningen av mål och ärenden om handläggningen kommit så långt att det praktiskt taget endast återstår att meddela beslut eller dom. Det finns annars, som *Växjö tingsrätt* har påpekat, risk för att verksamheten paralyseras under ett antal månader kring dagen för miljöbalkens ikraftträdande. Vidare kan det med hänsyn till bl.a. personal-, lokal-, ekonomi- och arkivfrågor vara nödvändigt med en viss övergångstid innan mål och ärenden som alltjämt pågår lämnas över till miljödomstol eller Miljööverdomstolen för prövning. Av de skäl som nu har anförts bör regeringen bemyndigas att bestämma tidpunkt för ikraftträdandet av sådana övergångsbestämmelser som säger att ärenden och mål skall överlämnas till de prövningsorgan som inrättas enligt miljöbalken. Tidpunkten avses som nyss anfördes infalla ganska snart efter balkens ikraftträdande och får bestämmas efter

närmare samråd med Domstolsverket, myndigheter och andra som berörs av miljöbalksreformen.

Förrättningsmännens tillståndsprovning av markavvattning enligt 12 kap. vattenlagen (1983:291) saknar motsvarighet i miljöbalken. Enligt regeringens mening bör de förrättningar som pågår när balken träder i kraft handläggas klart.

I övrigt innebär miljöbalksförslaget inte att något provningsorgan läggs ner men ett antal mål- och ärendetyper kommer dock att flyttas från regeringen, allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar till miljödomstolarna. Pågående provning av mål och ärenden bör då enligt regeringens uppfattning lämpligen slutföras av det provningsorgan som idag prövar den ifrågakvarande typen av mål eller ärende.

Som påpekas i inledningen till detta avsnitt är huvudregeln i fråga om regler om domstolars och andra myndigheters förfarande att ny lag tillämpas från och med ikraftträdandet. Regeringen finner dock att denna lösning inte kan väljas för de mål och ärenden som skall handläggas av provningsorgan som enligt miljöbalken inte skall pröva sådana mål eller ärenden. Balkens processuella bestämmelser passar helt enkelt inte för dessa provningsinstanser. De bör därför tillämpa samma förfaranderegler som tidigare. För att undvika komplikationer i pågående ärenden och för att åstadkomma ett enhetligt regelsystem föreslås vidare, att äldre förfaranderegler även tillämpas för ärendetyp som fortsättningsvis skall prövas av samma organ som tidigare. Som har påpekats i avsnitt 4.37.5 under rubriken Miljökonsekvensbeskrivningar kan det exempelvis inte komma i fråga att tillämpa de nya reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i mål och ärenden som påbörjats före balkens ikraftträdande.

Regeln om att gamla förfaranderegler skall tillämpas kan dock inte gälla miljödomstolarna. Koncessionsnämnden skall till miljödomstolarna överlämna de ärenden som nämnden har kvar när den läggs ner. Om miljödomstolarna skulle tillämpa äldre förfaranderegler i dessa ärenden skulle det bli de regler som gäller för Koncessionsnämnden. Det är dock inte lämpligt att domstolarna tillämpar regler som har gällt för en nämnd. Miljödomstolarna skall i stället omedelbart tillämpa miljöbalkens processuella regler. Det gäller då att fastställa i vilket skede av miljödomstolsprocessen som ärendet befinner sig när det lämnas över. Regeringen delar utredningens bedömning att dessa frågor inte är svårare än att de bör kunna lösas inom ramen för de föreslagna reglerna.

Även i övrigt bör miljödomstolen tillämpa miljöbalkens processuella bestämmelser. I ett fall måste dock som utredningen har påpekat domstolen tillämpa gamla förfaranderegler. En förrättningsmans beslut enligt vattenlagen (1983:291) skall enligt 12 kap. 37–38 §§ den lagen överklagas till vattendomstolen. Det finns i 13 kap. 56–64 §§ särskilda bestämmelser om förfarandet i vattendomstolarnas förrättningsmål. Vissa av bestämmelserna saknar motsvarighet i miljöbalken. Det är nödvändigt att bestämmelserna fortsätter att tillämpas när vattendomstolarnas förrättningsmål har överlämnats till miljödomstolen.

Även Miljööverdomstolen bör omedelbart tillämpa de nya förfaranderegler.

När nya processuella bestämmelser införs föreskrivs det normalt att äldre bestämmelser skall tillämpas beträffande överklagande och krav på prövningstillstånd när dom eller beslut har meddelats före bestämmelsernas ikraftträdande. Detta bör gälla även i miljöbalken. Motsatsvis gäller de nya bestämmelserna när domar och beslut meddelas efter ikraftträdandet. Det saknar då betydelse om målet eller ärendet har inletts före eller efter ikraftträdandet. Som *Lagrådet* har påpekat finns det skäl att låta det sist sagda komma till uttryck i övergångsbestämmelserna (se 23 § andra stycket promulgationslagen).

Regeringen finner dock att undantag måste göras från dessa regler. Även efter balkens ikraftträdande skall en länsrätts avgörande överklagas till kammarrätten och en kammarrätts avgörande till Regeringsrätten. Ett avgörande av en allmän domstol, inbegripet fastighetsdomstolen, bör däremot kunna överklagas till Miljööverdomstolen. Förrättningsmännens beslut enligt 12 kap. vattenlagen bör överklagas till miljödomstolen. Regeringen anser i likhet med Miljöbalksutredningen att det för tydlighets skull bör införas övergångsbestämmelser om det som nu har sagts.

Regeringen övergår härfter till frågan om gammal eller ny materiell rätt skall tillämpas i de mål och ärenden som pågår när miljöbalken träder i kraft. Skälet till att låta prövningsinstanserna omedelbart tillämpa miljöbalken skulle vara att man vill att dessa regler skall få ett snabbt genomslag. Detta argument väger givetvis tungt. Det finns emellertid ett antal anledningar att fortsätta tillämpa äldre materiell rätt i pågående mål och ärenden. De prövningsorgan som endast skall avsluta pågående mål och ärenden och som saknar någon funktion enligt miljöbalken tvingas då inte sätta sig in i ett nytt regelsystem. Det skulle vidare kunna uppkomma väsentliga fördyringar och andra komplikationer om ny materiell rätt skall tillämpas. Ett mål eller ärende som är klart för avgörande, kanske sedan huvudförhandling har hållits, skulle kunna behöva kompletteras med ytterligare utredning. Inblandade parter har kanske lagt upp talan och även i övrigt agerat på grundval av överväganden om gällande rätt. Ett system som innebär tillämpning av äldre förfaranderegler men nya materiella regler skulle dessutom kunna skapa svårlösta frågor om var gränsen går mellan dessa regelgrupper. Allt detta sammantaget leder enligt regeringens bedömning till att även äldre materiell rätt bör tillämpas i mål och ärenden som pågår när miljöbalken träder i kraft.

Regeln att äldre materiell rätt skall tillämpas i de mål och ärenden som har inletts före balkens ikraftträdande innebär att den äldre rätten även skall tillämpas av överprövningsorgan sedan ett sådant mål eller ärende efter balkens ikraftträdande har överklagats.

Bestämmelserna i miljöbalken om miljö kvalitetsnormer är dock sådana att de omedelbart bör få genomslag i pågående mål och ärenden. Det kan exempelvis inte komma i fråga att tillåta nya verksamheter som medverkar till att en sådan norm överträds. Den nya verksamhetens tillstånd skulle lämnas på bekostnad av andra verksamhetsutövare, eftersom dessa skulle tvingas till hårdare åtgärder för att normen skall klaras.

**Regeringens förslag:** Miljöbalkens förutsättningar för omprövning, liksom återkallelse, skall även gälla tillstånd som har meddelats enligt äldre rätt.

Den produktionsmängd eller omfattning i övrigt av verksamheten som har angetts i ett tillstånd enligt miljöskyddslagen skall dock kunna omprövas endast om verksamheten medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Bestämmelsen om att omprövning får ske tio år efter det att tillståndet har vunnit laga kraft skall inte gälla om en längre tid för omprövning har bestämts i en dom eller ett beslut som har meddelats enligt äldre rätt.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser har lämnat utredningens förslag i denna del utan erinran eller, som t.ex. *Fiskeriverket*, uttryckligen tillstyrkt övergångsregleringen. *Sundsvalls kommun* anför, med hänvisning till bl.a. konkurrensskäl, att omprövningsreglerna måste vara desamma för såväl verksamheter med tillstånd meddelade före miljöbalkens ikraftträdande som verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken. *Sundsvalls kommun* anser vidare att det måste vara möjligt att ompröva samtliga tillstånd efter tio år trots att annan tid bestämts i beslut som meddelats enligt tidigare lagstiftning.

Ett antal remissinstanser har dock framfört synpunkter på utredningens förslag till regler om omprövning av tillstånd som meddelats enligt äldre lag. *Svea hovrätt* anser att det för omprövning av äldre vattenföretag bör övervägas om inte bestämmelserna i 15 kap. 10 § vattenlagen skall behållas som en övergångsbestämmelse med hänsyn till att förändringar av vattenföretag oftast kräver mycket omfattande arbeten som omedelbart påverkar förutsättningarna för verksamhetens bedrivande. Synpunkter av liknande innebörd, i vissa fall inte enbart avseende vattenrättsliga tillstånd, har framförts också av andra remissinstanser, bl.a. *Justitieombudsmannen*, *Umeå tingsrätt*, *Växjö tingsrätt*, *Sjöfartsverket*, *Statens jordbruksverk*, *Sveriges Advokatsamfund* och *Svenska Kraftverksföreningen*.

*Försvarsmakten* har framhållit att det är av vitalt intresse för anpassning till det nya regelsystemet att kunna bedöma innebörden av miljö kvalitetsnormer som kan komma ifråga för dess verksamhet. Enligt *Försvarsmakten* föreligger inte någon sådan möjlighet med den föreslagna lagstiftningen.

**Skälen för regeringens förslag:** Regler om tillståndets giltighet, omprövning m.m. meddelas i 24 kap. miljöbalken. Omprövningsreglerna är av stort intresse vid utformningen av miljöbalkens övergångsbestämmelser.

Som Miljöbalksutredningen har påpekat finns det två huvudfrågor knutna till omprövning av tillstånd meddelade enligt äldre bestämmelser. Den ena är om de nya förutsättningarna för omprövning även skall gälla för de äldre tillstånden. Den frågan behandlas i detta avsnitt. Den andra huvudfrågan är om samtliga regler i balken skall kunna ligga till grund för bedömningen, när det väl har fastställts att omprövning får ske. Exempelvis fordras att ställning tas till om miljöbalkens regel om att tillstånd får tidsbegränsas (16 kap. 2 § första stycket) skall kunna användas vid omprövning av icke-tidsbegränsade tillstånd. Detta behandlas i de avsnitt där respektive bestämmelse behandlas (se t.ex. vad som sägs under rubriken Allmänt om prövningen i förevarande avsnitt).

Miljöbalksförslaget innehåller, framför allt i fråga om vattenverksamhet, några nya omprövningsförutsättningar. Enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 får ett tillstånd eller villkoren för detta omprövas när tio år har gått från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft. Omprövning får ske med kortare mellanrum om detta följer av Sveriges medlemskap i EU. Bestämmelsen avses även gälla för vattenverksamhet. I dag bestämmer vattendomstolen i domen en tid för omprövning av villkoren på mellan tio och 30 år (15 kap. 3 § vattenlagen).

Regeringen anser att en tid för omprövning av villkor som redan har bestämts av en vattendomstol skall respekteras. Någon omprövning av villkor enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 skall alltså inte kunna ske efter tio år om en längre tid har bestämts i tillståndsdomen. Om däremot en föreskrift meddelas om att omprövning skall ske med kortare mellanrum på grund av att en regel i EG-rätten kräver detta, skall denna tid gälla i stället för vad som har angetts i tillståndet. Detta bör anges i föreskrifternas övergångsbestämmelser.

När den i tillståndsdomen angivna tiden har gått ut bör däremot de nya tiderna tillämpas. Det bör i sammanhanget påpekas att miljöbalkens regel inte innebär att omprövning alltid skall ske efter tio år. Många vattenverksamheter kommer liksom tidigare att omprövas med betydligt längre mellanrum.

En annan nyhet i miljöbalken är att omprövning skall kunna ske om en verksamhet med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormer skulle starkt begränsas om inte åtgärder kunde sättas in mot samtliga verksamheter som bidrar till att normen överträds. En ojämn konkurrenssituation skulle dessutom uppstå om vissa verksamheter kunde underlåta att minska sina utsläpp. Av detta följer att även tillstånd meddelade före miljöbalkens ikraftträdande bör kunna omprövas om de tillståndsgivna verksamheterna med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Även i övrigt bör enligt regeringens mening miljöbalkens omprövningsförutsättningar kunna tillämpas omedelbart på befintliga tillstånd. Tillstånd meddelade enligt äldre bestämmelser skall enligt 5 § balkens promulgationslag gälla som om de var meddelade enligt miljöbalken. Regeringen finner därför att det inte behövs någon särskild övergångsbestämmelse för att balkens regler om omprövning skall bli tillämpliga.



Ytterligare en nyhet i miljöbalkens omprövningsregler är att omprövning får ske av tillståndet som sådant. Enligt nuvarande lydelse av omprövningsreglerna i miljöskyddslagen och vattenlagen är det endast tillståndets villkor som kan omprövas. Det föreligger därför ett behov av att ta ställning till om omprövning enligt miljöbalkens bestämmelser skall få ske av tillståndet som sådant när detta har meddelats enligt de gamla bestämmelserna.

När tillstånd lämnas enligt miljöskyddslagen bör omfattningen av verksamheten preciseras i själva tillståndsmeningen. Enligt Koncessionsnämndens praxis får denna precisering inte ske som ett villkor. Oftast anges en produktionsmängd per år eller också kan kapacitet, drifttid eller ytstorlek anges. Exempelvis bör för avfallsanläggningar den mängd avfall som får deponeras eller tas emot vid anläggningen anges. Ett annat alternativ när det gäller avfallsanläggningar är att ange den yta som får disponeras (Bjällås/Rahm Miljöskyddslagen, 2 uppl. 1996, s. 105 f, se också Koncessionsnämndens beslut B 64/93). Om ändringen skall gälla även tillstånd som har meddelats enligt miljöskyddslagen kan fortsättningsvis den i tillståndsmeningen angivna produktionsmängden etc. omprövas.

Beträffande tillstånd enligt vattenlagen är det, som Miljöbalksutredningen har framhållit, svårare att bedöma vad ändringen innebär. När tillstånd ges till att utföra en vattenanläggning beskrivs denna normalt i själva tillståndet. Trots detta kan enligt 15 kap. 3 § vattenlagen "villkoren" omprövas för att förbättra anläggningens säkerhet. Vid en sådan omprövning beslutas ofta att anläggningen skall ändras. Det kan även i övrigt diskuteras vad som utgör själva tillståndet till en vattenverksamhet och vad som är villkor för denna.

Regeringen delar utredningens mening att det i första hand är vid tillstånd meddelade enligt miljöskyddslagen som skäl kan åberopas mot att låta de nya reglerna gälla även gamla tillstånd. Att ändra en tillåten produktionsmängd är en ingripande åtgärd som bör kräva tungt vägande skäl (jfr avsnitt 4.37.3).

Flera remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, har ansett att det i omprövningsfall finns behov av en övergångsbestämmelse med samma innehåll som 15 kap. 10 § andra stycket vattenlagen. Den regeln innebär att det vid omprövning av villkoren för vattenföretag enligt 3 § eller 4 § i samma kapitel, dvs. omprövning till förmån för allmänna intressen, inte får föreskrivas sådana villkor som medför att ändamålet med företaget inte kan tillgodoses eller att förutsättningarna för företaget rubbas avsevärt. Villkoren får inte heller medföra att tillståndshavaren m.fl. drabbas av kostnader som står i missförhållande till de fördelar från allmän synpunkt som kan vinnas.

Regeringen har i enlighet med *Lagrådets* förslag i 24 kap. 5 § fjärde stycket miljöbalken lagt till en bestämmelse att tillståndsmyndigheten vid omprövning inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Därför finns det inte något behov av en övergångsregel som motsvarar vattenlagens nyssnämnda omprövningsregel.

Tidigare har påpekats att enligt 24 kap. 5 § första stycket 2 miljöbalken får tillstånd omprövas om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. För att normen skall kunna klaras kan det vara nödvändigt att verksamheter som i övrigt uppfyller miljöbalkens krav minskar sin miljöpåverkan. Om ytterligare krav inte kan ställas genom reglerna om bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) och övriga hänsynsregler återstår bara att produktionen måste minskas. Eftersom samtliga verksamheter skall bidra till att miljökvalitetsnormerna klaras bör omprövning av den tillåtna produktionsmängden kunna ske i de tillstånd som har meddelats före balkens ikraftträdande.

Vid omprövning enligt övriga omprövningsgrunder i 24 kap. 5 § miljöbalken bör enligt regeringens mening däremot inte ändring kunna ske av en produktionsmängd eller annan begränsning av verksamheten som har angetts i ett tillstånd meddelat enligt miljöskyddslagen. Eftersom huvudregeln är att samtliga omprövningsregler gäller även för äldre tillstånd kräver detta en särskild övergångsbestämmelse.

Några särskilda övergångsbestämmelser om omprövning behövs för vattenföretag som har tillstånd enligt vattenlagen (1918:523). Bestämmelserna redovisas närmare i författningskommentaren.

I 24 kap. miljöbalken finns vidare bestämmelser om återkallande av tillstånd. Enligt regeringens mening bör dessa regler gälla omedelbart för tillstånd som har meddelats före balkens ikraftträdande. Någon övergångsbestämmelse behövs inte om detta.

## Rättegångskostnader och liknande kostnader

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om rättegångskostnader och liknande kostnader.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Utredningens förslag i denna del har inte föranlett några särskilda remissynpunkter.

**Skälen för regeringens förslag:** Bestämmelser om rättegångskostnader och liknande kostnader finns intagna i 25 kap. miljöbalken. Reglerna motsvarar i allt väsentligt gällande rätt och innebär i huvudsak att ersättning kan betalas i mål om vattenverksamhet men inte i mål om miljöfarlig verksamhet. Regeringen finner i likhet med Miljöbalksutredningen att det här inte behövs några övergångsbestämmelser.

#### 4.37.9 Tillsyn m.m.

##### Tillsyn

**Regeringens förslag:** Förelägganden och förbud som tillsynsmyndigheter har meddelat före miljöbalkens ikraftträdande och som fortfarande gäller vid ikraftträdandet skall gälla också efter denna tidpunkt.

Särskild handräckning enligt miljöbalken skall få meddelas för en gärning som har begåtts före balkens ikraftträdande, om gärningen var straffbar när den begicks.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* erinrar om att myndigheten idag har tillsyn över vattenverksamhet och vattenanläggningar i stor omfattning men att detta inte angavs i kommentaren till tillsynskapitlet i huvudbetänkandet. SMHI förutsätter att det av de förordningar där tillsynen kommer att fördelas kommer att framgå SMHI:s tillsynsansvar och att behövliga övergångsbestämmelser införs så att tillsynen kan fortgå utan avbrott. *Riksantikvarieämbetet* konstaterar att bestämmelsen endast avser beslut inom ramen för tillsynsverksamheten. Förelägganden och förbud som inte är av tillsynskaraktär, bl.a. beslut enligt nuvarande 20 § naturvårdslagen, bör i stället i likhet med tillstånd anses beslutade enligt motsvarande bestämmelse i miljöbalken och lämpligen behandlas i anslutning till 5 § i övergångsbestämmelserna till balken.

**Skälen för regeringens förslag:** I 26 kap. miljöbalken smälts samman de bestämmelser om tillsyn som finns i de lagar som skall ingå i balken. De föreslagna bestämmelserna har inte alltid någon motsvarighet i de enskilda lagarna. I miljöbalken kommer dock bestämmelserna att vara generella. På detta sätt åstadkoms en skärpning av lagstiftningen. Trots denna skärpning saknas det anledning att införa några övergångsbestämmelser.

I lagtexten har vissa myndigheter angetts, i övrigt används ordet tillsynsmyndighet. Vidare har principiella uttalanden gjorts om tillsynens fördelning mellan olika myndigheter. Tanken är att tillsynsansvaret närmare skall regleras i förordningar innan balken träder i kraft. En omorganisation av tillsynen kommer då i viss utsträckning att ske. I den mån detta ställer krav på övergångsbestämmelser får sådana tas in i förordningarna.

Tillsynsverksamheten bör självfallet fortsätta utan avbrott i samband med balkens ikraftträdande. Förelägganden och förbud som tillsynsmyndigheter har meddelat före ikraftträdandet och som gäller då bör därför kunna tillämpas också efter ikraftträdandet. Detta kräver en övergångsbestämmelse.

Som framgår av avsnitt 4.37.4 gäller miljöbalkens bestämmelser om tillstånd även tillstånd meddelade före balkens ikraftträdande. Av detta följer att en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att tillståndet med dess villkor skall efterlevas. Tillståndsbeslutets rättskraft hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Ett tillståndsbesluts rättskraft omfattar bara frågor som har prövats i tillståndet. Av detta följer att en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § får meddela förelägganden och förbud för att sådana bestämmelser i balken skall efterlevas som behandlar frågor som inte har prövats i tillståndet. Detta förhållande får särskild betydelse när en miljöbalk införs, eftersom denna i många fall innebär att krav ställs som saknar motsvarighet i gällande rätt och alltså i redan meddelade tillstånd.

Det är enligt utredningens mening lämpligt att tillämpa miljöbalkens bestämmelser om särskild handräckning även på gärningar som har begåtts före balkens ikraftträdande. Regeringen delar denna bedömning. För att särskild handräckning skall kunna meddelas skall alltså en gärning ha begåtts som avses i 29 kap. 1 - 4, 8, 9 eller 10 § miljöbalken. En förutsättning bör vara att gärningen var straffbar även när den begicks.

## Avgifter

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om avgifter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De har inte berört denna fråga.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalken innehåller i 27 kap. bestämmelser om avgifter. Reglerna innehåller huvudsakligen bemyndiganden. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser till miljöbalkens avgiftsbestämmelser. Bestämmelsen i 4 § lagen om införande av miljöbalken innebär att avgiftstaxor som beslutats av exempelvis kommuner kommer att fortsätta gälla efter att balken har trätt i kraft.

## Tillträde

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om tillträde.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De har inte berört denna fråga.

**Skälen för regeringens förslag:** I 28 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tvångsvis tillträde till annans egendom för att där kunna utföra undersökningar och andra åtgärder. Bestämmelserna är sådana att de genast kan börja tillämpas helt och hållet. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

#### 4.37.10 Sanktioner

##### **Straff och förverkande**

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om straff och förverkande.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Riksåklagaren* har förklarat att det inte finns något att invända mot utredningens ställningstagande beträffande den straffrättsliga regleringen i 5 § brottsbalkens promulgationslag.

**Skälen för regeringens förslag:** I fråga om straffrättsliga bestämmelser brukar det i allmänhet inte uppstå några övergångsproblem. Straffbestämmelser får enligt 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen inte ges retroaktiv verkan. I 5 § lagen om införande av brottsbalken (BrP) upprepas detta och dessutom finns där föreskrifter om förhållandet mellan gammal och ny strafflag. Föreskrifterna är tillämpliga också vid framtida ändringar av strafflagstiftningen på brottsbalkens område och inom specialstraffrätten.

Huvudregeln i 5 § andra stycket BrP är att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen begicks. Avgörande tidpunkt är när den handlande avslutade den verksamhet som kan sägas innefatta brottets utförande. Att en från själva handlingen till tiden skild effekt inträder först efter lagändringens ikraftträdande är således utan betydelse. Kommer ett brott till stånd genom successivt handlande, får det i princip anses, att om någon del av handlandet infaller under den nya lagens tid, denna lag skall bli tillämplig på det hela (Berg m.fl., Kommentar till Brottsbalken, del III, 1994, s. 552 f).

Om en annan lag gäller när dom meddelas, skall enligt 5 § andra stycket BrP den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Jämförelsen skall avse resultatet i det enskilda fallet av en tillämpning av gammal respektive ny lag.

Gärningar som har begåtts före den tidpunkt då miljöbalken träder i kraft bör alltså som huvudregel bedömas enligt de straffbestämmelser som har gällt enligt någon av de lagar som upphävs i samband med balkens ikraftträdande. Detta framgår av 5 § BrP och regeringen finner därför att det inte behövs någon särskild övergångsbestämmelse till miljöbalken.

Miljöbalkspropositionens förslag till straffbestämmelser innebär bl.a. att straffskalorna har ändrats så att det finns möjlighet att döma till

strängare straff än tidigare. Huvudregeln skall därför oftast tillämpas, dvs. om en gärning som har begåtts före miljöbalkens ikraftträdande men kommer under bedömning efter denna tidpunkt skall i allmänhet ansvarsreglerna i den äldre lagen tillämpas. Vidare har föreslagits att vissa bestämmelser i brottsbalken förs över oförändrade till miljöbalken. Några övergångsbestämmelser i anledning av det behövs inte heller.

Även i fråga om förverkande gäller att de tidigare bestämmelserna skall tillämpas beträffande gärningar som har begåtts före ikraftträdandet. Det finns inte någon möjlighet att tillämpa miljöbalkens strängare förverkandebestämmelser retroaktivt, eftersom de är kopplade till balkens straffbestämmelser. Det finns knappast någon situation där förverkande kunde ske enligt äldre bestämmelser men inte enligt de nya. Regeringen konstaterar därför i likhet med Miljöbalksutredningen att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser till balkens bestämmelser om förverkande.

## Miljösanktionsavgifter

**Regeringens förslag:** Miljösanktionsavgift skall inte tas ut för överträdelser som har skett före miljöbalkens ikraftträdande.

Mål och ärenden om miljöskyddsavgift i vilka ansökan till Koncessionsnämnden har skett före balkens ikraftträdande skall slutföras. Några nya ansökningar om miljöskyddsavgift skall inte få göras efter ikraftträdandet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Länsrätten i Stockholms län* ifrågasätter utredningens motiv till förslaget att miljöskyddsavgift inte skall kunna tas ut för överträdelser som skett före miljöbalkens ikraftträdande när ansökan inte skett hos Koncessionsnämnden.

**Skälen för regeringens förslag:** I miljöbalken ersätts miljöskyddslagens system med miljöskyddsavgifter av miljösanktionsavgifter. Syftet är att åstadkomma ett mer effektivt system. Några väsentliga ändringar som föreslås är att avgiften skall beslutas direkt av tillsynsmyndigheten, att avgiften skall utgå enligt tariffer som fastställs av regeringen samt att överträdelserna inte behöver ha medfört ekonomisk fördel för verksamhetsutövaren.

Den i föregående avsnitt nämnda grundlagsregeln i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen är tillämplig på straff och annan brottspåföljd samt förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. I regelns förarbeten sades att det måste anses som ett klart kringgående av förbudet mot retroaktiv strafflag, om man skulle ge retroaktiv verkan åt administrativa sanktioner av uppenbart straffliknande karaktär (prop. 1975/76:209 s. 125). Enligt regeringens mening bör detta uttalande också vara tillämpligt på miljösanktionsavgifter.

Regeringen anser således att det inte bör komma i fråga att ta ut miljösanktionsavgifter för överträdelser begångna före miljöbalkens

ikraftträdande. I övergångsbestämmelserna bör därför föreskrivas att 30 kap. miljöbalken endast får tillämpas på överträdelser som har skett efter ikraftträdandet. Enligt 30 kap. 1 § miljöbalken förutsätts för att miljösktionsavgift skall kunna påföras för en överträdelse, att regeringen med stöd av 2 § i kapitlet har utfärdat föreskrifter om storleken på avgiften för den ifrågavarande överträdelser. Sådana föreskrifter kan komma att utfärdas av regeringen beträffande olika överträdelser efter hand också sedan balken har trätt i kraft. Med hänsyn till vad som tidigare har sagts är det givet att föreskrifterna inte kan ges retroaktiv verkan. Det kan därför finnas anledning att i de föreskrifter som utfärdas efter balkens ikraftträdande uttryckligen föreskriva att dessa endast skall tillämpas på överträdelser som har ägt rum efter att föreskrifterna har trätt i kraft.

En annan fråga som uppkommer i detta sammanhang är om tidigare bestämmelser om miljöskyddsavgifter även efter balkens ikraftträdande skall kunna tillämpas för de äldre överträdelserna.

Frågor om miljöskyddsavgift prövas enligt 56 § miljöskyddslagen av Koncessionsnämnden för miljöskydd. Enligt förslaget till miljöbalk skall Koncessionsnämnden läggas ner och ersättas av regionala miljödomstolar. Om frågor om miljöskyddsavgift fortfarande skall kunna prövas i första instans måste detta därför ske vid en annan myndighet än i dag. Det blir i så fall vid en myndighet som inte tidigare har prövat sådana frågor.

Det sagda talar i någon mån för att några ansökningar om miljöskyddsavgift inte skall kunna ske efter miljöbalkens ikraftträdande. Detta skulle knappast få några märkbara effekter, eftersom det under en femtonårs period utgått miljöskyddsavgift vid endast fem tillfällen, varav det senaste ärendet är överklagat. Dessutom kvarstår möjligheterna till vinningsförverkande enligt 36 kap. 4 § brottsbalken och företagsbot enligt 36 kap. 7 § brottsbalken. Regeringen delar alltså i denna fråga den bedömning som utredningen har gjort.

De ansökningar som redan har skett när miljöbalken träder i kraft skall däremot kunna prövas. Koncessionsnämnden läggs omedelbart ner vid balkens ikraftträdande. För den händelse det vid denna tidpunkt handläggs något ärende om miljöskyddsavgift vid nämnden skall detta liksom övriga ärenden överlämnas till regional miljödomstol för att handläggas klart där.

Det är vidare tänkbart att något mål om miljöskyddsavgift finns vid Svea hovrätt eller Högsta domstolen när miljöbalken träder i kraft. Även sådana mål skall handläggas klart.

Som framgår av föregående avsnitt gäller enligt 5 § BrP beträffande straff att ny lag skall tillämpas på gärningar som har begåtts före den nya lagens ikraftträdande, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. För avgifter finns det dock inte någon motsvarighet till denna regel. Det är svårt att göra en jämförelse mellan miljöskyddsavgifter och miljösktionsavgifter, eftersom de utgår efter delvis olika kriterier. Regeringen anser därför inte att det bör införas någon motsvarande övergångsbestämmelse för det fall att det blir aktuellt att pröva frågor om miljöskyddsavgift även efter balkens ikraftträdande.

**Ersättning vid ingripande av det allmänna och vid tillståndsprovning av vattenverksamhet**

**Regeringens förslag:** Frågor om rätt till ersättning och inlösen vid ingripanden av det allmänna skall prövas enligt den lag som gällde när det inskränkande beslutet meddelades.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Svenska Kraftverksföreningen* anser att det i lagen om införande av miljöbalken bör skrivas in att en inriktning bör vara att de nya lagreglerna inte skall försämra nuvarande regler för skydd av egendomsvärdet.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalken innehåller i 31 kap. regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprovning av vattenverksamhet m.m. Bestämmelserna har förebilder i naturvårdslagen och till viss del även i vattenlagen.

En nyhet i dessa regler är att rätten till ersättning vid myndigheters ingripanden enligt den s.k. samrådsparagrafen (20 § naturvårdslagen och 12 kap. 6 § miljöbalken) har vidgats. Skyldighet att betala ersättning finns i dag bara vid förbud enligt samrådsparagrafen. 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken innebär att även förelägganden skall kunna ligga till grund för ersättningsanspråk.

Samtidigt föreslås en generell minskning av ersättningarna vid ingripanden av det allmänna. Ersättning skall nämligen enligt 31 kap. 6 § miljöbalken minskas med det belopp som ligger under den s.k. kvalifikationsgränsen.

Regeringen delar utredningens uppfattning att frågor om rätt till ersättning och inlösen bör prövas enligt den lag som gällde när det inskränkande beslutet meddelades. Detta innebär bl.a. att avdrag på ersättningen med det belopp som ligger under den s.k. kvalifikationsgränsen inte skall ske när beslutet har meddelats före balkens ikraftträdande.

I 31 kap. miljöbalken finns som nämnts även bestämmelser om ersättning vid tillståndsprovning av vattenverksamhet m.m. Dessa bestämmelser motsvarar i allt väsentligt dagens reglering i vattenlagen. Nya övergångsbestämmelser behövs därför i allt väsentligt inte. Några övergångsbestämmelser till vattenlagen behöver dock upprepas. Dessa kommenteras i författningskommentaren. Genom att en motsvarighet till vattenlagens bestämmelse om laglighetsprovning inte införs i miljöbalken utan istället placeras i promulgationslagen, bör för tydlighetens skull finnas en övergångsbestämmelse som anger att reglerna i 31 kap. miljöbalken om tillstånd till vattenverksamhet också gäller vid lagligförklaring.

Avslutningsvis vill regeringen i detta avsnitt säga att ersättningsreglerna självfallet skall vara utformade så att de inte



försämrar de regler för skydd av egendomsvärden som ansetts vara gällande hittills. Regeringen kan därför inte se något behov av ett förtydligande enligt *Svenska Kraftverksföreningens* önskemål. Prop. 1997/98:45

## Skadestånd

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om skadestånd.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Försäkringsförbund* påpekar att miljöbalken på en rad punkter kommer att innebära skärpta regler i förhållande till den i dag gällande lagstiftningen. Enligt förbundet får skadeståndsansvaret inte ges en retroaktiv verkan på det sättet att skador – vilka anses acceptabla enligt nuvarande lagstiftning – skall ersättas enligt miljöbalkens skadeståndsregler till den del de kan hänföras till tiden före balkens ikraftträdande.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen vill här inledningsvis erinra om att det beträffande skadestånd gäller en allmän rättsgrundsats som innebär att den lag skall tillämpas som gällde vid den tidpunkt när ett skadefall inträffade (se bl.a. prop. 1972:5 s. 593 och NJA 1983 s. 3). Det behövs således inte någon övergångsbestämmelse om detta.

Vid miljöskadelagens tillkomst meddelades en övergångsbestämmelse av innehåll att även om ett skadefall inträffat efter ikraftträdandet skulle lagen inte tillämpas, om skadan var en följd av en störning som hade upphört före ikraftträdandet. Skälet var att den nya miljöskadelagen i vissa avseenden innebar en skärpning av skadeståndsansvaret i förhållande till tidigare lag. Någon motsvarande övergångsbestämmelse behövs inte i miljöbalken, eftersom balkens bestämmelser i 32 kap. motsvarar reglerna i miljöskadelagen. För skador som har uppkommit till följd av störningar som har upphört före miljöskadelagens ikraftträdande den 1 juli 1986 och där skadefallet inträffar efter balkens ikraftträdande kommer således eventuella ersättningsanspråk att vara preskriberade.

## Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring

**Regeringens förslag:** Några övergångsbestämmelser skall inte knytas till miljöbalkens regler om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* anser att det i villkoren för saneringsförsäkringen, liksom när det gäller miljöskadeförsäkringen, bör tas in en bestämmelse att försäkringen inte skall omfatta sanering eller kostnader för sanering vars orsak i huvudsak är att hänföra till tid före

den 1 juli 1986. *Sveriges Försäkringsförbund* anser att de aktuella försäkringarnas övergångsbestämmelser kan utformas först efter närmare samråd med försäkringsbranschen.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöskyddslagens regler om miljöskadeförsäkring har arbetats in i 33 kap. miljöbalken. Reglerna har utvidgats till att även omfatta en saneringsförsäkring. Från denna försäkring skall betalas ersättning för det allmännas kostnad för sanering.

Av 33 kap. 2 § framgår att det skall anges i försäkringsvillkoren vilka skador som omfattas. Det är därför inte aktuellt att diskutera några övergångsbestämmelser om detta. Regeringen vill anmärka att det ligger i en försäkrings natur att den inte kan omfatta händelser som redan har inträffat vid försäkringens ikraftträdande. Detta måste rimligen gälla även saneringsförsäkringen. Liksom redan är fallet beträffande miljöskadeförsäkringen bör detta framgå av försäkringens villkor. Med anledning av påpekandet från *Sveriges Försäkringsförbund* anser regeringen självfallet att de närmare detaljerna kring försäkringarna måste bestämmas efter samråd med försäkringsbranschen.

#### 4.37.12 Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

**Regeringens förslag:** Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall träda i kraft samtidigt med miljöbalken. Övergångsbestämmelserna till lagen skall samlas i en särskild lag.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Med undantag från vissa lagtekniska synpunkter från *Umeå tingsrätt* har utredningens förslag i denna del inte föranlett några remissynpunkter.

**Skälen för regeringens förslag:** Den föreslagna lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV) innehåller huvudsakligen bestämmelser som har överförts från vattenlagen med endast redaktionella ändringar. På ett område innehåller dock lagen nya bestämmelser, nämligen beträffande prövningen av markavvattning. Dessa bestämmelser finns i 7 kap.

Tillståndsprövningen av markavvattning avses i miljöbalkens regelsystem ske enligt miljöbalkens regler kompletterade av reglerna i LSV. Ansökan skall enligt 11 kap. 9 § miljöbalken ges in till länsstyrelsen som i vissa fall enligt 7 kap. 19 § LSV skall överlämna ärendet till miljödomstolen. Miljödomstolen skall i de fall som anges i 7 kap. 21 § LSV förordna en markavvattningsakkunnig som har att ge in ett yttrande till miljödomstolen (7 kap. 29 § LSV).

Enligt dagens regler kan markavvattningar tillståndsprövas av förrättningsmän enligt 12 kap. vattenlagen. I och med den föreslagna prövningsordningen avskaffas detta system. Pågående förrättningar bör dock handläggas klart. Eftersom vattenlagen upphävs genom lagen om införande av miljöbalken och då balkens promulgationslag föreslås innehålla en bestämmelse om att pågående tillståndsprövningar skall

handläggas klart (se avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m.) behövs det inte någon särskild övergångsbestämmelse om detta till LSV.

LSV skall naturligtvis träda i kraft samtidigt med miljöbalken, dvs. den 1 januari 1999.

Några bestämmelser i lagen (1983:292) om införande av vattenlagen hänför sig till bestämmelser i vattenlagen som överförs till LSV. I den mån dessa bestämmelser fortfarande är aktuella måste de upprepas i LSV:s övergångsbestämmelser. Bestämmelserna är så pass många att övergångsbestämmelserna till LSV lämpligen samlas i en särskild lag. Beträffande de närmare motiven till övergångsbestämmelserna hänvisas till författningskommentaren.

#### 4.37.13 Övriga lagförslag

##### Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

**Regeringens förslag:** Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning skall träda i kraft den 1 januari 1999. Några övergångsbestämmelser utöver tidigare övergångsbestämmelse från naturvårdslagen om skyltar skall inte knytas till lagen.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog att renhållningslagens bestämmelser om gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder och naturvårdslagens bestämmelser om skyltar och liknande anordningar skulle arbetas in som ett kapitel i miljöbalken men förslaget överensstämmer i övrigt med regeringens förslag att några nya övergångsbestämmelser inte behövs.

**Remissinstanserna:** JO anser att föreslagna 18 § andra och tredje styckena eventuellt skulle kunna placeras direkt i balken.

**Skälen för regeringens förslag:** Renhållningslagens bestämmelser om gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder och naturvårdslagens bestämmelser om skyltar och liknande anordningar tas nu in i en särskild lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning utan ändringar i sak. Den bör i likhet med övrig lagstiftning träda i kraft den 1 januari 1999. Några nya särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. En tidigare övergångsbestämmelse från naturvårdslagen om skyltar måste dock upprepas.

**Regeringens förslag:** Ändringarna i konkurslagen och brottsbalken skall träda i kraft samtidigt med miljöbalken den 1 januari 1999. Några övergångsbestämmelser skall inte införas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag beträffande konkurslagen.

**Remissinstanserna:** De har inte berört denna fråga.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har föreslagit att en ny bestämmelse införs i konkurslagen (1987:672) innebärande att konkursförvaltare skall enligt miljöbalken anmäla till tillsynsmyndigheten om konkursgäldenären har lämnat kvar kemiska produkter eller farligt avfall som behöver tas om hand. Detsamma skall gälla vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar. Regeringen bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser. Även denna bestämmelse bör träda i kraft den 1 januari 1999.

Vidare föreslås som framgår av avsnitt 4.37.10 att bestämmelser från brottsbalken förs över till miljöbalken. Även denna ändring bör givetvis träda i kraft samtidigt med miljöbalken.

#### 4.38 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

I det följande informerar regeringen riksdagen om de ekonomiska konsekvenserna av miljöbalksförslaget.

Vissa av kostnaderna kan beräknas redan i dag. Detta gäller dels kostnaderna för rättsväsendet för den föreslagna prövningsordningen med 28 miljoner kronor per år och ett engångsbelopp om 10 miljoner kronor för övergångskostnader, dels kostnader för länsstyrelsernas arbete med att förklara områden för miljöriskområden med 3 miljoner kronor, dels kostnader för utbildning och information med ca 8 miljoner kronor under år 1997 och 1998.

Andra kostnader är svårare att bedöma i dag eftersom de är beroende av de förordningar som regeringen kommer att besluta om i nästa steg i miljöbalksarbetet.

Myndigheternas nuvarande verksamhet med främst tillståndsprövning och tillsyn finansieras i huvudsak med avgifter, vilka redovisas mot inkomstitel till statsverket. Regeringen har den 19 december 1996 i regleringsbrev beslutat uppdra till Naturvårdsverket att lämna förslag till hur avgifter enligt hela balken bör utformas och sättas med främst prövning och tillsyn. Naturvårdsverket har i oktober 1997 redovisat resultatet av uppdraget i en rapport, Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (4790). Regeringen har överlämnat rapporten till miljöbalksutredningen som skall lägga fram förordningsförslag.

De kostnader som uppkommer till följd av miljöbalken kommer att finansieras via avgifter och via U0 20 Allmän miljö- och naturvård. Till detta återkommer regeringen i budgetarbetet.

#### 4.38.1 Rättsväsendet

**Regeringens bedömning:** Kostnaderna för rättsväsendet för den föreslagna prövningsorganisationen beräknas uppgå till ca 28 miljoner kronor per år mot dagens ca 20 miljoner kronor samt ett engångsbelopp om 10 miljoner kronor för övergångskostnader.

**Utredningens bedömning:** Prövningssystemet bör på något längre sikt medföra en något billigare prövning.

**Remissinstanserna:** *Riksrevisionsverket* anser att utredningen inte visat att det föreslagna systemet blir billigare. *Domstolsverket* ifrågasätter om förslaget kan genomföras utan några ökade kostnader. *Växjö och Umeå tingsrätter* anser att Koncessionsnämndens beredningsjurister inte kan ersättas med tingsnotarier. Även om frågan om beredningsjurister utreds i annat sammanhang är det angeläget att tjänster för beredningsjurister inrättas i miljödomstolarna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringens förslag till prövningssystem innebär bl.a. (se avsnitt 4.22) att regionala miljödomstolar skall inrättas. Dessutom inrättas en miljööverdomstol som knyts till Svea hovrätt. Koncessionsnämnden för miljöskydd upphör. Det gör också vattendomstolarna och Vattenöverdomstolen. Ett antal mål och ärenden föreslås flyttade från regeringen och förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna.

Förslaget till prövningssystem innebär vidare (se avsnitt 4.22.2) att de regionala miljödomstolarna skall som första instans pröva mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet (A-listan), vattenmål och vissa mål om bl.a. ersättning som i dag går till allmän domstol, fastighetsdomstol eller vattendomstol. Statliga myndigheters beslut enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får om inte annat föreskrivs överklagas till de regionala miljödomstolarna. Detta innebär att t.ex. länsstyrelsernas beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet (B-listan) i de flesta fall får överklagas till miljödomstolen.

De regionala domstolarnas prövning kommer inte att omfatta prövning av någon ny målgrupp. Detta innebär att samtidigt som prövningen kräver resurser i den regionala miljödomstolen så kommer en kostnadsbesparing att ske på andra håll i dagens prövningssystem.

Avgörande för frågan om kostnadernas storlek är främst den nya organisationens utformning samt om det kommer att bli någon volymökning. Här finns en del osäkerhetsfaktorer. En viss volymökning kan inte uteslutas. Samtidigt slås flera prövningar samman till en samlad prövning, vilket bör vara kostnadsbesparande. Vidare kommer ett stort antal mål att prövas i en mer kostsam sammansättning än tidigare. Den av Växjö och Umeå tingsrätter berörda frågan om det i organisationen skall ingå beredningsjurister är en annan osäkerhetsfaktor.

Regeringen har beräknat att det bör avsättas ett belopp om 28 miljoner kronor per år för att täcka kostnaderna för den nya prövningsorganisationen för rättsväsendet samt ett engångsbelopp om 10 miljoner

#### 4.38.2 Länsstyrelserna

**Regeringens bedömning:** Tillsynsmyndigheternas ökade möjligheter att samutnyttja varandras kompetens bör främja effektiviteten. Ställningstagande till finansieringen av miljö kvalitetsnormer får ske när respektive norm utfärdas.

Den totala kostnaden för att förklara områden som miljöriskområden torde inte komma att överstiga 3 miljoner kronor. Detta belopp är så förhållandevis begränsat att det bör kunna tas inom befintliga ramar inom Miljödepartementets budget och finansieras genom bl.a. att statens kostnader för saneringar genom införandet av en saneringsförsäkring minskar med ca 2 miljoner kronor.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksrevisionsverket* anser att utredningen inte visat att det förslagna systemet blir billigare. Den ekonomiska konsekvensanalysen av tillsynsverksamheten är bristfällig eftersom den begränsar sig till direkta kostnader för tillsynen. Det krävs också resurser för t.ex. information och rådgivning. *Länsstyrelsen i Jönköping* anser att miljöbalken kommer att medföra ett väsentligt ökat resursbehov som inte kan finansieras avgiftsvägen. Endast den direkta tillsynen kan sannolikt finansieras avgiftsvägen. *Länsstyrelsen i Östergötland* anser att resursbehovet ökar genom förklaringar om miljöriskområden.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett flertal lagar med olika tillsynsregler arbetas in i miljöbalken. Regeringen föreslår att gemensamma tillsynsregler skall gälla för all verksamhet. Detta innebär visserligen en utvidgning av tillsynsansvaret beträffande viss verksamhet, t.ex. vattenverksamhet, men ger också möjlighet till betydande samordningsvinster.

Förslaget till principer för fördelningen av ansvaret mellan tillsynsmyndigheterna emellan öppnar också möjligheter att effektivisera tillsynen. Tillsynsmyndigheternas ökade möjligheter att samutnyttja varandras kompetens bör främja effektiviteten.

Principen om att förorenaren skall betala, som slås fast i miljöbalkens kapitel med allmänna hänsynsregler skall gälla även med avseende på kostnader för tillsynen.

Länsstyrelserna utövar i dag tillsyn över A- och B- verksamheter enligt miljöskyddslagen. Vidare yttrar sig länsstyrelserna ur regional synvinkel till Koncessionsnämnden för miljöskydd i samband med nämndens tillståndsprövningar. Detsamma gäller i vattenmål vid vattendomstolarna. Vidare svarar länsstyrelserna för tillståndsprövningen av B-anläggningar. Länsstyrelsen fungerar även som överklagandeinstans i fråga om kommunala tillsynsärenden. Ytterligare arbetsuppgifter är bl.a. rådgivning till

kommunerna och att verka för en ökad samordning av miljöskyddsarbetet i respektive län. Länsstyrelserna har också regionalt ansvar för tillämpningen av naturvårdslagen.

Regeringens förslag innebär att alla kommuner skall ha minst den tillsyn som de har i dag. De skall dessutom liksom i dag ha kemikalietillsyn. De kommuner som har resurser och kompetens skall dessutom ges möjlighet att ta över tillsyn från länsstyrelserna. Detta gäller naturvårds- och miljötillsyn liksom tillsyn över vattenverksamhet och jordbruksmark.

I vilken utsträckning det kommer att föreskrivas miljökvalitetsnormer är svårt att förutsäga. Regeringen skall föreskriva vem som skall upprätta åtgärdsplaner. Det kan vara en kommun om miljökvalitetsnormen omfattar endast en kommun. Det kan också vara flera kommuner i samverkan eller länsstyrelsen om flera kommuner omfattas av normen. Om normen omfattar flera län kan det vara dessa länsstyrelser i samverkan som skall upprätta åtgärdsplanen. Det finns 21 länsstyrelser (fr.o.m. den 1 januari 1998) och 288 kommuner. Ställningstagande till finansieringen kan tas endast för varje miljökvalitetsnorm för sig. Detta får alltså ske i samband med varje norms utfärdande. Vid ställningstagande till huruvida en norm skall utfärdas skall kostnaderna vägas in i bedömningen. Det kan samtidigt anmärkas att möjligheten att utfärda miljökvalitetsnormer måste finnas med hänsyn till EU.

Regeringen har i regleringsbrev den 19 december 1996 bl.a. beslutat att ge Naturvårdsverket i uppdrag att med utgångspunkt i bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i förslaget till miljöbalk utreda för vilka miljöproblem samt för vilka geografiska områden sådana normer kan bli aktuella att föreskriva och redovisa detta. Naturvårdsverket skall också belysa och ange riktlinjer för hur åtgärdsplaner bör utformas och genomföras. Naturvårdsverket har i oktober 1997 redovisat uppdraget i rapporten Miljökvalitetsnormer – ett nytt verktyg i miljöpolitiken (4793). Rapporten har överlämnats till Miljöbalksutredningen.

Naturvårdsverket har i regleringsbrev den 19 december 1996 fått i uppdrag att undersöka möjligheterna att flytta ärenden från A- till B-listan och omvänt. Naturvårdsverkets förslag, Miljöfarliga verksamheter – prövning och klassificering (rapport 4795) har överlämnats till Miljöbalksutredningen. Möjligheterna att minska antalet prövningar skall också undersökas. Miljöbalksförslaget innebär ökade möjligheter att utfärda generella föreskrifter. Detta bör medföra en minskad resursförbrukning. Å andra sidan torde länsstyrelsens utökade roll som samrådsorgan m.m. när det gäller miljökonsekvensbeskrivningar medföra ökade kostnader. Detsamma kan komma att gälla om länsstyrelserna i hög grad skall företräda de allmänna intressena. En nedflyttning av A-ärenden till länsstyrelsenivå (B-listan) kommer att öka länsstyrelsernas resursbehov medan ett borttagande av verksamheter från B-listan kommer att verka i motsatt riktning. En utvärdering bör ske ca 2 år efter balkens ikraftträdande. Avgiftsfinansiering bör ske, se avsnitt 4.38.5.

I artikel 5 i IPPC-direktivet 96/61 ställs krav bl.a. på att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att befintliga tillståndspliktiga

verksamheter som omfattas av direktivet senast den 10 oktober 2007 skall ha tillstånd, se avsnitt 4.14. Kostnadsökning som är svår att uppskatta. Den bör liksom annan tillståndsprövning finansieras med avgifter se avsnitt 4.38.5.

Omfattningen av länsstyrelsernas framtida anläggningstillsyn är svår att förutsäga och blir beroende av den fördelning av tillsynen mellan länsstyrelser och kommuner som skall förhandlas fram innan balken träder ikraft. Tillsyn som inte övertas av kommun måste skötas av länsstyrelse.

Enligt regeringens förslag till miljöbalk skall miljöstraffavgift kunna påföras den som bryter mot t.ex. villkor i tillstånd. Tillsynsmyndigheterna skall påföra straffavgiften som ett led i tillsynen. Överklagande kan ske till miljödomstolen. Straffavgifter kommer att flyta in till statskassan.

Regeringen föreslår att de mest förorenade mark- och vattenområdena i landet skall förklaras som miljöriskområden.

I dag finns ca 2 000 objekt registrerade i en provisorisk databas hos Naturvårdsverket. Det är inte fråga om någon formell registrering. Fortsatta inventeringar av förorenade områden har påbörjats. För att ta hand om bl.a. de uppgifter som kommer fram genom inventeringarna utvecklar Naturvårdsverket tillsammans med några av landets länsstyrelser en regionalt baserad databas som skall ersätta den provisoriska databasen.

I Naturvårdsverkets handlingsplan för efterbehandling har uppskattats att det kan finnas omkring 7 000 förorenade områden i Sverige. Inventeringarna syftar till att identifiera eventuella ytterligare områden och att om dessa och de redan kända samla in så mycket uppgifter att det går att göra en bedömning av vilken risk områdena innebär för människors hälsa och för miljön. Resultatet redovisas genom att området riskklassas i en skala 1-4, där klassen 1 representerar de områden som medför störst risk.

Registreringen i databasen kommer endast att omfatta en begränsad andel av de förorenade områdena. Samtliga områden som inventeras, eller som det på annat sätt framkommer uppgifter om, kommer att ingå i den regionala databasen. Arbetet med att bygga upp databasen sker helt oberoende av om regler om att förklara allvarligt förorenade områden som miljöriskområden införs eller inte. Från databasen kommer huvuddelen av de uppgifter att hämtas som behövs som underlag för registreringen. Vid bedömningen av vad det offentliga åtagandet innebär tas därför bara hänsyn till det ytterligare arbete som den förklaringen medför.

Enligt förslaget skall de områden förklaras som miljöriskområde där det med hänsyn till riskerna för människor och miljö är nödvändigt att föreskriva om begränsningar i markanvändningen, eller att försiktighetsmått iakttas. Behovet av sådana föreskrifter avgörs inte enbart av vilken riskklass området tillhör. Andra omständigheter som hur akut situationen är eller om exploateringsintressen riktas mot området kan vara avgörande för om förklaring som miljöriskområde kommer att ske.



Bedömningen av hur många områden som bör bli föremål för förklaring som miljöriskområde blir självfallet osäker, eftersom kunskap i stor utsträckning saknas om förhållandena på de enskilda platserna. Ledning kan dock erhållas från Naturvårdsverkets branschkartläggning (BKL). Där har ca 200 objekt hänförs till klass 1 och 1 000 till klass 2. Det är sannolikt bland dessa områden som förklaring kan bli aktuell och de fortsatta inventeringarna kommer att generera ytterligare områden. Eftersom inventeringarna kommer att pågå under flera år kommer också förklaringarna att fördelas över dessa år. Härutöver kommer andra undersökningar att ge underlag för nya förklaringar. Av de ca 7 000 områden som kan finnas kan uppskattas att ett tusental kommer att förklaras som miljöriskområden. Fördelning över tiden kommer sannolikt att ske så att ett större antal områden förklaras som miljöriskområden inledningsvis, för att följa inventeringarna och därefter avsevärt tunnare ut när inventeringarna slutförts. I genomsnitt kan ett hundratal förklaringar per år komma att ske under den första tioårsperioden. Det innebär genomsnittligt 4-5 förklaringar per länsstyrelse och år.

Eftersom underlaget tas fram i annan ordning kommer arbetsinsatsen i länsstyrelsen att handla om främst det administrativa förfarandet, dvs. inhämtande av yttranden, kungörelse, samråd och eventuellt sammanträde och besiktning. Den effektiva tidsåtgången för detta kan uppskattas till 1 personvecka. Kostnaden för länsstyrelsernas arbete beräknas därmed bli över 2 miljoner kronor. Härtill skall läggas kostnader som uppstår för hantering av överklaganden, för inskrivning i inskrivningsregistret och för att besvara frågor om innehållet i registret. Kostnaderna för överklagandeärendena och för besvarande av frågor är svåra att bedöma, kostnaden för inskrivning är liten. Den totala kostnaden torde inte komma att överskrida 3 miljoner kronor.

De restriktioner som besluten om förklaring som miljöriskområden kommer att innehålla skall förhindra att skador förvärras och att människor och miljö tar skada. Genom detta sparas kostnader både för miljövård och sjukvård. Med olämpliga åtgärder inom ett förorenat område kan föroreningarna komma att spridas och exponeras. Kostnaderna för efterbehandlingen kan i olyckliga fall komma att mångdubblas. Olämpliga åtgärder kan också tvinga fram akuta och därmed extra kostsamma åtgärder. Skulle människor exponeras för föroreningarna kan i vissa fall skador uppstå som kräver sjukvård.

I övrigt medför förklaringarna som miljöriskområden i sig inte i någon större utsträckning några vidare konsekvenser än vad som blir följden av inventeringar, upprättande av en regional databas och övriga åtgärder inom efterbehandlingsområdet.

Systemet kan förväntas medföra att efterbehandling av förorenade områden kommer att ske i större omfattning och tidigare än vad som annars skulle bli fallet. Enbart hotet om att ett område kan komma att förklaras som miljöriskområde kan i många fall vara tillräckligt för att få åtgärder till stånd. Om mer av efterbehandlingsarbetet utförs av ansvariga och detta arbete utförs tidigare kommer belastningen på det allmänna att minska.

Naturvårdsverket har i oktober 1997 till regeringen inkommit med rapporten Miljöriskområden – Förslag till förordning och vägledning för tillämpning (4796). Rapporten har överlämnats till Miljöbalksutredningen. Enligt Naturvårdsverket innebär deras förslag inte några andra konsekvenser än de som nyss redovisats. Detta förutsätter dock att inventeringarna av förorenade områden kan genomföras på sätt som förutsatts.

Regeringen har i olika sammanhang (bl.a. i prop. 1993/94:100 bil. 15) lagt fast att miljöskulden inte får öka. Detta erinras om i kommittédirektiven Dir. 1994:23 som gäller samtliga kommittéer och särskilda utredare. Sammanfattningsvis kan mot den bakgrunden sägas att registreringsbestämmelserna bör utgöra ett bra exempel på en administrativ åtgärd som kan medverka till att miljöskulden inte ökar.

Regeringen föreslår att en saneringsförsäkring skall införas. Den skall avgiftsfinansieras. I dag har staten kostnader som försäkringen kommer att täcka på ungefär 2 miljoner kronor per år, jfr. avsnitt 4.35.

#### 4.38.3 Kommunerna

**Regeringens bedömning:** Kommunerna bör ges möjlighet att avgiftsfinansiera sina kostnader för verksamhet med prövning och tillsyn enligt balken.

Ställningstagande till finansieringen av miljö kvalitetsnormer får ske när respektive norm utfärdas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Borås kommun* anser att miljöbalken innebär att ytterligare uppgifter läggs på kommunerna. *Sundsvalls kommun* framhåller att det blir ökade krav på personella resurser. Kostnader i samband med miljö kvalitetsnormer måste finansieras. *Örnsköldsviks kommun* anser att arbetet med åtgärdsprogram, miljö kvalitetsnormer samt miljö sanktionsavgifter kräver resurser som staten bör kompensera kommunerna för.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kommunerna har i dag enligt miljöskyddslagen tillsynsansvaret för C- och U-anläggningar och kan frivilligt ta över tillsynsansvaret för miljöfarlig verksamhet som anges med beteckningen A eller B i bilagan till miljöskyddsförordningen.

Regeringens förslag innebär att alla kommuner skall ha minst den tillsyn som de har i dag. De skall dessutom liksom i dag ha delar av kemikalietillsyn. De kommuner som har resurser och kompetens skall dessutom ges möjlighet att ta över tillsyn från länsstyrelserna. Detta gäller naturvårds- och miljö tillsyn liksom tillsyn över vattenverksamhet och jordbruksmark. Avgiftsfinansiering bör ske liksom i dag inklusive kemikalietillsyn, se avsnitt 4.38.5. Detsamma gäller för den möjlighet som kommunerna ges att föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt för grundvattentäkter samt den tillståndsprovning som regeringen kan komma att låta kommunen utföra, se avsnitt 4.14.

I vilken utsträckning det kommer att föreskrivas miljökvalitetsnormer är svårt att förutsäga. Regeringen skall föreskriva vem som skall upprätta åtgärdsplaner. Det kan vara en kommun om miljökvalitetsnormen omfattar endast en kommun. Det kan också vara flera kommuner i samverkan eller länsstyrelsen om flera kommuner omfattas av normen. Om normen omfattar flera län kan det vara dessa länsstyrelser i samverkan som skall upprätta åtgärdsplanen. Ställningstagande till finansieringen får regeringen ta vid föreskrivandet av normerna. Då kommer regeringen att ta ställning till kostnaderna. Det kan samtidigt anmärkas att möjligheten att utfärda miljökvalitetsnormer måste finnas med hänsyn till EU.

När ställningstagande sker till finansiering av en miljökvalitetsnorm skall den av riskdagen år 1992 antagna finansieringsprincipen gälla. Denna innebär att om staten vidtar åtgärder som ändrar kommunernas åtaganden skall detta följas av en ekonomisk reglering mellan staten och kommunerna. Den gäller dock inte frivillig verksamhet. I den utsträckning som normerna inte kan finansieras med avgifter får staten skjuta till medel till kommunerna.

Det förslag till miljöbalk som regeringen nu lägger fram innebär inga ändringar för kommunerna vad avser skyldigheten att redovisa miljökonsekvensbeskrivningar vid fysisk planering enligt plan- och bygglagen, se avsnitt 4.11. Detta blir en fråga för följdlagstiftningen.

#### 4.38.4 Utbildning och information

**Regeringens bedömning:** Miljöbalksreformen introduceras genom en bred information- och utbildningsinsats.

Engångskostnaden kan beräknas till ca 8 miljoner kronor under år 1997 och 1998.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser har påtalat behovet av utbildning och information.

**Skälen för regeringens förslag:** I och med att miljöbalken träder i kraft introduceras en kvantitativt och kvalitativt omfattande lagstiftning som berör alla i vårt samhälle. Det finns då ett övergripande behov av information till allmänheten. Genom att miljöbalken vidare innebär stora systematiska och materiella ändringar av det svenska miljörättsliga regelsystemet behöver företrädare för prövnings- och tillsynsmyndigheter, polis, åklagare, domare och andra som skall tillämpa balkens regler få tillfälle till fördjupad information och utbildning. Reformen kan på så sätt snabbt få ett effektivt genomslag och ge förväntade positiva effekter i miljöarbetet. Lagstiftningsarbetet bör följaktligen snart följas av informations- och utbildningsinsatser vid lokala, regionala och centrala konferenser eller liknande arrangemang. Möjligheterna att informera med stöd av IT, TV och press bör också ägnas uppmärksamhet. Särskilda informationsinsatser kan också vara

motiverade på internationell nivå, särskilt med avseende på de länder som tillsammans med Sverige ingår i EU. Det är dessutom betydelsefullt att de som i olika officiella sammanhang företräder Sverige på miljöområdet har kunskap om och utgår från miljöbalken i sitt arbete för en bättre hälsa och miljö. För att de angivna insatserna skall ge ett gott resultat är det också nödvändig att ett relevant och ändamålsenligt informations- och utbildningsmaterial utarbetas.

En rad remissinstanser – däribland Naturvårdsverket, Landstingsförbundet, Försvarsmakten, Vägverket, Riksrevisionsverket samt flera länsstyrelser och kommuner – har påtalat behovet av information och utbildning, dels i samband med reformens genomförande, dels i form av vidareutbildning.

Det finns flera olika målgrupper, varför olika slags informationsmaterial måste tas fram. Exempel på målgrupper är:

- domare, polis, åklagare och annan rättsligt verksam personal inom området miljö och hälsa
- ansvariga i kommuner och landsting, länsstyrelser
- sektorer, branscher
- allmänheten.

Det finns också flera aktörer, som skulle kunna föra ut nödvändig information, var för sig eller i samverkan. Exempel på sådana aktörer är – förutom Miljödepartementet – Naturvårdsverket, Konsumentverket, länsstyrelserna, Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Industriförbundet.

Basinformation till allmänheten bör tas fram. Sådan information kan sedan byggas på till andra grupper utifrån vars och ens behov och grundkunskaper.

Naturvårdsverket har en omfattande informationsverksamhet och bedriver också utbildning. Även Riksåklagaren arrangerar redan i dag möten mellan polis och åklagare å ena sidan och tillsynsmyndigheterna på miljöområdet å den andra för informationsutbyte, m. m.

Konsumentverket arbetar med frågor rörande miljö- och konsumtion och har lång erfarenhet när det gäller konsumentinformation och kunskapsförmedling.

Landstingsförbundet och Kommunförbundet informerar regelmässigt sina resp. medlemmar, dvs. både förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting, om t.ex. ny lagstiftning. Industriförbundet och andra branschorganisationer informerar sina medlemmar.

Regeringen har genom beslut den 25 september 1997 (Dir. 1997:110) tillkallat en kommitté med uppdrag att svara för att utbildningen som föranleds av att miljöbalken träder i kraft genomförs i sådan tid och på sådant sätt att förutsättningar skapas för att miljöbalkens mål skall kunna uppnås. Kommittén skall senast den 1 februari 1998 redovisa en övergripande plan över utbildningsinsatser. Vidare skall kommittén ett år efter miljöbalkens ikraftträdande redovisa sitt arbete och en utvärdering av genomförda utbildningsinsatser.

Kostnaderna för informations- och utbildningsinsatser inom den statliga sektorn har beräknats till sammanlagt ungefär 8 miljoner kronor under år 1997 och 1998. Med hänsyn till att information och utbildning

skall ha nått ut till berörda innan miljöbalken träder i kraft har regeringen i budgetpropositionen för år 1998 föreslagit att 8 miljoner kronor anvisas på tilläggsbudget för år 1997 för denna verksamhet. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag.

#### 4.38.5 Finansiering

**Regeringens bedömning:** Myndigheternas verksamhet med främst prövning och tillsyn enligt miljöbalken skall avgiftsfinansieras liksom den i huvudsak är avgiftsfinansierad redan i dag och redovisas mot inkomsttitel till statsverket. Avgiftsfinansiering bör även kunna ske vad avser den tillståndsprövning där miljödomstolen är första instans. Kommunerna kan bestämma att deras verksamhet för prövning och tillsyn skall täckas med avgifter.

**Skälen för regeringens bedömning:** I dag finansieras en mycket stor del av myndigheternas verksamhet enligt miljöskyddslagen med avgifter. Sålunda stadgas i förordning (1989:598) om avgift för myndigheternas verksamhet enligt miljöskyddslagen att avgift skall betalas för verksamhet enligt miljöskyddslagen hos Koncessionsnämnden för miljöskydd, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Även kommunerna bemyndigas i förordningen att ta ut avgift för en kommunal nämnds verksamhet enligt miljöskyddslagen enligt en taxa som kommunen själv bestämmer.

Avgiftssystemet bygger på saktaxor. Avgiften skall betalas efter beslut av länsstyrelsen som också tar emot och redovisar avgiften. Avgiftsintäkterna disponeras inte av länsstyrelsen utan uppbörden redovisas under inkomsttitel.

Till förordningen finns en avgiftslista som täcker ca 200 kategorier. Indelningen är gjord efter branschtillhörighet och verksamhetens omfattning. Det finns två kolumner i avgiftslistan. Det första gäller om länsstyrelsen har tillsynen, den andra om kommunen har tillsynen. Avgiften i andra kolumnen är 35 % av avgiften i kolumn ett för A-anläggningar och 10 % för B-anläggningar. Avgiften i kolumn två skall täcka de statliga myndigheternas kostnader för prövnings- och omprövningsarbete samt bidra till att täcka kostnaderna för annat centralt och regionalt arbete, föreskrifter och allmänna råd, regional samordning m.m. Full kostnadstäckningsgrad har ännu inte uppnåtts.

Kommunerna finansierar verksamheten på olika sätt i olika kommuner. En del kommuner finansierar delar av verksamheten med skatter medan andra avgiftsfinansierar hela verksamheten.

Enligt regeringens förslag till miljöbalk bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet med främst prövning och tillsyn enligt balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken (27 kap. 1 §). Regeringen får överlåta åt en kommun att meddela föreskrifter om

sådan avgift såvitt gäller en kommunal myndighets verksamhet, se avsnitt 4.29 och författningskommentaren till 27 kap 1 §.

Regeringen anser att utgångspunkten skall vara att full kostnadstäckning skall uppnås för myndigheters och kommuners verksamhet enligt miljöbalken. Detta skall så långt möjligt ske genom avgifter. Länsstyrelserna skall tillföras resurser för utökade och tillkommande uppgifter. För kommunernas del gäller finansieringsprincipen, dvs. för de tillkommande kostnader som kommunerna får till följd av ändrad lagstiftning och som inte går att täcka med avgifter skall finansieras med höjda statsbidrag. En utvärdering bör ske efter 2 år från balkens ikraftträdande.

I dag finansieras Koncessionsnämndens verksamhet med avgifter. Koncessionsnämndens verksamhet kommer i framtiden att ankomma på miljödomstolarna. Regeringen har för avsikt att göra en översyn av vad som bör prövas direkt i miljödomstol och vad som bör prövas av domstol först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut, se avsnitt 4.22.1. Regeringen anser att avgiftsfinansiering av domstolarnas verksamhet bör kunna ske vad avser den tillståndsprovning där miljödomstolen är första instans. Inriktningen bör vara att full kostnadstäckning skall uppnås.

Regeringen har i regleringsbrev den 19 december 1996 beslutat ge Naturvårdsverket i uppdrag att bl.a. ta fram förslag till hur avgifter enligt hela miljöbalken bör utformas och sättas för bl.a. provning och tillsyn. Naturvårdsverket skall också utarbeta tariffer för med vilka belopp som miljöstraffavgifter skall utgå för olika överträdelser. Naturvårdsverket har i oktober 1997 redovisat resultatet av sitt arbete, rapporter 4790-4791. Rapporterna har överlämnats till Miljöbalksutredningen som skall komma med förslag till miljöbalksförordningar innehållande bl.a. förslag om avgiftssystemens omfattning, som kan träda i kraft samtidigt med miljöbalken.

#### 4.39 Uppföljning

**Regeringens bedömning:** Det finns ett behov att både utvärdera tillämpningen av miljöbalken och att samtidigt överväga vilka reformbehov som kan finnas framöver. En utredning bör därför tillsättas för att följa tillämpningen, särskilt av hänsynsreglerna, och vid behov föreslå ändringar och tillägg som ytterligare kan säkerställa att balkens mål uppnås.

Miljöbalken är en viktig länk i arbetet med att skapa ett ekologiskt hållbart samhälle.

Lagtekniskt har miljöbalken utformats genom att ett antal bestämmelser i femton miljölagar har sammansmälts. Alla bestämmelserna omfattas av balkens gemensamma hänsynsregler. Tillämpningen av hänsynsreglerna kommer att ha stor betydelse, om balkens mål skall kunna förverkligas. Det är balkens tillsynsregler som skall

säkerställa att miljöbalken efterlevs. En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att säkerställa balkens syfte. Balken innehåller också nyheter när det gäller de krav som kan ställas på verksamhetsutövare och vid planering i samband med att miljö kvalitetsnormer för ett angivet område har föreskrivits. Även genom de nya formkraven som skall gälla för miljökonsekvensbeskrivningar, när de skall upprättas och vad de skall innehålla, har blivit tydligare. Domstolar och myndigheter kommer att få ta ställning till många svåra avvägningsfrågor. Regeringen fäster stor vikt vid att balkens regler får det genomslag som är avsett.

Förändringar i samhällsutvecklingen och av miljöproblemen liksom gjorda erfarenheter kommer naturligtvis att medföra att bestämmelser som nu ingår i den föreslagna miljöbalken måste följas upp och vid behov ändras eller kompletteras. Införandet av miljöbalken kommer också att medföra administrativa förändringar i arbetet både för domstolar och myndigheter. Enligt regeringens mening är det givet att ett lagverk av den omfattning som balken har och med ett tillämpningsområde som är så vitt som den föreslagna miljöbalken kan ge upphov till ytterligare frågor. Vissa frågor kommer att bli lösta genom de förordningar till miljöbalken som nu är under utarbetande, när dessa föreskrifter så småningom kommer att bli beslutade. Det finns emellertid ett behov enligt regeringens bedömning att både utvärdera tillämpningen av miljöbalken och att samtidigt överväga vilka reformbehov som kan finnas framöver. En utredning bör därför tillsättas för att följa tillämpningen, särskilt av hänsynsreglerna, och vid behov föreslå ändringar och tillägg som ytterligare kan säkerställa att balkens mål uppnås. Det sistnämnda innefattar såväl sådant som rör EG-lagstiftningen på miljöområdet som nya regler om miljö kvalitetsnormer, miljö sanktionsavgifter och andra områden som har tillkommit genom balken. Dessa områden kan behöva utvecklas med ytterligare instrument. Även andra frågor kan bli aktuella för utredningen. Utredningen bör vara parlamentariskt sammansatt.