

Innehållsförteckning

5	Författningskommentar	5
5.1	Förslaget till miljöbalk	5
5.1.1	1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde.....	6
5.1.2	2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.	12
5.1.3	3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden.....	28
5.1.4	4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet	35
5.1.5	5 kap. Miljökvalitetsnormer	41
5.1.6	6 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag	54
5.1.7	7 kap. Skydd av områden.....	68
5.1.8	8 kap. Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter.....	103
5.1.9	9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	106
5.1.10	10 kap. Förorenade områden.....	118
5.1.11	11 kap. Vattenverksamhet.....	125
5.1.12	12 kap. Täkter, jordbruk och annan verksamhet.....	145
5.1.13	13 kap. Genteknik	155
5.1.14	14 kap. Kemiska produkter och biotekniska organismer	166
5.1.15	15 kap. Avfall och producentansvar	184
5.1.16	16 kap. Allmänt om prövningen	202
5.1.17	17 kap. Regeringens tillåtlighets- prövning	213
5.1.18	18 kap. Regeringens prövning av överklagade avgöranden m.m.	222
5.1.19	19 kap. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning.....	223
5.1.20	20 kap. Domstolar	225
5.1.21	21 kap. Mål i miljödomstol.....	231
5.1.22	22 kap. Förfarandet vid miljödom- stolarna i ansökningsmål.....	235
5.1.23	23 kap. Rättegången i Miljööver- domstolen och Högsta domstolen	248
5.1.24	24 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m. m.....	251
5.1.25	25 kap. Rättegångskostnader och liknande kostnader	262
5.1.26	26 kap. Tillsyn	266
5.1.27	27 kap. Avgifter	286
5.1.28	28 kap. Tillträde m.m.....	293

5.1.29	29 kap. Straffbestämmelser och förverkande	303
5.1.30	30 kap. Miljösanktionsavgifter	314
5.1.31	31 kap. Ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprovning av vattenverksamhet m.m.	318
5.1.32	32 kap. Skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk	340
5.1.33	33 kap. Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring	344
5.2	Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	347
5.3	Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning	374
5.4	Förslaget till lag om införande av miljöbalken	381
5.5	Förslaget till lag om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	402
5.6	Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)	407
5.7	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken ...	408

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 1997	409
Bilaga A Jämförande paragrafregister	410
1. Hittills gällande lagar i förhållande till miljöbalken.	410
2. Miljöbalkens paragrafer i förhållande till hittills gällande lagar	432
Bilaga 1 Lagrådets yttrande	446
Rättsdatablad	527

5.1 Förslaget till miljöbalk

FÖRSTA AVDELNINGEN**Övergripande bestämmelser**

Under de senaste decennierna har insikten tydligt framträtt om att det behövs insatser av alla människor för att arbetet med att stoppa miljöförstörelsen och förbättra miljön skall bli framgångsrikt. Ett sådant framgångsrikt arbete är en förutsättning för en hållbar utveckling.

Vid FN-konferensen i Rio försommaren 1992 antogs ett handlingsprogram med namnet Agenda 21. Handlingsprogrammet är inte juridiskt bindande. Det karakteriseras dock som politiskt och moraliskt förpliktande för myndigheternas verksamhet och för samhällsplaneringen. Genom miljöbalken införs rättsligt bindande regler för att skapa förutsättningar att uppfylla handlingsprogrammet och dess mål och även i övrigt skapa förutsättningar för ett ekologiskt hållbart samhälle. I av statsmakterna antagna nationella miljömål anges närmare vad miljöarbetet i landet bör inriktas på och vilken målsättning som eftersträvas inom varje sektor och inom varje problemområde.

När det gäller varje individs ansvar är det främst principerna och hänsynsreglerna i 2 kap. som anger vilka hänsyn som skall tas och hur var och en skall handla för att miljöbalkens mål skall kunna förverkligas. Vad gäller viss verksamhet, anläggningar och produkter av särskild betydelse för miljöbalkens mål finns ytterligare regler i balken som givetvis måste beaktas av dem de berör för att ansvaret skall anses vara uppfyllt. Särskilda regler kan också gälla för ett visst område som gör att större eller andra hänsyn måste tas än vad som kan anses rimligt i normala fall. Detta kan bero antingen på att ett område utsatts för särskilt stor miljöpåverkan, är särskilt känsligt eller att ett område är särskilt skyddsvärt eller i övrigt betydelsefullt från allmän synpunkt.

Det ansvar som åläggs var och en genom miljöbalken är också av betydelse för det mer långsiktiga, allmänna miljöarbetet. De ohållbara mönstren för produktion och konsumtion i framför allt industriländerna karakteriseras i Agenda 21 som den viktigaste orsaken till den fortsatta förstörelsen av miljön på jorden och till slöseriet med naturresurser. De enskilda medborgarnas levnadsmönster är avgörande för ett framgångsrikt miljöarbete. Dels kan den enskilde minska miljöpåverkan och resursförbrukningen för egen del genom val av produkter, kommunikationsmedel, uppvärmning etc. Dels har den enskildes krav och efterfrågan avgörande betydelse för de starkt miljöpåverkande näringsverksamheternas agerande och policy. Olika åtgärder som föreslås i Agenda 21 tar sikte på att öka medvetenheten hos allmänheten om dess roll i miljöarbetet.

Förutsättningarna för en ekologiskt hållbar utveckling påverkas också i hög grad av den statliga och kommunala samhällsplaneringen. Miljöbal-

kens bestämmelser om hushållning med mark och vatten, om miljö kvalitetsnormer och om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag medverkar till att göra en ekologiskt hållbar utveckling till ett gemensamt mål för all samhällsplanering. Regeringen har bl.a. i propositionen 1993/94:111, bet. 1993/94;JoU 19, rskr. 1993/94:256, framhållit att varje län bör ha en regional miljöstrategi och att denna bör genomföras i bred samverkan mellan länsstyrelsen, kommunerna, landstingen å ena sidan och de areella näringarna, transportsektorn och näringslivet å den andra sidan. Detta arbete bör bli ett viktigt led i planeringen för en ekologisk hållbar utveckling.

Vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken liksom när det gäller verksamheter eller åtgärder som påverkar miljön, människors hälsa eller resurshushållningen skall miljöbalkens regler tillämpas på ett sådant sätt som bäst främjar miljöbalkens mål. Detsamma gäller när myndigheterna utfärdar föreskrifter som bygger på bemyndiganden i balken.

Särskilda regler vad gäller den geografiska begränsningen av tillämpningsområdet kan meddelas i särskild författning. Som exempel kan nämnas lagen (1974:268) med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Den reglerar ett samarbete beträffande gränsöverskridande störningar med våra närmaste grannländer. Andra exempel på sådan reglering är lagen (1929:404) om giltighet här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929 och lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929.

Balkens begränsning i rummet medför således att dess regler inte kan åberopas direkt för att komma till rätta med t.ex. föroreningar som har sin källa utanför landets territorialgräns. Däremot får reglerna om bl.a. miljö kvalitetsnormer i 5 kap. betydelse för balkens mål, oavsett var källan till hälso- och miljöstöringen finns. Vi lever numera i en värld med snabba kommunikationer och det kan tänkas att balkens regler också verkar indirekt på källan, t.ex. genom att en opinion vänds mot den som förorsakar störningen. Se även avsnitt 4.10 om miljö kvalitetsnormernas betydelse i ett internationellt perspektiv samt avsnitt 4.11 om miljökonsekvensbeskrivningar och regler angående skyldighet att informera andra länder om de kan bli utsatta för betydande miljöpåverkan från en verksamhet.

5.1.1 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.

Paragrafen har justerats med anledning av *Lagrådets* förslag.

I paragrafens första stycke anges miljöbalkens mål. Det berör såväl människan som natur- och kulturmiljön, och är inriktat både på att begränsa nuvarande hälso- och miljöpåverkan och att skapa långsiktigt goda förhållanden.

En grundtanke i miljöbalken är att vi som lever nu inte får ägna oss åt en livsföring som skadar miljön och utarmar naturresurserna. Det är inte endast nu levande, utan även kommande generationer av människor som skall tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i. Livsbetingelserna för det biologiska livet skall upprätthållas till gagn för framtidens värld. Naturen utgör inte bara livsmiljö för människan utan har dessutom ett eget skyddsvärde. Detta utgör en del av vad som kan sägas utgöra en hållbar utveckling. Utvecklingen i samhället skall styras in i banor som är långsiktigt hållbara.

Att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling innebär inte bara att miljöförstöringen måste hejdas, utan i hög grad även att en långsiktigt god hushållning med naturens resurser måste säkerställas. Regeringen har i den ekonomiska vårpropositionen (1996:97/150) bl.a. presenterat en plattform för det fortsatta arbetet för ekologisk hållbarhet. Regeringens mål för ekologisk hållbarhet har delats in i tre områden, nämligen skyddet för miljön, effektiv användning och hållbar försörjning. Bl.a. uttalas att användningen av energi och andra naturresurser skall bli mycket effektivare än den är i dag. I en sådan hushållning ingår i många fall att göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga, intressen ifråga om mark- och vattenanvändningen. Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen måste därvid vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en långsiktigt god hushållning. Markanvändning och samhällsbyggande måste utformas på ett sätt som är förenligt med ett ekologiskt hållbart samhälle och slår vakt om den materiella välfärden också för kommande generationer. I detta ligger bl.a. att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga skall bevaras och värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas. Planeringen avseende markanvändning och annat utnyttjande av resurser måste kombineras med skyddsåtgärder och i vissa fall rent reparativa åtgärder.

I paragrafens andra stycke anges vad som skall gälla för att miljöbalkens mål skall uppnås. De uppräknade punkterna är inte en uttömmande beskrivning av hur det i första stycket angivna målet uppfylls utan exempel på sådant som är av särskild betydelse för balkens mål. De olika punkterna är i viss mån integrerade. Vad som anges i andra till femte punkten kan sägas ge uttryck för hur skyddet för människors hälsa och miljön som anges i första punkten kan tillgodoses. T.ex. är bevarande av

biologisk mångfald och resurshushållning utan tvivel av betydelse för skyddet av miljön. En hänvisning i balken till skyddet för människors hälsa och miljön innebär således att första paragrafen skall beaktas i de delar som är relevanta i sammanhanget.

Av riksdagens fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläppsbegränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras skall väljas det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling. Detta innebär i många fall en ny och vidare tillämpning av bestämmelser som har sina förebilder i gällande miljö-, naturvårds- och hälsoskyddslagstiftning eftersom varje sådan lag har ett begränsat syfte. Som exempel kan nämnas att ett villkor för en miljöfarlig verksamhet som grundar sig på miljöskyddslagens bestämmelser endast kan avse olägenheterna från verksamheten. Ett villkor för en miljöfarlig verksamhet som grundar sig på balken kan däremot avse vad som helst som gagnar en ekologiskt hållbar utveckling enligt första paragrafen. Det kan t.ex. av resurshushållningsskäl föreskrivas att en viss andel av "råvaran" skall vara återvunnet material eller föreskrivas villkor som syftar till att avfallsproduktionen minskar. Ett annat exempel är att lokaliseringsprövningen skall göras med utgångspunkt i balkens mål med hänsyn till vad som anges i paragrafens andra stycke.

Det är naturligtvis inte tillräckligt med enbart balkens bestämmelser för att nå de uppsatta målen. Bestämmelserna i miljöbalken är avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen i samhället mot varaktigt hållbara lösningar. Det är av betydelse att miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att den i kombination med andra styrmedel ger en optimal effekt i strävan att åstadkomma en hållbar utveckling.

Begreppen skador och olägenheter är avsett att klargöra att det skydd som balken ger gäller både mot störningar som kan skada direkt, t.ex. påverka människors hälsa negativt, och mot störningar som utan att direkt skada ändå påverkar människors välbefinnande. Naturligtvis kan det endast bli frågan om sådant välbefinnande som är avhängigt de frågor som miljöbalken reglerar och störningen måste vid en medicinsk eller hygienisk bedömning kunna anses påverka välbefinnandet. Uttrycket "annan påverkan" behövs eftersom miljöbalken bl.a. innehåller bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer där det kan vara missvisande att tala om förorening som orsak till skada eller olägenhet.

Utgångspunkten för miljöbalkens regler är också att naturen som sådan har ett värde. Människans rätt att bruka naturen är förknippad med ett förvaltaransvar som innebär att varsamhet skall iakttas så att onödig olägenhet eller skada inte uppkommer. En skada kan anses uppkomma t.ex. om en urskog avverkas även om marken sedan kan användas till

ekonomiskt mer givande ändamål. Om, eller vilken, förändring i det ekonomiska läget en störning medför är alltså inte avgörande för om en skada skall anses ha uppkommit.

Andra stycket punkten 2 avser skyddet och vården av värdefulla natur- och kulturområden. Områdesskydd skall i miljöbalken kunna ges genom förordnanden om nationalpark, natur- och kulturresevat, djur- och växtskyddsområden, naturminne, biotopskyddsområden, strandskydd, miljöskyddsområden och vattenskyddsområden, se avsnitt 4.13. Skydd mot skada på värdefulla natur- och kulturmiljöer behandlas även i balkens 3 och 4 kap. Dessa kapitler utgör en allmän grund för planering och beslut som rör hushållningen med mark och vatten, se avsnitt 4.9.

I tredje punkten tas en särskild form av naturskydd upp, nämligen att den biologiska mångfalden skall värnas vilket är en naturlig följd av att naturen tillerkänns ett självständigt skyddsvärde. Såväl mångfald av ekosystem som mellan och inom arter avses.

Förutom att naturen har ett skyddsvärde som sådan är naturen och dess resurser en förutsättning för produktion och välfärd och för människans fortlevnad. I punkten 4 tas därför hushållningshänsyn när det gäller mark, vatten och fysisk miljö i övrigt upp. Hushållningsaspekterna har kommit att spela en allt mer central roll i den moderna miljölagstiftningen, både när det gäller hur den fysiska miljön utnyttjas och hur de samlade nyttigheterna i övrigt brukas och tas om hand.

Balkens inriktning när det gäller hushållning med naturresurser går utöver utnyttjandet av mark och vatten. Hushållningsreglerna i balken omfattar även hushållning med råvaror och energi. Detta framgår av femte punkten. Lagstiftning om resurshushållning har dessutom numera fått en delvis ny inriktning, främst på grund av den ökade vikt som fästs vid möjligheterna att återvinna och återanvända produkter av skilda slag. Resurshushållningen enligt femte punkten skall inte vara begränsad till råvaror utan omfattar även andra resurser. Ett ekologiskt hållbart samhälle kräver en ökad resurseffektivisering. Effektivisering och kretsloppstänkande går på så sätt hand i hand. Principen kommer närmare till uttryck i de hänsynsregler i andra kapitlet som avser att hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen skall iakttas, se avsnitt 4.8.6.

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 tillåtlig-hetsprövning enligt 17 kap. samt enligt vad som är föreskrivet i luftfarts-lagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledning, 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 el-lagen (1997:857).

Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. är närmast att betrakta som ett instrument för att lösa konflikter om använd-

ningen av mark- och vattenområden. Dessa regler skall, till skillnad från övriga regler i miljöbalken, endast tillämpas vid prövning enligt de bestämmelser som anges i paragrafen. Det torde knappast vara möjligt för enskilda markanvändningsintressenter att göra sådana planeringsöverväganden som måste ligga till grund för tillämpningen av dessa bestämmelser. Överväganden av detta slag kan på ett meningsfullt sätt göras endast i anslutning till ett prövningsförfarande hos myndigheter. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall därför tillämpas enbart vid prövning av mål och ärenden enligt de av balkens kapitel som anges i paragrafen samt vid prövning av mål och ärenden enligt andra författningar där det är särskilt föreskrivet.

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).

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Miljöbalken innehåller regler som avser yttre faktorer som kan påverka människors hälsa eller miljön negativt eller som kan äventyra en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. I negativ miljöpåverkan innefattas även misshushållning med råvaror och energi, utarmning av den biologiska mångfalden etc. i enlighet med vad som framgår av 1 kap. 1 § andra stycket. Miljöbalkens primära tillämpningsområde framgår av balkens egna regler.

Av paragrafens första stycke framgår att utöver miljöbalkens regler kan bestämmelser i annan lag reglera den verksamhet som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Annan lag gäller vid sidan av miljöbalken. Lagarna skall tillämpas parallellt. Detta innebär att en verksamhet som är förenlig med bestämmelserna i annan lag ändå kan vara förbjuden eller på annat sätt reglerad enligt miljöbalken om inte undantag för miljöbalkens regler gjorts. Exempel på lagar som reglerar förhållandena som också regleras av miljöbalken är luftfartslagen (1957:297), väglagen (1971:948), skogsvårdslagen (1979:429), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10) och minerallagen (1991:45).

Förhållandet mellan miljöbalken och annan lag utvecklas ytterligare i avsnitt 4.6.

I fråga om arbetsmiljölagen kan det uppkomma avgränsningsproblem, framför allt när det gäller kemikalieområdet. Detta är i det närmaste oundvikligt med lagstiftning som reglerar så näraliggande områden som skydd för den inre respektive den yttre miljön. Frågan har också berörts i förarbetena till arbetsmiljölagen (prop. 1976/77:149 och prop. 1990/91:140 s. 86-87) samt i förarbetena till lagen om kemiska produkter (prop. 1984/85:118). Vad som sägs där är fortfarande giltigt. Det finns dock med den nu valda lagstiftningstekniken behov av att göra en markering så att miljöbalken innehåller en bestämmelse om att de särskilda

bestämmelserna i arbetsmiljölagen gäller för arbetsmiljön. Innebörden av paragrafens andra stycke är att det på det område där miljöbalkens bestämmelser berör arbetsmiljön, dvs. framför allt 14 kap., skall arbetsmiljölagens bestämmelser gälla istället för miljöbalkens vad gäller frågan om reglering av användning av farliga ämnen på arbetsplatserna och även i övrigt avseende frågor som huvudsakligen avser arbetsmiljön. Det är dock viktigt att betona att samverkan mellan yttre och inre miljöarbete bör eftersträvas i alla led där frågor sammanfaller, för att förebygga konflikter och i stället skapa långsiktigt hållbara lösningar.

I geografiskt hänseende är balkens tillämpningsområde i huvudsak begränsat till svenskt territorium enligt grundläggande rättsliga principer. Tillämpningsområdet kan emellertid i något fall sträcka sig utanför den svenska territorialgränsen enligt regler i lagstiftningen om kontinentalsockeln respektive Sveriges ekonomiska zon.

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

Lagen (1971:850) med anledning av gränsälvöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland ersätter inom sitt geografiska tillämpningsområde balkens bestämmelser om vattenverksamhet och anläggningar i vatten och om miljöfarlig verksamhet såvitt avser utsläpp till vatten, dvs. vattenförorening. En verksamhet som ger upphov till förorening av skilda slag, t.ex. förorening av både vatten och luft, måste således prövas enligt såväl gränsälvöverenskommelsen som miljöbalken.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Bemyndigandet ger regeringen en möjlighet att anpassa miljölagstiftningen såvitt gäller totalförsvaret till de ändrade förhållanden krig eller krigsfara kan föra med sig (13 kap. 6 § regeringsformen). Bestämmelsen gäller även sådana situationer då beredskapen måste höjas utan att läget för den skull är så allvarligt att krig eller krigsfara föreligger här i landet.

För att avvikelser skall få göras från miljöbalkens bestämmelser gäller att regeringen har meddelat särskilda föreskrifter. Sådana föreskrifter kan komma ifråga för hela totalförsvaret. Begreppet totalförsvaret definieras i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Särskilda föreskrifter skall utfärdas endast om det krävs för att stärka eller höja försvarsberedskapen.

Regeringen har i avsnitt 4.6.1 berört inriktningen av totalförsvaret såsom den har lagts fast i 1996 års försvarsbeslut, etapp 2 (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109-112).

Bemyndigandet kan utnyttjas bl.a. för att möjliggöra genomförandet av beslut om att höja krigsdugligheten i enlighet med vad som följer av 1996 års försvarsbeslut. Genom bemyndigandet ges regeringen möjlighet både att meddela särskilda föreskrifter och beslut i enskilda ärenden, t.ex. villkor för den verksamhet Försvarsmakten bedriver vid en viss anläggning, och att meddela en ny beslutsordning för en viss ärendehantering, t.ex. att regeringen själv skall fatta beslut i ett tillståndsärende som annars skulle prövas i flera instanser.

Miljöbalken innehåller också, för det fall bestämmelserna i 13 kap. 6 § regeringsformen inte är tillämpliga, regler från vilka regeringen inte kan föreskriva avvikelser, t.ex. regler om rättegång vid domstol, straffpåföljder och skadestånd. Bemyndigandet har, i dessa fall i enlighet med vad Lagrådet föreslagit, uttryckligen begränsats till att omfatta de ämnesområden inom vilka regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen efter bemyndigande i lag kan meddela föreskrifter i förordning.

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.

Genom paragrafens hänvisning till lagen med anledning av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen erinras om att det finns direkt verkande EG-rätt som skall tillämpas inom miljöområdet. Bakgrunden till bestämmelsen framgår av avsnitt 4.7.

5.1.2 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.

Paragrafen har ändrats med anledning av vad Lagrådet anförde.

Av paragrafens första stycke framgår att vid prövning av frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens, prövning av villkor som inte avser ersättning och vid tillsyn ligger bevisbördan för att kapitlets bestämmelser har tillämpats på den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Bevisbörderegeln gäller inte endast den första tillståndsprövningen av en verksamhet utan även de fall då omprövning skall ske av tillståndet och villkoren för detta. Regeln har motsvarande tillämpning även i de fall verksamheten är underkastad tillsyn utan föregående tillståndsprövning. Villkor om ersättning, som alltså inte omfattas av bestämmelsen, kan enligt 31 kap. komma ifråga för vattenverksamhet.

Bevisbördans placering innebär bl.a. att det ankommer på den som söker tillstånd enligt miljöbalken att genom utredningar och i övrigt visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna. Det ankommer också på en verksamhetsutövare att kunna visa för tillsynsmyndigheten att den verksamhet som bedrivs eller den åtgärd som vidtas inte medför effekter eller på annat sätt motverkar miljöbalkens mål på ett sätt som inte kunnat begränsas eller medför olägenheter för människors hälsa eller miljön i sådan grad att det inte kan accepteras. Inte bara driften vid en anläggning utan även anläggningen som sådan kan medföra konsekvenser för hälsa och miljö. Hänsynsreglerna kan således innebära att krav kan ställas även på själva anläggningen och dess lokalisering.

I de fall krav kan ställas på ansvar för att uppkommen skada eller olägenhet avhjälpas enligt 8 § kan bevisbördans placering gälla även den som inte längre bedriver en verksamhet eftersom detta ansvar kvarstår till dess olägenheten upphört eller skadan har avhjälpats. Ansvaret är begränsat till skador och olägenheter för miljön. Skyldigheter med anledning av uppkomna personskador regleras inte av hänsynsreglerna.

Det bör understrykas att bestämmelsen begränsar sig till bevisbördans placering vid prövning av tillstånd och villkor samt vid tillsyn och således inte avses utgöra någon ändring av vedertagna bevisregler såvitt avser skadeståndsrättsliga eller straffrättsliga frågor enligt miljöbalken.

I paragrafens andra stycke avgränsas kapitlets tillämpningsområde. Hänsynsreglerna skall tillämpas av alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit verksamhet samt alla som vidtar, avser att vidta eller har vidtagit en åtgärd som inte är av försumbar betydelse för miljöbalkens mål.

Med åtgärder av försumbar betydelse för miljöbalkens mål avses i detta sammanhang åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller endast har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön och som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler. Framför allt avses åtgärder som vidtas av enskilda där en korrekt miljökonsekvensanalys svårigen kan göras. Som exempel kan nämnas val av bostad och semestersysselsättning. Innebörden av åtgärdsbegreppet utvecklas ytterligare i avsnitt 4.8.

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.

En grundläggande förutsättning för allt hälso- och miljöskyddsarbete är kunskap om vilka problem som finns och såvitt möjligt också om hur de kan lösas. Denna paragraf syftar på den kunskap som behövs vid den praktiska tillämpningen av balkens bestämmelser.

Paragrafen riktar sig till var och en som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd av betydelse för miljöbalkens mål, oavsett om det är fråga om näringsverksamhet, myndighetsutövning eller en handling i det dagliga livet. Undantagna är endast åtgärder som är av försumbar betydelse i

det enskilda fallet. Den anger den allmänna målsättningen att den som bedriver verksamhet eller vidtar en sådan åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på människors hälsa och miljön. Beträffande begreppet skador på människors hälsa och miljön, se författningskommentaren till 1 kap. 1 §.

Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för hälsa och miljö har naturligtvis betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta. I det dagliga livet begränsar sig kraven till att den information som förmedlas genom innehållsförteckningar etc. på varuförpackningar och i övrigt lättillgänglig information från t.ex. kommunen eller statliga myndigheter inhämtas. Av den som bedriver en industriell verksamhet kan däremot krävas att den kunskap av relevans som finns inom och utom landet inhämtas samt att, om tidigare erfarenheter inte har gjorts, egna utredningar och undersökningar genomförs så snart det finns skäl att anta att verksamheten inte saknar betydelse för hälsa och miljö. Krav på sådana finns bl.a. i 6 kap. samt i 13 kap. 8 § och 14 kap. 7 §. Vid myndighetsutövning där balken skall tillämpas kan mycket omfattande krav på kunskap om beslutets hälso- och miljökonsekvenser ställas. Redan idag ankommer det på bl.a. den som utövar miljöfarlig verksamhet eller hanterar kemikalier att skaffa sig relevant kunskap från miljösynpunkt. Paragrafen kan närmast beskrivas som en samordning av de kunskapskrav som följer av olika lagar som nu sammansmälts i miljöbalken.

Kunskapskravet är allmänt hållet. Även om bestämmelsen kan förväntas sällan direkt komma att läggas till grund för tillsynsmyndighetens ingripande understryker den vikten av att låta kunskap föregå handling eller, enkelt uttryckt, vikten av att tänka efter före. Det växande intresset för miljön och vad som kan göras för att hejda miljöproblemen ligger väl i linje med ett allmänt kunskapskrav på envar.

I detta sammanhang finns skäl att erinra om de mer konkreta kraven på kunskap i balkens tillsynskapitel. Dels följer av 26 kap. 19 § en skyldighet för verksamhetsutövare att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter eller skador samt att genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Dels följer av 26 kap. 22 § en rätt för tillsynsmyndigheten att förelägga en verksamhetsutövare att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

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

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

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafens första stycke, första meningen, finns miljöbalkens grundläggande hänsynsregel. Förenklat uttryckt kan sägas att de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att undvika olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön. Vid bedömningen av vilka försiktighetsmått som skall vidtas skall dock en avvägning göras enligt vad som sägs i 7 §.

Skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön skall enligt paragrafens första stycke förebyggas, hindras eller motverkas.

Det torde normalt inte vara några svårigheter att fastställa innebörden av uttrycket skada på människors hälsa. Påpekas bör dock att såväl fysisk som psykisk skada omfattas. Uttrycket olägenhet för människors hälsa definieras i 9 kap. 3 § som en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Även här avses både fysisk och psykisk påverkan. Sådana störningar omfattas också som i första hand påverkar välbefinnandet i inte ringa grad, exempelvis buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Även bedömningen huruvida en störning är ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Hänsyn skall dock tas till personer som är något känsligare än normalt, exempelvis allergiker.

Med skador och olägenheter för miljön avses inte endast påverkan på grund av utsläpp eller andra störningar, utan även sådant som utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden, eller misshushållning med naturresurser, energi eller material.

Hänsynsregeln innebär också att i de fall ett område omfattas av särskilt skydd enligt bestämmelserna i 7 kap. skall verksamheten, även om den sker utanför det skyddade området, bedrivs på ett sådant sätt att skyddssyftet inom det skyddade området inte motverkas.

De skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som kan bli aktuella är av skiftande slag och omfattning. Vad som behövs varierar med dels utsläppens eller annan påverkans farlighet och omfattning, dels förhållandena där påverkan sker. Samma utsläpp kan få olika konsekvenser i olika områden, både beroende på områdets naturliga karaktär och beroende på tidigare miljöbelastning. Bedömningen måste ske individuellt med hänsyn till de omständigheter som föreligger i varje särskilt fall. Stora insatser kan krävas för att motverka en allvarlig miljösituation. Det kan t.ex. vara fråga om tekniska åtgärder, metodval, olika åtgärder på marken, begränsningar av verksamheten, råvaru- och bränsleval och lämnande av information. När verksamheter kräver tillstånd, godkännande eller dispens blir det vanligen aktuellt att villkor ställs med stöd av paragrafen.

En motsvarande regel har gällt för miljöfarlig verksamhet sedan 1969, 5 § miljöskyddslagen. Eftersom miljöbalkens tillämpningsområde och syfte är mer omfattande än miljöskyddslagens tillämpningsområde och syfte kommer emellertid regeln att få nya tillämpningar. Utöver skador

och olägenheter som orsakas av fastighetsanknuten verksamhet omfattas sådana verkningar från verksamhet och åtgärder som inte sker genom användande av mark, byggnad eller anläggning. Detta innebär att krav med stöd av bestämmelsen kan ställas även på exempelvis transporter. Precis som enligt miljöskyddslagen saknar det betydelse om verksamheten bedrivs i näringssyfte eller om det är fråga om annan verksamhet. Försiktighetsmått kan enligt paragrafen också, till skillnad från vad som gäller enligt miljöskyddslagen, komma ifråga avseende annat än begränsningar av utsläpp och andra olägenheter från en verksamhet eller en åtgärd.

Andra motsvarigheter i hittillsvarande lagar har funnits i bl.a. 5 § lagen om kemiska produkter, 6 § hälsoskyddslagen och 3 § renhållningslagen.

Det mer mångfacetterade syftet kommer att innebära att olika miljöhänsyn ibland ställs mot varandra. Som exempel kan nämnas att vid val av energiförsörjning bör vägas in de utsläpp som energianvändningen medför, förbrukningen av icke förnybara energikällor, den transportsträcka och annan miljöpåverkan som är förknippad med själva transporten och olycksrisker som är förknippade med olika energislag. Listan kan kanske göras längre och ser under alla förhållanden olika ut beroende på vad det är fråga om. Å andra sidan kommer i många fall möjligheten att beakta olika skyddsintressen att ge samordningsvinster. Som exempel kan nämnas att vid prövningen av en avfallsanläggning kan villkor ställas avseende inkommande avfalls egenskaper för att ta tillvara resurshushållnings- och sorteringsaspekter. Genom en styrning av avfallet med utgångspunkt i att varje avfallsslag skall behandlas med hänsyn till sina särskilda egenskaper uppnås både en ökad resurshushållning, eftersom återanvändning, återvinning och energiutvinning främjas, och en ökad möjlighet att begränsa olägenheter från anläggningen i form av utsläpp till vatten och luft. Dessutom minimeras det utrymme som måste tas i anspråk för deponering. Dessa mer komplicerade bedömningar ställer naturligtvis större krav på både domstolar och andra myndigheter och på verksamhetsutövarna, men är en förutsättning för att en hållbar utveckling skall säkerställas. Dessutom undviks att olika, och kanske oförenliga, krav ställs med stöd av olika lagar på en och samma verksamhetsutövare vilket kan bli fallet idag.

Första styckets andra mening anger att bästa möjliga teknik skall tillämpas vid yrkesmässig verksamhet. Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag så att det klart framgår att det är bästa möjliga teknik i syfte att begränsa hälso- och miljöpåverkan som avses. Krav som innebär en tillämpning av bästa möjliga teknik kan naturligtvis komma i fråga även för annan verksamhet om det behövs i enlighet med vad som följer av första styckets första mening om det inte kan anses orimligt enligt 7 §.

Vad gäller miljökrav för teknik förekommer framför allt två begrepp som beskriver olika kravnivåer. Det ena är begreppet bästa möjliga teknik, som alltså används i paragrafen och det andra är bästa tillgängliga teknik. Begreppen förekommer också internationellt. På engelska talar man om Best Possible Techniques och Best Available Techniques. Sistnämnda begrepp har olika innebörd i olika konventioner och direktiv, se

avsnitt 4.8.4. Enligt IPPC-direktivet 96/61 utgör användandet av bästa tillgängliga teknik en grundläggande skyldighet för verksamhetsutövare. Det bör dock observeras att bästa tillgängliga teknik enligt IPPC-direktivet är en minimireglering. Sverige har en striktare tillämpning av vilken teknik som kan krävas och regeringen gör bedömningen att ambitionsnivån inte bör sänkas.

Uttrycket bästa möjliga teknik inrymmer både den använda teknologin och det sätt på vilket en anläggning konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt 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. Det angivna utesluter inte att det kan finnas flera tekniska system som håller sådan standard från miljöskyddssynpunkt att de kan få användas.

En prövningsmyndighet bör i framtiden, liksom för närvarande, dessutom kunna förelägga en sökande i ett ärende att utreda möjligheterna att använda en viss känd teknik på verksamheten i fråga för att begränsa störningarna i omgivningen. Ett sådant föreläggande kan omfatta krav på utredning av förutsättningarna för modifieringar av känd teknik.

Vidare bör påpekas att även kravet att bästa möjliga teknik skall användas skall tillämpas tillsammans med avvägningsregeln som finns i 7 §. De krav som kan ställas efter att en sådan avvägning har skett kan sägas motsvara kravnivån för bästa tillgängliga teknik som den har kommit att tillämpas vid prövning enligt miljöskyddslagen. 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.

Vid valet av bästa möjliga teknik skall beaktas bl.a. möjligheten att genom val av metod begränsa miljöpåverkan. T.ex. kan användningen av en kemisk produkt ersättas med en metod som innebär att kemiska produkter inte behövs, såsom att rengöring med hjälp av kemiska produkter ersätts av mekanisk rengöring eller slipning.

Under avsnitt 4.8 anförs att vissa andra avvägningar också måste göras vid tillämpningen av paragraferna i kapitlet.

Det är angeläget att understryka att det inte alltid är tillräckligt att iaktta kravet på vad som är bästa möjliga teknik. Bestämmelsen i 9 § (stoppregeln) kan hindra en verksamhet, även om bästa möjliga teknik används.

Vid utfärdandet av generella föreskrifter och allmänna råd för miljöfarlig verksamhet bör tillämpningen av denna hänsynsregel innebära att det läggs fast vad som normalt bör kunna krävas av en verksamhet av ett visst slag.

Här skall ges ett antal exempel på försiktighetsmått som kan komma ifråga. Uppräkningen är endast en exemplifiering.

Den metod som bäst tillgodoser miljöbalkens mål skall tillämpas. T.ex. skall varje avfallsslag behandlas med hänsyn till sina särskilda egenskaper så att bästa resursutnyttjande och minsta miljöpåverkan uppnås.

Utsläpp kan på olika sätt minimeras. Viss reningsutrustning kan användas, exempelvis filter. Inom vissa områden finns skäl att kräva särskilt långtgående rening av hushållsavloppsvatten. Reningsutrustningen skall fortlöpande kontrolleras och skötas. Verkningarna av utsläppen kan begränsas genom att utsläpp inte sker vid speciella väderleksförhållanden. Vindriktningen kan ha betydelse för när eldning av trädgårdsavfall lämpligast bör ske i ett tätbebyggt område. Olägenheter i form av buller kan minskas genom isoleringsåtgärder vid källan, genom bullervallar och genom att verksamheten eller transporter till och från denna inte sker vid vissa tider.

Kemikalier skall förpackas, lagras och i övrigt hanteras på visst sätt. Lagring kan behöva ske på en hårdgjord yta så att spill och läckage inte tränger ner i marken. Tekniska åtgärder som inkapsling och ventilation kan behöva vidtas. Information kan behöva lämnas om ett ämnes farlighet och hur ämnet bör hanteras. Den som använder ämnet måste ta del av sådan information.

Skador orsakade av åtgärder som leder till ändringar i vattenförhållandena kan minskas genom att vattnet förhindras överstiga eller understiga en viss nivå eller ett visst flöde, vattenuttag begränsas, arbeten utförs så att inte grumling uppstår, arbeten inte utförs under vissa tider på året samt erosionsskydd utförs.

Dammar skall byggas så att de uppfyller säkerhetskrav och dessutom bör åtgärder vidtas så att dammarna inte utgör vandringshinder för fisk.

Diken kan lokaliseras och utformas med hänsyn till naturmiljön. I dikena kan slamgropar grävas för att begränsa erosion av finkornigt material. En sedimentationsbassäng kan anläggas före dikets utlopp. Dikeskanterna kan ha viss lutning för att djur skall kunna ta sig upp ur diket och spänger och broar kan placeras över diket för att människor lätt skall kunna passera.

Den som bedriver täktverksamhet bör begränsa täkten genom att lämna en buffertzona mot bebyggda eller annars befolkade områden. Vidare bör täktverksamheten bedrivas så att buller och damm förhindras. Dessutom måste förhindras att täkten leder till förorening av grundvatten.

I jordbruk kan antalet djur begränsas, gödsel spridas på visst sätt och utsläpp samlas upp.

En person som arrangerar friluftsliv åt andra kan behöva styra deltagarna till mindre känslig mark samt informera om innebörden av allemansrätten.

I regel bör det ligga närmast till hands att utföra skyddsåtgärderna på eller i anslutning till en störande anläggning. Ibland kan det vara lämpligare med förebyggande åtgärder på angränsande områden. Att rätt till tillträde i vissa fall föreligger framgår av 28 kap. 4 §.

Om skadeförebyggande åtgärder inte räcker kan det bli aktuellt att föreskriva om kompensationsåtgärder med stöd av 7 kap. 7 § eller 16 kap. 9 §.

Kravet att vidta erforderliga försiktighetsmått preciseras i vissa avseenden i 4–6 §§.

Enligt paragrafens andra stycke medför redan risken för att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma att försiktighetsmått skall vidtas. Denna skyldighet inträder alltså så snart det finns skäl att anta att sådan skada eller olägenhet kan uppkomma. Härigenom kommer försiktighetsprincipen till uttryck i miljöbalken.

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.

Vid paragrafens utformning har hänsyn tagits till bl.a. vad *Lagrådet* anført.

I paragrafen regleras vilka krav som skall ställas på lokaliseringen av en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk mark- eller vattenområden. Endast undantagsvis får åtgärder som vidtas av privatpersoner sådan betydelse att några närmare överväganden behöver göras vad gäller platsvalet. I den mån en sådan åtgärd medför påverkan av betydelse för balkens mål skall emellertid en bedömning av platsvalet göras. En plats skall väljas som dels är lämplig, dels orsakar minsta möjliga olägenhet. Redan idag gäller att den plats skall väljas för verksamhet som innebär att minsta möjliga miljöpåverkan uppkommer. Paragrafen har omformulerats i förhållande till lagrådsremissen bl.a. med anledning av Lagrådets förslag. Ändringen innebär att det i paragrafens första stycke, som hänvisar till reglerna om hushållning med mark- och vattenområden, uttryckligen framgår att det är fråga om verksamhet som inte är helt tillfällig. Av paragrafens andra stycke framgår att oavsett om det är fråga om verksamhet eller åtgärder som medför tillfälligt eller varaktigt ianspråktagande av mark- och vattenområden skall alltid en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Paragrafen får störst betydelse när en plats skall väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet eller en anläggning som i sig medför miljöpåverkan. Paragrafen gäller även vid utvidgningar av befintliga verksamheter eller utbyggnad av befintliga anläggningar. Den skall också tillämpas vid omprövning av tillstånd, varvid krav kan ställas på omlokalisering. Regeln i 7 § att de krav som ställs inte skall vara orimliga utgör ett skydd för den enskilde i hans näringsverksamhet.

Enligt paragrafens första stycke skall den valda platsen vara lämplig med hänsyn till dels 1 kap. 1 § där balkens mål anges, dels bestämmelserna i 3 och 4 kap., som motsvarar 2 och 3 kap. naturresurslagen. Dessa kapitel skall tillämpas endast av myndigheterna vid prövning av ärenden och mål enligt balkens 7, 9, 11, 12 och 17 kap. Även vid lokaliseringsprövningen är det endast i dessa fall 3 och 4 kap. skall beaktas. Av särskild betydelse är här 3 kap. 1 §, enligt vilken mark- och vattenområ-

den skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall enligt nämnda paragraf ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. I 3 kap. anges därefter ett antal intressen som skall skyddas vid mark- och vattenanvändningen. Exempelvis framgår av 3 kap. 2 § att 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. I 4 kap. ges särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet.

Enligt paragrafens andra stycke, som gäller alla verksamheter och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse, skall väljas en sådan plats att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Det måste därför alltid övervägas om det finns alternativa platser som är bättre.

Kraven i andra stycket begränsas av att verksamhetens ändamål skall kunna uppnås. Hur ändamålet beskrivs kan ha betydelse för denna bedömning.

Av 6 kap. 7 § framgår att en miljökonsekvensbeskrivning i de fall det är möjligt skall innehålla en redovisning av alternativa platser samt en motivering varför den önskade platsen har valts i stället för alternativet.

Lokaliseringsbedömningen kan påverkas av de krav som ställs enligt andra bestämmelser. Framför allt 3 § har betydelse. Försiktighetsmått som vidtas enligt nämnda paragraf kan nämligen få till följd att platsen blir att anse som lämplig och att intrång och olägenheter minimeras.

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.

Enligt paragrafen skall alla som bedriver verksamhet eller annars vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi. I detta ingår att utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Paragrafen ger uttryck för hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen.

Hushållningsprincipen innebär att all verksamhet skall bedrivas och alla åtgärder skall vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras.

Kretsloppsprincipen innebär att vad som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt skall kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Det kan även uttryckas så att det är en princip som siktar mot slutna materialflöden. Att tillämpa hushållningsprincipen innebär exempelvis att en resurs- och energisnål process används vid tillverkning av varor. Avsikten är att tillämpningen av dessa principer skall leda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle beträffande råvaror och material och en miljöanpassad varuproduktion.

Paragrafen skall i likhet med övriga allmänna principer och hänsynsregler gälla vid all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse. Exempelvis skall till skillnad mot i dag hushållning med råva-

ror och energi samt utnyttjande av möjligheterna till återanvändning och återvinning ingå som en del i de överväganden som skall göras för miljöfarlig verksamhet. I vissa fall kan olika miljöaspekter stå i strid mot varandra. Så kan t.ex. en god resurshushållning, genom att återvunnet material används, medföra större miljöpåverkande utsläpp än om "ny" råvara används. En avvägning måste alltid göras i det enskilda fallet av vad som ger den totalt sett bästa effekten med avseende på balkens mål. En sådan avvägning kan i vissa fall vara självklar medan det i andra fall aldrig går att veta att man nått det optimala resultatet. Detta hindrar inte att en sådan avvägning måste ske. Utgångspunkt skall tas i den kunskap som finns på området vid varje tid, i enlighet med 2 §.

När det gäller energi tar hushållningsprincipen sikte på såväl energiproduktion som energianvändning. Att spara på energin i samband med tillverkning av produkter är också som angetts en tillämpning av hushållningsprincipen. En form av hushållning är också att utnyttja energiinnehållet i avfall. I valet mellan återanvändning, återvinning, energiutvinning och deponering bör den metod prioriteras som ger bäst resultat från resurshushållningssynpunkt utan att andra viktiga miljöaspekter åsidosätts. Detta torde i de allra flesta fall innebära att återanvändning väljs före materialåtervinning och först därefter energiutvinning, vilket dock i sin tur vanligtvis bör vara att föredra framför deponering.

Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen har såvitt gäller råvaror och produkter på olika sätt ett nära samband med varandra. Beträffande båda kan de bästa effekterna nås om de iakttas redan vid konstruktion och tillverkning. Härigenom minskas behovet att förbruka ändliga naturresurser, så att dessa kan räcka även för kommande generationer. Inte minst viktigt är att avfallsmängderna kan minskas och därmed också omfattningen av deponier liksom belastningen av skadliga ämnen på mark och vatten.

Paragrafen har stöd även i EG-rätten. I IPPC-direktivet 96/61, som behandlas mera utförligt i avsnitt 4.14.2, 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 där är bl.a. 1. användning av avfallssnål teknik, 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.

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.

Paragrafen har ändrats bl.a. med anledning av *Lagrådets* förslag.

Begreppen kemiska produkter och biotekniska organismer definieras i 14 kap. 2 och 3 §§.

Denna paragraf ger uttryck för den s.k. produktvalsprincipen. Principen har behandlats i avsnitt 4.8.7.

Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte använda eller sälja kemiska produkter eller biotekniska organismer eller varor som har behandlats med sådana, om de kan ersättas med andra mindre farliga motsvarigheter eller om man kan undvika att använda dessa. Den riktar sig således mot alla som har för avsikt att använda eller sälja en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Lagrådet har anfört att förslaget innebär att produktvalsprincipen skall tillämpas så att bedömningen knyts till risker för hälsan eller miljön och alltså inte enbart till konstaterad farlighet. Bedömningen är avsedd att ske med beaktande av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper oavsett vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som vidtas för att förebygga skada eller olägenhet, varvid skall beaktas att bestämmelsens syfte naturligtvis är att förebygga risker för människors hälsa och miljön. Detta innebär också att vid jämförelsen av olika alternativa produkter är avsikten inte att de olika produkternas betydelse för hushållning och andra faktorer som i och för sig är av betydelse för en hållbar utveckling skall bedömas.

Till skillnad från gällande rätt framgår det uttryckligen av lagtexten att produktvalsprincipen gäller användning och försäljning i de fall ett alternativ som kan antas vara mindre farligt finns. En bedömning måste göras i varje enskilt fall. Förbud mot användning eller försäljning kan aldrig meddelas generellt för en produkt, organism eller vara med stöd av produktvalsprincipen. I detta sammanhang bör erinras om möjligheten att meddela särskilda föreskrifter, t.ex. förbud, i fråga om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och biotekniska organismer enligt 14 kap. 24 och 25 §§. Med hantering avses i detta sammanhang tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Generella förbud mot kemiska produkter som är så farliga att de inte under några förhållanden kan tillåtas, liksom förbud mot sådana produkter där likvärdiga ersättningar medför påtaglig fördel från miljösynpunkt, sker således inte med stöd av denna paragraf utan med stöd av 14 kap.

Produktvalsprincipen innebär att skadliga ämnen och beredningar, som i och för sig är tillåtna skall undvikas eller, om användaren ändå uppnår ändamålet med användningen, ersättas med sådana som är mindre riskabla eller helt ofarliga. Alla som använder en kemisk produkt eller bioteknisk organism skall bedöma om de kan nå samma resultat med en annan kemisk produkt eller bioteknisk organism som är mindre farlig eller helt ofarlig. Ofta är det betydligt lättare för den som saluhåller en sådan produkt eller organism än för köparen att avgöra om det finns mindre farliga alternativ för en särskild användning. Förutsättningen är då att försäljaren 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.

I vissa fall kan det vara avgörande för frågan om kemikalier måste användas, och i så fall vilka, vilken metod som väljs för en verksamhet. Enligt 3 § skall de försiktighetsmått som behövs vidtas. Val av process eller metod i övrigt är exempel på ett sådant försiktighetsmått. Det kan alltså, vid tillämpningen av 3 §, också komma i fråga att ersätta användningen av en kemisk produkt eller bioteknisk organism med en annan metod, som innebär att någon användning av kemiska produkter eller biotekniska organismer över huvud taget inte behövs, t.ex. kan rengöring med hjälp av kemiska produkter i vissa fall ersättas med mekanisk rengöring eller slipning.

Produktvalsprincipen skall tillämpas inte bara på kemiska produkter och biotekniska organismer, utan också på varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

Det bör observeras att paragrafen inte bara avser en yrkesmässig försäljning och användning, utan att regeln också omfattar en privatperson som vidtar en åtgärd. När en bilägare skall tvätta och rengöra sin bil och på bensinstationen skall köpa rengöringsmedel för detta, skall han välja ett medel som är så lite farligt för miljön som möjligt men ändå gör bilen ren. Medel som innehåller starka lösningsmedel kan vanligtvis ersättas med medel utan dessa lösningsmedel, men som fyller samma funktion och är biologiskt nedbrytbara. Ett riktigt val förutsätter att varorna märks på ett sådant sätt att användaren får en riktig information om varans egenskaper. Regler om detta finns i 14 kap.

Paragrafen kan tillämpas såväl då någon tidigare använt en produkt som då någon sådan användning inte förekommit tidigare. Tillämpningsområdet omfattar alltså både produktvals- och utbytesfrågor. Det bör vid produktvalet eller utbytet framgå att en fördel faktiskt vinnas genom att ett visst val eller utbyte görs. Vid denna bedömning skall försiktighetsprincipen tillämpas så att bedömningen knyts till risker, inte enbart till konstaterad farlighet.

Vid tillämpning av produktvalsprincipen skall, liksom vid tillämpningen av övriga hänsynsregler, skälighetsregeln i 7 § tillämpas. Den avvägning som, i enlighet med vad som utvecklas under avsnitt 4.8, alltid måste göras med hänsyn till vad som kan anses vara rimligt med avseende på vedertaget godtagbart beteende och andra intressen än miljöintressen, såsom personlig integritet och valfrihet, får särskild betydelse vid tillämpningen av produktvalsprincipen. Bestämmelsen skall tillämpas med avseende på om användaren är en enskild person eller ett företag. Produktvalsprincipen kan vid yrkesmässig verksamhet läggas till grund för villkor för verksamheten och på så sätt närmare preciseras i det enskilda fallet. Det kan vid tillämpning av produktvalsregeln i det enskilda fallet vara mycket svårt att bedöma nyttan av ett ändrat produktval eller produktbyte och följaktligen vara svårt att göra en skälighetsbedömning med hänsyn till kostnaden. Detta gäller t.ex. vid användning av kemiska produkter eller biotekniska organismer och varor om de negativa effekterna är summan av användningen i ett mycket stort antal verksamheter, vilket är en mycket vanlig situation. Därför räcker det ofta inte att en enskild verksamhetsutövare gör en skälighetsbedömning enbart med hänsyn till att effekterna av hans egen begränsade användning är små i förhållande

till kostnaderna för honom att ersätta en kemisk produkt eller bioteknisk organism eller vara.

Ingripanden med stöd av produktvalsprincipen får naturligtvis inte ske i strid mot Sveriges internationella åtaganden. Således kan produktvalsprincipen inte leda till att en tillsynsmyndighet ingriper mot sådan försäljning eller användning av produkter som sker i enlighet med t.ex. reglerna i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. som reglerar sådant som omfattas av EG:s byggproduktdirektiv.

Också produktvalsprincipen börjar få ett visst stöd i EG-rätten. Det gäller till att börja med IPPC-direktivet 96/61 där det anges att när bästa tillgängliga teknik skall fastställas skall särskilt beaktas bl.a. användning av ämnen som är mindre farliga. Vidare finns för närvarande ett utkast till EG-direktiv om utsläpp av organiska lösningsmedel från vissa processer och industriella anläggningar. Där föreslås 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.

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

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

Paragrafen har ändrats bl.a. med anledning av *Lagrådets* yttrande.

Vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken måste en avvägning göras med utgångspunkt i risken för skada eller olägenhet och en sådan skadas eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse. Sådana avvägningar sker även idag vid tillämpningen av miljölagstiftningen. Själva avvägningen sker med beaktande framför allt av å ena sidan i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader en sådan åtgärd medför. En skälighetsavvägning skall göras oavsett om hänsynsregeln innebär krav på visst material, viss teknik, särskilda åtgärder eller andra begränsningar. Frågor kring vad som skall ligga till grund för avvägningen behandlas också i avsnitt 4.8.

Kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna skall vara motiverad från miljösynpunkt. Detta innebär att proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder. Vad gäller bedömningen av vilken nytta en åtgärd medför från hälso- och miljösynpunkt är de miljömål som fastställs av statsmakterna av särskild betydelse. Av riksdagen antagna miljömål skall vara styrande vid bedömningen av ett försiktighetsmått eller en skyddsåtgärds nytta för människors hälsa och miljön. Det ankommer på verksam-

hetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande.

Genom reglerna om att åtgärder kan vidtas vid en annan verksamhet än den egna, se 16 kap. 8 §, öppnas nya möjligheter att vidta kostnadseffektiva åtgärder. Detta bör beaktas vid bedömningen av vilka krav som kan ställas på verksamhetsutövaren.

Vad gäller angelägenhetsgraden av att förebygga eller begränsa miljöpåverkan har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning, naturligtvis betydelse. Dessutom är graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos dem som utsätts för störningen faktorer som skall beaktas. Särskilda krav kan ställas t.ex. i ett redan mycket belastat område eller ett område som innehåller en mycket sällsynt växt- eller djurart. Vidare är det t.ex. mer angeläget att begränsa buller vid bostäder än i ett industriområde.

Om en verksamhet eller åtgärd har betydelse för totalförsvaret skall detta tillmätas betydelse vid avvägningen avseende vilka krav som kan ställas på att olägenheterna från verksamheten eller med anledning av åtgärden begränsas. Kraven får alltså inte ställas så högt att de mål som fastställts av statsmakterna för totalförsvaret äventyras.

Stoppregeln i 9 § anger alltid den lägsta nivån som kan krävas från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Det kan aldrig komma ifråga att jämka kraven på verksamheten så att denna nivå inte uppnås oavsett kostnaderna för de åtgärder som krävs för att klara miniminivån. Medför åtgärderna orimliga kostnader bör verksamheten inte vara tillåten.

På samma sätt anger meddelade miljökvalitetsnormer en miniminivå som måste beaktas vid tillämpningen av hänsynsreglerna, vilket framgår av paragrafens andra stycke. Sådana krav måste alltid ställas på en verksamhet att risk inte föreligger för att miljökvalitetsnormen inte uppfylls.

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 avhjälpas 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.

Paragrafen, som har ändrats bl.a. med anledning av *Lagrådets* yttrande, slår fast att om skada eller olägenhet för miljön har uppkommit är det den som har bedrivit den verksamhet eller vidtagit den åtgärd som orsakat skadan eller olägenheten som ansvarar för att skadan eller olägenheten avhjälpas. Ansvaret kvarstår till dess skadan eller olägenheten har avhjälpas. Detta innebär att den som har bedrivit en verksamhet har fortsatt ansvar även efter det att verksamheten har upphört eller överlåtits. Principen gäller även för den som vidtar en åtgärd som orsakar skada eller olägenhet även om detta inte sker i näringsverksamhet. Ansvarets omfattning regleras närmare i 10 kap.

Bestämmelsen innebär inte att det alltid är den som är ansvarig som skall vidta de faktiska åtgärderna för att avhjälpa den skada eller olägenhet som har uppkommit. I vissa fall kan det vara mer kostnadseffektivt

att någon annan utför dessa åtgärder. Det kan också vara fråga om åtgärder som endast får eller kan utföras av vissa personer. Ansvaret avser i dessa fall kostnaderna för avhjälpandet.

En vidareutveckling av principen, som i internationella sammanhang benämns polluter pays principle, finns i författningskommentarerna till 7 kap. 7 § och 16 kap. 9 § om kompensationsåtgärder, 31 kap. om vissa ersättningsregler, 32 kap. om vissa miljöskador samt 10 kap. om efterbehandling av förorenade områden. I den mån dessa bestämmelser avviker från nu behandlad paragraf gäller de särskilda bestämmelserna som också preciserar hur ansvaret skall fördelas där flera verksamhetsutövare finns.

Det är inte uteslutet att skadevällaren i vissa fall kan åläggas både ersättningsskyldighet och skyldighet att avhjälpa en skada. Så kan ju skadestånd åläggas för förfluten tid utan hinder av att en skyldighet uppkommer att undanröja en skada eller olägenhet för framtiden.

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 försämrats avsevärt.

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

Paragrafen innehåller en stoppregel som är generellt tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under balkens tillämpningsområde. Behovet av en sådan regel behandlas i avsnitt 4.8.10.

Genom bestämmelsen förbjuds verksamheter och åtgärder som riskerar att föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. I detta innefattas allt som faller under 1 kap. 1 § enligt vad som har utvecklats i kommentaren till den paragrafen. Inverkan på sådana faktorer som mark, vatten och luft samt den biologiska mångfalden skall alltså beaktas. Ett utarmande av råvaror eller andra resurser innebär också en sådan försämring av miljön som avses. Vad gäller skada på naturmiljön måste den nivå där stoppregeln träder in naturligtvis ligga över gränsen för anmälningsskyldighet för samråd. Enligt 12 kap. 6 § skall anmälan för samråd göras när en verksamhet som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt balken kommer att väsentligt ändra naturmiljön.

Stoppregeln gäller, liksom övriga hänsynsregler, vid både nyanläggning och befintliga verksamheter. Den skall iakttas av enskilda vid bedrivande av verksamhet eller då en åtgärd vidtas och av domstolar och andra myndigheter som skall meddela tillstånd, ompröva tillstånd och utöva tillsyn.

I paragrafen anges vissa skadenivåer. Redan risken för att dessa skador uppkommer är tillräcklig. Risken får dock inte vara försumbar utan skada eller olägenhet måste kunna förutses med viss sannolikhet. Under vissa

förhållanden behöver inte påverkan från den aktuella verksamheten eller åtgärden i och för sig vara särskilt stor. I ett hårt belastat eller särskilt känsligt område kan redan en ringa grad av påverkan få sådana konsekvenser som medför att verksamheten eller åtgärden inte är tillåten.

Skadenivåerna har absolut innebörd. Bedömningen av vilken skada som får accepteras påverkas alltså inte av verksamhetens betydelse.

Stoppregeln griper in när balkens övriga hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter och åtgärder. Detta innebär att bedömningen av om de oacceptabla skadenivåerna är överskridna skall ske med utgångspunkt i de förhållanden som råder sedan försiktighetsmått har vidtagits enligt balkens övriga bestämmelser. Då är av intresse bland annat att de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att motverka skada (3 §), att en lämplig plats skall väljas (4 §) samt att sådana kemiska produkter och biotekniska organismer inte får användas som kan ersättas med mindre farliga kemiska produkter och biotekniska organismer (6 §), allt i den utsträckning det inte kan anses orimligt (7 §).

Under stoppregeln faller både åtgärder som kan ha en bestående inverkan och sådana som har en tillfällig effekt.

Verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter skall beaktas. Det kan bli aktuellt att se på verksamheten som helhet och inte endast den del som för tillfället prövas. Om exempelvis tillståndsprövning sker av en vattenverksamhet bestående i byggande av en hamn skall vid bedömningen enligt paragrafen hänsyn tas även till kommande båttrafik, trots att denna inte utgör vattenverksamhet och därför inte omfattas av tillståndet. På samma sätt skall vid anläggande av vägar framtida biltrafik på vägen beaktas.

Bedömningen av om miljön försämras väsentligt kan växla med hänsyn till lokala förhållanden och utvecklingen av miljösituationen i stort. Detta utesluter naturligtvis inte att bedömningen skall göras efter objektiva grunder. Allmänt kan sägas att om en olägenhet är vanligt förekommande i landet under liknande förhållanden, så är den normalt inte av väsentlig betydelse.

Enligt första stycket kan verksamheten eller åtgärden tillåtas om särskilda skäl föreligger även om den angivna skadenivån har överskridits. Prövningsmyndigheten får inte själv tillåta verksamheten i sådana fall utan frågan skall underställas regeringen för avgörande. Enligt 19 kap 2 § och 21 kap. 7 § skall en tillståndsmyndighet som finner att förutsättningarna i första stycket föreligger överlämna frågan till regeringen för prövning.

Regeringen kan då sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta. Det skall kunna visas att verksamheten medför fördelar som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheterna. Exempel på verksamheter som kan aktualisera undantag från stoppregeln är anläggningar för behandling av farligt avfall, t.ex. omhändertagande av batterier innehållande bly, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen och vissa försvarsanläggningar.

I paragrafens andra stycke anges en skadenivå som innebär en större skada än vad som avses i första stycket. Det är där frågan om att ett stort

antal människor berörs eller en avsevärd försämring av miljön. I dessa fall är verksamheten eller åtgärden i princip otillåten men regeringen skall kunna meddela dispens, dock endast i undantagsfall. Detta utvecklas under 10 §.

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 hälsotillståndet.

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

Enligt 9 § andra stycket får en verksamhet inte bedrivas eller en åtgärd vidtas som medför risk för att levnadsförhållandena för ett stort antal människor väsentligt försämras eller en avsevärd försämring för miljön. Regeringen har dock möjlighet att i mycket speciella undantagsfall medge dispens från denna bestämmelse. Sådan dispens kan enbart komma ifråga för en verksamhet eller åtgärd som är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Med allmän synpunkt avses exempelvis sysselsättningen. Det måste finnas en klart visad övervikt på nyttosidan, dvs. fördelarna från allmän synpunkt måste klart överväga olägenheterna. Ju större skada en verksamhet eller åtgärd kan medföra desto mindre bör möjligheterna att tillåta den vara.

Inte ens regeringen kan dock tillåta en verksamhet eller åtgärd som kan försämra det allmänna hälsotillståndet. Med detta avses att människor på orten mer allmänt kan ta skada av föroreningar eller liknande störningar.

Om regeringen finner att en verksamhet skall tillåtas med stöd av paragrafens första stycke får särskilda villkor föreskrivas för att tillgodose allmänna intressen på samma sätt som vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. Sådana villkor behandlas närmare under 17 kap. 7 §.

För en verksamhet eller åtgärd som tillåts med stöd av paragrafen skall villkor för att begränsa olägenheterna så långt möjligt och rimligt föreskrivas i tillståndsbeslutet.

5.1.3 3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden

De grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 kap. skall främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Bestämmelserna skall tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt balken samt andra lagar och vid planläggning och prövning av lov enligt plan- och bygglagen enligt vad som anges i 1 kap. 2 §.

I hushållningsbestämmelserna anges vilka allmänna intressen som särskilt skall beaktas vid sådana avvägningar för att en god hushållning med mark- och vattenområden skall uppnås. De allmänna intressen som skall komma i förgrunden är sådana som har central betydelse för att trygga en

hållbar användning av naturresurserna i vårt land, bevara god natur- och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande.

Bestämmelserna i 3 kap. balken motsvarar bestämmelserna i 2 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Vad som anges i propositionen till den lagen, prop. 1985/86:3, gäller alltså. Bestämmelserna i den lagen baserades på riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen som riksdagen tidigare beslutat om och lagen ersatte samtliga dessa riktlinjer. Bestämmelserna är i första hand avvägningsregler för situationer då samhället har väsentliga intressen att bevaka från markpolitiska utgångspunkter. Syftet med bestämmelserna är att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför skall ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor skall avgöras. För att de allmänt hållna reglerna skall få avsedd verkan krävs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning. Den fysiska planering som bedrivs hos kommunerna i samarbete med statliga myndigheter skall ge underlag för tillämpningen av bestämmelserna. Länsstyrelserna har haft och bör alltså ha rollen som samordnare av statens intressen i frågor som rör användningen av mark- och vattenområden inom länet. Kunskapsmaterialet beträffande mark- och vattenfrågor av riksintresse har i allt väsentligt kommit till uttryck i den kommunala översiktsplaneringen och kommunernas fysiska planer kommer även i fortsättningen att vara en av de mest betydelsefulla källorna för att bedöma frågor om lämplig mark- och vattenanvändning i konkreta ärenden. Att sådant underlag skall tillhandahållas framgår av 6 kap. 11 och 12 §§.

Av den miljökonsekvensbeskrivning som enligt 6 kap. miljöbalken skall upprättas i tillståndsansökningar bör framgå hur reglerna i 3 och 4 kap. har tillämpats vid val av lokaliseringsalternativ och utformningsprinciper för verksamheten eller åtgärden. Att en lokalisering skall väljas som är lämplig med hänsyn till vad som anges i 3 och 4 kap. framgår av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 4 §.

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.

Landets mark- och vattenområden måste utnyttjas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt med hänsyn till olika möjliga användningssätt och över tiden. Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse till stöd för avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka berörda områden är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. En avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å den andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål. Beslut om ianspråktagande av områden innebär ofta att den tillämpande myndigheten måste göra avvägningar mellan olika, ofta motstående intressen. Som framgår av miljöbalkens

mål i 1 kap. 1 § andra stycket skall balkens bestämmelser tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används på ett sätt som tryggar en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter undersökas. Utgångspunkten för bedömningen bör vara balkens övergripande mål i 1 kap. 1 § första stycket att främja en hållbar utveckling.

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.

Bestämmelsen blir aktuell att tillämpa i ärenden som avser nyetablering av större anläggningar och andra ingrepp av betydande storlek som trafikleder, fritidsbebyggelse av större omfattning, industrianläggningar och motsvarande. Det gäller alltså sådana större anläggningar som medför begränsningar i handlingsfriheten för framtiden och som ger upphov till väsentliga störningar eller kan ha en betydande inverkan på landskapsbilden. När fråga uppstår om en eventuell exploatering av sådana mark- och vattenområden som avses i paragrafen, bör det noga övervägas om inte verksamheten hellre bör förläggas till ett sådant område som redan är påverkat av exploatering. I uttrycket "så långt möjligt", som används i flera paragrafer i kapitlet, ligger att den avvägning som skall göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen skall innefatta hänsynstagande till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t.ex. med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen skall vägas in. I uttrycket ligger dock också att enbart ekonomiska hänsynstaganden inte får äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning i enlighet med 1 § visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning. Med uttrycket "påtagligt kan påverka", vilket också används i flera paragrafer i kapitlet, utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta.

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

De mark- och vattenområden som skall ges ett skydd genom paragrafen är främst områden med instabila produktionsförhållanden och ogynnsamma återväxtförutsättningar, områden som inrymmer växt- och djurarter som är utrotningshotade samt områden i övrigt som är särskilt ömtåliga och som samtidigt inrymmer särskilda ekologiska värden, har

betydelse som genbank m.m. Ett viktigt syfte med bestämmelsen är att slå vakt om den biologiska mångfalden i naturen genom skydd av arter vilkas existens är hotade. Uttrycket "så långt möjligt" har behandlats i kommentaren till 2 §.

4 § Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningvärd 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.

Paragrafens första stycke har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Stycket, med lydelsen att jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse, lades till i paragrafen vid riksdagens behandling av förslaget till naturresurslag, (bet.1985/86:BoU3). Uttrycket näringar har nu utgått på förslag av Lagrådet, eftersom reglerna inte tar sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna. Riksdagen uttalade bl.a. att jordbruksmark och skogsmark inte borde ges ställning som riksintresse men betonade vikten av att kommunerna utformar sin fysiska planering så att tillbörlig hänsyn tas till jord- och skogsbruket. Med tillägget av första stycket ges grunden för att utifrån paragrafen hävda jord- och skogsbrukets berättigade intressen i en konkurrenssituation.

Paragrafens andra stycke innebär att brukningvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar som kan anordnas på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark. Det är endast väsentliga samhällsintressen som kan motivera avsteg från bestämmelsen och då endast under förutsättning att det aktuella exploateringsintresset inte kan tillgodoses på ett från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark.

I tredje stycket anges att skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk. Genom bestämmelsen skall slås vakt om skogsbrukets produktionsområden. Begreppen "så långt möjligt" och "påtagligt försvåra" behandlas under 2 §.

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.

Enligt första stycket skall mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Rennäring bedrivs från Tretriksröset i norr till Idre socken i Dalarnas län i

söder. När det gäller fiskenäringen kan åtskilliga vattenområden och vattendrag ha betydelse. För att förstå fiskets speciella planeringsförutsättningar måste man känna till de komplicerade biologiska system som reglerar arternas utbredning i ett vattenområde. Påverkan på en fiskart kan många gånger ge konsekvenser för andra fiskslag. Begreppet yrkesfiske får i detta sammanhang inte ges en för snäv innebörd. Det bör förutom heltidssysselsatta yrkesfiskare också omfattas andra för vilkas försörjning fisket har väsentlig betydelse. Med vattenbruk avses biologisk produktion i vattenområden i form bl.a. av odling av musslor och fisk. Begreppen "så långt möjligt" och "påtagligt försvåra" behandlas under 2 §. Paragrafens andra stycke behandlar det skydd som bör ges åt områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket. Åtgärder som skulle påtagligt försvåra näringarnas bedrivande får inte tillåtas inom dessa områden. Begreppet riksintresse behandlas i den allmänna motiveringen samt i kommentaren till 4 kap. 1 §.

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 naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Enligt första stycket skall 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 så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Det innebär att sådana åtgärder skall så långt möjligt undvikas som påtagligt skulle skada värden i sådan natur- och kulturmiljö som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om den en gång förstörs. I stycket har i förhållande till den hittillsvarande motsvarigheten i naturresurslagen, 2 kap. 6 §, på förslag av *Lagrådet* lagts till "samt fysisk miljö i övrigt" eftersom paragrafen även skyddar kulturmiljön dvs. framför allt den bebyggda miljön och landskapsbilden. Inom ett område av betydelse från naturvårdssynpunkt kan bevarandevärdet ligga i t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen. Bevarandevärdet hos ett område av intresse för friluftslivet kan hänga samman med goda möjligheter till bad, fritt strövande i obebyggda områden, goda förutsättningar för fritidsfiske, båtliv och camping, goda förutsättningar för vintersport o.d. Hos områden av betydelse för kulturmiljövården ligger bevarandevärdet ofta i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar. Ofta är bevarandevärdena gemensamma för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet. Att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas innebär att bestämmelsen även omfattar s.k. gröna bälten och

gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer. Begreppen "påtagligt skada" samt "så långt möjligt" behandlas under 2 §.

Enligt andra stycket skall områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket. Ett område kan vara av riksintresse för naturvården därför att det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper. Det kan vara av särskilt stort intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter. Bestämmelsen är vidare avsedd att skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia. När det gäller områden som är av riksintresse för friluftslivet spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgängligheten för allmänheten stor roll. Bestämmelsens motiv i övrigt finns förutom i prop. 1985/86:3 även i prop. 1994/95:230 s. 79 ff. samt s. 124 ff.

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.

Enligt första stycket skall mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa. Därmed avses sådana råvaruförekomster som finns i marken eller under sjö- och havsbotten, dvs. i huvudsak mineralråvaror. Växande skog omfattas sålunda inte. Det är självklart att sådana ämnen och material som finns i stora mängder och är vanligt förekommande i naturen inte behöver något särskilt skydd enligt paragrafen. Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet till framtida utvinning av sådana ämnen och material som bedöms som värdefulla från samhällsekonomiska utgångspunkter. För att markera detta har det föreskrivits att det skall vara fråga om värdefulla ämnen eller material. Utvinning av dessa ämnen är inte alltid omedelbart aktuell. Bestämmelsens utformning medför att de områden som omfattas i avvaktan på utvinning kan användas för ändamål som inte hindrar eller påtagligt försvårar en framtida utvinning. Bestämmelsen innebär dock inte något absolut skydd för de ifrågavarande områdena. I den mån områdena behöver användas för andra angelägna ändamål, som hindrar eller påtagligt försvårar framtida utvinning, måste en avvägning göras mellan de olika markanvändningskraven. Detta har markerats genom uttrycket "så långt möjligt" som tillsammans med "påtagligt försvåra" kommenteras under 2 §.

I andra stycket finns en bestämmelse till skydd för områden som inrymmer sådana fyndigheter av ämnen och material som är av riksintresse. Därmed avses främst fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse för landets försörjningsberedskap. Inom sådana områden med särskilt värdefulla resurser får kommunerna och de statliga myndigheterna inte planera för eller lämna tillstånd

till verksamheter som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av resurser.

Prop. 1997/98:45

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.

I paragrafen finns bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar som behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället. Det är här bl.a. fråga om att slå vakt om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar. Det kan gälla fysiska resurser som kan ha särskild betydelse för möjligheterna att lokalisera viss industri, t.ex. djuphamnsförutsättningar. När det gäller kommunikationer kan det t.ex. vara fråga om strategiskt viktiga passager förbi terränghinder av olika slag som kan ha stor betydelse för kommunikationernas funktion. Bestämmelserna i andra stycket innebär att staten ges möjlighet att se till att reservation av mark görs för ett visst ändamål men innebär inget slutligt ställningstagande från statens sida. Av detta följer inte heller automatiskt att kommunen tvingas godta ett visst företag på den aktuella platsen. Begreppen "så långt möjligt" och "påtagligt försvåra" behandlas under 2 §.

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.

Bestämmelsen innehåller regler till skydd för områden som har betydelse för totalförsvaret. Paragrafen motsvarar 2 kap. 9 § naturresurslagen. Bestämmelsens motiv finns i prop. 1985/86:3 s. 73 ff. samt s. 168 ff.

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.

Det kan naturligtvis uppkomma fall då två eller flera olika intressen, som enligt bestämmelserna i 5-8 §§ är av riksintresse, står emot varandra inom ett och samma område. Det kan då röra sig om intressen med olika tidsperspektiv. I ett sådant fall skall enligt första stycket första meningen den användningen ges företräde som på lämpligaste sätt främjar en hushållning med mark- och vattenområden i ett långsiktigt perspektiv. En sådan bedömning skall i enlighet med balkens mål innefatta ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. I första stycket har vidare föreskrivits att totalförsvarets intresse skall ges företräde om ett område eller en del av det behövs för en anläggning för totalförsvaret. Här avses områden som måste få disponeras av totalförsvaret om den fastlagda försvarsgraden för landet skall kunna upprätthållas.

Vid bedömningen av vilket riksintresse som har företräde har Sveriges internationella åtaganden betydelse. I 4 kap. finns särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet, vilka i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Bestämmelserna innebär för dessa områden att avvägningar om den inriktning av mark- och vattenanvändningen som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs redan i de olika paragraferna i 4 kap. I denna paragrafs andra stycke har därför föreskrivits att beslut med stöd av första stycket inte får strida mot dessa bestämmelser.

5.1.4 4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet

I 4 kap. anges geografiska områden som är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Syftet med bestämmelserna är att skydda dessa värden mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden. De geografiska bestämmelserna behandlar skärgårdarna och kustområdena från gränsen mot Norge till Forsmark, Höga kusten i Ångermanland, Norrbottens skärgård med angränsande kustområde, Öland och Gotland, hela fjällvärlden, älvar och älvsträckor som undantas från vattenkraftsutbyggnad och dessa älvars dalgångar samt vissa områden i övrigt som har särskilt stora värden för turism och friluftsliv.

Bestämmelserna skall tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt balken samt andra lagar enligt vad som anges i 1 kap. 2 §.

Bestämmelserna i 4 kap. balken motsvarar bestämmelserna i 3 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Bestämmelserna i NRL ersatte de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Vad som anges i propositionen till den lagen, prop. 1985/86:3, gäller alltså.

Av den miljökonsekvensbeskrivning som enligt 6 kap. miljöbalken skall upprättas i tillståndsansökningar bör framgå hur reglerna i 3 och 4 kap. har tillämpats vid val av lokaliseringsalternativ och utformningsprinciper för verksamheten eller åtgärden. Att en lokalisering skall väljas

som är lämplig med hänsyn till vad som anges i 3 och 4 kap. framgår av Prop. 1997/98:45 den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 4 §.

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.

I första stycket anges att de områden som anges i 2-7 §§ i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Det innebär bl.a. att staten med stöd av 12 kap. 1 § plan- och bygglagen kan ingripa mot sådana plan- och tillståndsbeslut enligt den lagen som innebär att riksintressen inte tillgodoses.

Dessa områden av riksintresse består bl.a. av kust- och fjällområden samt vissa älvar och vattendrag och urvalet baseras på den process av kunskapsinsamling, programarbete och planeringsåtgärder som vidtagits inom ramen för den fysiska riksplaneringen som pågått allt sedan slutet av 1960-talet. I första stycket har vidare angetts att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2-7 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Denna bestämmelse till skydd för områdenas natur- och kulturvärden innebär i likhet med övriga bestämmelser i 4 kap. att en vägning redan är gjord och att således natur- och kulturvärdena skall ges företräde i konkurrenssituationer. Med uttrycket "påtagligt skadar" avses sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på detta. Det bör därvid betonas att bedömningen bör utgå från de samlade natur- och kulturvärdena i hela det geografiska området. Enligt andra stycket skall bestämmelserna i första stycket och 2-6 §§ inte hindra 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. Med utveckling av befintliga tätorter avses förändringar av bebyggelse och anläggningar som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling, förändringar i bostadsstandarden, behovet av trafikleder, grönområden, service, sysselsättning etc. Med utveckling av lokalt näringsliv avses en tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av nya verksamheter i en omfattning som innebär att det finns tillräckliga sysselsättningstillfällen för befolkningen. Vid de bedömningar som görs när bestämmelsen till-

lämpas bör man också ta i beaktande den befintliga näringslivsstrukturen, tätortsstorleken etc. Beträffande anläggningar som behövs för totalförsvaret avses nödvändiga anläggningar för vårt lands gränsförsvaret samt annan försvarsverksamhet där alternativ lokalisering inte kan väljas. Undantaget för utvinning av fyndigheter avser endast sådana ämnen och material som är av riksintresse och i dessa fall krävs särskilda skäl. Undantagen omfattar som framgår endast 2-6 §§, bestämmelsen i 7 § om nationalstadspark omfattas inte av undantagen.

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 Orsasjön 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 Trerikersröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

I paragrafen anges områden inom vilka turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Broffjorden, 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.

Syftet med bestämmelsen som omfattar de obrutna kustområdena och Öland är att områdenas karaktär skall bevaras. Därför får enligt paragrafen inte sådana industriella och liknande anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1–11 och 17, dvs. sådana anläggningar som tidigare har angetts i 4 kap. 1 § första stycket naturresurslagen, komma till stånd inom dessa områden.

4 § Inom kustområdena och skärgårdarna från Broffjorden 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.

Enligt första stycket får inom de kustområden och skärgårdar som anges där fritidsbebyggelse endast tillåtas i form av kompletteringar av befintlig bebyggelse. Med kompletteringar avses sådana tillskott till en befintlig bebyggelsegrupp, som innebär att det av fritidsbebyggelse ianspråktagna området inte ökar nämnvärt i omfattning. Vidare avses tillskott som innebär en naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde. Även fritidsbebyggelse genom förtätning inom befintliga bebyggelseområden torde normalt kunna ske. Om det finns särskilda skäl får dock enligt första stycket andra meningen annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna. Med särskilda skäl avses bl.a. att bebyggelsen ingår som ett led i att förbättra områdenas attraktivitet för turism och friluftsliv. Som exempel kan nämnas stugbyar för uthyrning, vandrarhem och enkla campingstugor. Enligt paragrafens andra stycke får inom områden som avses i första stycket anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1–7 och 10–11 komma till stånd endast på platser där sådana anläggningar redan finns.

5 § *Inom fjällområdena Långfjället–Rogen, Sylarna–Helags, Skäckerfjällen, 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 rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.*

Enligt paragrafen får inom angivna fjällområden bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas. Bestämmelsen innebär att mark- och vattenresurserna inom dessa områden, de obrutna fjällområdena, skall användas på ett sådant sätt att områdenas karaktär bevaras. Det grundläggande i avgränsningen av de obrutna fjällområdena är att områdena i princip saknar vägar och järnvägar. För att bevara orördheten bör huvudprincipen vara att nya vägar och järnvägar inte får anläggas. Undantag som kan bli aktuella är exempelvis vägar som behövs för enstaka fastigheter eller för rennäringen. Bebyggelse får endast komma i fråga för de ändamål som anges i paragrafen. Inte heller vattenkraftsutbyggnad kan tillåtas om områdenas obrutna karaktär inte kan bevaras.

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>I Dalälven</i>	<i>Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Österdalälven uppströms Trängslet</i>
<i>I Ljusnan</i>	<i>Voxnan uppströms Vallhaga</i>
<i>I Ljungan</i>	<i>Ljungan uppströms Storsjön samt Gimån uppströms Holmsjön</i>
<i>I Indalsälven</i>	<i>Åreälven, Ammerån, Storån–Dammån samt Härkan</i>
<i>I Ångermanälven</i>	<i>Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån–Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn samt Vojmån uppströms Vojmsjön</i>
<i>Vapstälven</i>	
<i>Moälven</i>	
<i>Lögdeälven</i>	
<i>Öreälven</i>	
<i>I Umeälven</i>	<i>Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken</i>
<i>Sävarån</i>	

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 riksgränsen till Norge

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

Långan 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.

Enligt paragrafen råder förbud mot vattenkraftsutbyggnad i vissa älvar samt deras vattenområden och älvsträckor. Utbyggnadsförbudet gäller även bi- och källflöden till de älvar och älvsträckor som anges i första stycket.

Antalet skyddade älvar och älvsträckor i paragrafen, som motsvarar 3 kap. 6 § naturresurslagen, har utökats ett flertal gånger, senast 1993. Då infördes dessutom för de fyra största outbyggda älvarna benämningen nationalälvar (prop. 1992/93:80, bet. 1992/93:BoU7, rskr. 1992/93:214). Det innebar ingen saklig ändring av skyddet av dessa men de gavs därmed av riksdag och regeringen en särskild plats bland de skyddade älvarna.

I andra stycket anges de älvsträckor i vissa älvar som inte får byggas ut för vattenkraftsändamål. Detta förbud omfattar dock endast de angivna älvsträckorna, inte bi- och källflöden. De typer av åtgärder som omfattas av utbyggnadsförbudet är vattenkraftverk samt vattenreglering och vattenöverledning för kraftändamål. Det innebär att vattenregleringar och vattenöverledningar för annat än kraftändamål och annan vattenverksamhet, t.ex. dikningsföretag och vattenuttag för jordbruksändamål och för industriändamål inte omfattas av förbudet. För sådan vattenverksamhet

krävs dock tillstånd enligt 11 kap. Där anges också vad som avses med vattenverksamhet, vattenreglering och vattenöverledning.

Enligt tredje stycket gäller första och andra styckena inte vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan. Det innebär att tillstånd enligt denna undantagsbestämmelse bör kunna lämnas för smärre åtgärder som hänför sig till en redan företagen utbyggnad, t.ex. ersättningsbyggnader till ett befintligt kraftverk och ombyggnader eller effektiviseringar, under förutsättning att inverkan på naturmiljön inte ökar i nämnvärd omfattning. Utformningen av tredje stycket hindrar i och för sig inte att medgivande lämnas även till nya vattenkraftsprojekt. Det torde emellertid vara utomordentligt få helt nya projekt som har endast obetydlig miljöpåverkan. Av 17 kap. 3 § första stycket 3 framgår att regeringen kan förbehålla sig att tillåtlighetspröva vattenverksamhet enligt detta stycke i enskilda fall.

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.

I första stycket anges att området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården är nationalstadspark.

I andra stycket anges det skydd som skall gälla för nationalstadsparker. Ny bebyggelse och nya anläggningar får 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. Det innebär att ny mark som inte omfattas av tidigare exploateringar inte får tas i anspråk för bebyggelse och nya anläggningar. Bestämmelsen utgör således inte något hinder mot pågående markanvändning i sådana delar av en nationalstadspark som redan är tagna i anspråk för bebyggelse och anläggningar. Bestämmelsen innebär en skärpning av bestämmelsen i 1 § beträffande skyddet av det historiska landskapets natur- och kulturvärden genom att skaderekvisitet ändrats från påtagligt skada till enbart skada. Med skada avses i denna paragraf en negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena.

Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1994/95:3 och bet. 1994/95: BoU6.

5.1.5 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.

Miljökvalitetsnormer skall fastställas genom föreskrifter av regeringen. Sådana föreskrifter skall meddelas i de fall det finns skäl att fastställa lägsta godtagbara miljökvalitet. Miljökvalitetsnormer får avse den miljömässiga kvaliteten hos alla former av recipienter. Detta sammanfattas i paragrafen med uttrycket mark, vatten, luft och miljön i övrigt. Det kan finnas skäl att fastställa miljökvalitetsmål även då det inte finns förutsättningar för att meddela en miljökvalitetsnorm. Detta bör då emellertid ske i form av riktlinjer och bör inte regleras inom ramen för tillämpningen av miljökvalitetsnormer. Det finns redan i dag ett stort antal sådana riktlinjer framtagna.

En miljökvalitetsnorm skall avse ett visst geografiskt område. Dessa områden kan vara av olika storlek. En norm kan omfatta en eller flera sjöar eller andra vattendrag, en del av en kommun eller hela kommunen, flera kommuner, ett eller flera län eller hela landet. Normerna kan även omfatta vissa typer av områden.

Regeringen skall utfärda miljökvalitetsnormerna. I de fall införandet av en miljökvalitetsnorm är föranledd direkt av EG-direktiv får regeringen överlåta detta till en förvaltningsmyndighet, om avsikten är att den beslutade normen skall gälla i Sverige med motsvarande värden som rättsakten från EU. Naturvårdsverket har redan i dag enligt hälsoskyddsförordningen (1983:616) sådana bemyndiganden av regeringen. Dessa bemyndiganden är till att börja med 9 b § förordningen att utfärda föreskrifter enligt 14 a § hälsoskyddslagen om gränsvärden för luftföroreningar när det behövs till följd av EU-medlemskapet. Verket har med stöd av det 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. Vidare får verket enligt 9 c § förordningen meddela föreskrifter om vattnets beskaffenhet i vissa badanläggningar och strandbad enligt 8 § hälsoskyddslagen. Verket har utfärdat sådana föreskrifter beträffande strandbadvatten i SNFS 1996:6.

Godtagbar miljökvalitet skall fastställas enbart utifrån kunskaper om vad människan och naturen tål utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden. Därmed ges en klar information om de faktiska miljöriskerna och det skapas incitament för ett fortsatt miljöförbättringsarbete i Sverige. Tekniska och ekonomiska förhållanden kan däremot ha betydelse för vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av miljökvalitetsnormen då dessa åtgärder bör vara så kostnadseffektiva som möjligt.

Miljökvalitetsnormer bör kunna användas dels för att komma till rätta med rådande miljöproblem, dels för att undvika framtida. Det saknas dock 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. Miljökvali-

tetsnormer skall alltid meddelas om det krävs för att Sveriges internationella förpliktelser skall uppfyllas. Utgångspunkten för föreskrifterna bör vara det miljötillstånd som eftersträvas och som har ställts upp t.ex. av riksdagen eller inom EU. I inledningen till författningskommentaren har angetts att regeringen under våren 1998 avser att till riksdagen överlämna en proposition med förslag till konkreta miljömål. Miljökvalitetsnormer bör kunna bli ett viktigt instrument att använda för att förverkliga sådana miljömål.

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 miljön 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.

Enligt paragrafens första stycke skall miljökvalitetsnormer 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. Föroreningsnivåer eller störningsnivåer kommer i många fall att anges som gränsvärden eller tröskelvärden. Hur sådana definieras inom EU beträffande luftkvalitet framgår av artikel 3 i ramdirektivet 96/62/EG.

Miljökvalitetsnormer skall grunda sig på vetenskapliga kriterier och vara effektrelaterade. När det bestäms vilka normer som bör tas fram kan olika urvalskriterier användas. Ett kriterium är påverkan på människors hälsa och välbefinnande. Ett annat är risken för miljöskador. Att det för människor räcker med olägenheter av betydelse medan det för miljön och naturen krävs påtagliga olägenheter innebär att det krävs lägre föroreningsnivåer eller störningsnivåer för människor än för miljön och naturen. När miljökvalitetsnormer fastställs skall beaktas vad den känsligaste delen av befolkningen samt de mest känsliga ekosystemen kan utsättas för. Ofta torde normerna komma att fastställas på grundval av internationellt samarbete.

Med miljökvalitet avses här en beskrivning av ett miljötillstånd med avseende på förekomst av föroreningar och vissa andra störningar. Vil-

ken tillförsel till mark, vatten, luft eller miljön i övrigt av miljöpåverkande ämnen, produkter eller andra störningar under viss tid som kan godtas är således inte något direkt uttryck för det som här avses med miljö kvalitet.

Miljö kvalitetsnormer skall enligt paragrafens andra stycke p. 1 ange högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer som inte får över- eller underskridas efter en viss tidpunkt. Det kan exempelvis vara halten av vissa tungmetaller såsom bly, kadmium eller kvicksilver. Det kan också vara halten av svavel- och kvävedioxid, syrehalten eller pH-värdet. När det gäller luftföroreningar måste dock normen av praktiska skäl ha ett sådant innehåll att den beträffande en högsta halt får överskridas en viss procent av tiden eftersom det är svårt att mättekniskt få fram de högsta värdena, s.k. korttidsvärden. Kemiska produkter och biotekniska organismer behandlas närmare i 13 och 14 kap. I 14 kap. 2 § anges att med kemiska produkter avses kemiska ämnen och beredningar av kemiska ämnen och i 14 kap. 3 § framgår vad som avses med en bioteknisk organism.

En norm kan enligt paragrafens andra stycke p. 2 även ange högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning. Detta kan exempelvis gälla högsta godtagbara nivå av strålning från radon.

En miljö kvalitetsnorm kan vidare enligt p. 3 gälla högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i ett vattensystem, vattendrag, grundvatten eller del av ett sådant som inte får överskridas eller underskridas. Avsikten med sådana kvalitetsnormer är i första hand att skydda naturmiljön från skador till följd av ytvattentäkter för bevattning.

Enligt paragrafens tredje stycke kan miljö kvalitetsnormer även ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön. Exempelvis kan förekomsten av alger i insjöar eller kustvatten utnyttjas som mått på vattnets näringstillstånd. Förekomsten av hälsofarliga mikroorganismer i yt- och grundvatten är ett annat exempel.

Det skall i en miljö kvalitetsnorm anges en viss tidpunkt efter vilken en högsta eller lägsta förekomst av någon parameter inte får överskridas eller underskridas, dvs. när normen skall vara uppnådd. Detsamma gäller för högsta störningsnivå som inte får överskridas. Det är dock viktigt att betona att en miljö kvalitetsnorm inte ger någon rätt att förorena eller störa upp eller ner till den angivna normen, utan enbart innebär ett förbud mot att förorena eller störa utöver normen. För utsläpp som inte innebär att normen överträds gäller givetvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

Om en miljö kvalitetsnorm när den införs överträds på grund av utsläpp från befintliga verksamheter behövs det rimlig tid för att genomföra sådana åtgärder att den godtagbara miljö kvaliteten kan uppnås, vilket bör tas hänsyn till när tidpunkten fastställs.

En miljö kvalitet kan uttryckas med såväl ord som siffervärden. Att i författningstext i det konkreta fallet ange gränser för miljö kvalitet i ord torde dock knappast vara möjligt. En tillräcklig stringens torde i allmänhet endast kunna uppnås genom siffervärden. En användning av siffervärden för miljö kvalitet förutsätter emellertid att det finns klart definie-

rade mätmetoder och mätparametrar. Det medför svårigheter att bedöma vilka mätparametrar som kan anses vara relevanta för miljökvaliteten, eftersom ett ekosystem består av både levande och icke levande materia, det vill säga organismer som samspelar med varandra och en omgivning bestående av kemiska substanser och mineral. Systemet är inte statistiskt utan förändras ständigt bl.a. på grund av mänsklig påverkan.

Erfarenheten visar att med ledning av befintlig vetenskaplig kunskap kan vissa gränsvärden sättas upp för vad människan eller miljön tål utan olägenhet. Vidare kan nämnas att Naturvårdsverket arbetar med att utveckla mätbara parametrar för olika ekosystem i syfte att ännu bättre kunna fastställa godtagbar miljökvalitet.

Det finns stora skillnader mellan olika markområden och mellan olika vattenområden i fråga om bl.a. växt- och djurliv. Detta hänger samman med det geografiska läget, berggrunden, naturligt åldrande m.m. Följaktligen finns det väsentliga skillnader i vad som kan anses vara godtagbar miljökvalitet mellan olika områden. Miljökvalitetsnormer kopplade till naturen behöver därför anpassas till områdenas naturgivna förutsättningar.

Miljökvalitetsnormer skall alltså ange vad som från vetenskaplig synpunkt kan anses vara godtagbar miljökvalitet. De skall normalt inte avspegla något naturligt tillstånd, utan endast i de fall detta är motiverat, eftersom vissa ämnen är helt naturfrämmande. Kunskapsutvecklingen inom dessa områden, bl.a. inom EU och Världshälsoorganisationen, WHO, måste noggrant följas.

Av paragrafens fjärde stycke framgår att när behov föreligger skall miljökvalitetsnormer omprövas.

Exempel på kvalitetsnormer finns i ett flertal EG-direktiv. Dessa är beträffande luftkvalitet direktiv (80/779/EEG) om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar, ändrat genom direktiv (89/427/EEG), direktiv (82/884/EEG) om gränsvärde för bly i luften och direktiv (85/203/EEG) om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid. I alla dessa anges gränsvärden som inte får överskridas. Enligt ett nytt direktiv (96/62/EG) om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten skall nya gränsvärden och tröskelvärden för luft fastställas för ett antal föroreningar, bl.a. för de ämnen som omfattas av de tre här tidigare nämnda direktiven.

Direktiv för kvalitetskrav beträffande vatten är direktiv (75/440/EEG) om den kvalitet som krävs på ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna, direktiv (80/778/EEG) om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten, direktiv (76/160/EEG) om kvaliteten på badvatten, direktiv (78/659/EEG) om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden samt direktiv (79/923/EEG) om kvalitetskrav på skaldjursvatten. Vidare bör nämnas direktiv (91/676/EEG) om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket. I vissa av dessa vattenvårdsdirektiv anges de högsta koncentrationerna som får finnas av vissa ämnen, t.ex. kvicksilver, kadmium och hexaklorcyklohexan i olika typer av vattenområden, såsom insjöar, vattendrag och flodmynningar. Enligt badvattendirektivet 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. När det gäller vattenkvalitet har kommissionen lämnat ett förslag till ramdirektiv för vattenresurser som skall ersätta flera av de angivna vattendirektiven. Detta kommenteras närmare under 8 §.

Hur miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnormer.

Miljö kvalitetsnormerna är tillämpliga inom hela det område som omfattas av miljö balkens bestämmelser för att enhetliga regler som skapar förutsättningar för likformiga beslut skall kunna uppnås.

Som framgår av paragrafen skall myndigheterna och kommunerna i sin verksamhet säkerställa att de miljö kvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § skall uppfyllas så snart som möjligt och senast vid den tidpunkt som föreskrivits.

Enligt första stycket skall myndigheter och kommuner säkerställa detta vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden samt vid tillsyn. Vidare kan normerna läggas till grund för andra föreskrifter. Genom att någon eller några av de angivna åtgärderna vidtas får miljö kvalitetsnormerna, om än indirekt, också en styrande verkan för enskilda verksamhetsutövare.

Enligt paragrafens andra stycke skall kommuner och myndigheter iaktta normerna även när de planerar och planlägger. Det innebär att planering och planläggning skall göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas. Med planering och planläggning avses detsamma som i plan- och bygglagen. I översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser bör framgå hur miljö kvalitetsnormer kan uppfyllas.

4 § Verksamhet skall bedrivas så att miljö kvalitetsnormer inte överträds.

Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm 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 miljö kvalitetsnorm överträds, finns i 24 kap. 5 § 2.

Som framgått redan av 3 § får miljö kvalitetsnormerna betydelse för all berörd verksamhet, både befintlig och nyttillkommande. I denna paragrafs första stycke anges att verksamhet skall bedrivas så att miljö kvali-

tetsnormer inte överträds. I de fall överskridandet av föreskriven lägsta godtagbara miljö kvalitet orsakas av en enskild verksamhet skall tillsynsmyndigheterna ingripa och föreskriva åtgärder eller andra försiktighetsmått vid anläggningen. Om det är en verksamhet som har tillstånd och sådana åtgärder och försiktighetsmått inte ryms inom villkoren, finns möjlighet att inom ramen för prövningssystemet ompröva tillstånd och villkor om en norm överträds vilket framgår av 24 kap. 5 § 2. Enligt den paragrafen får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelser om tillåten produktionsmängd och annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana för en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Beror överskridandet på föroreningar eller störningar från verksamheter utanför det av normen reglerade geografiska området kan åtgärder i stället sättas in utanför detta område.

De skyddsåtgärder och försiktighetsmått som då skall föreskrivas regleras bl.a. i hänsynsreglerna i balken varvid miljö kvalitetsnormerna visar vilken miljö kvalitet som behöver uppnås vid tillämpningen av hänsynsreglerna. Som framgår av 2 kap. 7 § andra stycket får den skälighetsavvägning som skall göras enligt den paragrafen inte medföra att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts.

Miljö kvalitetsnormerna kan också ligga till grund för generella föreskrifter. När generella föreskrifter skall meddelas kan det vara lämpligt att förklara det berörda området som miljöskyddsområde. Sådana områden regleras i 7 kap. 19 och 20 §§.

Om en norm överträds i ett område där det är en allvarlig föroreningssituation finns möjligheter för regeringen att förbjuda utsläpp enligt 9 kap. 4 §. Sådana förbud utgör omprövningsgrund enligt 24 kap. 5 § 9. Ett tillstånd hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att omedelbart meddela sådana brådskande förelägganden som är nödvändiga för att undvika ohälsa eller att allvarlig skada på miljön uppkommer vilket framgår av 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Inom ramen för de försiktighetsmått som kan åläggas varje enskild verksamhetsutövare bör strävan vara att fördela bördorna så att de mest kostnadseffektiva lösningarna uppnås. Skulle det visa sig att en miljö kvalitetsnorm får orimliga konsekvenser i ett enskilt ärende får åtgärdsprogrammet anpassas efter den nya situationen.

Det bör vara möjligt och även lämpligt att ompröva tillståndsvillkoren för flera verksamheter i ett sammanhang genom 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. En typ av gruppövning bör även göras utan begäran genom att tillståndsmyndigheten beslutar om gemensam handläggning av skilda ärenden när den anser att det behövs för att kunna göra en rättvis fördelning av utsläppsminskningarna. Det bör även vara möjligt att i ett åtgärdsprogram enligt 5 § ange att framställan skall göra om att ansökningar om omprövning skall handläggas gemensamt.

Gemensam prövning kan också vara lämplig när större miljövinster kan uppnås genom gemensamma lösningar än vad som kan uppnås genom åtgärder vid de enskilda anläggningarna. Gemensamma villkor kan då bestämmas för de verksamheter som omfattas av prövningen. I vissa fall kan det vara mer kostnadseffektivt för en verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att reducera miljöpåverkan vid en annan verksamhet än den egna. Grupprövning är i första hand lämpligt om de samlade utsläppen av ett ämne inom ett område behöver minskas, men det saknar betydelse från miljösynpunkt var utsläppsminskningen sker. Bestämmelser om sådan omprövning finns i 16 kap. 8 § samt 24 kap. 6 §.

I paragrafen har även tagits in en hänvisning till bestämmelserna i 16 kap. 5 § om att tillstånd inte får beviljas för en ny verksamhet som medverkar till att en norm överträds. I fråga om nytillkommande verksamhet som skall tillståndsprövas kan två situationer tänkas uppkomma då miljö kvalitetsnormer kan utgöra hinder för etablering. Dels kan den planerade verksamheten i sig leda till att en miljö kvalitetsnorm överträds, dels kan verksamheten bli lokaliserad till ett område där en miljö kvalitetsnorm redan överträds och där etableringen inte ryms inom åtgärdsprogrammet för att nå den godtagbara miljö kvaliteten. I det första fallet bör den planerade verksamheten inte få komma till stånd om inte utrymme för den skapas genom att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån, så att normen inte överträds. I det andra 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. Som framgår av 16 kap. 5 § måste i dessa fall olägenheterna från annan verksamhet minska så pass 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 s.k. grupprövning enligt 16 kap. 8 §. 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 miljö kvalitetsnormen inte längre utgör hinder för att den nya verksamheten skall kunna etableras.

Åtgärdsprogram

5 § Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm 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 miljö kvalitetsnorm 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.

gärdsprogram 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.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

Enligt paragrafens första stycket skall ett åtgärdsprogram 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 när den utfärdar föreskrifter om miljökvalitetsnormer 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 rättsakt från EU. Enligt flera av de direktiv som angetts i kommentaren till 2 § finns krav på att åtgärdsprogram skall upprättas. I de fall en myndighet med stöd av 1 § andra stycket får rätt att meddela en miljökvalitetsnorm som följer av en rättsakt från EU kan det vara lämpligt att den myndigheten får rätt att besluta även om åtgärdsprogram som kan krävas enligt samma rättsakt.

Det får inte råda någon tveksamhet om vilken eller vilka kommuner eller statliga myndigheter som skall upprätta ett program. Ett exempel kan vara att regeringen meddelar miljökvalitetsnormer för vissa vattendrag eller vattenområden. Regeringen kan då uppdra åt t.ex. Naturvårdsverket eller berörda länsstyrelser eller kommuner att besluta om åtgärdsprogram. Om det finns behov kan flera ges i uppdrag att upprätta åtgärdsprogram avseende sina ansvarsområden.

Så länge en miljökvalitetsnorm endast omfattar en kommun bör det i första hand vara en angelägenhet för kommunen i fråga att ta ställning till hur genomförandet skall ske och vilket åtgärdsprogram som bör tas fram i anledning av regeringens beslut. I de fall normen föranleder åtgärder avseende flera slags föroreningskällor, t.ex. vägar och miljöfarlig verksamhet såsom industrier och jordbruk, är ett skäl för att upprätta ett åtgärdsprogram att samordna nödvändiga åtgärder så att största möjliga effekt uppnås. Innan en kommun upprättar ett åtgärdsprogram skall den alltid samråda med andra myndigheter som berörs, vilket framgår av paragrafens tredje stycke. Ett åtgärdsprogram torde i de flesta fall innefatta åtgärder som också annan myndighet än kommunen skall vidta. Detta gäller framför allt länsstyrelsen, men i många fall kan även andra åtgärder behövas. Det kan exempelvis gälla frågan om omprövning av tillståndsvillkor vilket enligt balken skall göras framställan om av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen. Det kan också gälla krav om föreskrifter för jordbruket om odling eller begränsning av antalet djur. Samråd bör även ske med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning, t.ex. industrier vars tillstånd skall omprövas. Ett åtgärdsprogram för kommunen skall beslutas av kommunfullmäktige.

Om en miljö kvalitetsnorm berör flera kommuner inom ett län måste genomförandet samordnas. Därför bör länsstyrelsen vanligtvis åläggas skyldighet att upprätta åtgärdsprogrammet, om det är fråga om flera kommuner i samma län. Det sagda utesluter inte att det i vissa fall kan vara lämpligt att de kommuner, två eller flera, som normen omfattar upprättar programmet i mellankommunal samverkan. Som *Lagrådet* påpekat kan det vara lämpligt att, för de fall då ett regionplaneringsorgan eller något annat kommunalförbund med likartade uppgifter redan har inrättats, öppna möjlighet att anförtro även upprättandet av åtgärdsprogram åt ett sådant organ. Därför har, i enlighet med Lagrådets förslag, ett sista stycke lagts till i paragrafen med innebörd att med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund. Länsstyrelsen bör dock alltid vara den som upprättar åtgärdsprogrammet i de fall där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller annan verksamhet inom försvaret berörs. Innan länsstyrelsen beslutar om ett åtgärdsprogram skall den givetvis också i enlighet med tredje stycket först samråda med andra berörda myndigheter och kommuner. Detta följer också redan av verksförordningen (1995:1322). Även länsstyrelsen skall samråda med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning, t.ex. industrier vars tillstånd skall omprövas.

Omfattar miljö kvalitetsnormen flera län, bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta åtgärdsprogrammet. Regeringen kan då bestämma att programmet skall upprättas gemensamt av flera länsstyrelser i samarbete. I de fall störningskällor som ligger utanför det geografiska område som miljö kvalitetsnormen avser har betydelse för möjligheten att uppfylla normen, bör det också ankomma på regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att upprätta ett åtgärdsprogram. Detta bör omfatta hela det område där störningskällorna finns. Avgörande för vem som skall upprätta åtgärdsprogrammet bör då vara det geografiska område inom vilket utsläppskällorna finns. Även i dessa fall gäller samrådsskyldigheten enligt tredje stycket för den myndighet som skall upprätta programmet.

Av paragrafens fjärde stycke framgår att åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

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 miljö kvalitetsnorm som skall uppfyllas,*
- 2. de åtgärder som skall vidtas för att miljö kvalitetsnormen 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.

I första stycket klargörs att ett åtgärdsprogram kan omfatta alla typer av verksamhet som påverkar de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som

kvalitetsnormer avser. Detta gäller oavsett om verksamheten är tillståndspliktig.

I ett åtgärdsprogram skall anges den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas samt i vilket område den har överträts och för vilket område åtgärdsprogrammet gäller. Vidare skall anges vilka åtgärder som skall vidtas för att normen skall vara uppfylld senast den tidpunkt som avses i 2 § andra stycket. Det kan exempelvis vara utsläppsminskningar. Åtgärdsprogrammet skall då klarlägga vilka möjligheter som finns att med tekniska eller andra lösningar och inom rimliga ekonomiska ramar pressa ner de lokala utsläppen så att godtagbar miljö kvalitet erhålls. Det innebär att programmet även bör innehålla uppgift om de källor som bidrar till att normen överträds, i vart fall de källor som i betydande omfattning bidrar. Då bör i den utsträckning det är möjligt även beräknas vad varje sådan huvudsakliga källa bidrar med. Vid fördelning av åtgärder skall hänsyn tas till olika föroreningskällors belastningsdel. Vidare bör anges hur mycket den totala belastningen måste minska för att normen skall uppnås. Även fördelningen av åtgärder mellan befintlig verksamhet med tillstånd och befintlig verksamhet utan tillstånd samt mellan myndigheter bör anges. Fördelningen bör göras på ett kostnadseffektivt sätt och kostnaderna för att genomföra åtgärderna bör också anges.

Även vilka myndigheter och kommuner som skall se till att åtgärderna vidtas och när de skall vara genomförda skall anges. Både ekonomiska och administrativa styrmedel kan tas upp i åtgärdsprogrammet. I de fall föroreningar från andra länder påverkar möjligheten att uppfylla en miljö kvalitetsnorm kan åtgärderna bestå av internationella kontakter och förhandlingar. Genomförandet av åtgärdsprogrammet måste i vissa fall få sträcka sig över längre tidsperioder.

Av paragrafens andra stycke framgår att ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov av den myndighet som har beslutat om programmet. Detta bör dock alltid göras minst vart femte år, om behov inte har visat sig finnas tidigare.

Enligt nuvarande regler i miljöskyddslagen kan krav på skyddsåtgärder riktas mot den som utövar miljöfarlig verksamhet. Vanligtvis omfattar kraven på skyddsåtgärder själva föroreningskällan, dvs. den miljöfarliga verksamhet som förorsakar olägenheterna. Det förekommer emellertid också att huvudmannen för den störande verksamheten åläggs att vidta skyddsåtgärder vid det objekt som utsätts för störningen, t.ex. att installera treglasfönster till skydd mot buller eller uppföra skyddsplanteringar. Det bör gå att åstadkomma olika lösningar för objekt eller områden som utsätts för störningar från flera verksamheter. Det finns fall då man genom återskapande av våtmarker, bibehållande av grönzoner längs vattendrag m.m., kan uppnå större miljöeffekter än vad som kan åstadkommas genom åtgärder vid de enskilda föroreningskällorna. Därför kan ett åtgärdsprogram omfatta även sådana åtgärder.

Utgångspunkten för arbetet med åtgärdsprogram bör vara att det inom området i fråga skall uppnås så samlade lösningar på miljöproblemen som möjligt. Åtgärdsprogrammet bör kunna avse fysisk planering med uppbyggnad av miljöanpassad infrastruktur, att framställningar skall göras om omprövning av tillståndsgiven verksamhet, föreskrifter som

omfattar även icke tillståndsgiven verksamhet, ekonomiska styrmedel och åtgärder för att på sikt påverka människors beteende genom bl.a. utbildning och miljömärkning. Vissa verksamheter som i dag inte omfattas av miljöskyddslagens regelsystem, t.ex. biltrafiken, har många gånger stor eller t.o.m. avgörande betydelse för miljösituationen i ett område. Ett exempel kan vara att regeringen meddelar luftkvalitetsnormer för att skydda även känsliga grupper mot hälsoeffekter. Regeringen bör då även fastställa ett åtgärdsprogram med bl.a. åtgärdskrav för bilavgaser och en satsning på kollektivtrafik. I programmet kan även ingå krav på åtgärder i fråga om trafikplanering och utbyggnad av kollektivtrafiken. Åtgärdsprogrammet bör därför, som tidigare angetts, inte bara inriktas på förekommande miljöfarlig verksamhet inom ett område utan även omfatta analyser av all verksamhet som kan påverka de störningsnivåer en norm omfattar oavsett om den är tillståndspliktig eller inte.

I åtgärdsprogrammet bör även anges vilka ansökningar om omprövning av villkor för verksamheter som bör göras för att miljökvalitetsnormen skall uppfyllas. Då bör även kunna anges att framställan om gemensam handläggning av skilda ärenden skall göras i de fall detta bedöms lämpligt.

När en myndighet eller en kommun har upprättat ett åtgärdsprogram bör den informera de som berörs av detta på lämpligt sätt. Det kan exempelvis göras genom annonsering i lokal- eller rikspress beroende på vilket område programmet omfattar.

Prövning av åtgärdsprogram

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

Enligt paragrafen får regeringen föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen. Med stöd av detta stycke kan regeringen exempelvis föreskriva att regeringen skall pröva sådana åtgärdsprogram som berör försvaret och som Försvarsmakten begär att regeringen skall överpröva. Föreskrifterna kan även omfatta sådan rätt för annan myndighet vars ansvarsområde berörs.

Genom överprövningen får regeringen bedöma om programmet som har upprättats är lämpligt utformad eller ofullständig och därför inte kan förväntas leda till att den utfärdade miljökvalitetsnormen uppfylls utan bör ändras. Genom detta kan också en enhetlig praxis uppnås.

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.

Enligt paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, får regeringen upprätta sådana åtgärdsplaner som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Regeringen kan även besluta att delegera uppgiften och föreskriva att en eller flera myndigheter eller kommuner eller kommunalförbund skall upprätta sådana åtgärdsplaner. Som angetts under 2 §, utarbetas för närvarande inom EU ett ramdirektiv för vattenresurser som skall ersätta flera av där nämnda direktiv. Det gäller direktiv (75/440/EEG) om den kvalitet som krävs på ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna, direktiv (78/659/EEG) om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden och direktiv (79/923/EEG) om kvalitetskrav på skaldjursvatten. Dessutom skall det ersätta grundvattendirektivet (80/68/EEG). Enligt det förslag från kommissionen som föreligger kommer direktivet att innehålla krav på att medlemsländerna skall indelas i avrinningsdistrikt. För samtliga dessa avrinningsdistrikt skall upprättas planer för avrinningsområdesförvaltning för att uppnå vissa miljömål för yt- och grundvatten. Därför ges regeringen i denna paragraf rätt att meddela de föreskrifter som kan krävas om detta. De åtgärdsplaner som avses i denna paragraf är av mera övergripande natur för att vissa miljömål på sikt skall uppnås. Åtgärdsprogram som avses i 5-7 §§ skall vara på en mera detaljerad nivå och avse mera näraliggande tidsperioder.

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.

Enligt första stycket skall regeringen när den utfärdar föreskrifter om miljökvalitetsnormer enligt 1 § även besluta vilka som är skyldiga att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls. Denna tillsynsuppgift kan exempelvis åläggas den nationella och regionala miljöövervakningen. Mätskyldigheten kan även åläggas en kommun och då avses i paragrafen inte någon längre gående mätskyldighet än vad som hittills följt av 14 a § hälsoskyddslagen. Skyldigheten att mäta kan även fördelas mellan miljöövervakningen och kommuner. Skyldigheten att vid behov utföra mätningar avser alla parametrar, som kan bli föremål för föreskrifter om godtagbar miljö kvalitet. Vidare bör mätningar som görs hos eller i anslutning till en verksamhetsutövare bekostas av verksamhetsutövaren med stöd av föreskrifter enligt 27 kap. 2 §. Mätningar som kan behövas inom ramen för ett åtgärdsprogram enligt 5 § omfattas också av paragrafen.

Enligt paragrafens andra stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat. Dessa föreskrifter kan vidare innehålla regler

om en rapporteringsskyldighet av data och om skyldighet att utföra mätningar i syfte att kontrollera i vilken utsträckning de konkreta åtgärderna ger önskad effekt.

5.1.6 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 miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.

Enligt första stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9, 11 och 12 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och krävs även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. Det innebär att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i alla ansökningar om tillstånd enligt balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken med vissa undantag. Bestämmelser om tillstånd i balken finns i 9, 11 och 12 kap. Möjligheter för regeringen att pröva tillåtlighet av vissa verksamheter finns i 17 kap. och sådana ärenden omfattas alltså också av kravet. En miljökonsekvensbeskrivning skall således upprättas t.ex. av den som avser att ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt föreskrifter med stöd av 9 kap. 6 eller 7 §§ och för vattenverksamhet som är tillståndspliktig enligt 11 kap. 9 §. Detsamma gäller för sådan täktverksamhet som enligt 12 kap. kräver tillstånd. Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar gäller även ansökan om tillstånd till utbyggnad eller ändring av befintliga verksamheter.

Någon miljökonsekvensbeskrivning krävs dock inte för tillstånd för genetiskt modifierade organismer enligt 13 kap. eller för tillstånd eller godkännande av kemiska produkter eller biotekniska organismer enligt 14 kap. För dessa finns dock särskilda krav om bl.a. miljö- och hälsoutredning i 13 kap. 8 § samt i 14 kap. 7 §. De särskilda krav som ställs i angivna kapitel motsvarar till viss del de krav på utredning av konsekvenserna för miljön som finns i detta kapitel.

Regeringen får enligt andra stycket föreskriva att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas även i dispensärenden eller i andra ärenden enligt balken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Det kan till exempel

gälla vissa typer av strandskyddsdispenser eller vissa typer av anmälningsärenden enligt denna balk för vilka det inte föreligger obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt första stycket. Regeringen kan då även med stöd av 2 § första stycket 2 föreskriva att beslutmyndigheten i det enskilda fallet skall kunna besluta om krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i ett ärende som inte omfattas av det generella kravet på en sådan.

Regeringen får även föreskriva om undantag från kravet på miljökonsekvensbeskrivningar, dock endast för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande. Det kan gälla verksamheter som visserligen kräver tillstånd, men där verksamhetens beskaffenhet gör att det saknas anledning att kräva en miljökonsekvensbeskrivning. Detta kan exempelvis gälla tillstånd till begränsade markavvattningsföretag eller till mindre åtgärder som en lantbrukare vill vidta som är tillståndspliktiga, t.ex. ta bort en stenmur i jordbruksmark. Ett ytterligare exempel kan vara inrättande av avloppsanordningar för vattentoaletter för vilket tillståndsplikt kan föreskrivas enligt 9 kap. 7 §. Det ankommer på regeringen att vid behov meddela föreskrifter om sådana undantag.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Enligt första stycket 1 kan regeringen föreskriva om generella krav på att miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas även i ärenden enligt andra lagar, av vilka det framgår att hänsyn till människors hälsa eller miljön skall beaktas vid lagens tillämpning. Bemyndigandet motsvarar till viss del det bemyndigande som idag finns i 5 kap. 2 § naturresurslagen där det anges att regeringen kan föreskriva om krav på miljökonsekvensbeskrivningar i ärenden enligt de lagar som anges i 1 kap. 2 § nämnda lag, de hittills s.k. NRL-anknutna lagarna. Med stöd av bemyndigandet i naturresurslagen har regeringen i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar föreskrivit att miljökonsekvensbeskrivningar krävs i ärenden enligt lagen om vissa torvfyndigheter, lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen om vissa rörledningar, luftfartslagen, lagen om kontinentalsockeln och lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Bemyndigandet i denna paragraf är dock vidare eftersom det inte har begränsats till vissa lagar. Det har dock begränsats till lagar av vilka det framgår att hälso- och miljöskäl skall beaktas.

Regeringen kan med stöd av bemyndigandet i första stycket 2 även föreskriva att det skall finnas en miljökonsekvensbeskrivning i särskilda

ärenden av annat slag inom miljöbalkens område än som avses i 1 §. Det kan då exempelvis föreskrivas att beslutsmyndigheten i det enskilda fallet skall kunna besluta om krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i ett ärende inom miljöbalkens område som inte omfattas av föreskrifter med generellt krav på en sådan.

Paragrafens andra stycke medför att miljöbalkens föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar skall gälla 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.

I paragrafen anges vad som är syftet med en miljökonsekvensbeskrivning, att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna 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. Då bör även samspelet mellan dessa beaktas. Den skall vidare göra en samlad bedömning möjlig av dessa direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön. Avsikten är att en miljökonsekvensbeskrivning skall ge ett så bra beslutsunderlag som möjligt från miljösynpunkt. Arbetet med att beskriva miljökonsekvenserna skall ingå som en integrerad del redan från inledningen av den projektutveckling som avses leda fram till en ansökan om att exempelvis få bedriva en verksamhet, bygga en anläggning eller vidta en åtgärd. Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen skall medverka till att kunskapsluckor upptäcks liksom till en ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågor i det enskilda ärendet. Vidare skall en miljökonsekvensbeskrivning bidra till att en viss verksamhet, om den får komma till stånd, får så lite negativ miljöpåverkan som möjligt. Allmänhetens medverkan och möjlighet att påverka miljökonsekvensbeskrivningen och den planerade verksamheten i ett tidigt skede är en viktig del i sammanhanget.

Paragrafen överensstämmer till stora delar med artikel 3 i direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG.

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.

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

Enligt paragrafens första stycke är den som avser att bedriva verksamhet eller vidta någon åtgärd för vilken krävs tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt balken och som därför även skall upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, skyldig att tidigt informera och samråda med länsstyrelsen. De skall även samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda innan de gör en ansökan om tillstånd och upprättar den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 §. Detta är en viktig del i inledningen av den process som skall leda fram till ett beslut i tillståndsfrågan. Detta samråd skall ske på ett mycket tidigt stadium, långt innan en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas. Kravet gäller generellt för all tillståndspliktig verksamhet enligt balken och skall avse både ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen.

Kraven gäller enligt andra stycket även för ärenden för vilka en miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt föreskrift som meddelats med stöd av 1 § andra stycket. Det gäller även beträffande en miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 2 §, vilket också framgår av den paragrafens andra stycke där det anges att vad som sägs i detta kapitel om miljökonsekvensbeskrivningar gäller även i fråga om sådana om inte något annat har föreskrivits.

Samrådet är särskilt viktigt beträffande verksamheter som kan antas få betydande miljöpåverkan. Om påverkan är betydande skall klaras ut vid detta samråd.

Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framför allt närboende och andra som särskilt kommer att bli berörda, i många fall kommer dessa också att vara sakägare. Det är viktigt att dessa kommer in på ett inledande stadium i processen och får möjlighet att påverka även om verksamheten senare inte bedöms ha betydande miljöpåverkan. Hur omfattande samråd som behövs i varje enskilt fall samt hur detta skall utformas blir beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning. Detta uttrycks i paragrafen genom att samråd skall ske i behövlig omfattning. Enskilda som kan antas särskilt bli berörda omfattar inte en bredare allmänhet. Deras möjlighet att påverka processen regleras i 5 §.

Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden skall före samrådet till länsstyrelsen och enskilda som särskilt berörs lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Det innebär att de uppgifter som då finns, bestående av preliminära planer och beräkningar, får utgöra underlag för samrådet.

Enligt paragrafens tredje stycke skall, efter det att samråd har hållits, länsstyrelsen besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden får därmed besked om ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning enligt 5 § behöver hållas och vilka krav som miljökonsekvensbeskrivningen måste uppfylla. Det kan även underlätta den kommande handläggningen för den myndighet som kommer att få pröva den ansökan som senare skall göras. Beslutet i denna fråga får inte överklagas särskilt. I de fall länsstyrelsen beslutar att verksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kan den beslutande myndigheten självfallet ändå göra en annan bedömning när ansökan ges in. Det kan exempelvis visa sig att det kommit fram ytterligare beslutsunderlag som innebär att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I de fall tillsynsmyndigheten är annan än länsstyrelsen skall länsstyrelsen innan den fattar beslut inhämta yttrande från tillsynsmyndigheten i frågan om det kan antas bli betydande miljöpåverkan.

Enligt paragrafens fjärde stycke får regeringen föreskriva om vilka slags verksamheter eller åtgärder som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vid utfärdande av sådana föreskrifter skall hänsyn tas bl.a. till bilagorna till direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG. Om verksamheten inte omfattas av sådana föreskrifter får länsstyrelsen bedöma vad som är betydande miljöpåverkan bl.a. utifrån verksamhetens art, storlek och lokalisering. Verksamheter eller åtgärder 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 enligt föreskrifter som kommer att meddelas med stöd av 9 kap. 6 §. Det gäller särskilt den verksamhet som kommer att prövas av miljödomstolen men även en stor del av den miljöfarliga verksamhet som länsstyrelsen skall pröva som första instans. Ofta kan även vattenverksamhet, inte bara de som skall tillåtlighetsprövas av regeringen, antas medföra betydande miljöpåverkan.

Även beträffande verksamheter som omfattas av föreskrifter enligt fjärde stycket, att verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan, skall länsstyrelsen ta ställning till om det i det enskilda fallet är en verksamhet eller åtgärd av sådant slag som omfattas av föreskrifterna.

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 miljökonsekvensbeskrivningen.

I paragrafen anges att om länsstyrelsen beslutar enligt 4 § att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall ett förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid en sådan bedömning, som innebär ett utökat samråd jämfört med 4 §, 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 bl.a. avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning. Vidare skall verksamhetens eller åtgärdens befarade miljöpåverkan behandlas samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Genom förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall myndigheter, organisationer, sakägare och allmänhet beredas tillfälle att framföra synpunkter och kunna påverka den planerade verksamheten eller åtgärden samt miljökonsekvensbeskrivningen. Inflytandet förstärks för myndigheter och allmänhet under planeringsstadiet och underlaget för den som skall upprätta miljökonsekvensbeskrivningen breddas.

För att förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall fylla sin funktion måste den, i likhet med samrådet enligt 4 §, komma in i ett tidigt skede, parallellt med planeringen av tekniska och ekonomiska frågor. Det måste ske innan exploitören har fattat beslut om inriktningen i stort av verksamheten och innan några lösningar har gjorts beträffande lokalisering och utformning eller projektet i övrigt fått en mera bestämd utformning. Det innebär att samrådet givetvis skall ske i god tid innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. I paragrafen regleras alltså ett tidigt samråd. I 8 § finns bestämmelser om allmänhetens möjlighet att till tillståndsmyndigheten yttra sig över den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen samt ansökan.

Hur omfattande detta utvidgade samråd bör vara i varje enskilt fall samt hur detta skall utformas blir även det beroende av den planerade verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden bör lämpligtvis när det är möjligt ta direkt kontakt med dem som kan ha ett intresse i saken. Antalet berörda myndigheter förutom tillståndsmyndigheten bör i allmänhet inte vara större än att sådan direktkontakt kan tas. Kommunen kan förutsättas alltid komma att beröras, framför allt torde byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd oftast vara berörda.

Även centrala statliga myndigheter kan beröras såsom Naturvårdsverket, Boverket, Kammarkollegiet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk. Detta gäller framför allt när det är verksamheter eller åtgärder av mycket stor omfattning.

När det gäller sakägare bör det i många fall också vara praktiskt möjligt med en direktkontakt. När dessa utgör ett större antal och när det

gäller kontakten med allmänheten kan det i många fall inledas med åtgärder som rundskrivelser och annonsering i ortspressen. Detta kan sedan kombineras med informationssammanträden och utställningar om den planerade verksamheten, där tillfälle ges att lämna såväl muntliga som skriftliga synpunkter till de ansvariga för projektet och miljökonsekvensbeskrivningen.

Med den allmänhet som kan antas bli berörd avses i paragrafen ett betydligt vidare begrepp än enskilda som avses i 4 §. Det är dels allmänheten i de områden som kan antas bli utsatta för miljöpåverkan från verksamheten eller åtgärden, dvs. närboende men även annan ortsbefolkning. I många fall kan dessa även vara sakägare. Någon begränsning till den här angivna allmänheten att delta i samrådet finns det dock inte utan en vidsträckt tolkning av begreppet allmänheten avses. Skyldigheten för den som avser att bedriva verksamheten att informera gäller dock endast den allmänhet som kan antas bli berörd. Bland organisationer som kan vara berörda kan nämnas miljö- och naturvårdsorganisationer. Det gäller framför allt sådana som är verksamma på den ort där verksamheten eller åtgärden planeras.

Eftersom förfarandet med miljökonsekvensbedömning är avsett att leda till att den planerade verksamhetens eller åtgärdens miljöverkan blir ordentligt klarlagd och att allmänhet, organisationer m.fl. verkligen skall kunna påverka, kan det vara lämpligt att ha ett samrådsförfarande vid flera tillfällen. Om det är omfattande ingrepp i miljön som skall göras och flera alternativ växer fram under processen är det särskilt lämpligt att samrådet upprepas eller sker i etapper. I vissa fall bör det också vara möjligt att förena samrådsförfarandet i denna paragraf med annan typ av information eller samråd som blir aktuellt. Plan- och bygglagen innehåller krav på samråd, när det gäller t.ex. översikts- och detaljplanering med berörda myndigheter, sakägare och andra. Det förfarande med miljökonsekvensbedömning som föreskrivs i denna paragraf bör i vissa fall kunna samordnas med den samrådsskyldighet som föreligger enligt PBL.

På samma sätt som råd inhämtas från myndigheter om den planerade verksamhetens bedrivande kan råd även inhämtas om hur miljökonsekvensbedömningen bör genomföras.

Enligt 22 kap. 1 § första stycket 2 skall en ansökan innehålla uppgift om det samråd som skett och vad som framkommit vid detta. Om samrådsskyldighet inte har fullgjorts, får prövningsmyndigheten förelägga sökanden vid vite att vidta de samrådsåtgärder som behövs. Oavsett att samråd har ägt rum mellan exploitören och länsstyrelsen om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll kan den beslutande myndigheten givetvis begära komplettering i enlighet med förvaltningsrättsliga principer i de fall beskrivningen som ges in inte uppfyller kraven. Enligt 24 kap. 3 och 5 §§ kan ett tillstånd återkallas och villkor omprövas om sökanden vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller utelämna uppgifter av betydelse för tillståndet.

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.

Paragrafen medför en skyldighet att informera alla länder som kan antas utsättas för en betydande miljöpåverkan, oavsett om de är medlemmar i EU eller anslutna till Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1). Berörda stater och den allmänhet som berörs där skall beredas möjlighet att delta i ett samrådsförfarande om ansökan och miljökonsekvensbedömningen.

Genom denna bestämmelse genomförs art. 7 i direktivet 85/337/EEG om miljökonsekvensbeskrivningar, ändrat genom direktiv 97/11/EG. Enligt artikeln skall, i de fall en verksamhet kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i ett annat medlemsland, detta land informeras och ges tillfälle att delta i förfarandet med miljökonsekvensbedömning. Art. 17 i direktivet 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det s.k. IPPC-direktivet, har liknande innebörd. Även Esbokonventionen innehåller skyldighet att utbyta information och bereda länder som utsätts för betydande påverkan och dess allmänhet att ge synpunkter på och ha samråd om miljökonsekvensbeskrivningen och utformningen av den planerade verksamheten. För närvarande finns bestämmelser om tillämpningen av konventionen i 9-11 §§ förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar. Ansvarig myndighet enligt den är Naturvårdsverket.

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 miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,

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

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

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

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.

I paragrafen anges vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla. Inledningsvis anges att en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §. Där anges att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare skall den göra en samlad bedömning möjlig av dessa effekter på människors hälsa och miljön. Detta innebär att en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla de uppgifter som behövs för att kunna göra en sådan samlad bedömning.

I paragrafens första stycke 1-5 har preciserats vad en miljökonsekvensbeskrivning däribland skall innehålla för att uppfylla syftet. Det krävs till att börja med en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning. Den skall dessutom innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, däribland hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds.

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 skall givetvis också finnas med. Med en verksamhets eller åtgärds inverkan avses till att börja med sådant som arten, styrkan och räckvidden av de störningar som den kan medföra. Dessutom skall även redovisas alla de konsekvenser i övrigt av vikt för hälsan och miljön som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra. Med konsekvenser i övrigt avses även vad verksamheten eller åtgärden kommer att generera utöver direkt omgivningspåverkan, t.ex. ytterligare biltrafik i det område där verksamheten skall etableras. Även inverkan på hushållningen med mark och vatten och andra resurser skall redovisas. När det gäller hushållningen med andra resurser kan det avse befintliga anläggningar och deras utnyttjande, t.ex. i fråga om allmänna kommunikationer kan det vara viktigt att redovisa konsekvenserna för en redan befintlig anläggning och dess omgivningar, när en ny anläggning tas i bruk.

Miljökonsekvensbeskrivningen skall även innehålla en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i paragrafen.

Den uppräkningslista som finns i paragrafens första stycke över vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla överensstämmer med kraven i artikel 5 och bilaga 4 i direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG. Direktivet omfattar endast projekt som innebär utförande av byggnads- och anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten och andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning. Dessutom skall verksamheten antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kraven i paragrafen avser därför i första hand sådan verksamhet.

Bland de krav som skall ställas på en miljökonsekvensbeskrivning ingår också att alternativa platser, om sådana är möjliga, och alternativa utformningar skall redovisas. En beskrivning av alternativet att anläggningen eller åtgärden inte kommer till stånd (nollalternativet), skall också i princip alltid redovisas och konsekvenserna av det. Om en redovisning av alternativ inte har gjorts när en ansökan kommer in till en tillståndsprovande myndighet, bör myndigheten kräva att sökanden gör en sådan redovisning. Alternativa platser behöver dock 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 lokaliseringsplats 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 eller en speciell fors i vilken sökanden vill bygga ett kraftverk. Vidare kan beträffande försvarets verksamhet försvarspolitiska, militärstrategiska och ekonomiska skäl medföra att den befintliga lokaliseringen och den ändrade verksamheten är det enda rimliga alternativet utifrån de beslut som riksdag och regering fattat. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativ. Om sökanden vägrar att komplettera och redovisa alternativ trots att realistiska sådana sannolikt kan finnas bör konsekvensen bli att ansökan anses så bristfällig att den avvisas. Om det är möjligt att ta upp den till prövning kan det leda till att ansökan avslås därför att hänsynsreglerna i 2 kap., framför allt lokaliseringsregeln, inte är uppfyllda. Prövningen av miljökonsekvensbeskrivningen behandlas vidare i kommentaren till 9 §. Nollalternativet, dvs. konsekvenserna av att anläggningen eller åtgärden inte kommer till stånd, skall dock i stort sett alltid redovisas. För att en jämförelse mellan verksamheten enligt ansökan och de redovisade alternativen skall kunna göras, måste givetvis redovisningen innefatta de uppgifter som krävs för att kunna bedöma även alternativens miljöpåverkan. Vidare skall alltid ges en motivering till varför ett visst alternativ har valts.

Enligt paragrafens andra stycke får länsstyrelsen ställa krav på att andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen. Sådant krav får i samband med beslut enligt 4 § tredje stycket att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Behov av att ställa sådant krav kan finnas exempelvis i sådana ärenden avseende stora verksamheter och åtgärder som skall tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap., men kan ställas även i andra ärenden där betydande miljöpåverkan kan antas. I sådana ärenden

kan det i vissa fall vara lämpligt att länsstyrelsen samråder med regeringen innan kravet framställs. 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, t.ex. en utbyggd järnväg för höghastighetståg i stället för en flygplats för inrikesflyg.

Miljökonsekvensbeskrivningar som avser verksamheter eller åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall enligt tredje stycket innehålla vad som anges i första stycket endast i den utsträckning det krävs för att syftet med miljökonsekvensbeskrivningen skall uppnås. Kraven enligt första stycket är alltså inte obligatoriska för dessa utan innehållet får anpassas till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Det är angeläget att kraven inte blir onödigt betungande för mindre miljöpåverkande verksamheter.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Första stycket innebär ett genomförande av art. 6.2 i direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG, där det föreskrivs att allmänheten skall ges tillfälle att framföra sina synpunkter över ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen innan tillstånd beviljas. Art. 15 i IPPC-direktivet 96/61 har samma innebörd.

I de fall en ansökan skall kungöras av länsstyrelsen enligt 19 kap. 4 § eller av miljödomstolen enligt 22 kap. 3 §, skall uppgift om miljökonsekvensbeskrivningen alltid tas med i kungörelsen. Angivna paragrafer avser mål och ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Kravet på att miljökonsekvensbeskrivningen i andra mål och ärenden skall aktivt hållas tillgänglig för allmänheten gäller enligt paragrafen endast verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Denna begränsning har gjorts eftersom det inte är rimligt från handläggningssynpunkt att kungöra i alla mål och ärenden och något krav på detta finns inte heller i EG-direktiven. Övriga miljökonsekvensbeskriv-

ningar och de ansökningar dessa vanligtvis avser är dock genom offentlighetsprincipen givetvis tillgängliga och synpunkter får framföras även beträffande dessa.

Paragrafens andra stycke innehåller en bestämmelse att när dom eller beslut har meddelats i målet eller ärendet skall detta kungöras samt hur allmänheten kan få tillgång till information om innehållet. Vidare skall den ansvariga myndigheten i den stat med vilken samråd hållits enligt 6 § informeras. En regel om att bl.a. den berörda allmänheten skall informeras finns i artikel 9 i direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG.

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 §§.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Enligt paragrafens första stycke skall den myndighet som skall pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning även ta särskild ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i detta kapitel. Myndigheten skall alltså göra en fristående bedömning av miljökonsekvensbeskrivningen. Detta ställningstagande kan göras antingen i ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet i målet eller ärendet. Av 22 kap. 1 § första stycket 2 och 2 § andra stycket framgår att en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning. Om en domstol eller myndighet finner att miljökonsekvensbeskrivningen är otillräcklig och bör kompletteras skall den enligt 22 kap. 2 § andra stycket förelägga sökanden att avhjälpa bristen. Ett beslut om detta skall givetvis meddelas så fort som möjligt för att ansökan skall kunna prövas. Det innebär att om miljökonsekvensbeskrivningen underkänns måste den kompletteras till dess myndigheten godkänner den. Om komplettering inte görs så att den blir godtagbar så att ansökan kan prövas i sak, skall ansökan avvisas. Detta hindrar inte att domstolen eller myndigheten i enlighet med 22 kap. 2 § andra stycket kan avhjälpa förekommande brister i ansökan på sökandens bekostnad. Detta bör dock när det gäller den miljökonsekvensbeskrivning som ansökan skall innehålla ske endast i undantagsfall, eftersom syftet med en miljökonsekvensbeskrivning bl.a. är att sökanden skall skaffa sig kunskap om vilka miljökonsekvenserna blir och vidta åtgärder för att undvika negativa sådana. Frågan om domstolen eller myndigheten i ett fall när miljökonsekvensbeskrivningen bedöms som godtagbar bör ge detta tillkänna genom ett

särskilt beslut under rättegången eller ta upp frågan först vid avgörande av målet eller ärendet, torde som Lagrådet skriver få bli beroende av omständigheterna, varvid det är av särskild betydelse om invändning har gjorts mot miljökonsekvensbeskrivningen eller denna annars framstår som kontroversiell. Det viktiga är att en särskild bedömning görs av miljökonsekvensbeskrivningen och att den är fristående från prövningen av ansökan samt att ställningstagandet motiveras. Domstolens eller myndighetens ställningstagande beträffande miljökonsekvensbeskrivningen får inte överklagas särskilt, utan endast i samband med att avgörandet i målet eller ärendet överklagas. En överprövning av miljökonsekvensbeskrivningen får alltid ske i samband med att det mål eller ärende som den gäller överprövas.

I paragrafens andra stycke anges att myndigheten vid prövningen av ansökan även skall beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden enligt 4, 5, 6 och 8 §§. Paragrafen överensstämmer till stor del med artikel 8 i direktivet 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG, där det föreskrivs att resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats enligt direktivets artikel 5, 6 och 7 skall beaktas vid tillståndsgivningen.

Även i IPPC-direktivet 96/61 anges i artikel 9.2 att när tillstånd meddelas enligt det direktivet skall alla relevanta uppgifter som kommit in eller slutsatser som dragits till följd av tillämpning av artiklarna 5-7 i direktivet 85/337 beaktas.

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.

En miljökonsekvensbeskrivning samt förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall bekostas av den som ansöker om tillstånd till den planerade verksamheten eller åtgärden eller, om sådan ansökan inte skall göras, av den som ansvarar för verksamheten eller som skall vidta den åtgärd som miljökonsekvensbeskrivningen avser.

Planer och planeringsunderlag

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.

Enligt första stycket är de myndigheter som skall tillämpa balkens regler om hushållning med mark och vatten skyldiga att se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som kan ha betydelse för tillämpningen finns tillgängliga i målet eller ärendet. Detta gäller även mål och ärenden enligt annan lagstiftning än miljöbalken som berör frågor om hushållningen med naturresurser och där miljöbalken därför skall tillämpas. Ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning är en förutsättning för en från allmän synpunkt god hushållning med naturresurser. Beslutsprocessen i dessa frågor underlättas om ett adekvat beslutsmaterial finns tillgängligt och fortlöpande kan tillhandahållas. Planeringen kan dessutom förväntas successivt utvecklas och anpassas till nya markområden och problemställningar.

De planer som avses i paragrafen är regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Med planeringsunderlag avses i första hand det material som utarbetas i kommunerna och av statliga myndigheter i syfte att klarlägga förutsättningarna för och konsekvenserna av beslut om användningen av marken och vattnet och därtill knutna natur- och kulturresurser. Planeringsunderlaget omfattar t.ex. moment av utredningar, inventeringar och miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och program för utformningen av olika åtgärder och ingrepp i marken och vattnet. Paragrafen motsvarar närmast 6 kap. 1 § första och andra stycket naturresurslagen. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 24 ff samt s. 198.

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.

Av paragrafen framgår länsstyrelsens samordnande roll i fråga om kunskapsförsörjningen för hushållningen med naturresurser. Länsstyrelsen skall ställa samman sådana utredningar och program samt annat planeringsunderlag av betydelse för bedömning av frågor om hushållning med mark och vatten enligt 3 och 4 kap. som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa balken. Detta gäller även mål och ärenden enligt annan lagstiftning än miljöbalken som berör frågor om hushållningen med naturresurser och där miljöbalken därför skall tillämpas. Länsstyrelsen är skyldig att tillhandahålla detta även åt den som skall upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, vilket överensstämmer med artikel 5.4 i direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG. Paragrafen motsvarar närmast 6 kap. 1 § tredje stycket naturresurslagen. Paragrafens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 24 ff samt s. 198 f.

13 § Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommu-

nen 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.

Enligt paragrafen kan regeringen genom ett förvaltningsbeslut ålägga en eller flera kommuner att redovisa hur de avser att i sin planering enligt plan- och bygglagen behandla en viss eller vissa frågor. Det gäller enligt första stycket 1 hur kommunen avser att genomföra ett åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. eller hur kommunen i övrigt avser att skapa förutsättningar för att dessa normer kommer att uppfyllas. Detta innebär en nyhet i förhållande till motsvarande bestämmelse i naturresurslagen. Redovisningen kan även enligt första stycket 2 gälla hur kommunerna avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Det kan exempelvis gälla frågan om en viss mark- eller vattenanvändningsfråga omfattas av de regler som gäller riksintressen enligt dessa kapitel eller om de nationella intressena kan anses vara tillvaratagna på ett tillfredsställande sätt i planeringen. Paragrafen motsvarar närmast 6 kap. 2 § naturresurslagen. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 119 f samt s. 199 f.

ANDRA AVDELNINGEN

Skydd av naturen

5.1.7 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.

Möjligheten att vistas i naturen är viktig för människans rekreation och avkoppling. Tillgången till naturen bidrar dessutom till att skapa förståelse för betydelsen av en god miljö och allmänhetens engagemang kan öka i frågor om natur och miljö. Det är därför självklart att miljöbalken innehåller bestämmelser som har avseende på allemansrätten. I det grundläggande miljöinriktade tänkande som skall spridas till alla som på olika sätt kan påverka miljön ingår som en naturlig del att värna om allemansrätten.

För denna paragraf, som delvis motsvarar 1 § naturvårdslagen, gäller underförstått den grundläggande utgångspunkten att alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten. Sedan den 1 januari 1995 finns i regeringsformens paragraf om egendomsskydd, 2 kap. 18 §, ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten. I balken finns kompletterande bestämmelser som omedelbart syftar till att trygga allmänhetens friluftsliv. Allemansrätten och friluftslivet skyddas tydligast i bestämmelserna om naturreservat (7 kap. 4 §), strandskyddsområde (7 kap. 13 §), vilthägn (12 kap. 11 §) och stängselgenombrott (26 kap. 11 §).

Allemansrättens innebörd berörs i avsnitt 4.12. Där visas även hur miljöbalken skall verka för att friluftsliv inte bedrivs på ett sätt som kan vara skadligt för naturen.

Enligt paragrafen, som utformats enligt *Lagrådets* förslag, skall alla som vistas i naturen visa hänsyn och varsamhet. För att detta syfte skall framgå tydligare har paragrafen justerats i förhållande till remissförslaget. Paragrafen avser också att ge uttryck för den grundprincip som anses gälla vid utövandet av allemansrätten och som brukar sammanfattas med uttrycket "inte störa, inte förstöra".

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.

I paragrafen anges förutsättningarna för att inrätta en nationalpark. De bestämmelser som gäller idag och finns i 4 § naturvårdslagen har förtydligats på två sätt. Dels anges att även vattenområden kan avsättas som nationalpark, dels erinras om att regeringens beslut om nationalpark förutsätter riksdagens medgivande.

Syftet med en nationalpark skall vara att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd. Naturligtvis hindrar inget att flera olika landskapstyper förekommer i en stor nationalpark.

Vid tolkning av bestämmelsen kan ledning hämtas från förarbetena till 1952 års naturskyddslag. I Naturskyddsutredningens betänkande Förslag till ny naturskyddslag m.m. (SOU 1951:5) anges att nationalparker har som syfte att åt samtida och eftervärld såsom en hela nationens tillhörighet skydda sammanhängande större områden, vilka utgör karakteristiska prov på ursprungliga eller av kulturinflytelser relativt oberörda landskapstyper med tillhörande ytbildning, djurvärld och växtvärld. Parkerna skall enligt uttalandet bilda centralhärdar för vetenskaplig forskning men samtidigt i princip stå öppna för envar (a. bet. s. 85). I motiven till naturvårdslagen betonades att parkerna normalt skall vara tillgängliga för turister, t.ex. genom bilvägar till parkernas närhet, vandringsleder och raststugor (prop. 1964:148, s. 40). Turismen skall dock inte få medföra att områdenas ursprungliga karaktär går förlorad.

Endast mark- eller vattenområden som ägs av staten får ingå i nationalparker. Av detta följer att bildandet ofta måste föregås av omfattande fastighetsköp. Om inte frivilligt förvärv går att genomföra finns möjlighet för staten att tillgripa expropriation med stöd av 2 kap. 9 § expropriationslagen.

Föreskrifter om allmänhetens uppträdande i en nationalpark kan meddelas med stöd av 30 § i detta kapitel. Dessutom innebär de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna i 2–4 kap. att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utanför t.ex. en nationalpark skall iaktta hänsyn och försiktighet så att skada inte uppkommer på de värden som den berörda nationalparken avser att skydda, se särskilt 2 kap. 3 § och 3 kap. 6 §. Även i andra lagar finns bestämmelser som skyddar nationalparker. Exempelvis får enligt 3 kap. 6 § minerallagen undersökningsarbete inte ske i en nationalpark.

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.

I paragrafen ges efter förebild i 5 § naturvårdslagen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om dels vård och förvaltning av nationalparker, dels inskränkningar i rätten att använda mark. Det senare är ett förtydligande av gällande rätt och avser föreskrifter som innebär inskränkningar i bl.a. sådana rättigheter som tillkommer samerna enligt rennäringslagen.

För närvarande anges i nationalparksförordningen (1987:938) syftet med och geografiska gränser för nationalparkerna. I förordningen anges vidare hur vård och förvaltning av nationalparkerna är beskaffad. Naturvårdsverket har i förordningen bemyndigats att efter samråd med länsstyrelsen meddela närmare föreskrifter i sagda hänseende samt att utse förvaltare för nationalparken. Motsvarande system kan utan svårigheter tillämpas inom ramen för miljöbalksregleringen.

Som nämnts i kommentaren till föregående paragraf meddelas föreskrifter om rätten för allmänheten att vistas inom nationalparker och om ordningen i övrigt i området inte enligt denna paragraf utan med stöd av det generella stadgandet om föreskrifter i 30 §.

Naturreservat

4 § Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturreservat 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 naturreservat.

I paragrafen har naturvårdslagens skyddsformer naturreservat (7 §) och naturvårdsområde (19 §) arbetats samman till en skyddsform som benämns naturreservat. Vidare har kommun getts befogenhet, tillsammans med länsstyrelse, att besluta om naturreservat. Historiskt har naturvården till stor del uppfattats som en statlig angelägenhet. Eftersom naturvården numera definitivt också betraktas som en kommunal angelägenhet är det viktigt att kommunerna på olika sätt engageras i naturvårdsarbetet. I avsnitt 4.13.2 redovisas regeringens överväganden för att ge kommunerna befogenhet direkt i lag att jämsides med länsstyrelsen besluta om bl.a. naturreservat. 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.

När både länsstyrelsen och kommunen nu ges beslutanderätt bör myndigheterna löpande samråda om en lämplig beslutsordning. Frågan om detta utvecklas också närmare i avsnitt 4.13.2.

Paragrafen innehåller således de förutsättningar som gäller för att bilda ett naturreservat. Generellt kan sägas att det måste föreligga ett starkt allmänt intresse. Enligt första stycket kan naturreservat inrättas för tre olika syften. Inget hindrar att flera syften åberopas samtidigt.

Naturreservat kan för det första inrättas i syfte att bevara biologisk mångfald. Stadgandet knyter an till vad som skall gälla enligt 1 kap. 1 § andra stycket för att miljöbalkens mål skall kunna uppnås.

I miljölagstiftningen har det biologiska innehållet i miljön uppmärksammas alltmer. Biologisk mångfald är numera ett centralt begrepp i miljöarbetet och innebär delvis nya perspektiv. Med biologisk mångfald avses variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung. I detta innefattas landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Såväl mångfald inom arter, mellan arter som av ekosystem omfattas.

Skyddsinstitutet naturreservat är ett betydelsefullt instrument i arbetet med att upprätthålla den biologiska mångfalden. I paragrafen anges därför uttryckligen att naturreservat kan inrättas i syfte att bevara biologisk mångfald. Miljöbalksutredningens förslag angav skydd av djur- och växtlivet som ett syfte med naturreservat. På denna punkt har alltså bestämmelserna nu förtydligats.

Genom att bevarandet av biologisk mångfald lyfts fram som syfte för inrättande av naturreservat markeras att en helhetssyn bör prägla användningen av skyddsinstitutet. Vid bestämmandet av gränserna för naturreservatet bör alltså beaktas att skyddsvärden med avseende på biologisk mångfald kan behöva en "buffertzona". Ett naturreservat bör därför kunna täcka en större yta än det område som är i omedelbart behov av skydd.

Naturreservat skall för det andra kunna inrättas i syfte att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer. Uttrycket ersätter det i 7 § naturvårdslagen använda uttrycket att området särskilt skyddas eller vårdas "på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet". Exempelvis kan behovet av skydd för landskapsbilden och av geologiskt intressanta formationer tillgodoses med hänvisning till att de utgör värdefulla naturmiljöer. För att närmare klar-

göra förhållandet till det nya skyddsinstitutet kulturreservat i 9 § har i enlighet med *Lagrådets* förslag hänvisningen till kulturmiljö utgått ur första stycket i förevarande paragraf. Det bör dock observeras att det inte finns något hinder mot att som naturreservat skydda ett område som utöver värdefull naturmiljö också kan karaktäriseras som ett kulturpräglad landskap. Tvärtom kan det i många fall vara så att naturmiljöns skyddsvärde höjs just genom anknytningen till det kulturpräglade landskapet.

Syftet med naturreservat kan för det tredje vara att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Skydd bör finnas för både "närområden" vid större tätorter och områden på längre avstånd från större tätorter. Av 13 § i detta kapitel framgår att även strandskyddsområden har som syfte att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv.

Enligt vad som har sagts i avsnitt 4.13.2 kompletteras bl.a. bestämmelserna om naturreservat med regler för att ännu tydligare genomföra EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) samt art- och habitatdirektiv (92/43/EEG). I denna paragraf sker detta genom andra stycket. Där anges att naturreservat skall kunna inrättas på ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter. Enligt fågeldirektivet föreligger särskilda förpliktelser att skydda livsmiljöer för flyttfåglar och de fågelarter som tagits upp i direktivets bilaga 1. Särskild hänsyn skall då tas till utrotningshotade arter, arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön, arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad samt andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö. Medlemsländerna skall alltså vidta de åtgärder som krävs för att bevara och återställa tillräckligt varierade livsmiljöer för bl.a. samtliga fågelarter inom landet. I första hand skall åtgärderna omfatta avsättandet av skyddade områden, skötsel inom och utanför dessa områden, återställandet av förstörda biotoper samt nyskapandet av biotoper. Som en naturlig del i arbetet med att bevara arter och livsmiljöer bör följaktligen betraktas återställandet och nyskapandet av lämpliga områden. Det kompletterande stycket i denna paragraf avser att möjliggöra ett långsiktigt säkerställande av områden som har nyskapats eller återställts och som är viktiga för fauna och flora eller utgör värdefulla biotoper.

Till skillnad från nationalparker kan naturreservat inrättas på fastigheter som ägs av kommuner eller enskilda. Detta gäller även om markägaren skulle motsätta sig bildandet. Markägaren har dock rätt till ersättning när pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Enligt 2 kap. 9 § expropriationslagen kan expropriation ske för att bevara ett område som naturreservat. Expropriation kan dock vara av betydelse endast i undantagsfall, där det står klart att bestämmelserna för områdets utnyttjande och vård blir så ingripande att ett mycket begränsat utrymme finns kvar för markägarens förfogande och samtidigt förhandlingar om förvärv av området inte lett till någon uppgörelse.

5 § I ett beslut om att bilda naturreservat 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 reservatet, 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.

Enligt paragrafens första stycke skall skälen för beslutet anges när ett naturreservat inrättas. Kravet innebär att det syfte som föranlett bildandet skall anges och att skälen skall utvecklas. Det är således inte tillräckligt att använda de kortfattade formuleringarna i 4 §.

Enligt det andra stycket skall beslutet innehålla de inskränkningar som skall gälla i markanvändningen. Föreskrifterna skall inte vara mer ingripande än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet men de måste samtidigt utformas så att skyddet blir effektivt. I lagtexten anges som exempel på inskränkningar förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. Från praxis kan tilläggas förbud mot att ändra befintlig byggnad eller anläggning till att tillgodose annat än lantbrukets behov, anlägga väg, campingplats, brygga eller luftledning, utföra muddring, uppföra flaggstång eller mast, anbringa tavla eller skylt, ta bort eller skada stenmur eller odlingsröse, ta bort döda träd och vindfällen samt bränna ris. Naturvårdslagens motsvarande stadgande för naturreservat har även använts för att förbjuda mera tillfälliga verksamheter, såsom förande av motordrivet fordon på land eller i vatten, ridning samt anordnande av orienteringstävling eller skytte (Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, 1988, s. 78). Föreskrifter som har avseende på flygning skall överensstämma med luftfartslagstiftningen.

Enligt det andra stycket får föreskrifter vidare innebära förbud mot tillträde. Föreskrifter om inskränkning av rätten till tillträde kan behöva meddelas bl.a. för att förhindra störning av djur, framför allt under särskilt känsliga perioder, t.ex. reproduktions- och häckningstid.

Föreskrifter enligt det andra stycket kan innebära att en åtgärd får utföras endast efter tillstånd. Det normala bör dock vara att tillstånd inte kan meddelas. Även i sådana fall kan dock undantagsvis åtgärden få ske efter dispens enligt 7 § andra stycket i detta kapitel. Förhållandet mellan tillstånd och dispens kommenteras i anslutning till nyssnämnda paragraf.

Inskränkningar i rätten att använda mark riktar sig inte bara till fastighetsägare, utan även till innehavare av nyttjanderätt och andra rättigheter av sakrättslig karaktär. Inskränkningarna gäller även mot ny ägare eller innehavare av rätten. Föreskrifterna riktar sig dessutom mot allmänhet som, med eller utan lov, vidtar angivna åtgärder. I rättsfallet NJA 1986 s. 572 ansågs ett förbud mot nybyggnad inom Kullabergs naturreservat gälla även för en person som utan markägarens tillstånd hade uppfört ett konstverk.

Det har ansetts möjligt att reglera även verksamheter som bedrivs utanför reservatet men som kan få skadliga effekter i reservatet. Förbud kan exempelvis meddelas mot dikning som skulle skada en mosse inom reservatet (Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, 1988, s. 78). Oavsett innehållet i reservatsföreskrifterna följer det dock av miljöbalken att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd utanför naturreservatet skall ta hänsyn till reservatet, se författningskommentaren till 2 §. Vidare bör erinras om att värden som naturreservatet syftar till att skydda också värnas genom t.ex. regler om markavvattning i 11 kap. 13 och 14 §§ samt reglerna i 12 kap. 6 och 8 §§ om samrådsskyldighet respektive miljöhänsyn i jordbruket.

Enligt paragrafens tredje stycke får länsstyrelsen eller kommunen meddela beslut om nya skäl och inskränkningar för befintliga naturreservat.

6 § Om det behövs för att tillgodose syftet med ett naturreservat, 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, slätter, plantering, betesdrift, avspärrning eller liknande åtgärder, eller

4. genomförs undersökningar av djur- och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden.

Enligt paragrafen, som förutom den fjärde punkten motsvarar 9 § naturvårdslagen, får ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet tåla vissa intrång. Exempel ges i fyra punkter. De två första punkterna avser främst att göra området mer tillgängligt för allmänheten. Dessa punkter har i första hand betydelse vid reservat som helt eller delvis har som syfte att tillgodose behov av områden för friluftsliv. Den första punkten kan dock användas även för att undvika att allmänheten i alltför stor omfattning besöker ett område som har betydelse för djur- eller växtlivet. Genom att anlägga angivna anordningar i mindre utsatta områden kan allmänheten styras bort från de känsliga områdena.

Utöver de i första punkten angivna exemplen kan nämnas utmärkning av och information om reservatet, fågeltorn eller någon särskild anordning som har anknytning till det syfte som utgjort grund för inrättandet av reservatet.

Med stöd av den andra punkten kan allmänheten beredas tillträde till områden som inte är tillgängliga enligt allemansrätten. Det kan t.ex. vara nödvändigt att allmänheten passerar en tomt för att kunna nå en badstrand. En föreskrift får inte innebära att allmänheten ges rätt till annat än tillträde, såsom tältning på annans tomt.

I den tredje punkten nämns gallring, röjning, slätter, plantering, betesdrift, avspärrning och liknande åtgärder. Åtgärderna har betydelse när ett

värdefullt djur- eller växtliv skall bevaras eller utvecklas. De har vidare betydelse när ett värdefullt kulturlandskap skall bevaras.

Den fjärde punkten är ny i förhållande till naturvårdslagens motsvarande regler. I 28 kap. 1 § regleras möjligheten att få tillträde till ett område för förberedande undersökningar innan beslut fattas om att området skall avsättas till naturreservat. Det är även angeläget att undersökningar av djur- och växtarter samt mark- och vattenförhållanden kan företas fortlöpande sedan reservatet inrättats. På så sätt kan följas upp att vidtagna skötselåtgärder får önskad effekt och att syftet med naturreservatet uppfylls.

Med stöd av paragrafen kan åtgärder vidtas endast inom det skyddade området. Den kan alltså inte användas för att få till stånd en bilväg eller en vandringsled till området.

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 naturreservat, 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.

Avsikten med ett beslut om inrättande av naturreservat skall vara att skapa ett definitivt skydd. Endast undantagsvis skall avsteg från skyddet kunna göras. Normalt skall undantag inte tillåtas för exploateringsföretag. Innan beslut fattas av någon vikt bör Naturvårdsverket få yttra sig. Vidare skall mellan länsstyrelse och kommun regelmässigt förekomma samråd när fråga om undantag kommer upp.

Enligt paragrafens första stycke krävs synnerliga skäl för att länsstyrelsen eller kommunen skall kunna helt upphäva reservatet, inskränka grunden för reservatet eller upphäva föreskrifter för reservatet. Kravet på synnerliga skäl kan vara uppfyllt om en väsentlig ändring har skett av området. Detta kan också vara fallet om en detaljplan eller områdesbestämmelser väsentligt har förändrat förutsättningarna för det skyddade området. Förutsättningarna för upphävande av ifrågavarande beslut berörs även i avsnitt 4.13.2.

Med stöd av det andra stycket får länsstyrelsen och kommunen i enskilda fall meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för naturreservat. Enligt ett tillägg i bestämmelsen måste särskilda skäl föreligga för att dispens skall få meddelas. Utgångspunkten skall alltså vara att den åtgärd som avses med dispensansökan har förbjudits i reservatsföreskrifterna och den skall därför få utföras endast i undantagsfall.

Dispens förutsätter dessutom att övriga relevanta regler i balken är uppfyllda. I förevarande kapitel bör reglerna i 25 och 26 §§ om intresseprövning observeras (se även avsnitt 4.13.3 om intresseprövningen). Vidare skall t.ex. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. beaktas. Förutom bestämmelserna i balkens första avdelning finns vissa förutsättningar för att meddela dispens också i bl.a. 16 kap. Tillämpningen av dessa andra bestämmelser skall ske med utgångspunkt i reservatets syfte (jfr 26 § i förevarande kapitel).

En föreskrift för ett naturreservat kan i enlighet med vad som anfördes vid 5 § innebära att en viss åtgärd inte får utföras utan tillstånd. Bestämmelsen i nu behandlad paragrafs andra stycke avser föreskrifter som inte anger att tillstånd kan meddelas. Trots att förbudet verkar vara undantagslöst kan dock dispens meddelas av länsstyrelsen och kommunen. Det är inte likgiltigt om den ena eller andra formen av föreskrift väljs. Valet har betydelse på åtminstone två sätt. För det första är - om annat inte anges i reservatsföreskrifterna - förutsättningarna för tillstånd lättare att uppfylla än förutsättningarna för dispens. För det andra har valet betydelse från ersättningssynpunkt. Om en föreskrift innebär att det är förbjudet att vidta en åtgärd utan tillstånd, betalas enligt 31 kap. 5 § första stycket ersättning först sedan tillståndsprövning har skett och tillstånd då vägrats eller försetts med villkor. Om däremot föreskriften inte ger någon möjlighet till tillstånd skall ersättningen betalas genast. Med stöd av 31 kap. 15 § kan dock fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen om dispens meddelas senare. Liksom i strandskyddsbestämmelserna har i det andra stycket lagts till en upphörandetidpunkt för dispenser. Åtgärden måste ha påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Paragrafens tredje stycke innehåller en erinran om att det fordras tillåtelse av regeringen för att meddela beslut om upphävande eller dispens beträffande skydd som gäller för sådant särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde som anges i 28 §. Stycket har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag och motsvarar 12 § första stycket sista meningen naturvårdslagen såsom den lyder efter den 1 juli 1997 (SFS 1997:338). Särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden har en speciell status med hänsyn till Sveriges åligganden enligt EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) och art- och habitatdirektiv (92/43/EEG). Skyldigheten att inhämta regeringens tillåtelse regleras i 29 § första stycket. Enligt andra stycket i samma paragraf undantas från denna skyldighet de fall då det är uppenbart att den ifrågavarande verksamheten inte kommer att orsaka mer än obetydlig skada på områdets naturvärden.

Enligt paragrafens fjärde stycke får beslut om upphävande enligt första stycket eller dispens enligt andra stycket meddelas endast om intrånget i naturvårdsintresset kompenseras i skälig utsträckning. Paragrafen har i gällande rätt en motsvarighet endast när beslutet avser en skyddad våtmark. Den har i miljöbalken utvidgats till att gälla beslut beträffande samtliga naturreservat, förutsatt att intrång sker i ett naturvärde. Skälen för detta behandlas i avsnitt 4.13.2. Där lämnas också upplysning om att

frågan om kompensationsystemet gjorts till föremål för ytterligare utredning och beredning i särskild ordning.

Kompensationen kan bestå i att ett annat område av motsvarande intresse för naturvärden skyddas. Kompensationen kan även bestå i åtgärder som ökar naturvärdet av ett annat skyddat område. Exempelvis kan restaurering av en igenväxt fågelsjö kompensera förlust av en annan våtmark.

Såsom kompensationsregeln har utformats i miljöbalken skall en skälighetsbedömning göras. Kompensationen bör bestämmas på ett sätt som rimligen kan anses motsvara intrånget. Om intrånget är alldeles obetydligt bör det dock kunna tillåtas utan gottgörelse. Det åligger beslutsmyndigheten att se till att denna förutsättning är uppfylld.

Med kompensation avses inte ekonomisk gottgörelse. För att detta skall framgå tydligare har lagtexten kompletterats i förhållande till Miljöbalksutredningens förslag. Bestämmelsen påverkar således inte möjligheten att enligt 16 kap. 9 § 1-2 ålägga verksamhetsutövaren kostnadsansvar för intrånget.

Beträffande naturreservat som omfattas av Sveriges internationella åtaganden, främst våtmarkskonventionen (SÖ 1975:76) samt EG:s fågeldirektiv och art- och habitatdirektiv, bör kompensationskyldighet alltid föreskrivas.

Bestämmelsen omfattar inte tillstånd som ges med stöd av en reservatsföreskrift som uttryckligen tillåter att en åtgärd får ske sedan tillstånd har inhämtats. Om länsstyrelsen anser att kompensationsåtgärder ändå bör krävas i ett sådant fall, kan detta ske med stöd av 16 kap. 9 § 3.

Kompensationsåtgärder kan med stöd av 28 kap. 2 § utföras på annans fastighet mot fastighetsägarens vilja. Om kompensationen innebär att ett område på fastigheten skyddas, får dock inte skyddet gå så långt att pågående markanvändning avsevärt försvåras. I så fall bör området göras till naturreservat vilket kan ge rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 §.

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.

Paragrafen ger uttryck för principen att inrättande och ändring av naturreservat skall överensstämma med den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen. Reservaten måste alltså anpassas till berörda detaljplaner och områdesbestämmelser. Detta motsvarar vad som gäller idag enligt naturvårdslagen.

Enligt plan- och bygglagen har kommunerna det avgörande inflytandet över hur bebyggelsen utvecklas i kommunen. En del remissinstanser, t.ex. Naturskyddsföreningen, har ifrågasatt om inte områdesskyddet enligt miljöbalken borde överordnas planer enligt plan- och bygglagen. Från och med den 1 januari 1996 har plan- och bygglagen ändrats i avsikt att stärka miljöhänsynen vid den fysiska planeringen. I propositionen med förslag till ändringarna, som godkändes av riksdagen, anges att den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen skall ses som integrerad

del i en samlad miljöpolitik (prop. 1994/95:230, bet. 1995/96:BoU1, rskr. 1995/95:30). Mot bakgrund av detta bör förutsättningarna vara bättre för att de intressen som kan komma att skyddas genom naturreservat beaktas i detaljplaner och områdesbestämmelser. Vidare kan tilläggas att enligt 2 kap. 1 § andra stycket plan- och bygglagen skall de hushållningsbestämmelser som finns i naturresurlagen tillämpas vid planläggning. Dessa bestämmelser arbetas nu in i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Genom detaljplan regleras markens användning och bebyggelsen. För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt balkens 3 och 4 kap. tillgodoses. Översiktsplanen anger i stort hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske. Översiktsplanen är inte rättsligt bindande.

Det kan ibland uppstå tveksamhet om vad en detaljplan eller områdesbestämmelser innebär. Detta bör lösas genom samråd mellan länsstyrelsen och kommunen.

Bestämmelsen tillåter mindre avvikelser från detaljplanen eller områdesbestämmelserna, förutsatt att syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Vid tveksamhet om mindre avvikelser bör få ske skall länsstyrelsen samråda med kommunen.

Av 16 kap. 4 § följer att inte heller tillstånd eller dispens för åtgärder i skyddade områden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

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 §§.

Det har i praxis visat sig föreligga ett behov av att tillämpa de regler som arbetas in i miljöbalken på kulturlandskap som präglas av äldre tiders hävd och bruksformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskapselement. Av denna anledning införs den nya skyddsformen kulturresevat i miljöbalken. Skälen för detta utvecklas ytterligare i avsnitt 4.13.4.

Beteckningen kulturresevat skall användas när kulturmiljön är det huvudsakliga skälet för att ett område skall skyddas. Skyddsformen kompletterar bestämmelserna om naturreservat i 4 §. För att förhållandet mellan de två skyddsformerna skall framgå klart har i enlighet med *Lagrådets* förslag begreppet kulturmiljöer utgått ur naturreservatsparagrafen. Samma begrepp har emellertid inte, som Lagrådet föreslagit, förts in i förevarande paragraf. Skälet till detta är att kulturmiljöbegreppet för

tanken till det skydd som i första hand bör åstadkommas genom kulturminneslagstiftningen.

När det gäller hänvisningen i andra stycket till 7 § bör här sägas att kompensationsregeln i sistnämnda paragraf självfallet också omfattar intrång i kulturlandskapets värden. Skäl finns också att erinra om den intresseprövning som det meddelas regler om i 25 och 26 §§.

Av hänvisningen till 8 § följer att beslut i frågor om bildande och ändring av kulturresevat inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelser får dock ske om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

I likhet med vad som har anförts i författningskommentaren till 2 § och 5 § skall den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utanför ett kulturresevat iaktta hänsyn så att skada på resevatet inte uppkommer.

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 behövligt utrymme.

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

Med skyddsformen naturminne avses i första hand inte att skydda ett område utan ett föremål. Som framgår av paragrafens första stycke kan dock ett område kring föremålet ingå i skyddet.

Det finns närmare ettusenfemhundra naturminnen i Sverige, varav de flesta utgör botaniska minnesmärken, ofta träd såsom Rumsकुल्लäcken ("Kvilleeken") i Vimmerby kommun som anses vara Sveriges största träd och sannolikt över 1 000 år gammal. Exempel på andra skyddade föremål är flyttblock, raukar och andra stenformationer samt jättegrytor. Det är numera relativt ovanligt att föremål förklaras som naturminnen.

Om ett större antal föremål avses att skyddas är det normalt bättre att tillgripa skyddsformen naturresevat.

I likhet med vad som har anförts i författningskommentaren till 2 § och 5 § skall den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd i anslutning till eller utanför ett naturminne iaktta hänsyn så att skada på skyddsobjektet inte uppkommer.

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 områ-

den 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.

År 1991 infördes i 21 § naturvårdslagen en ny skyddsform för värdefulla småbiotoper (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Sedan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen utrett och föreslagit vilka biotoper som borde omfattas av de nya bestämmelserna om biotopskydd, kompletterades regleringen fr.o.m. den 1 januari 1994 genom ett antal nya paragrafer (19 a-h §§) i naturvårdsförordningen.

Förevarande paragraf i miljöbalken motsvarar i huvudsak naturvårdslagens reglering. Enligt paragrafens första stycke kan mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda förklaras som biotopskyddsområden. Skyddet omfattar livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter, även om det mark- eller vattenområde som skyddas i sig inte har några unika egenskaper. Skyddsformen skall dock användas endast i fall då ett generellt skydd är önskvärt och då det är möjligt att klart avgränsa skyddsobjektet. Det krävs därför att biotoperna uppfyller vissa krav på ekologisk stabilitet. Sådana naturvårdsproblem som mera allmänt beror på brukningsmetoderna inom jord- eller skogsbruket bör i första hand lösas med tillämpning av andra bestämmelser om naturvårdshänsyn i balken och i skogsvårdslagen.

De områden som bör omfattas av biotopskyddet kan vara av varierande storlek. Det skall dock enligt lagtexten vara fråga om mindre områden. Om större markområden behöver skyddas bör de i stället förklaras som naturreservat.

För vissa biotoper kan en exakt definition ges så att det inte krävs beslut i varje enskilt fall om skyddets omfattning. Ett sådant generellt skydd gäller idag enligt 19 a § naturvårdsförordningen för alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, småvatten och våtmarker i jordbruksmark, stenvallar i jordbruksmark samt åkerholmar. Länsstyrelsen får enligt nämnda bestämmelse i naturvårdsförordningen medge undantag från förbudet om det finns särskilda skäl.

Andra biotoper kan inte definieras exakt i författningstext. Beslut om skyddets omfattning måste i sådana fall fattas i varje enskilt fall. Enligt 19 b § naturvårdsförordningen får skogsvårdsstyrelsen i enskilda fall

besluta att biotopskydd skall gälla för brandfält, lövbrännor, äldre naturskogsartade lövbestånd, äldre naturskogsartade ädellövskogsbestånd, örtrika allundar, ravinskogor, örtrika bäckdråg, urskogsartade barrskogsbestånd, ädellövsumpskogor, örtrika sumpskogor, äldre skogsbeten, åsgranskogor, kalkbarrskogor, rik- och kalkkärr i skogslandskapet, alkärr, gamla hassellundar, källor med omgivande våtmarker inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen, myrholmar inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen samt ras- eller bergbranter inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen. Skogsvårdsstyrelsen skall i beslutet ange gränserna för den skyddsvärda biotopen.

Även länsstyrelsen har getts möjlighet att peka ut enskilda biotoper. Detta får enligt 19 c § naturvårdsförordningen ske beträffande biotoperna rik- och kalkkärr i jordbruksmark, naturliga ängar och naturbetesmarker samt naturliga bäckfåror och ras- eller bergbranter för mark som inte omfattas av skogsvårdslagen. I länsstyrelsens beslut skall anges gränserna för den skyddsvärda biotopen.

De tidigare nämnda s.k. 19 a §-biotoperna skyddades i hela landet med omedelbar verkan i och med att de togs in i naturvårdsförordningen. Första stycket i paragrafen kompletteras nu så att biotopskyddsområden av detta slag skall kunna skyddas i en viss del av landet.

Enligt paragrafens andra stycke är det förbjudet att inom biotopskyddsområdet bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada områdets naturmiljö. Istället för termen arbetsföretag som finns i naturvårdslagen används i balken begreppen verksamhet och åtgärd. Det handlar således om skydd mot verksamhet eller åtgärder som har karaktären av ett nyttiggörande av marken. Utöver förbudet som stadgas i detta stycke lär det sällan bli aktuellt att med stöd av 30 § meddela ordningsföreskrifter för allmänheten inom biotopskyddsområden.

Andra meningen i paragrafens andra stycke ger möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om att dispens får medges från det förbud som normalt gäller. Dispens får endast medges om det finns särskilda skäl. Dessa bestämmelser i miljöbalken motsvarar i sakligt hänseende innehållet i 19 a § andra stycket naturvårdsförordningen. I detta sammanhang erinras om intresseprövningsreglerna i 25 och 26 §§.

Enligt paragrafens tredje stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer vidta de åtgärder som behövs för att vårda de skyddade biotoperna. Innan någon åtgärd vidtas skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas. Behov av vård finns särskilt för de kulturpräglade biotoperna i odlingslandskapet, som ofta måste hävdas för att bibehållas i ursprungligt skick. Där så är möjligt bör markägarens uppfattning eller brukarens kunskaper och resurser tas till vara för detta ändamål. Lämpligen sker detta genom att myndigheten träffar avtal med ägaren eller brukaren om att denne mot ersättning håller biotopen i stand. Om detta inte är möjligt får myndigheten själv vidta nödvändiga åtgärder, sedan markägaren har underrättats.

Biotopskyddet avser endast åtgärder inom biotopskyddsområdet. I likhet med vad som har anförts i författningskommentaren till 2 § och 5 § skall dock även den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd

utanför ett biotopskyddsområde iaktta hänsyn så att skada inte uppkommer på det berörda biotopskyddsområdet. Vidare kan värden som biotopskyddsreglerna syftar till att skydda också värnas genom reglerna om markavvattning i 11 kap. 13 och 14 §§ samt reglerna i 12 kap. 6 och 8 §§ om samrådsskyldighet respektive miljöhänsyn i jordbruket.

Markägare och annan med särskild rätt till fastigheten kan enligt 31 kap. 4 § och 5 § få ersättning om ett beslut om biotopskydd, även interimistiskt, innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

I remissyttranden över Miljöbalksutredningens förslag till bestämmelse om biotopskydd har pekats på problem som uppkommer med anledning av att beslut om skyddsformen inte blir gällande förrän de har vunnit laga kraft. För att komma till rätta med dessa problem bör paragrafens kompletteras med regeln att ett beslut om biotopskyddsområde skall gälla omedelbart även om det överklagas. Här hänvisas dessutom till vad som har anförts i avsnitt 4.13.2 angående vissa tillämpningsproblem som tagits upp i remissyttranden över förslaget till miljöbalken.

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.

Enligt vad som har utvecklats i avsnitt 4.13.2 bör miljöbalken innehålla en regel om s.k. djur- och växtskyddsområde som självständig skyddsform efter mönster i 14 b § naturvårdslagen. En strävan med balkens regler i detta kapitel är att de skall kunna användas bl.a. för genomförande av kraven enligt EG:s fågeldirektiv samt art- och habitatdirektiv. Genom att bibehålla en regel om djur- och växtskyddsområde skapas alternativa möjligheter och fler instrument för att på lämpligaste sätt genomföra det sammanhängande ekologiska nätverket "Natura 2000".

Paragrafen motsvarar, med endast redaktionella ändringar, 14 b § naturvårdslagen och har utformats enligt *Lagrådets* förslag.

Det kunde övervägas att i denna paragraf som komplement till reglerna om biotopskyddsområden föra in bestämmelser med sikte på, inte biotopen som sådan, utan på den livsmiljö (habitat) som behöver skyddas till förmån för en viss djur- eller växtart. *Naturvårdsverket* har förordat en sådan reglering och pekat på att det då skulle vara den skyddsvärda arten som styr utformningen av områdesskyddet. I sådant fall kunde dock reglerna avse endast förhållandevis enkla former av skydd. Föreskrifter som utfärdas med stöd av reglerna skulle inte få innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det praktiska värdet av en sådan skyddsform är tvivelaktigt. Regeringen är således av den uppfattningen att om det fordras ett längre gående skydd för djur- och växtlivet måste

andra och mer ingripande skyddsformer väljas, t.ex. naturreservat, för att samtliga intressen skall komma fram och kunna vägas mot varandra.

Såsom har anförts i författningskommentaren till 2 § och 5 § skall också den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utanför ett djur- och växtskyddsområde iaktta hänsyn så att skada på skyddsobjektet inte uppkommer.

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.

Skyddsformen strandskydd har successivt stärkts och gäller sedan år 1975 generellt vid samtliga sjöar och vattendrag. Strandskyddets syfte var ursprungligen enbart att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv men år 1994 tillkom som syfte att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet (prop. 1993/94:229). Skälet till denna utvidgning var i korthet att strävan att bevara en fullödig biologisk mångfald hade blivit en alltmer central aspekt i naturvårdsarbetet och att stränder som biotoper är sällsynt rika på arter och är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden.

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.

Paragrafens första stycket, som motsvarar 15 § andra stycket naturvårdslagen, innehåller huvudregeln att strandskyddet omfattar det område som ligger mindre än 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Både landsidan och vattensidan utgör strandskyddsområde. Området kan utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen när det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. Precis som enligt 41 § naturvårdslagen skall beslutet om utvidgning gälla omedelbart även om det överklagas.

Det kan vara lämpligt att utvidga strandskyddet inom områden som är av riksintresse för naturvården och friluftslivet eller som är endast obetydligt påverkade av exploateringsföretag eller andra åtgärder eller som är ekologiskt särskilt känsliga. En utvidgning bör också kunna ske i närheten av tätorter och vid sjöar och kuster där tillgången till återstående fria strandområden är begränsad.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Med stöd av paragrafens första stycke får beslutas att strandskydd inte skall gälla för områden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. När syftet tidigare enbart var att tillgodose friluftslivets intressen ansågs det ofta att strandskyddet kunde upphävas vid obetydliga bäckar och tjärnar. Sedan syftet har utvidgats finns det anledning att vara försiktigare med att upphäva strandskyddet. Små bäckar och tjärnar har ofta stor betydelse för den biologiska mångfalden. Frågan om upphävande av strandskyddet bör därför föregås av utredning om vilka konsekvenser detta kan få för djur och växter.

Frågan om att bevara stränderna bör ses i ett långsiktigt perspektiv. Att ett område nu är av mindre intresse för något av strandskyddets syften behöver inte innebära att området kommer att vara ointressant i framtiden.

Enligt paragrafens andra stycke kan beslut meddelas om att strandskyddet skall upphävas för ett som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser. En förutsättning är att särskilda skäl föreligger. Förutsättningen är i princip densamma som för att meddela dispens enligt 18 § i detta kapitel. Enbart förhållandet att området enligt en detaljplan eller områdesbestämmelser skall bebyggas är alltså i sig inte något särskilt skäl för att upphäva strandskyddet. Det är lämpligt att antagandet av planen eller bestämmelserna anstår till dess att beslut har fattats i strandskyddsfrågan.

I andra stycket sista mening anges nu uttryckligen, till skillnad från vad som kan utläsas av 15 § fjärde stycket naturvårdslagen, att strandskydd återinträder om området upphör att ingå i detaljplan eller områdesbestämmelser. För klarhetens skull kan i anslutning till detta tilläggas att strandskyddet självfallet återinträder utan något särskilt beslut. Det följer av ordalydelsen i 13 §.

Såsom *Lagrådet* har påpekat gör sig skälen som ligger till grund för regleringen i andra stycket normalt inte gällande i det fallet att en detaljplan upphävs i omedelbar anslutning till att en ny plan träder i kraft och såväl den äldre som den nyare planen omfattar ett strandområde som är undantaget från strandskydd, antingen genom ett beslut i anslutning till den äldre planens tillkomst eller också genom ett särskilt undantagsbeslut. Bestämmelserna har därför, i enlighet med *Lagrådets* förslag, formulerats på så sätt att, om annat inte bestäms, undantaget i dessa båda fall består utan att särskilda skäl behöver föreligga.

Vägverket har i sitt remissyttrande över Miljöbalksutredningens förslag i denna del framfört att område som omfattas av arbetsplan för väg också borde kunna förordnas att inte omfattas av strandskydd. Särskilt sedan syftet med strandskyddet utvidgats är verkets förslag betänkligt från principiella utgångspunkter. Regeringen har därför inte funnit skäl till någon ändring enligt förslaget.

När det gäller strandskyddets automatiska återinträde skall följande tilläggas. Det kan tänkas att det efter strandskyddets återinträdande råder oklarhet om det är det ursprungliga skyddet på 100 meter eller ett där-efter utvidgat skydd som gäller. Vidare kan förhållandena vara sådana att strandskydd som återinträder på detta sätt träffar tomter och kvartermark som byggts ut i enlighet med den upphävda planen och där strandskyddets syfte kan vara utsläckt. Länsstyrelsen bör i sådana fall fatta ett nytt beslut som undanröjer oklarheten. Ett nytt beslut bör också fattas när det råder oklarhet om strandskyddets omfattning sedan en plan har ändrats eller sedan en plan som beslutats med stöd av 1947 års byggnadslag har ersatts av en plan enligt plan- och bygglagen.

När det gäller frågan om vad som skall gälla beträffande strandområden som ingick i fastställd plan vid utgången av juni 1975, då det generella strandskyddet inrättades, hänvisas till författningskommentaren under 10 § lagen om införande av miljöbalken.

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.*

I paragrafen förbjuds ett antal åtgärder och anläggningar i strandskyddsområde. I första hand berör förbuden fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter. Reglerna riktar sig dock även till allmänheten. Paragrafen motsvarar delvis gällande rätt enligt 16 § första stycket naturvårdslagen, men som har anförts i avsnitt 4.13.2 innebär miljöbalkens stadgande att bestämmelserna har anpassats till strandskyddets utvidgade syfte. Delar av fjärde punkten och hela femte punkten i paragrafen införs således i syfte att stärka skyddet för djur- och växtarters livsvillkor. Dessa regler saknar alltså motsvarighet i gällande rätt.

Enligt den första punkten får inte nya byggnader uppföras inom strandskyddsområde. Någon definition ges inte av vad som avses med en byggnad. Gränsdragningen är dock av mindre betydelse, eftersom den fjärde punkten förbjuder utförande av även andra anläggningar och anordningar än byggnad. Här skall endast nämnas att även flyttbara kon-

struktioner i vissa fall kan anses som byggnader. Exempel på detta är stadigvarande förankrade husbåtar och husvagnar som står uppställda under betydligt längre tid än en normal semesterperiod. Se vidare Didón m.fl., Plan- och Bygglagen, 1995, s. 8:4.

Enligt den andra punkten råder förbud mot att ändra en befintlig byggnad så att den kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än den tidigare har använts till. För att förtydliga gällande rätt har uttrycket "för att tillgodose" ändrats till "så att den kan tillgodose". Avgörande är nämligen inte avsikten med ändringen utan hur den faktiskt kan användas.

Vanliga exempel på ändringar enligt den andra punkten är att båthus eller sjöbodas görs om till fritidshus. Förbudet gäller även om byggnaden efter ändringen inte upptar större yta än tidigare. Förklaringen till detta är att en byggnad som används som bostad normalt tar i anspråk en större tomtplats än en byggnad som används för annat ändamål.

Enligt den tredje punkten får inte utföras förberedelsearbeten för bebyggelse inom strandskyddsområde. Grävningsarbeten nämns uttryckligen i lagtexten. Ett annat exempel är trädfällning inför en kommande bebyggelse.

Enligt den fjärde punkten är det förbjudet att i strandskyddsområde utföra andra anläggningar eller anordningar som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter eller hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt. Till skillnad från de tre första punkterna är inte alla anläggningar eller åtgärder av ett visst slag förbjudna. Anläggningen eller åtgärden är otillåten endast om den inkräktar på något av strandskyddets syften.

En anläggning eller anordning är förbjuden inte bara om den hindrar allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt, utan redan om den avhåller allmänheten att beträda ett sådant område. Det har alltså betydelse hur allmänheten uppfattar sin rätt till tillträde.

Förbudet i den fjärde punkten omfattar alltid anläggningar eller anordningar varigenom mark som tidigare varit tillgänglig enligt allemansrätten tas i anspråk som tomt. Även anläggningar och anordningar på befintlig tomt kan vara otillåtna. Utförs dessa i närheten av tomtgränsen kan nämligen tomtplatsen utvidgas eller i vart fall ge intryck av att ha utvidgats.

Anläggningar eller anordningar är enligt ett tillägg i den fjärde punkten förbjudna även när de väsentligen försämrar livsbetingelserna för djur- och växtarter. Syftet är att bevara det allmänt sett mycket rika djur- och växtlivet i strandområden. Skyddet avser de livsbetingelser som utgör förutsättning för djur- och växtlivet. Primärt gäller det således inte de exemplar av djur- och växtarter som vid ett visst tillfälle lever på den platsen utan den miljö som arterna är beroende av för sin överlevnad. Bestämmelser som direkt syftar till att skydda arter finns i 8 kap. och i jakt- och fiskelagstiftningen.

Exempel på anläggningar och anordningar som enligt fjärde punkten kan vara otillåtna är staket, bersåer, grillplatser, lekplatser, trädgårdsgångar, flaggstänger, trädgårdsland, vägar, parkeringsplatser, camping-

platser, golfbanor, tennisbanor, upplag för sprängsten, båtupptagningsanordningar, bryggor och pirar.

För att tillgodose syftet att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtarter är det nödvändigt att förbjuda även andra åtgärder som väsentligen försämrar livsbetingelserna. Femte punkten i paragrafen innehåller en regel om detta. Exempel på åtgärder som kan väsentligen försämrade djur- och växtarters livsbetingelser är spridande av gödsel och bekämpningsmedel, trädfällning samt grävning. I nästa paragraf anges dock att förbudet inte avser åtgärder som behövs för jordbruk eller skogsskötsel.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa generella undantag från förbuden i 16 § och motsvarar i huvudsak 16 § tredje och fjärde stycket naturvårdslagen.

Enligt första styckets första punkt gäller inte förbuden i 16 § anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål. Anläggningen eller åtgärden skall vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen samt behöva ligga inom strandskyddsområde. Den får inte ha som syfte att hålla allmänheten borta. Varje byggnad som är tänkt att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor tillgodoser bostadsändamål. Baracker för skogsarbetare och fiskebodas inredda för övernattnings får alltså inte uppföras inom strandskyddsområde.

Som jordbruk är att anse även trädgårdsskötsel bedriven i näringsverksamhet. Däremot anses t.ex. inte mejerier eller slakterier vara jordbruk. Ett ridhus har av regeringsrätten vid tillämpningen av 8 kap. 1 § plan- och bygglagen i ett visst fall ansetts som en ekonomibyggnad för jordbruk (RÅ 1995 ref. 93). En fiskodling anses vid tillämpningen av paragrafen inte vara en anläggning som behövs för fisket. Som skogsbruk anses inte sågverk eller annan förädlingsverksamhet.

För att en bisyssla skall omfattas av undantaget i den första punkten skall näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.

Enligt första stycket andra punkten gäller förbuden inte heller verksamheter eller åtgärder som redan har fått tillstånd enligt andra bestämmelser i miljöbalken. Avsnitt 4.8 och författningskommentaren till 2 kap. 3 § ger ledning vid tolkningen av begreppet verksamhet i miljöbalken.

I gällande rätt undantas företag till vilka tillstånd har lämnats enligt 4 kap. naturresurslagen, vattenlagen eller miljöskyddslagen. Någon ändring sker inte av detta förhållande, bortsett från att regeringen i de fall som hittills har prövats enligt 4 kap. naturresurslagen i fortsättningen inte kommer att meddela tillstånd utan endast ett beslut om tillåtlighet. I tillåtlighetsbedömningen ingår en prövning av lokaliseringen och någon särskild strandskyddsdispens behöver därför inte inhämtas heller i framtiden. Undantaget kommer emellertid att gälla även andra verksamheter än idag. Som exempel kan nämnas täkter och vilthägn i strandskyddsområden. Det bör understrykas att syftet med strandskyddsregleringen skall beaktas som ett moment i prövningen av sådana verksamheter.

Syftet med undantaget i första styckets andra punkt är att undvika dubbelprovning. Vid tillståndsprovningen skall beaktas att verksamheten skall bedrivas i strandskyddsområde. Detta innebär att de förutsättningar måste vara uppfyllda som enligt 18 § gäller för dispens. Som har anmärkts vid nämnda paragraf måste hänsyn ofta tas till att en verksamhet är beroende av att lokaliseras till ett strandskyddsområde. Detta gäller särskilt vattenverksamhet.

Det förhållandet att bygglov eller marklov har meddelats för en åtgärd innebär inte att kravet på strandskyddsdispens bortfaller. För att sökanden skall uppmärksammas på detta skall byggnadsnämnden enligt 8 kap. 25 § plan- och bygglagen lämna upplysning om att strandskyddsdispens krävs.

Enligt paragrafens andra stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att förbudet i 16 § inte skall gälla byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. För känsliga områden med en viss typ av bebyggelse, exempelvis högexploaterade skärgårdsområden, bör dock förbudet finnas kvar och eventuella avsteg behandlas dispensvägen.

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.

Enligt paragrafens första stycke får länsstyrelsen meddela dispens från förbuden i 16 § när det finns särskilda skäl. Möjligheten att få undantag från strandskyddet motsvarar således 16 a § naturvårdslagen och tillämpningen skall vara lika restriktiv som regeringens tillämpning och praxis hittills. I avsnitt 4.13.3 diskuteras med utgångspunkt från den intresseprövning som skall ske vid beslut i frågor enligt detta kapitel förutsättningarna att medge strandskyddsdispens. Se även vad som anförs i författningskommentarerna till 25 § och framför allt 26 §. Regeringens uttalanden föranleds av den oro som har uttryckts över en befarad urholkning av strandskyddet. Enligt regeringens mening tog de övervägan-

den som gjordes i prop. 1993/94:229 om ett differentierat strandskydd inte tillräcklig hänsyn till behovet av att skydda friluftslivet och naturmiljön. För klarhetens skull bör därför uttalas, när bestämmelsen nu inarbetas i miljöbalkens regelsystem, att de angivna övervägandena inte skall tjäna till ledning vid prövningen av dispenser.

Vid bedömningen är åtgärdens eller anläggningens art och omfattning av intresse. Även områdets betydelse skall bedömas. Inte bara betydelsen i dag utan även i framtiden är av intresse. Om ett strandskyddsområde är av särskild betydelse för naturvården eller friluftslivet bör normalt aldrig dispens medges. Även omgivningen är av intresse. Finns det i närheten endast ett fåtal andra strandområden som är tillgängliga för allmänheten bör inte dispens medges. Stor vikt bör även läggas vid de hushållningsbestämmelser som finns i 4 kap.

Är platsen som det gäller belägen på redan ianspråktagen mark anses det som ett särskilt skäl för dispens i förhållande till det rörliga friluftslivet.

Som skäl för dispens åberopas ofta att platsen i fråga ligger i ett område som sällan eller aldrig besöks av någon friluftslivsidkande allmänhet eller att stranden är oländig, stenig eller dygig eller att naturförhållandena på annat sätt gör området olämpligt för bad och friluftsliv. Sådana skäl brukar inte godtas som särskilda skäl för dispens.

Dispens kan ibland meddelas för komplementbyggnad. Exempel på komplementbyggnad är gäststuga, fiskebod och uthus. Vid prövningen är lokaliseringen avgörande. Om byggnaden förläggs i nära anslutning till huvudbyggnaden eller om den bildar en sammanhållen enhet tillsammans med huvudbyggnaden och andra befintliga byggnader, kan detta vara ett särskilt skäl för att ge dispens. Ytterligare en förutsättning är dock att kompletteringen inte medför en utvidgning av det privata området på bekostnad av det område som är tillgängligt enligt allemansrätten.

Dispens kan vidare ges för ersättningsbyggnader. Som regel bör t.ex. dispens ges för att återuppföra en nedbrunnen byggnad, förutsatt att den nya byggnaden skall tjäna samma ändamål som den gamla. Ansökan bör göras inom ett år från brandtillfället. Naturligtvis måste dock försäkringsfrågor få redas ut först.

Dispens kan meddelas om en byggnad eller en anläggning skall uppföras på en plats som är väl avskild från strandområdet och därför saknar betydelse för bad och friluftsliv. Detta kan vara fallet om stranden skärs av genom en större väg eller järnväg eller liknande och det är klart att den del av området som ligger på andra sidan från vattnet räknat saknar betydelse för allmänhetens friluftsliv.

I vissa situationer kan en lucka mellan tomterna i ett redan bebyggt tomtområde, en s.k. lucktomt, godtas för bebyggelse om tomten uppenbarligen har förlorat sin betydelse för allmänheten och för de boende i området. Detta kan vara fallet när det i närheten finns andra och bättre passager till och från vattnet. Sådana dispenser bör dock inte komma i fråga inom de högexploaterade delarna av landet.

Särskilda skäl för dispens kan vidare föreligga då en anläggning är avsedd för det rörliga friluftslivets behov eller i vart fall inte inskränker allmänhetens möjlighet att nyttja stranden, t.ex. bryggor och omkläd-

ningsrum vid allmänna badplatser, raststugor, vindskydd och liknande anordningar. Campingplatser, idrottsanläggningar, golfbanor och liknande anläggningar innebär däremot normalt att allmänhetens tillträde begränsas.

Vidare kan det finnas särskilda skäl att ge dispens för anläggningar som måste ligga vid vattnet, dvs. båthamnar, båtbygggar, båthus, pirar m.m. Uthyrning av kanoter, paddelbåtar och dylikt förutsätter också anordningar för iläggning, upptagning och uppställning samt ofta servicebyggnader. Anläggningar av det slag som nu nämnts bör dock inte lokaliseras till ett område som har stort rekreativvärde.

Även i dessa fall krävs restriktivitet om det gäller dispens för enskilda byggnader, anläggningar m.m. som tar i anspråk ett för allmänheten tillgängligt område. Intrånget i sådana områden bör alltså begränsas. Eventuella möjligheter till samlokalisering bör tas till vara. Behovet av gemensamma områden för bygggar, båtplatser, båthus o.dyl. bör uppmärksammas i kommunens översiktsplan i syfte att intrånget i strandskyddsområdet skall begränsas.

I samtliga exempel på situationer där skäl för dispens kan finnas, gäller naturligtvis att dispens inte skall meddelas om de biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabelt sätt. Prövningen skall alltid omfatta påverkan på både friluftslivet och djur- och växtlivet.

Vindkraftverk skall prövas enligt samma principer som gäller för andra byggnader och anläggningar inom strandskyddsområde. Särskilda skäl krävs alltså för dispens och bedömningen skall vara restriktiv. Även om vindkraftverken rent fysiskt upptar en begränsad yta, kan de påverka allmänhetens möjligheter till friluftsliv inom området runt verket negativt. Inverkan kan vidare ske på fågellivet. Anläggningsarbetena kan naturligtvis även påverka annat djur- och växtliv.

I Boverkets allmänna råd 1995:1 Etablering av vindkraftverk på land anför bl.a. följande. Särskilda skäl kan t.ex. vara att anläggningen inte inskränker nyttjandet, eftersom det avser en redan exploaterad tomtplats som utsläckt allemansrätten och förändrat de biologiska livsbetingelserna, eller att den är väl avskild från strandområdet. För vindkraftens del kan det röra möjligheten att samlokalisera vindkraftverk med andra former av exploatering, dvs. inom områden som inte längre är allemansrättsligt tillgängliga eller helt saknar betydelse för friluftslivet och där exploateringen redan påverkat de biologiska livsbetingelserna. Ett annat särskilt skäl att medge dispens kan vara att länsstyrelse eller kommuner gemensamt gjort en noggrann analys av kustområdet inom en hel region och därvid funnit att en vindkraftsutbyggnad inom vissa strandnära områden ej kommer i konflikt med allmänhetens friluftsliv eller de biologiska värdena, och i övrigt är förenlig med hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen. Regeringen finner för sin del att dessa råd bör tjäna till vägledning.

Enligt 40 § fjärde stycket naturvårdslagen skall en myndighet som finner att den inte kan helt bifalla en framställning från Fortifikationsverket eller Vägverket om strandskyddsdispens hänskjuta ärendet till regeringens prövning. I Miljöbalksutredningens förslag har bestämmelsen tagits bort. Från regeringens sida finns inget att erinra mot förslaget. Ett even-

tuellt avslagsbeslut får därför överklagas på vanligt sätt. *Försvarsmakten* har i sitt remissvar i allmänna ordalag framhållit att strandskydd inte bör få hindra uppförandet av anläggningar för totalförsvaret. Regeringen vill i anledning av detta påpeka att försvarsintresset är prioriterat i hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. Det kan alltså finnas anledning att vara mindre restriktiv vid dispensprövningen av försvarsanläggningar och vägar som med hänsyn till sin funktion måste ligga inom strandskyddsområde. Vidare bör uppmärksammas att miljödomstolen enligt 21 kap. 7 § andra stycket skall överlämna överklagade ärenden som är av särskild vikt till regeringens prövning. Av samma paragraf framgår vidare att överlämnande alltid skall ske när det överklagade ärendet rör försvaret. Genom detta skapas alltså en garanti för att försvarsfrågor med anknytning till strandskyddet får den bedömning de kan erfordra i ett visst fall. Därmed får Försvarsmaktens remissynpunkt anses besvarad av regeringen.

Om dispens meddelas, skall länsstyrelsen enligt paragrafens första stycke bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Begreppet mark bör i den mening det används här kunna innefatta vattenövertäckt mark, t.ex. i anslutning till en sjöbod som är anlagd över vattnet. Tomtplatsbestämningen skall skiljas från fastighetsbildningen. Fastigheten kan nämligen få en annan utsträckning än tomten. Normalt skall tomten inte få gå ner till strandlinjen. Som alternativ till att vägra dispens kan därför dispens meddelas varvid bestäms en mindre tomtplats än vad som normalt skulle ha gällt. Det är i sådana fall ofta lämpligt att med stöd av 16 kap. 2 § andra stycket ställa som villkor att ett staket sätts upp i tomtgränsen för att därmed visa allmänheten var den får gå. Kravet på tomtplatsbestämning eller angivande av i vilken utsträckning marken får användas för avsett ändamål är undantagslöst. När dispens meddelas för andra byggnader än bostadshus bör byggnaden sällan få ta i anspråk större tomt än byggnadens yta. *Lantmäteriverket* har påpekat att det är oklart vad som skall gälla i fråga om tomtplatsbestämning då dispens meddelas för en komplementbyggnad helt inom en etablerad tomt. Såsom verket framhåller torde ny tomtplatsbestämning då normalt framstå som onödig. Det bör i sådana fall räcka med ett uttalande av länsstyrelsen att ytterligare mark inte får tas i anspråk som tomtplats med anledning av den senare dispensen.

En tomtplats för fritidshus som bestäms enligt 7 kap. 18 § bör i allmänhet omfatta högst 2 000 kvadratmeter. Topografi och vegetation är dock avgörande. Förhållandena på orten är också vägledande vid en bedömning av tomtplatsens storlek.

Enligt 16 kap. 2 § första stycket får en dispens tidsbegränsas. Tidsbegränsning bör exempelvis normalt ske om dispens meddelas för en övernattningsstuga åt en yrkesfiskare. Det är i ett sådant fall lämpligt att dispensen begränsas till att gälla så länge som sökanden bedriver yrkesfiske.

En ansökan om dispens bör innehålla en ritning som visar var anläggningen eller åtgärden skall utföras samt vilken tomt som behöver tas i anspråk.

Enligt paragrafens andra stycke upphör ett beslut om dispens att gälla om åtgärden inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft. Frågan om vad som skall gälla för redan meddelade dispenser tas upp i samband med att övergångsbestämmelserna till miljöbalken.

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.

I paragrafen anges förutsättningarna för att förklara ett område som miljöskyddsområde. Förutsättningarna är delvis annorlunda jämfört med gällande rätt enligt 8 a § första stycket miljöskyddslagen. Enligt sistnämnda lagrum får regeringen förklara ett mark- eller vattenområde, som är utsatt för påverkan från miljöfarlig verksamhet, och dess närmaste omgivning som miljöskyddsområde om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda området. Med den nya lydelsen i miljöbalken är förutsättningen att området kräver särskilda åtgärder på grund av att området är utsatt för föroreningar eller inte uppfyller en miljökvalitetsnorm.

En verksamhet bedrivs ofta utanför det område där dess skadliga effekter framträder. Av den anledningen är det lämpligt att miljöskyddsområdet omfattar även kringliggande områden där skadliga verksamheter bedrivs. Om exempelvis ett vattenområde skall skyddas mot övergödning bör miljöskyddsområdet normalt omfatta ett jordbrukslandskap som ligger i vattenområdets tillrinningsområde.

Skyddsformen miljöskyddsområde har hittills använts för att skydda Ringsjön i Skåne och Laholmsbukten.

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.

Enligt första stycket i paragrafen får regeringen eller länsstyrelsen meddela föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom miljöskyddsområdet. Till skillnad från vad som gäller idag enligt 8 a § andra och tredje stycket miljöskyddslagen kommer sådana föreskrifter enligt miljöbalken att kunna innebära ändring av tidigare meddelade tillståndsbeslut. Detta framgår av 24 kap. 1 §. Skälen för ändringen behandlas i avsnitt 4.13.2.

Endast sådana föreskrifter får meddelas som behövs för att tillgodose syftet med området. Föreskrifterna skall alltså avse den förorening eller den miljö kvalitetsnorm som motiverat att området förklarats som miljöskyddsområde.

Föreskrifterna gäller enbart inom miljöskyddsområdet. Endast verksamhetsutövare inom området blir alltså bundna av dessa. Även verksamhetsutövare som befinner sig utanför ett miljöskyddsområde, men vars verksamhet kan ha skadliga effekter inom området, är dock skyldiga att iaktta hänsyn till området, se författningskommentaren till 2 § och 5 §.

Enligt andra meningen i första stycket kan länsstyrelsen i enskilda fall meddela dispens från föreskrifterna om det finns särskilda skäl. Här erinras också om intresseprövningsreglerna i 25 och 26 §§.

Andra stycket innehåller, i enlighet med *Lagrådets* förslag, en erinran om att det i 10 kap. finns en särskild reglering om miljöriskområden. En förklaring av ett mark- eller vattenområde som miljöriskområde gäller redan allvarligt förorenade område och har på så sätt sakligt samband med övriga regler i 10 kap. om efterbehandling av förorenade områden.

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.

Enligt paragrafen, som idag motsvaras av 19 kap. 2 § första stycket vattenlagen, får länsstyrelsen eller kommun förklara ett område som vattenskyddsområde. På de skäl som har utvecklats i avsnitt 4.13.2 ges således nu också kommuner möjlighet att besluta om vattenskyddsområde. Det förutsätts, liksom ifråga om inrättande av naturreservat, att länsstyrelsen och kommunen samråder inför sådana beslut.

Förutsättningen för områdesskydd av detta slag är att en yt- eller grundvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt behöver skyddas. Med vattentäkt avses enligt 11 kap. 5 § denna balk bortledning av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.

EG:s grundvattendirektiv (80/68/EEG) innehåller inte något krav på att särskilda områden skall inrättas till skydd för grundvattnet. Medlemsstaterna skall dock enligt artikel 3 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra eller begränsa tillförseln till grundvattnet av vissa ämnen. Bestämmelserna om vattenskyddsområden ger möjlighet att meddela föreskrifter för särskilt känsliga områden och de bidrar därför till att grundvattendirektivets krav uppfylls. Direktivet behandlas närmare i avsnitt 4.14.2. Där erinras även om det pågående arbetet inom EU med att utarbeta ett ramdirektiv för vattenresurser (jfr avsnitt 4.10.1).

Ett vattenskyddsområde bör normalt ges en sådan omfattning att garantier skapas för att råvattnet efter ett normalt reningsförfarande kan användas för sitt ändamål. De höga strömningshastigheterna i ytvatten gör emellertid att ett fullt effektivt skydd kan uppnås endast om skyddsområ-

det ges en sådan omfattning att det omfattar hela eller väsentliga delar av tillrinningsområdet. Ett godtagbart skydd kan dock ofta skapas även om skyddsområdet ges en mera begränsad omfattning.

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.

I paragrafen anges vilka föreskrifter som skall gälla i ett vattenskyddsområde. Paragrafen har utformats efter mönster i 19 kap. 2 § andra och tredje stycket samt 19 kap. 6 § andra stycket vattenlagen.

Enligt paragrafens första stycke skall länsstyrelsen eller kommun meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter som behövs för att tillgodose syftet med området. I skyddsföreskrifterna kan förbud meddelas mot exempelvis hantering av petroleumprodukter och andra kemikalier, spridning av gödsel, spridning av bekämpningsmedel, infiltration av hushållspillvatten och kommunalt dagvatten, industriell verksamhet, transport av farligt gods, anläggande av vägar, bebyggelse, grävning, täktverksamhet, bad, båtfart och fiske.

Skyddsföreskrifter kan beröra verksamhet som bedrivs med tillstånd. Föreskrifterna kan alltså, enligt vad som framgår av 24 kap. 1 §, innebära inskränkningar i befintliga tillstånd.

Föreskrifterna gäller endast inom vattenskyddsområdet. Även en verksamhetsutövare som befinner sig utanför området, men vars verksamhet kan ha skadliga effekter på grund- eller ytvattnet i området, är dock skyldig att iaktta hänsyn till vattenskyddsområdet vid utövandet av sin verksamhet, se författningskommentaren till 2 § och 5 §.

Om det sedan vattenskyddsområdet har inrättats och skyddsföreskrifter meddelats framkommer behov av ytterligare föreskrifter, får länsstyrelsen och kommun meddela sådana. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte.

Med stöd av det första stycket kan länsstyrelsen och kommun ålägga en markägare att upplåta mark för stängsel och skyltar som behövs för att tillgodose syftet med vattenskyddsområdet.

Enligt paragrafens andra stycke kan länsstyrelsen och kommun i enskilda fall meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat om det finns särskilda skäl. Här erinras också om intresseprövningsreglerna i 25 och 26 §§.

Länsstyrelsens rätt att på eget initiativ meddela skyddsföreskrifter har varit inskränkt enligt motsvarande bestämmelser i vattenlagen. Föreskrifter som medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att annans mark tas i anspråk, har

kunnat meddelas endast på ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts, t.ex. en industri. Såsom *Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har påpekat saknar en dylik begränsning fog eftersom syftet med föreskrifterna är att skydda allmänna intressen. Är det däremot så att vattenskyddsområdet inrättas på särskild begäran av t.ex. en industri och meddelas föreskrifter som kan föranleda ersättning till markägare skall ersättningen enligt 31 kap. 7 § andra stycket betalas av den som har begärt föreskrifterna. Av länsstyrelsens beslut bör framgå på vems ansökan föreskrifter som kan medföra rätt till ersättning har utfärdats. Är det en kommun som beslutar om vattenskyddsområdet och meddelar skydds föreskrifter skall naturligtvis på samma sätt som för närvarande kommunen svara för eventuell ersättning till markägare.

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.

Paragrafen, som motsvarar 21 a § naturvårdslagen, utarbetades i anslutning till riksdagens godkännande av FN:s havsrättskonvention med tillämpningsavtal (prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271). Bestämmelsen i naturvårdslagen trädde i kraft den 1 juli 1996 (SFS 1996:520). Förslag till tillämpningsföreskrifter kommer att utarbetas, efter förslag av Miljöbalksutredningen, i anslutning till ikraftträdandet av miljöbalken.

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.

Paragrafen ger möjlighet att genom ett interimistiskt förbud skydda vissa områden eller föremål som avses att skyddas enligt detta kapitel. Den kan

användas inte bara när ett tidigare oskyddat område skall skyddas utan även när föreskrifterna för ett redan skyddat område skall ändras. Ett interimistiskt förbud hindrar att det planerade skyddet omintetgörs genom åtgärder under den tid som går åt till att utforma det definitiva skyddet.

I gällande rätt enligt 11 och 41 §§ naturvårdslagen kan interimistiska förbud meddelas endast inför blivande skydd som naturreservat, naturvårdsområde och naturminne. Den nya bestämmelsen har fått en vidare omfattning och kan därför tillämpas även när områden skall skyddas som vattenskyddsområden och kulturresevat.

Interimistiska förbud innebär att vissa åtgärder inte får vidtas utan tillstånd. Förbuden bör i regel vara specificerade till vissa åtgärder, exempelvis avverkning. Förbuden kan avse åtgärder som är underkastade tillståndsplikt även enligt annan lagstiftning, t.ex. bebyggelse.

I gällande rätt gäller förbudet i högst tre år. Om särskilda skäl föreligger får förbudets giltighetstid förlängas med ytterligare högst tre år. Såsom anges i avsnitt 4.13.2 är det tveksamt om det på längre sikt är till nytta för naturvården att interimistiska beslut gäller under långa tidsperioder. Ett utdraget förbud medför normalt osäkerhet för markägarna. Denna osäkerhet skapar ibland irritation och kan försvåra möjligheten att få markägarna att i ökad utsträckning ta naturhänsyn. Eftersom nödvändigt skydd vanligen bör kunna åstadkommas under en tid av tre år bör tiden normalt inte vara längre. Detta har i lagtexten markerats genom att särskilda skäl måste föreligga för att förbudet efter treårstidens utgång skall gälla i ytterligare högst ett år. Därefter fordras synnerliga skäl för ytterligare ett års förlängning. Längre tid än fem år skall ett interimistiskt förbud aldrig få gälla.

Endast i undantagsfall bör hela den möjliga förbudstiden kunna utnyttjas. Detta kan vara aktuellt när länsstyrelsen eller en kommun har bildat ett naturreservat som berör ett stort antal markägare och beslutet är komplicerat och har överklagats. Eftersom beslutet inte gäller förrän det har vunnit laga kraft kan i sådana situationer möjligheten med interimistiska beslut behöva användas. Det kan ske i den formen att ursprungligen beslutade interimistiska förbud kvarstår i avvaktan på att det definitiva beslutet om områdesskydd vinner laga kraft.

Interimistiska förbud kan givetvis upphävas. Någon särskild bestämmelse behövs inte om detta. Om det står klart att något definitivt skydd inte kommer att skapas skall myndigheten givetvis besluta om att häva det interimistiska förbudet omedelbart.

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.

Enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen gäller generellt att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas att tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att angelägna allmänna intressen skall tillgodoses. Denna princip gäller således vid tillämpningen av alla bestämmelser i miljöbalken som kan medföra inskränkningar i rätten att använda mark eller byggnad. Av pedagogiska skäl har övervägts att föra in en allmän erinran om innehållet i grundlagsbestämmelsen, i så fall i något av de inledande kapitlen i balken. Regeringen har bedömt att värdet av en sådan erinran är begränsat. När det gäller förevarande paragraf godtar regeringen, med viss justering av lagtexten, *Lagrådets* förslag till utformning.

Såsom framgår av avsnitt 4.13.3 har i miljöbalken inte heller tagits in någon bestämmelse som mera direkt motsvarar avvägningsregeln i 3 § första stycket naturvårdslagen. Enligt den bestämmelsen skall vid prövning av frågor som rör naturvård tillbörlig hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen. Sådana avvägningar avses i huvudsak ske med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

Frågan om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen har emellertid tagits upp av flera remissinstanser som yttrat sig över Miljöbalksutredningens förslag. Ett skäl till detta är att Regeringsrätten under senare tid prövat fall där sådana allmänna intressen som ligger till grund för naturvårdslagen vägts mot enskilda intressen i det särskilda fallet. Domstolen har i dessa fall byggt sitt resonemang på en s.k. proportionalitetsprincip (se RÅ 1996 ref. 40 om utvidgning av ett naturreservat, RÅ 1996 ref. 44 om strandskyddsdispens samt RÅ 1996 ref. 56 som rörde frågan om förutsättningar för förbud enligt 20 § naturvårdslagen). Såsom utvecklats i avsnitt 4.13 har det alltså ansetts föreligga skäl att i förevarande kapitel föra in bestämmelser utformade så att de principer för bedömningen av motstående intressen som nu har betonats i rättstillämpningen skall ha sin motsvarighet i balken. Enligt den praxis som föreligger hittills är det främst vid tillämpningen av naturvårds- och områdesskyddsregler som kompletterande avvägningsregler kan behövas. Reglerna avses således ge ledning för naturvårds- och kulturvårdsmyndighetens avvägning mellan det allmänna intresset att åstadkomma ifrågakvarande skydd och det enskilda intresset att använda fastigheten på ett sätt som kan motverka skyddssyftet.

Utgångspunkten är att ingrepp som motiveras av hänsyn till naturvårds- och miljöintressen betraktas som angelägna allmänna intressen (jfr prop. 1993/94:117 s. 15f). I detta sammanhang kan anmärkas att när det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har Europadomstolen vid tillämpningen av Europakonventionen om mänskliga rättigheter anlagt ett för den enskilde synnerligen strängt synsätt och funnit att även mycket tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset (se Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 5 uppl. 1993 s. 255 ff med hänvisningar). Det bör observeras att det ibland kan fordras att den tyngande inskränkningen balanseras genom en ersättningsrätt för den enskilde. I miljöbalken meddelas ersättningsbestämmelser av sådant slag i 31 kap.

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.

Paragrafen tar sikte på den bedömning av motstående intressen som skall ske vid prövning av dispenser från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlets bestämmelser. Som förutsättning gäller att dispensen skall vara förenlig med föreskriftens eller förbudets syfte. Bestämmelsen ger följaktligen uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens. Detta är naturligt och en direkt följd av den prövning som beskrivs i föregående paragraf. Dispensen innebär i realiteten att undantag medges till förmån för ett enskilt intresse i ett fall där det allmänna intresset generellt bedöms väga tyngre. För dispens från strandskydd fordras t.ex. att "särskilda skäl" föreligger. I avsnitt 4.13.3 har redovisats den restriktiva inställning till undantag från strandskyddet som regeringen och riksdagen stått fast vid sedan tillkomsten av 1974 års strandskyddsbestämmelser. I olika sammanhang har statsmakterna låtit det komma till uttryck att strandskyddet i sig inrymmer angelägna allmänna intressen, syftet att tillgodose friluftslivets behov samt skydd för djur- och växtarter. Till följd av det som nu har sagts kan enligt förevarande paragraf dispens från förbud som strandskyddet innebär ges endast om dispensen är förenlig med förbudets syfte. Det förhållandet att syftet med strandskyddet har vidgats till att avse även skydd för djur- och växtarter bör innebära att tyngden hos det allmänna intresset ökat ännu mera. Samtidigt kan det naturligtvis finnas sådana fall där allmänintresset inte behöver hävdas med samma styrka som i flertalet fall. För dessa fall skall det finnas kvar en öppning för dispens. Det finns dock skäl att stryka under att dispens från lagstiftarens förbud liksom hittills skall tillämpas med stor restriktivitet och endast under de förutsättningar som framgår av bedömningsprinciperna i denna paragraf. Prövningen av dispenser från förbud som gäller enligt beslut om t.ex. naturreservat skall naturligtvis ske enligt samma grunder.

Förteckning över vissa naturområden

27 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande 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.

Paragrafens första stycke har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Sveriges internationella åtaganden om skydd av naturområden framgår bl.a av olika konventioner samt av fågeldirektivet (79/409/EEG) och art- och habitatdirektivet (92/43/EEG). Åtagandena innebär att Sverige skall

skydda områden som uppfyller kriterierna som anges i konventionerna eller direktiven. T.ex. skall områden som innehåller vissa särskilt skyddsvärda naturtyper eller arter skyddas.

Enligt paragrafen, som idag delvis motsvaras av 19 a § naturvårdslagen, skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande förteckna de naturområden i Sverige som bör beredas skydd i enlighet med nämnda åtaganden och nationella mål. Av förteckningen skall framgå anledningen till att ett område tagits upp i förteckningen. Genom att förteckningen, till skillnad från vad som anges i 19 a § naturvårdslagen, även skall omfatta naturområden som bör skyddas i anledning av nationella mål kommer förteckningen att utgöra plan för arbetet med skydd av naturområden. Det torde ligga närmast till hands att regeringen i förordning delegerar ansvaret för att föra förteckningen till Naturvårdsverket.

Ett område som tagits upp i förteckningen skall enligt paragrafens andra stycke prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet. Enligt tidigare lydelse skulle området så snart som möjligt ges nödvändigt skydd i enlighet med vissa särskilt angivna lagrum i naturvårdslagen. I det fortsatta arbetet med att ge ett förtecknat område skydd kan det dock i det enskilda fallet framkomma omständigheter, som medför att avgränsningen av ett område bör ändras eller att ett område inte bör skyddas.

Paragrafens andra stycke motsvarar inte helt vad som gäller idag. Ändringen är föranledd av att det skall vara fritt att använda olika skyddsformer för att bereda de förtecknade områdena nödvändigt skydd. Vilken skyddsform som kan användas i det enskilda fallet är beroende av vilket internationellt åtagande eller nationellt mål som är grunden till att området har tagits upp i förteckningen.

I första hand är skyddsformerna nationalpark, naturreservat samt djur- och växtskyddsområde aktuella för de områden som har tagits upp i förteckningen. I vissa fall kan nödvändigt skydd uppnås med stöd av andra bestämmelser i balken, exempelvis sådana om biotopskyddsområde eller om möjlighet att meddela föreskrifter om obligatorisk anmälan för samråd med till detta hörande möjlighet att meddela förelägganden och förbud.

Samrådsförfarandet kan vara aktuellt att tillämpa när nödvändigt skydd för arter med stora revir skall uppnås och hoten mot arterna i första hand inte är utarmning av deras livsmiljö utan i stället förföljelse, störningar och liknande faktorer. Arter med stora revir är t.ex. järv, utter och varg. Vidare kan samrådsförfarandet vara aktuellt att tillämpa som ett komplement till ett skötselavtal för att tillförsäkra området ett skydd som består även om området byter ägare. I andra fall kan nödvändigt områdesskydd uppnås t.ex. genom att området utpekas som område av riksintresse eller erhåller nödvändigt skydd med stöd av fiskelagen.

Ett område som förtecknats skall enligt paragrafens andra stycke prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet. Detta innebär bl.a. att det skall vara en prioriterad arbetsuppgift för berörda myndigheter att undersöka möjligheterna att bereda området nödvändigt skydd. Dessa områden skall också vara prioriterade när det gäller att fördela tillgängliga statliga medel för markförvärv och för skötsel av områden.

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.

I denna och följande paragraf ges bestämmelser om särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden. Områdena innebär inte några självständiga skyddsformer. Nödvändigt skydd måste därför finnas enligt andra bestämmelser i balken eller andra författningar.

För att Sverige skall uppfylla kraven enligt EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) har regeringen enligt paragrafens första stycke möjlighet att förklara ett område som särskilt skyddsområde. Ett område bör inte förklaras som särskilt skyddsområde innan det omfattas av nödvändigt skydd.

I enlighet med EG:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) bör förslag på områden som är lämpliga att utpeka som områden av intresse för Europeiska gemenskapen överlämnas till EG-kommissionen. Efter det att EG-kommissionen har utpekat ett område som intressant för Europeiska gemenskapen är medlemsstaten skyldig att senast inom sex år förklara området som särskilt bevarandeområde och bereda området nödvändigt skydd. Enligt paragrafens andra stycke ankommer det på regeringen att förklara ett av EG-kommissionen utpekat område som särskilt bevarandeområde.

Regeringen får enligt paragrafens tredje stycke, som saknar motsvarighet i 19 b § naturvårdslagen, upphäva en förklaring enligt det första eller andra stycket om områdets naturvärden inte längre motiverar att området skall vara ett särskilt skydds- eller bevarandeområde. En sådan minskning av naturvärde kan ske genom områdets naturliga utveckling. Vidare kan, i enlighet med reglerna i art- och habitatdirektivet, i undantagsfall andra väsentliga allmänintressen medföra att en verksamhet tillåts att på ett betydande sätt skada naturvärden i ett särskilt skydds- eller bevarandeområde. Innan regeringen upphäver en förklaring enligt paragrafens första eller andra stycke skall samråd ske med EG-kommissionen.

I Miljöbalksutredningens förslag innehöll denna paragraf ett sista stycke som innebar att de aktuella områdena automatiskt skulle anses som områden av riksintresse för naturvården. Enligt utredningen skulle på detta sätt skyddet för områdena stärkas. Även om denna lösning sakligt sett har fog för sig innebär den lagtekniskt ett avsteg från den nor-

mala processen för utpekande av riksintresseområden. Här skall dock anmärkas att de områden som förklaras som särskilda skyddsområden resp. särskilda bevarandeområden ofta är så värdefulla att de också utpekats som områden av riksintresse för naturvärden. Detta är viktigt för att områdena skall uppmärksammas i den kommunala planeringen.

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.

Enligt EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) och art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) är medlemsstaterna skyldiga att bereda ett särskilt skyddsområde och ett särskilt bevarandeområde nödvändigt skydd samt bibehålla detta skydd. Endast under de förutsättningar som anges i sistnämnda direktiv får skyddet helt eller delvis upphävas eller på annat sätt försämras på ett betydande sätt. En sådan förutsättning är att nödvändiga kompensationsåtgärder vidtas för att skydda det övergripande sammanhanget i Natura 2000, som är ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda skydds- och bevarandeområden. I vissa fall skall kommissionens yttrande i frågan inhämtas.

På grund av dessa speciella förhållanden stadgas i paragrafen att tillåtelse från regeringen krävs för upphävande av områdesskydd och för sådana dispenser eller tillstånd som kan komma att orsaka mer än obetydlig skada på områdets naturvärden.

Den regeringsprövning som föreskrivs i paragrafen ersätter dock inte domstolens eller myndighetens prövning. Vid regeringens prövning skall endast bedömas om den aktuella åtgärden är tillåten enligt art- och habitatdirektivet. Regeringen kan som villkor för tillåtlighet föreskriva att kompensationsåtgärder skall vidtas för att skydda det övergripande sammanhanget av Natura 2000.

Ärenden om upphävande av områdesskydd, om dispens från skydds-föreskrift eller om tillstånd enligt sådana föreskrifter, som avser särskilda skydds- eller bevarandeområden handläggs av den miljödomstol eller annan myndighet som i enlighet med balkens regler skall pröva en sådan ansökan. Det åligger domstolen eller myndigheten att inhämta nödvändigt regeringsbeslut i tillåtlighetsfrågan innan den bifaller en sådan upphävande-, dispens- eller tillståndsansökan. Om regeringen finner att ett beslut om bifall till en ansökan om upphävande, dispens eller tillstånd strider mot EG:s rättsordning är domstolen eller myndigheten bunden av regeringens bedömning i den delen.

Domstolen eller myndigheten kan alltid meddela avslag på en upphävande-, dispens- eller tillståndsansökan utan att ärendet underställs regeringen.

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.

Med stöd av paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om färd, vistelse och uppträdande inom skyddade områden. Detsamma gäller för en kommun som beslutar om områdesskydd enligt detta kapitel. Förbud kan meddelas bl.a. mot åtgärder som annars hade varit tillåtna enligt allemansrätten. Föreskrifterna skall inte göras mer ingripande än som är motiverat av skyddsbehovet.

Föreskrifterna kan rikta sig mot såväl fastighetsägare och andra med särskild rätt till marken som allmänheten.

Exempel på åtgärder som kan förbjudas är att beträda vissa känsliga områden, tälta, ställa upp husvagn, göra upp eld, plocka blommor och andra växter, åka motorbåt, åka vattenskidor, ankra med båt, lägga ut bojar, lägga upp båt på land, rida, cykla, gå till fots i skidspår, sätta ut orienteringskontroller och ha hund okopplad.

Beträffande förbud mot båttrafik kan anmärkas att länsstyrelsen enligt 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300) får meddela föreskrifter om begränsningar och förbud som avser rätten att använda ett vattenområde för trafik med fartyg, om föreskriften behövs från miljösynpunkt. I sammanhanget kan även nämnas länsstyrelsens möjligheter enligt vattenskoterförordningen (1993:1053) att meddela föreskrifter om användningen av vattenskotrar.

Delegation till kommun

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 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt paragrafen delegera rätten att fatta beslut om strandskyddsdispenser till en kommun. I sådana fall blir kommunen ensam behörig.

Frågor om delegation i dessa fall får bedömas från fall till fall med utgångspunkt i de förutsättningar som gäller för skilda kommuner. En grundläggande förutsättning är naturligtvis att kommunen är villig att ta emot delegationen. Om det finns anledning att anta eller det visat sig att kommunen saknar förutsättningar att ha hand om frågorna bör delegation vägras eller återtas.

5.1.8 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.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande som innebär att skydd kan ges åt vilt levande djurarter som riskerar att försvinna. Faran för försvinnande behöver inte vara orsakad av mänskliga aktiviteter. Den behöver inte heller vara global utan kan vara begränsad till Sverige eller en del av Sverige.

Paragrafen innehåller också en nyhet i förhållande till motsvarande bestämmelser i 14 a § naturvårdslagen. Föreskrifter som meddelas med stöd av miljöbalkens paragraf får avse djurart som riskerar att utsättas för plundring, oavsett riskerna för artens försvinnande. En motsvarande regel finns sedan tidigare för växtarter (se 2 §). För att nämna ett konkret exempel kan alltså genom tillägget skydd ges åt hänsynskrävande arter av grodor som riskerar att bli utsatta för plundring.

Med stöd av paragrafen kan vidare djurarter fredas om detta krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Det saknar i sådant fall betydelse om djurarten är hotad inom Sverige.

I paragrafens första stycke specificeras inte närmare de arter av vilt levande djur som kan omfattas av skydds föreskrifter enligt bemyndigandet. Det betyder att föreskrifter som innebär förbud mot att bl.a. döda och fånga vilt levande djur i och för sig skulle kunna meddelas beträffande vilken djurart som helst i landet. Emellertid framgår av paragrafens andra stycke att särskilda bestämmelser gäller om att döda eller fånga vilt levande djur av viss art, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske. Sistnämnda stycke har, med viss justering, formulerats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Enligt jaktlagen (1987:259) gäller ett materiellt förbud mot att döda eller fånga vilt, varvid med vilt avses olika arter av vilda däggdjur eller fåglar. I 3 § jaktlagen sägs således att viltet är fredat och att det får fångas eller dödas, dvs. jagas enligt jaktlagens terminologi, endast om det följer av den lagen eller av föreskrifter eller beslut som meddelas med stöd av lagen. Enligt samma paragraf gäller fredningen också viltets ägg och bon. Jaktlagen innehåller även bestämmelser om bl.a. viltvård i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd. Genom förevarande paragraf i miljöbalken och genom det skydd som fredningen enligt 3 § jaktlagen innebär, ges alltså den ytterst artrika mängden av kräldjur, groddjur, insekter och andra ryggradslösa djur samt

arter av däggdjur och fåglar ett mångsidigt artskydd. På motsvarande sätt som enligt naturvårdslagen ger miljöbalkens paragraf också möjlighet att meddela förbud att ta bort eller skada fiskars rom.

När det gäller jaktlagen bör erinras om de ändringar som har trätt i kraft den 1 juli 1997 genom SFS 1997:343 (se avsnitt 4.13.2) och som bidrar till att EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) samt art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) nu har genomförts tydligare i landet.

Genom att 1993 års fiskelag, som är tillämplig på fiskar, vattenlevande blötdjur eller vattenlevande kräftdjur, numera innehåller vidgade möjligheter till naturvårdshänsyn har den svenska artskyddsregleringen allmänt sett stärkts under senare år i strävan att bevara den biologiska mångfalden.

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.

Med stöd av paragrafen kan vilda växtarter skyddas från att försvinna eller utsättas för plundring. Den kan tillämpas även när risken att en art försvinner beror på annat än mänskliga aktiviteter. Risken för försvinnande behöver inte vara global, utan kan vara begränsad till Sverige eller en del av Sverige.

Bestämmelser för att förhindra plundring får meddelas även om det inte finns risk för att arten utrotas.

Paragrafen omfattar vidare växtarter som Sverige på grund av EG:s regelverk eller andra internationella åtaganden har förbundet sig att skydda. Sådana växtarter behöver inte vara hotade i Sverige.

Utrotningshotade växter förekommer ofta inom begränsade geografiska områden. Det är i sådana fall normalt lämpligt att åstadkomma skydd genom bestämmelserna om områdesskydd, i första hand naturreservat eller biotopskyddsområde. Fridlysning av hela arten kan behöva ske som ett komplement till områdesskyddet och dessutom när arten, trots att den är sällsynt, är mera spridd.

Fridlysning kan ske över hela landet eller en del av landet. När föreskrifterna begränsas till en del av landet är det normalt lämpligt att de omfattar ett helt län.

Med begreppen ta bort, skada eller ta delar av avses bl.a. blomplockning, brytande av kvistar och borttagande av hela plantor. Även besprutning av exemplar av växtarter kan förbjudas med stöd av paragrafen.

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.

Utsättning av arter utanför deras naturliga utbredningsområde medför en rad risker för den naturliga floran och faunan. I ett internationellt perspektiv är införande av främmande arter en av de viktigaste orsakerna till arters försvinnande under de senaste århundradena. I Sverige har olägenheterna varit jämförelsevis måttliga. Däremot har flera arter som införts, avsiktligt eller oavsiktligt, påverkat den biologiska mångfalden och skapat problem på olika sätt. Mest uppmärksammat i Sverige har varit spridningen av mink, signalkräfta, s.k. mördarsnigel, jättebjörnloka och contortatall.

De risker som främmande arter kan medföra gör det angeläget att inta en försiktig hållning till införande av främmande arter. Detsamma gäller utplantering av svenska arter utanför deras naturliga utbredningsområde. Strävan att skydda och bevara den biologiska mångfalden bör föranleda att arter inte förs in i naturmiljöer eller områden där de inte naturligen hör hemma, utan att åtgärdens konsekvenser för miljön först noggrant har klarlagts. Detta är också ett åtagande som Sverige har gjort enligt konventionen om biologisk mångfald. I artikel 8 h i konventionen stadgas att alla länder skall förhindra införandet av samt kontrollera eller utrota sådana främmande arter som hotar ekosystem, livsmiljöer och inhemska arter.

Med stöd av paragrafen kan föreskrifter meddelas om utsättning. Med detta avses även utplantering. I vissa andra författningar, bl.a. inom fiskelagstiftningen, finns också bestämmelser om utsättning. Miljöbalkens bestämmelse om utsättning skall då inte tillämpas.

Uttrycket "vilt levande" i paragrafen avses inte omfatta några former av genetiskt modifierade organismer. Paragrafens tredje stycke innehåller en hänvisning till 13 kap. i balken med särskilda bestämmelser om sådana 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 befattning 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.

I paragrafen ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om handel och vissa andra åtgärder med exemplar av vilda djur- och växtarter. Härigenom kan t.ex. Sveriges åtaganden enligt konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter, CITES, (SÖ 1974:41, 1980:72 och 1993:78) uppfyllas. Bemyndigandet kan vid behov användas för att införa strängare reglering än konventionens.

En sådan reglering kan omfatta såväl arter som omfattas av CITES som andra arter. Arterna behöver således inte vara utrotningshotade. Motsvarande reglering finns idag i lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Genom bemyndigandet i paragrafen kan regeringen också meddela de föreskrifter som krävs för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt fågeldirektivet (79/409/EEG) och art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) att reglera befattningen med vilda djur och växter.

De angivna åtgärderna kan avse både levande och döda djur eller växter. Även åtgärder avseende delar av djur och växter liksom frön av växter omfattas av bemyndigandet.

Även andra djurarter omfattas än sådana som regleras i 1 §. Undantaget i 1 § andra stycket gäller alltså inte.

Handel innefattar bl.a. saluförande, försäljning och byte. Montering innefattas i preparering. Uppfödning och odling innefattas i förvaring.

5 § Föreskrifter eller beslut i enskilda fall enligt detta kapitel skall gälla omedelbart, även om de överklagas.

Enligt paragrafen skall föreskrifter eller individuella förvaltningsbeslut som meddelas om t.ex. förbud eller särskilda villkor avseende vissa åtgärder tillämpas även om de har överklagats. En liknande bestämmelse finns i dag i 41 § naturvårdslagen medan motsvarighet saknas i lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

TREDJE AVDELNINGEN

Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter

5.1.9 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.*

Paragrafen innehåller en definition av begreppet miljöfarlig verksamhet.

Med miljöfarlig verksamhet avses sammanfattningsvis all användning av mark, byggnader eller anläggningar, dvs. fast egendom eller fasta anläggningar, som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Fast egendom definieras i jordabalken.

Enligt paragrafens punkt 1 avses med miljöfarlig verksamhet utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten. Med utsläpp av exempelvis avloppsvatten avses alla utsläppsförfaranden, inte bara genom särskild ledning utan även t.ex. att det transporteras iväg och släpps ut. Vattenområde definieras i 11 kap. 4 § och har här samma innebörd, dvs. ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. Det omfattar det i 1 § miljöskyddslagen använda begreppen vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Även utsläpp till grundvatten omfattas. Med utsläpp till grundvatten avses vad som i EG-direktivet 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen definieras som direkt utsläpp på följande sätt: tillförsel till grundvatten av ämnena i direktivets förteckning 1 och 2 utan infiltration genom markyta och underliggande jordlager.

Enligt paragrafens punkt 2 avses vidare med miljöfarlig verksamhet 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. Med användning av fast egendom eller fasta anläggningar avses användning oavsett om den grundas på äganderätt, nyttjanderätt eller annan rättstitel till egendomen och t.o.m. även sådana fall där rättslig grund helt saknas. Användning kan även avse verksamhet som bedrivs i byggnad på ofri grund eller i gruva. Användning som kan komma i fråga kan vara av de mest skilda slag exempelvis fabriker och andra industriella anläggningar, jordbruk, trafikanläggningar, förbränningsanläggningar, kärntekniska anläggningar, deponier och andra upplag. Det innebär också att begreppet användning skall ses i ett långt tidsperspektiv vilket medför att exempelvis en avfallsdeponi eller soptipp som inte aktivt använts eller tillförts någonting på många år omfattas av begreppet användning. Ett annat exempel på detta är när någon förvarar tunnor med förbrukade kemikalier på sin fastighet, även om det är någon annan som genererat avfallet och placerat tunnorna där. Bl.a. sådana fall av markanvändning är miljöfarlig verksamhet och brukar benämnas förvaringsfall. Begreppet användning av mark, byggnader eller anläggningar innefattar även verksamheter som sker ute i vattenområden, t.ex. på plattformar för olje- och gasutvinning.

Grundvattendirektivet 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. Sådana indirekta utsläpp täcks genom bestämmelsen i paragrafens p. 2 i de fall det föreligger risk för förorening genom infiltrering av avloppsvatten i marken till grundvattnet exempelvis vid avfallsdeponering.

Annat utsläpp än som avses i 1 eller förorening av luft omfattar alla utsläpp till luft som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det omfattar till att börja med vad som traditionellt brukar betecknas som luftföroreningar vilka kan förekomma såväl i gasform t.ex. svaveldioxid och klor, som i partikelform, t.ex. sot och damm. Det omfattar även andra utsläpp som inte direkt brukar anses vara föroreningar men som medför olägenheter, t.ex. koldioxid som leder till växthuseffekt. Det är alltså inte enbart sådana utsläpp som syns eller luktar som omfattas, utan också utsläpp av ämnen som kan påverka klimatet eller påverka atmosfären t.ex. i form av uttunning av ozonskiktet. Det innebär att med miljön avses omgivningen med i princip en obegränsad räckvidd, även atmosfären omfattas. Vad som avses med olägenhet för människors hälsa eller miljön utvecklas också i författningskommentaren till 2 kap. 3 §.

Annat utsläpp omfattar även utsläpp av radioaktiva ämnen. Enligt paragrafens punkt 3 avses med miljöfarlig verksamhet även 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. Begreppet omgivningen skall i likhet med vad som gällt hittills, tolkas så att detta inte omfattar den störande anläggningen. Personer som är verksamma inom själva störningskällan skyddas framför allt genom arbetsmiljölagen och strålskyddslagen.

Ljus som enligt paragrafen kan ha praktisk betydelse är ljusstrålning från t.ex. reklamanordningar och trafikanläggningar.

Med joniserande och icke-joniserande strålning avses detsamma som i strålskyddslagen (1988:220).

Med annat liknande avses sådana olägenheter som är att jämföra med de uppräknade och som får bestämmas genom rättstillämpningen. Det skulle kunna vara sådant som insekter, luftburna bakterier och virus, annat ljud än buller, gnistor eller psykisk inverkan.

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.*

I paragrafen definieras vad som avses med avloppsvatten. Definitionen överensstämmer i stort med vad som hittills gällt enligt 3 § miljöskyddslagen. Vatten som har använts för kylning anges dock som en samlande beteckning och utvidgas till att omfatta allt kylvatten. Detta innefattar allt kylvatten som har använts vid driften av en fabrik eller annan inrättning eller annan teknisk utrustning, däribland vatten som har använts för kylning av värmepumpar. I p. 4 har ordet gravplats ändrats till begravningsplats, eftersom detta begrepp används i begravningslagen (1990:1144).

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.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet "olägenhet för människors hälsa", som ersätter det i hälsoskyddslagen använda uttrycket sanitär olägenhet. Med olägenhet avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt. Liksom enligt hälsoskyddslagen gäller att störningar som är ringa eller helt tillfälliga inte omfattas. I likhet med tidigare bör en störning således vara av någon betydelse och inte av helt tillfällig natur samt kunna vara skadlig i antingen fysiskt eller psykiskt hänseende på en människas hälsotillstånd. I enlighet med den praxis som har utvecklats enligt hälsoskyddslagen omfattas även sådana störningar som i första hand påverkar välbefinnandet i inte ringa grad t.ex. buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Termiskt inomhusklimat omfattar de faktorer som påverkar människans värmeutbyte med omgivningen, framför allt faktorer som lufttemperatur, luftfuktighet och luftens hastighet (drag). Med störningar som påverkar välbefinnandet avses störningar som inte är av sådan karaktär att de kan visas vara direkt hälsoskadliga men som ändå påtagligt inverkar på människors psykiska välbefinnande. I paragrafen har uttryckligen angetts att bedömningen skall ske från medicinska eller hygieniska utgångspunkter. I bedömningen skall inte ingå några ekonomiska eller tekniska avvägningar. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Även bedömningen huruvida en störning skall anses vara ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Liksom enligt hälsoskyddslagen bör dock gälla att hänsyn skall tas till personer som är något känsligare än normalt, t.ex. allergiker. Det förhållandet att helt tillfälliga störningar inte omfattas av begreppet olägenhet enligt paragrafen innebär att störningen måste ha en viss varaktighet. Hit räknas förutom fasta störningar även regelbundna störningar samt störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med någon regelbundenhet.

Miljö kvalitetsnormer kommer att bli betydelsefulla för bedömningen av vilka störningar som bör anses påverka såväl hälsan som välbefinnandet i sådan utsträckning att åtgärder enligt miljöbalken kan komma i fråga.

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.

Enligt paragrafen får regeringen, om det finns särskilda skäl med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, för en viss del av landet meddela föreskrifter eller beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas. Vad som avses med vattenområden har kommenterats under 1 §. Hittills har motsvarande bestämmelse i miljöskyddslagen, 8 §, inneburit en möjlighet att inom ett område helt förbjuda utsläpp men det har krävts risk för förorening endast för utsläpp "så att marken eller grundvattnet kan förorenas", däremot inte för utsläpp i vattenområden. Enligt paragrafen krävs nu en risk för förorening eller annan påverkan även av vattenområden för att utsläpp i dem skall förbjudas.

Vidare har stadgandet utökats så att det inte endast gäller utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas. Det kan finnas behov av att förbjuda även annan användning av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra förorening. För uppläggning av fasta ämnen som kan förorena kan tillstånd eller anmälan krävas enligt 6 §. I denna paragraf har nu i p. 2 lagts till möjligheten att även förbjuda detta för viss del av landet. Tillägget i slutet av paragrafen av "på annat sätt påverkas menligt" har gjorts för att utsläpp av avloppsvatten som har använts som kylvatten i många fall inte innebär en förorening men ändå en negativ påverkan eftersom vattnet har en annan temperatur.

Enligt 8 § miljöskyddslagen har förbud endast fått meddelas om det kunnat ske utan oskäligt intrång för fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats eller för kommun eller annan som dessförinnan börjat avleda avloppsvatten. Denna begränsning har utgått. I stället utgör ett förbud en grund för omprövning av villkor enligt 24 kap. 5 § 9. Därvid får skälighetsavväganden göras.

Paragrafen kan bli aktuell att använda t.ex. när det gäller att förbjuda utsläpp till en sjö som har betydelse för dricksvattenförsörjningen eller som innehåller för landet sällsynta eller särskilt värdefulla växt- eller djurarter.

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.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande i fråga om miljöfarlig verksamhet i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen. Utgångspunkten för föreskrifterna skall alltså vara att de behövs för att skydda människors hälsa

eller miljön. Räckvidden av bemyndigandet framgår närmast av punkterna 3 och 4 i den angivna bestämmelsen i regeringsformen. Avsikten är att bemyndigandet skall användas dels för att genom föreskrifter i svensk rättsordning införliva rättsakter från EU i den utsträckning detta bedöms möjligt och lämpligt samt uppfylla andra internationella åtaganden, dels för att utfärda föreskrifter av generell art för en viss bransch eller för vissa verksamheter. För att bemyndigandet skall få användas krävs att generella föreskrifter framstår som mer ändamålsenliga i förhållande till miljöbalkens syften än förvaltningsbeslut eller dom i ett enskilt fall med stöd av föreskrifter enligt 6 och 7 §§. Användningen av generella föreskrifter bör kunna komma i fråga i de fall verksamheterna är av likartat slag och påverkan på omgivningen är väl dokumenterad. Detta har behandlats även i avsnitt 4.14.3. Av 24 kap. 1 § framgår att generella föreskrifter enligt denna paragraf kan begränsa ett individuellt tillstånd. I många fall är dock de olika verksamheterna av så skiftande karaktär att den individuella tillståndsprövningen fortfarande kommer att vara det främsta styrmedlet för miljöfarlig verksamhet.

Huvudregeln är att föreskrifter skall meddelas av regeringen. Endast om det finns särskilda skäl får regeringen enligt första stycket bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter, det kan exempelvis gälla skyddsföreskrifter av teknisk natur. När det gäller att i svensk rätt införliva internationella åtaganden av mera detaljartad karaktär, t.ex. i fråga om mätmetoder och andra tekniska åtgärder, torde det också ofta vara lämpligt att föreskrifter utfärdas av en myndighet.

Regeringen får enligt andra stycket meddela föreskrifter om försiktighetsmått som går längre än EG:s regler. Motsvarande bestämmelse infördes i 5 a § miljöskyddslagen den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:181, bet. 1994/95:JoU21, rskr. 1994/95:420). I stycket har lagts till att detta även gäller andra internationella åtaganden. Bemyndigandet gäller dock som framgår av lydelsen endast regeringen och inte myndigheternas föreskriftsrätt.

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 förore-

ningar 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.

Bemyndigandet i första stycket 1, som utgör grunden för reglerna om prövning när det gäller tillstånds- och anmälningsplikten för miljöfarlig verksamhet, har jämfört med hittillsvarande bestämmelser utökats till att omfatta även annan miljöfarlig verksamhet än fabriker och andra inrättningar. Vidare har bestämmelsen utvidgats så att tillståndsplikten inte bara gäller anläggande av verksamheter utan kan avse också en redan etablerad verksamhet. Detta innebär den skillnaden i förhållande till gällande ordning att ändringar i regeringens föreskrifter om tillståndsplikt får en mer omedelbar verkan. Detta får regleras närmare i övergångsbestämmelserna till sådana föreskrifter.

Enligt första stycket 2 får föreskrivas om krav på tillstånd eller anmälan för att släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten. Vad som avses med avloppsvatten framgår av 2 §. Enligt paragrafens första stycke 3 får även föreskrivas om krav på tillstånd eller anmälan för att släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas. Med stöd av bestämmelserna kan exempelvis föreskrivas om krav på tillstånd för utsläpp av de ämnen som hittills angetts i 7 § miljöskyddslagen eller andra utsläpp eller upplägganden som bör regleras.

Enligt första stycket 4 ges regeringen möjlighet att föreskriva att det skall vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts bedriva 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. Det innebär att om sådan prövning är föreskriven bör det göras en samlad prövning varje gång en verksamhet ändras, om det inte är en liten eller obetydlig ändring som inte ökar utsläpp eller andra störningar. Därmed undviks att det för verksamheten kommer att finnas ett antal tillståndsbeslut, som vart och ett endast avser den del som ändrats vid ett visst prövningstillfälle. Överblickbarheten ökar därmed och dessutom slipper prövningsmyndigheten svårigheten att avgöra vad som skall omfattas av prövningen. Det innebär också att det för såväl verksamhetsutövaren som tillsynsmyndigheten blir lättare att senare kontrollera att tillståndet följs.

I vissa EG-direktiv föreskrivs om krav på tillstånd. I IPPC-direktivet 96/61, som behandlas i avsnitt 4.14.2, krävs enligt artikel 4 att medlemsstaterna skall säkerställa att inga nya anläggningar som direktivet omfattar 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. Enligt artikel 12 i direktivet skall verksamhetsutövaren underrätta de behöriga myndigheterna om planerade ändringar i verksamheten och i förekommande

fall skall myndigheterna uppdatera tillståndet eller villkoren. För väsentliga förändringar krävs alltid tillstånd.

I art. 9 i avfallsdirektivet 75/442, ändrat genom dir. 91/156, krävs tillstånd för varje inrättning eller företag som tillämpar de bortskaffningsförfaranden som avses i direktivets bilaga II A. Direktivet behandlas i avsnitt 4.20.

Enligt paragrafens andra stycke får en tillsynsmyndighet inom ramen för tillsynen, även om tillståndsplikt enligt första stycket inte har föreskrivits, 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. Ett sådant föreläggande kan gälla såväl planerade verksamheter som pågående verksamheter och även verksamheter eller åtgärder som innebär efterbehandling. Denna möjlighet kan användas när tillsynsmyndigheten anser att det inte är tillräckligt att förelägga verksamhetsutövaren att i enlighet med hänsynsreglerna vidta vissa åtgärder, utan gör bedömningen att hela verksamheten bör prövas och regleras i en tillståndsprövning. Prövning kan således initieras också tillsynsvägen.

Av paragrafens tredje stycke framgår att den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet kan få sin verksamhet prövad och erhålla tillstånd till verksamheten, även om verksamheten enligt föreskrifter som följer av första stycket inte omfattas av tillståndsplikt. Denna möjlighet har alltid funnits i miljöskyddslagstiftningen och bibehålls alltså i miljöbalken.

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.

Paragrafen, som har sin närmaste motsvarighet i 7 § hälsoskyddslagen, innehåller i första stycket en allmän bestämmelse om att allt avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenheter för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. En definition av vad som avses med avloppsvatten finns i 2 §. Bestämmelsen omfattar allt avloppsvatten och alla avloppsanordningar eller andra inrättningar för sådant. Andra inrättningar kan vara exempelvis för-
multningstoiletter. Frågor som rör kontrollen av avloppsanordningar som hittills har reglerats i hälsoskyddslagstiftningen skall i fortsättningen regleras med stöd av bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

Enligt andra stycket får föreskrivas om krav på tillstånd eller anmälan för att inrätta eller ändra sådana avloppsanordningar eller andra inrättningar. Eftersom även ändringar omfattas innebär det att såväl inrättande av avloppsanordningar för omhändertagande av avloppsvatten från ex-

empelvis vattentoalett som anslutning av WC till en avloppsanordning kan göras tillstånds- eller anmälningspliktigt.

Regeringen får enligt tredje stycket 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.

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

Genom paragrafens första stycke föreskrivs att miljödomstolen prövar frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Ett antal regionala miljödomstolar ersätter den nuvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Enligt andra stycket får regeringen föreskriva att också annan myndighet får pröva frågor om tillstånd för vissa slag av verksamheter. Det kommer i likhet med tidigare att framför allt vara länsstyrelserna. Om verksamheten är av den beskaffenheten, att den kan antas ha en förhållandevis liten miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att det ankommer på en kommunal nämnd att pröva frågan om tillstånd. Sådana ärenden kan avse tillstånd att installera värmepumpar och vissa andra enklare tillståndsförfaranden, t.ex. inrättande och ändring av avloppsanordningar för vattentoaletter, som i den föreslagna ordningen överförs från hälsoskyddsreglerna till miljöskyddsreglerna. Genom bestämmelsens utformning framgår det att tillstånd skall prövas av en kommunal nämnd vars beslut kommer att kunna överklagas genom förvaltningsbesvär till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut kan överklagas till den regionala miljödomstolen. Tillstånd som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall alltid prövas av länsstyrelsen.

Bestämmelser om prövning av ansökan finns i 16 och 19–24 kap. Prövningen som skall ske överensstämmer i stort med den ordning som har gällt enligt miljöskyddslagen.

Frågor om anmälan prövas enligt paragrafens tredje stycke av generalläkaren, länsstyrelsen eller kommunen, enligt vad regeringen föreskriver beroende på vem som är tillsynsmyndighet.

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.

I paragrafens första stycke anges att 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. Som framgår av allmänmotiveringen, avsnitt 4.14.5, syftar miljöbalkens bestämmelser om hälsoskydd främst till att reglera sådana olägenheter för människors hälsa som kan uppkomma i samband med användning av en byggnad.

Enligt paragrafens andra stycke skall ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa. Med berörd egendom avses såväl lös som fast egendom.

Med fast egendom avses då framför allt bostäder och lokaler för allmänna ändamål. Dessa skall ha sådan beskaffenheten att de ger ett betryggande skydd mot störningar som kan medföra olägenheter för människors hälsa och så att uppkomsten av sådana olägenheter förhindras. Byggnaders utformning regleras framför allt i bygglagstiftningen. Det är dock även möjligt att i enskilda fall med stöd av balkens regler till skydd för människors hälsa ställa krav på byggnader, om detta är motiverat på grund av förhållandena i den aktuella byggnaden, nya forskningsrön e.d. och detta inte har reglerats eller omgående kan åtgärdas inom ramen för bygglagstiftningen.

Olägenheter som omfattas av paragrafen är sådant som värme, kyla, drag, fukt, buller, luftföroreningar och andra liknande störningar. Även andra typer av olägenheter för människors hälsa omfattas. Exempel på sådana kan vara de på senare år uppmärksammade problemen med radon och mögel i bostäder. Vad som skall anses utgöra olägenheter kan givetvis variera för bostäder och lokaler av olika slag. Mer detaljerade bestämmelser får meddelas i förordningsform eller i myndighetsföreskrifter med stöd av 12 §.

Som exempel på användning för allmänna ändamål kan nämnas samlingslokaler och lokaler för vård, undervisning och hygienisk behandling, idrottsanläggningar, badanläggningar, hotell och liknande.

När det gäller hygieniska anordningar har bestämmelserna i 9 § hälsoskyddslagen om tillgång till toaletter i eller i anknytning till byggnader där människor vistas inte tagits med i balken. En sådan regel kan med stöd av 12 § beslutas av regeringen.

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.

I första stycket anges en grundläggande hänsynsregel att anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Med olägenhet för människors hälsa avses i detta fall att en bostad inte har tillgång till vatten i tillräcklig omfattning och av godtagbar kvalitet. Med anläggning för grundvattentäkt avses en anläggning för bortledande av grundvatten ur en grundvattenförekomst.

I paragrafens andra stycke ges kommunerna rätt att i de fall inte tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. krävs ändå föreskriva att det krävs 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, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa skall uppkomma. I 11 kap. 11 § har vattentäkter för en- och tvåfamiljsfastigheters och jordbruksfastigheters husbehovsförbrukning undantagits från den generella tillståndsplikten för vattenverksamhet. Begreppet knapphet på sött grundvatten omfattar såväl det fallet att brunnar sinar som att brunnar drabbas av saltvatteninträngningar. 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 och där orsaken är att grundvattenuttagen från brunnar i området är eller kan befaras bli för stora. Kommunen kan genom att föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt förhindra tillkomsten av eller påverka användningen av nya anläggningar. Kommunen kan då också påverka lokalisering. Tillstånd som meddelas får förenas med villkor enligt 16 kap. 2 § andra stycket. Kommunen kan i samband med tillståndsprovning även kräva att det kontrolleras exempelvis om det förekommer radonhalter i vattnet.

För anläggningar som redan finns får kommunen föreskriva anmälningsplikt inom angivna områden, inte tillståndsplikt. Genom anmälningsplikten får dock kommunen kännedom om alla anläggningar och kan därmed ge allmänna råd och riktlinjer för hur anläggningarna skall användas. Om det behövs kan kommunen med stöd av 26 kap. 9 § föreskriva om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § för att förhindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

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.

Enligt första stycket får regeringen föreskriva att vissa djur inte får hållas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser utan särskilt tillstånd av kommunen. Med stöd av en motsvarande bestämmelse i 11 § hälsoskyddslagen har regeringen i 10 § hälsoskyddförordningen med-

delat föreskrifter om hållande av djur inom område med detaljplan. Bestämmelsen har utvidgats till att omfatta även områden som omfattas av områdesbestämmelser eftersom dessa till stor del reglerar samma typ av mark som detaljplaner.

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.

I paragrafens första stycke ges regeringen rätt att meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får även ge kommunerna rätt att meddela sådana föreskrifter. Med stöd av bestämmelsen kan kommunerna ges rätt att meddela föreskrifter om exempelvis tomgångskörning med motordrivna fordon, om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter och om eldning. En kommun kan också ges rätt att meddela villkor som behövs för att hindra uppkomsten av olägenhet för människors hälsa och för att undanröja sådan olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med utnyttjande av en plats eller en lokal som allmänheten har tillträde till. Sådan rätt kan kommunen exempelvis använda för att begränsa gatumusik och andra liknande störningar på platser där den kan ge upphov till olägenhet för människors hälsa.

Bestämmelsen ger även regeringen möjlighet att låta en myndighet meddela föreskrifter på hälsoskyddsområdet. Ytterligare bestämmelser om exempelvis att byggnader skall hållas fria från ohyra och skadedjur samt om djurhållning kan också meddelas med stöd av denna paragraf.

Bemyndigandet i andra stycket saknar motsvarighet i gällande rätt. För närvarande finns dock bestämmelser om tillståndsplikt eller anmälningskyldighet på hälsoskyddsområdet bl.a. i 12 § hälsoskyddslagen som avser t.ex. hotell, idrottsanläggningar och badanläggningar. Med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om krav på tillstånd från eller anmälan till kommunen för vissa slag av verksamheter eller anläggningar eller inrättningar, om det behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Av första stycket följer att regeringen får överlåta åt kommunen att besluta om närmare föreskrifter om i vilka fall tillstånd krävs eller anmälan skall göras.

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.

Enligt paragrafen får kommunala föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller

annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Paragrafen har haft en motsvarighet i 2 § andra stycket hälsoskyddslagen där den infördes på förslag av Lagrådet, som bl.a. hänvisade till att genom hälsoskyddslagen avskaffades den statliga kontrollen som funnits genom det gamla systemet med underställning av lokala hälsovårdsordningar.

5.1.10 10 kap. Förorenade områden

Ansvaret 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.

I paragrafen anges detta kapitel tillämpningsområde. Avsikten är att kapitlet skall omfatta alla slags områden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det innebär eller kan medföra en negativ påverkan på människors hälsa eller på miljön. Miljöbalksutredningen använde beteckningen miljöriskområden för dessa områden. Regeringen anser dock i likhet med *Uppsala och Lunds universitet* samt *Länsstyrelsen i Stockholms län* att beteckningen miljöriskområden bör reserveras för område som skall förklaras som miljöriskområde enligt 10 §. *Lunds universitet* har vidare lämnat ett förslag på utformningen av bestämmelserna i detta kapitel. Förslaget har delvis följts.

Föroreningar kan vara av många olika slag, komma från skiftande anläggningar och verksamheter och ge upphov till olika slags störningar. Det kan vara fråga om tungmetaller och andra metaller, lösningsmedel, olja, bensin, förorenade fibersediment o.s.v. I många fall kan verksamheten vara nedlagd. Det finns emellertid även många föroreningar som kommer från verksamheter som fortfarande är i drift och som fortfarande orsakar denna typ av föroreningar i området. Givetvis omfattar paragrafen även s.k. förvaringsfall som medfört förorening. Inom tillämpningsområdet faller sålunda t.ex. avslutade deponier eller förvaring av avfall eller kemikalier sedan en verksamhet har upphört.

Som förutsättning för kapitlets tillämpning gäller att föroreningarna kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön. Alla de åtgärder som kan bli aktuella att genomföra med stöd av förevarande kapitel skall också underkastas överväganden enligt 2 kap.

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).

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafen anges att den som bedriver eller har bedrivit verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön skall ansvara för efterbehandling. Den som be-

driver eller har bedrivit verksamhet eller vidtagit en åtgärd benäms i detta kapitel verksamhetsutövare. Detta står i överensstämmelse med principen att föreningen skall betala, se avsnitt 4.8.3 och 4.8.9. Innebörden av efterbehandlingsansvaret anges i 4 §. Att ansvaret för flera verksamhetsutövare eller fastighetsägare är solidariskt framgår av 6 och 7 §§.

Ansvaret kan göras gällande även mot tidigare verksamhetsutövare. Om verksamheten alltjämt pågår, bör förelägganden och andra beslut dock normalt riktas mot den som nu driver 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 en tidigare verksamhetsutövare sökas, under förutsättning att utövaren har del i föreningen. Tillsynsmyndigheten bör då förelägga den tidigare verksamhetsutövaren att vidta åtgärder eller förordna om rättelse på dennes bekostnad. Det är dock att märka att det inte ställs något krav på att den nuvarande verksamhetsutövaren skall sökas före en tidigare verksamhetsutövare. Tillsynsmyndigheten är oförhindrad att söka först den ene och sedan den andre eller båda.

Om verksamheten har upphört kan förelägganden och andra beslut riktas mot - enligt tillsynsmyndighetens val - en, flera eller alla tidigare verksamhetsutövare som har haft del i föreningen. Länsstyrelsen kan, om en fastighetsägare inte frivilligt går med på det, besluta om tillträdesrätt för att den efterbehandlingsansvarige skall kunna vidta utredning och efterbehandling.

Att fastighetsägare i vissa fall kan vara efterbehandlingsansvariga framgår av 3 §. Fastighetsägarens ansvar är dock alltid subsidiärt.

3 § Kan inte någon verksamhetsutövare utföra eller bekosta efterbehandling av en föreningens fastighet är var och en efterbehandlingsansvarig som förvärvat fastigheten och vid förvärvet känt till föreningarna eller då borde ha upptäckt dem. Avser förvärvet en privatbostadsfastighet enligt 1 kap. 5 § kommunalskattelagen (1928:370) ansvarar endast en förvärvare som känt till föreningen. I fråga om föreningens 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)

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafens första stycke behandlar ansvaret för den fastighetsägare som har förvärvat fastigheten medveten om att den är föreningens eller borde ha upptäckt detta. Det skulle dock vara alltför strängt att låta villaköpare omfattas av undersökningsplikten. En köpare som inte upptäcker ett fel som ingår i undersökningsplikten betalar oftast ett för högt pris för fastigheten. Det är då inte rimligt att fördubbla en vanlig villaköparens börda genom att låta honom stå för kostnader för efterbehandling vid bristande fullgörelse av undersökningsplikten. Villaköpare bör därför svara endast vid vetskap.

I första hand skall verksamhetsutövare enligt 2 § svara och i andra hand fastighetsförvärvare som är ansvarig enligt denna paragraf.

Det bör observeras att om fastighetsägaren har bidragit till föreningen så är denne att anse som verksamhetsutövare enligt 2 §.

I andra stycket görs ett undantag vad avser bankers fastighetsförvärv för att skydda sina fordringar. *Bankföreningen* anser att banker som har övertagit fastigheter för att skydda sina fordringar inte kan jämföras med vanliga fastighetsägare på grund av bankrörelselagens regler. Regeringen finner för sin del att en bank i denna speciella situation som är reglerad i 2 kap. 8 § bankrörelselagen bör undantas från ansvaret.

Lagrådet har anfört att det vid prövningen av vad en köpare borde ha upptäckt ofta torde finnas anledning att fästa avseende vid omständigheterna i samband med köpet. Köpet av en fastighet kan ingå som ett led i förvärvet av en industrirörelse, varvid omständigheterna kan vara sådana att köparen inte har praktisk möjlighet att besikta varje i köpet ingående fastighet utan i betydande utsträckning får förlita sig på de garantier och den utredning som säljaren tillhandahåller i form av balansräkningar, revisorsintyg och liknande. Vidare kan även andra än banker vara nödsakade att förvärva en fastighet för att skydda en fordran och det kan under sådana omständigheter - särskilt om fastigheten utan dröjsmål åter avyttras - inte ställas samma krav på en undersökning som eljest.

Regeringens avsikt med förslaget i denna paragraf är i första hand att reglera fastighetsägares ansvar mot det allmänna. Ett väsentligt syfte med regleringen är att få till stånd markundersökningar före förvärv av näringsfastigheter för att på så sätt få marknadens mekanismer att bidra till en bättre miljö. Förvärvarens undersökningsplikt bör som regel därför inte vad det gäller efterbehandlingsansvarets omfattning mot det allmänna kunna ersättas med utredning som säljaren tillhandahåller i form av balansräkningar, revisorsintyg och liknande. Det bör i sammanhanget observeras att en skälighetsprövning enligt 4 § alltid skall göras när efterbehandlingsansvarets omfattning bestäms.

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

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

En bedömning som måste göras är hur långt efterbehandlingsåtgärder skall sträcka sig och vilket ansvar som det är skäligt att ålägga den efterbehandlingsansvarige. Denna bedömning bör ta sin utgångspunkt i att skador och olägenheter samt risk för skador och olägenheter skall undan-

röjas. Prövningen bör vidare ske mot bakgrund av hänsynsreglerna i 2 kap. där den regel som här framförallt får betydelse är 8 § som ålägger alla som bedriver eller har bedrivit verksamhet som medfört skada eller annan olägenhet för miljön ansvar för att avhjälpa skada eller olägenhet (principen att förorenaren betalar, PPP). Även övriga hänsynsregler är tillämpliga. Vid skälighetsbedömningen har tidsaspekten betydelse. Vid bedömningen bör också vägas in om verksamheten har bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt med iakttagande av de villkor som gällt för verksamheten. Även andra omständigheter kan vara av betydelse. Om en verksamhetsutövare visar att han har bidragit till föreningen endast i begränsad mån, skall detta beaktas. Kan verksamhetsutövaren visa att en del av föreningen beror endast på åtgärder av andra verksamhetsutövare, torde det normalt inte vara skäligt att ålägga honom efterbehandlingsansvar för den delen av föreningen. Också i andra situationer, då föreningen visserligen inte klart kan hänföras till de olika enskilda verksamhetsutövare men det ändå står klart att en viss verksamhetsutövares bidrag till föreningen är begränsat, bör detta få betydelse vid skälighetsbedömningen enligt förevarande paragraf. Den enskilde verksamhetsutövares bidrag till föreningen kan härutöver få betydelse vid fördelningen av ansvaret enligt 6 §.

Vad angår fastighetsägares ansvar kan det vara mindre motiverat att ålägga en fastighetsägare att utföra efterbehandling utanför gränserna till fastigheten, jämfört med vad som skulle kunna åläggas förorenaren att göra.

Det skall göras en samlad skälighetsbedömning. Denna kan alltefter omständigheterna leda till fullt, jämkat eller inget ansvar.

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.

Det kan i vissa fall te sig oskäligt att den som äger en fastighet skall kunna tillgodogöra sig en värdeökning som beror på en efterbehandling som någon annan betalat för eller som har bekostats av allmänna medel. Fastighetsägaren skulle kunna göra en obehörig vinst. Bestämmelsen bör tillämpas med försiktighet. Bevisbördan för värdeökningen ligger på den som påstår att värdeökningen skett.

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

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

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Verksamhetsutövare som bidragit till föreningen skall svara solidariskt i likhet med vad som gäller enligt 32 kap. 8 §. Som nämnts i avsnitt 4.15.1 finns det inte skäl att göra skillnad mellan en förening på den fastighet där verksamheten bedrivs och en grannfastighet. Därtill kommer att det i praktiken är mycket svårt att dela upp var och ens ansvar. Att ansvaret enligt 4 § första stycket är begränsat innebär att om en bedömning enligt 4 § första stycket skulle medföra att det inte är skäligt att utkräva mer än ett begränsat ansvar för någon eller några av de ansvariga så skall inte det solidariska ansvaret få till följd att ansvar utöver begränsningen utkrävs.

Undantag från det solidariska ansvaret bör dock göras för den som visar att hans bidrag till föreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar en efterbehandling. Ansvaret bör då omfatta endast detta bidrag.

Paragrafen har en regel om fördelningen mellan de solidariskt ansvariga. Den viktigaste fördelningsgrunden är den omfattning som var och en har medverkat till föreningen.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I likhet med vad som i 6 § sägs om verksamhetsutövare är fastighetsägare som ansvarar enligt 3 § solidariskt ansvariga. För dessa bör gälla att den som vetat om föreningarna bör svara framför den som bara bort inse dem.

8 § I frågor om ansvar för kostnader att utreda föreningar 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.

Paragrafens första stycke innebär att utredningsskyldigheten motsvarar efterbehandlingsansvaret. Enligt andra stycket sträcker sig dock ansvaret för utredningskostnaderna något längre än efterbehandlingsansvaret. Att utredning görs kan vara till nytta för fastighetsägaren. Det kan därför vara skäligt att fastighetsägaren får svara för utredningskostnader.

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.

Adressat för kravet på upplysning är alla som äger eller brukar en fastighet. Kretsen inbegriper naturligtvis även exploatörer och andra tillfälliga nyttjare. Skyldigheten innebär att tillsynsmyndigheten skall underrättas omedelbart. Tillsynsmyndigheten får då kännedom om föroreningen och kan inom ramen för tillsynen meddela föreskrifter om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 §.

Upplisningsplikten gäller föroreningar i mark, grund- och ytvatten, sediment samt i byggnader, anläggningar och liknande. Undantag görs endast för de fall föroreningen är obetydlig och därmed saknar betydelse som riskfaktor för människor eller miljö. Bestämmelsen är straffsanktionerad, vilket är ägnat att inskräpa vikten av upplisningsskyldigheten.

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.

I paragrafen anges att områden som är kvalificerat förorenade skall förklaras som miljöriskområde. Motiven framgår av avsnitt 4.15.2. I lagtexten anges endast vissa övergripande förutsättningar för förklaringen. Den närmare utformningen av förutsättningarna kommer att ges i förordningar och föreskrifter med stöd av 14 §. Syftet med förklaringen är att skydda människor och omgivningen från påverkan från miljöriskområdet. Syftet är alltså ett annat än för miljöskyddsområden där syftet är att skydda själva området. Miljöbalksutredningen kommer att lämna förslag i dessa frågor.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Av paragrafen följer att den ansvarige är skyldig att tillhandahålla den utredning som är nödvändig för prövningen av om ett område skall för-

klaras som miljöriskområde. Tvångsvis tillträde för efterbehandling är möjlig enligt 28 kap. 5 §. Prop. 1997/98:45

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.

En förklaring av ett område som miljöriskområde skall alltid åtföljas av villkor för markanvändningen i området. Om sådana är obehövliga, saknas förutsättningar för förklaringen. Som framgår av avsnitt 4.15.2 kan villkoren vara inriktade på alla slags åtgärder som kan förbjudas, förses med reservationer eller bara göras anmälningspliktiga. De kan även avse utredningskrav i olika sammanhang. Slutligen kan även villkor meddelas om inskränkning i rätten att överlåta fastigheten. Sådan inskränkning får dock inte avse exekutiva överlåtelser såsom vid utmätning eller konkurs.

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.

Kraven för ändrade villkor korresponderar med kravet för förklaring som miljöriskområde. När skälen för förklaringen som miljöriskområde inte längre föreligger skall beslutet om förklaring upphävas. Fastighetsägare kan initiera att prövning sker.

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

Som framgår av kommentaren till 10 § kan föreskrifterna närmare precisera förutsättningarna för att förklara ett område som miljöriskområde. Föreskrifterna kan också komma att avse underåttelseskyldighet till inskrivningsmyndighet och lantmäterimyndighet om beslut om förklaring som miljöriskområde.

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.

I paragrafen anges att särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar finns i detta kapitel och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I 2 § definieras begreppet vattenverksamhet genom en uppräknning av olika verksamheter och åtgärder beträffande vatten. Definitionen motsvarar i huvudsak den som gäller för vattenföretag enligt 1 kap. 2 § vattenlagen. I avsnitt 4.16 redovisas skälen till att termen vattenföretag ersätts med begreppet vattenverksamhet i miljöbalken. I samma avsnitt anges att begreppet vattenanläggning behålls i balken. En definition som avser sådana anläggningar finns i 3 § och motsvarar 1 kap. 3 § andra stycket vattenlagen. Balkens allmänna hänsynsregler och övriga generella bestämmelser om verksamheter skall självfallet gälla för vattenverksamhet precis som för annan verksamhet i miljöbalkens mening. Utöver de generella bestämmelserna är det nödvändigt att ha vissa specialregler om vattenverksamhet. Sådana bestämmelser återfinns i detta kapitel och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Är åtgärd eller verksamhet att anse som vattenverksamhet utesluter det inte att även andra särskilda bestämmelser om speciella typer av verksamheter blir tillämpliga. Framför allt är förhållandet mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet av intresse. Infiltration för att öka grundvattenmängden, fiskodlingar, fyllningar vid byggande av vägbankar samt borttagande av fiberbankar och kvicksilverhaltiga sediment i vattenområden är exempel på verksamheter som både är vattenverksamhet och miljöfarliga verksamheter. Om inte annat anges gäller de materiella reglerna om vattenverksamhet och om miljöfarlig verksamhet fullt ut vid sidan av varandra. Däremot skall normalt endast en tillståndsprovning ske.

Definitioner

Definitionerna i 2-5 §§ gäller vid tillämpningen av både miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I miljöbalken förekommer uttrycken även i andra kapitel än det särskilda kapitlet om vattenverksamhet.

2 § Med vattenverksamhet avses

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledning 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. bortledning 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 avledning 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).

I paragrafen definieras det för kapitlet grundläggande begreppet vattenverksamhet, som alltså är en samlingsbeteckning på ett antal olika åtgärder i vatten och med vatten. Enligt vad som har sagts i kommentaren till föregående paragraf överensstämmer definitionen med den som gäller för vattenföretag enligt 1 kap. 3 och 4 §§ vattenlagen, med ett undantag. I den fjärde punkten har den form av markavvattning som beskrivs som "att sänka eller tappa ur en sjö" i stället angetts som "att sänka eller tappa ur ett vattenområde". Begreppet markavvattning blir alltså något vidare enligt miljöbalken.

Paragrafens första punkt omfattar vattenverksamhet i ytvatten. Sådan vattenverksamhet är till att börja med byggande och andra arbeten i vatten. Vanligt förekommande är uppförande av dammar, vägbankar, bropelare, bryggor och pirar. Även kabeldragning och anläggande av flytbryggor brukar anses omfattat av definitionen. Det anges uttryckligen att även ändring, lagning och utrivning av nämnda anläggningar utgör vattenverksamhet.

I den första punkten nämns vidare fyllning. Uttrycket fyllning omfattar inte alla former av tippning i vattenområden. Med fyllning avses en åtgärd som åtminstone delvis syftar till att åstadkomma en vattenanläggning, exempelvis en vägbank eller en pir. Om syftet enbart är att bli av med materialet utgör tippningen inte en fyllning och alltså inte en vattenverksamhet. Reglerna om miljöfarlig verksamhet är däremot normalt tillämpliga på denna form av tippning. Även balkens särskilda regler om dumpning i 15 kap. 31–33 §§ kan vara tillämpliga.

Bortledning av ytvatten är en vattenverksamhet enligt den första punkten. Uttrycket bortledning av vatten är vidare än det i 5 § första stycket definierade uttrycket vattentäkt, eftersom även bortledning av s.k. skadligt vatten omfattas.

Det bör observeras att begreppet grävning skall ges en vid tolkning. Sandsugning är en åtgärd som innefattas i uttrycket. Med rensning avses även muddring.

I den första punkten nämns avslutningsvis andra åtgärder i vattenområden som syftar till att förändra vattnets djup eller läge. Även andra former av regleringar omfattas än sådana som i 5 § andra stycket benämns vattenreglering. Som exempel kan nämnas höjning av vattennivån i en sjö eller en våtmark i naturvårdssyfte samt omgrävning av en åfåra.

Enligt paragrafens andra punkt utgör bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta en form av vattenverksamhet. Grundvatten är det vatten som finns under markytan. Liksom är fallet med bortledande av ytvatten i den första punkten, kan det vara fråga om även annat bortledande än sådant som enligt 5 § första stycket benämns vattentäkt. Paragrafens tredje punkt omfattar tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta. Denna form av vattenverksamhet benämns vanligen infiltration. Syftet skall alltså vara att öka grundvattenmängden. Infiltration sker ofta för att öka vattenmängden i en grundvattentäkt eller för att återställa en grundvattennivå som har rubbats vid bebyggelse.

Den fjärde punkten omfattar ett antal olika åtgärder som är att beteckna som markavvattning. Åtgärderna vidtas för att avlägsna vatten eller för att skydda mot vatten. Exempel på sådana åtgärder är dikning, årensning, sjösänkning och invallning. Däremot undantas avledande av avloppsvatten. Trots detta undantag finns det i 3 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet särskilda bestämmelser om markavvattning som sker samtidigt med avledande av avloppsvatten. Inte heller sådant bortledande av vatten som nämns ovan i punkt 1 och 2 är att anse som markavvattning.

Markavvattning i form av dikning kan ske för många olika ändamål. Vanligast är dikningar inom jord- och skogsbruket. Vidare kan nämnas dikning för vägbyggnad, bebyggelse, torvtäkt, trädgårdanläggningar och golfbanor.

För att utgöra en markavvattning i balkens mening skall syftet med åtgärden vara att varaktigt öka markens lämplighet för något visst ändamål, såsom odling, bebyggelse eller torvtäkt. Det är effekten av markavvattningen som skall vara varaktig. Av kravet på varaktighet följer att skyddsdikning, dvs. dikning som utförs efter skogsavverkning i avsikt att hindra att grundvattnet stiger, normalt inte utgör markavvattning i lagens mening. Skyddsdikningen sänker inte den nivå som grundvattenytan hade före avverkningen. Det betyder att markens tidigare produktionsförmåga inte ökas genom sådan form av dikning. Skyddsdikning omfattas dock av miljöbalkens generella bestämmelser om verksamhet och åtgärden är i gällande rätt anmälningspliktig enligt naturvårdsförordningen. Av varaktighetskravet följer vidare att en invallning i samband med en tillfällig översvämning inte är markavvattning. Kravet på varaktighet är dock uppfyllt när invallningen avses bli kvar för att skydda mot även framtida översvämningar. Anmärkas bör att en tillfällig invallning utgör en vattenverksamhet enligt paragrafens första punkt om den utförs i ett vattenområde.

Alla åtgärder i och med vatten omfattas inte av definitionen på vattenverksamhet i den bemärkelse begreppet används här. Utanför begreppet faller givetvis bad och båttrafik. Detsamma gäller utsläppande av avloppsvatten, som ju däremot utgör miljöfarlig verksamhet. Att bygga en bro över ett vattenområde är inte heller det en vattenverksamhet, såvida inte bropelare eller landfasten anläggs i vattenområdet eller arbeten av andra skäl utförs i vattenområdet. Bedömningen av om brobyggandet är

en form av vattenverksamhet påverkas inte av att bron utformas på ett sådant sätt att båttrafiken hindras.

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

I paragrafen definieras uttrycket vattenanläggning. Såsom tidigare berörts motsvarar definitionen i huvudsak den som finns i 1 kap. 3 § andra stycket vattenlagen. Exempel på vattenanläggningar är dammar, fisktrappor, vägbankar, landfästen till broar, bropelare, bryggor och pirar. Även manöveranordningar till anläggningar omfattas av definitionen. Det krävs inte att manöveranordningarna befinner sig i vattenområdet.

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

I paragrafen definieras uttrycket vattenområde. Definitionen har hämtats från 1 kap. 3 § tredje stycket vattenlagen. Uttrycket vattenområde förekommer även i de särskilda reglerna om miljöfarlig verksamhet och har där samma betydelse. Med högsta förutsebara vattenstånd avses en vattennivå som är med någon sannolikhet förutsebar. Det förhållandet att vattenståndet på enstaka platser vid något tillfälle har varit extremt högt har ibland enbart historiskt intresse och skall då inte påverka bedömningen av vad som utgör ett vattenområde.

Exempel på vattenområden är sjöar, vattendrag, diken och kärr. Även vissa konstgjorda vattensamlingar omfattas, såsom regleringsmagasin och bevattningsdammar. Däremot avses inte simbassänger, vilka saknar vattenrättsligt intresse.

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.

Såsom har nämnts i avsnitt 4.16 finns det fortfarande behov av vissa vattenrättsliga särbegrepp. I denna paragraf, som motsvarar 1 kap. 4 § 1–3 vattenlagen, definieras därför begreppen vattentäkt, vattenreglering och vattenöverledning.

Som vattentäkt betecknas enligt det första stycket enbart bortledande för vattenförsörjning, värmeutvinning och bevattning. Vattenförsörjning avser inte bara dricksvatten, utan även industriens process- och kylvatten. Bortledande av skadligt vatten faller utanför definitionen av vattentäkt.

Vattenreglering skall enligt det andra stycket ske till förmån för annan vattenverksamhet. Även andra regleringar kan dock utgöra vattenverksamhet enligt 2 § 4. Vattenöverledning, som definieras i det tredje stycket, är en form av vattenreglering som ofta sker för att kunna öka kraft-

produktionen vid ett kraftverk. Vattenöverledningar kan även ske för att öka storleken av en ytvattentäkt. Prop. 1997/98:45

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).

Paragrafen, som motsvarar 3 kap. 4 § vattenlagen, innehåller en bestämmelse vars syfte är att hindra vattenverksamhet eller tillkomsten av vattenanläggning som inte är samhällsekonomiskt motiverad. Paragrafen har även berörts i avsnitt 4.16. Utrymme lämnas för en förhållandevis fri och därmed mångsidig bedömning av vattenverksamheten. Den samhällsekonomiska bedömningen skall baseras på en ekonomisk analys av rimlig omfattning. Något krav på matematisk exakthet i de ekonomiska beräkningarna bör inte uppställas. Det torde alltid vara möjligt att göra en åtminstone grov ekonomisk uppskattning av anläggningskostnaderna och av de direkta skadorna. Paragrafen omfattar även indirekta verkningar men i brist på utvecklade beräkningsmetoder bör försiktighet iakttas i dessa bedömningar. Det saknar betydelse om skadorna och olägenheterna har samband med vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Även skador som uppkommer på egendom som tillhör sökanden skall beaktas. Den samhällsekonomiska nyttan är självfallet lättare att beräkna vid produktionsinriktad vattenverksamhet som kraftverk än vid vattenverksamhet som utförs för fiskets förbättrande eller för den allmänna miljö- eller hälsovården. Den senare typen av vattenverksamhet skall kunna medges även om den i strikt ekonomisk mening är förlustbringande.

Paragrafens andra stycke motsvarar 3 kap. 13 § vattenlagen som infördes den 1 juli 1997 (SFS 1997:291) i samband med ikraftträdandet av den nya elberedskapslagen (1997:228). Stycket syftar till att erinra om att det i 19 och 20 §§ sistnämnda lag finns regler bl.a. om hinder för miljödomstol att avgöra mål om vattenverksamhet innan föreskriven prövning har skett enligt elberedskapslagen (jfr prop. 1996/97:86, bet. 1996/97:FöU6, rskr. 1996/97:204).

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.

Vattenverksamhet utförs ibland på sådant sätt att andra verksamheter som berör samma vattentillgång påverkas. Med stöd av bestämmelsen, som har sin motsvarighet i 3 kap. 7 § första stycket andra meningen vattenlagen, skall hänsyn tas till framtida sådana verksamheter. Förutom

vattenverksamhet kan hänsyn behöva tas till t.ex. båt fart. Både sättet för utförande och omfattningen av vattenverksamheten kan behöva anpassas. Hänsyn behöver bara tas till kommande verksamheter av vikt. De framtida verksamheterna behöver däremot inte nödvändigtvis vara stora.

Det kan ofta vara svårt att bedöma vilka verksamheter som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång. Hänsyn skall bara tas till verksamheter som med någon sannolikhet kan komma att bedrivas inom en inte alltför avlägsen framtid, t.ex. inom en tidsperiod av som mest ungefär 10 år. Det torde normalt åligga den som avser att utöva en sådan framtida verksamheten att vara aktiv vid prövningen av den först tilltänkta vattenverksamheten. Särskild hänsyn bör tas till vattenverksamhet och andra åtgärder som skall ske till förmån för fiske- och miljövården.

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.

I denna paragraf finns utföranderegler som avser att tillvarata fiskeintresset vid utövande av vattenverksamhet. Detta intresse är sedan länge ett prioriterat intresse i vattenrättsliga sammanhang och motsvarande bestämmelser har meddelats i 3 kap. 11 § vattenlagen.

Enligt paragrafen föreligger en skyldighet att vidta och underhålla vissa anordningar till skydd för fisket, exempelvis fisktrappor och ålyngelledare. För att skydda fisket skall vidare vatten släppas fram. Minimivattenföringen bör hållas så hög som möjligt. Det bör eftersträvas att så mycket vatten släpps fram som motsvarar den naturliga lågvattenföringen. Även andra villkor kan föreskrivas. Sådana villkor kan innebära att fisk skall sättas ut, fiskodling bedrivs eller lekplatser för fiskar ställas i ordning. Åtgärder skall kunna vidtas även i angränsande vattenområden. Som villkor kan alltså föreskrivas att fisk skall sättas ut i ett bivattendrag som inte ens berörs av vattenverksamheten.

De skyldigheter som verksamhetsutövaren har enligt denna paragraf följer normalt redan av andra bestämmelser i balken, främst den grundläggande hänsynsregeln i 2 kap. 3 §. En möjlighet att föreskriva om kompensationsåtgärder utanför det skadade området finns i 16 kap. 9 §. Den särskilda bestämmelsen om åtgärder till skydd för fisket i detta kapitel bör ändå finnas kvar. Bestämmelsen är av särskild betydelse för

att undvika att prövningen enligt balkens andra bestämmelser inte går tillräckligt långt.

Den som bedriver vattenverksamheten kan befrias från skyldigheterna om nyttan av en ifrågasatt anordning eller ett villkor inte skäligen kan anses motsvara den kostnad som verksamhetsutövaren skulle drabbas av.

Det andra stycket har ingen motsvarighet i vattenlagen men väl i 4 § fiskelagen. Vid riksdagsbehandlingen av vattenlagen uttalade Jordbruksutskottet att vad som i lagen föreskrivs om fisk också bör tillämpas på hummer, kräfta, havskräfta, räka, krabba, bläckfisk, ostron, pärlmussla, blåmussla och nejonöga (bet. 1982/83:JoU30 s. 37). Den utvidgade definitionen togs dock inte in i lagtexten. Enligt 4 § fiskelagen (1993:787) skall vad som i den lagen sägs om fisk också gälla vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Fiskelagens definition går således något längre än Jordbruksutskottets uttalande. Det är lämpligt att fiskelagens definition används i miljöbalkens bestämmelse om åtgärder till skydd för fisket.

Med blötdjur (mollusker) avses en stam ryggradslösa djur som omfattar urmollusker, ledsnäckor, maskmollusker, snäckor, tandsnäckor, ostron och andra musslor samt bläckfiskar. Till kräftdjur hör bl.a. de vattenlevande tiofotade djuren kräfta, hummer, langust, havskräfta, eremitkräfta, krabba och räka samt även krill. Rundmunnar (pirål och nejonöga) bör utan särskilt omnämnande kunna räknas som fisk. Alger, som är växter, är naturligtvis inte att anse som fisk.

I 6 kap. 5 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om särskilda fiskeavgifter som kan bestämmas i stället för att villkor meddelas enligt första stycket.

Enligt 28 kap. 13 § kan förbud mot fiske meddelas i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller för att förebygga skador på fisket.

Miljöbalken har i 24 kap. 5 § 11 särskilda bestämmelser om omprövning när det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket är mindre ändamålsenliga.

Tillståndsplikt för 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 §.

I avsnitt 4.16 har nämnts att vattenlagen, till skillnad från miljöskyddslagen, innehåller en fullständig reglering av tillståndsplikten och att till-

stånd alltid krävs, om inte annat anges i lagen. Efter vissa överväganden uttalas i samma avsnitt att vattenlagens system bör finnas kvar såvitt avser tillståndsplikten för vattenverksamhet. I första stycket i denna paragraf uttrycks således miljöbalkens huvudregel, liksom i 4 kap. 1 § vattenlagen, att tillstånd krävs till vattenverksamhet. Sådant tillstånd meddelas av miljödomstolen. Beträffande markavvattningar är dock miljödomstolen tillståndsmyndighet endast när det blir aktuellt att pröva frågor om att fler än sökanden skall delta i företaget, ersättningar eller särskilda tvångsrätter. Övriga markavvattningar prövas i stället av länsstyrelsen. Ansökan om markavvattning skall alltid ges in till länsstyrelsen.

I balkens fjärde avdelning och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om hur tillståndsprövningen går till.

Enligt det andra stycket får den som vill bedriva vattenverksamhet ansöka om tillstånd även om tillstånd inte krävs. Eftersom det i första hand ankommer på verksamhetsutövaren att göra den ofta svåra bedömningen enligt 12 §, bör denne i tveksamma fall begära tillstånd. Verksamhetsutövaren undviker därigenom straff och andra sanktioner som kan följa om verksamheten utförs utan nödvändigt tillstånd.

Paragrafen innehåller i det tredje stycket en hänvisning till bestämmelserna i 23 § om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledning av grundvatten tas ur bruk.

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

Arbeten av större omfattning i anslutning till vattenverksamheten får enligt paragrafen inte påbörjas innan tillstånd har meddelats. Principen har hämtats från 4 kap. 1 § andra stycket vattenlagen. Med arbeten i anslutning till vattenverksamheten avses andra former av verksamhet än den ifrågavarande tillståndspliktiga vattenverksamheten. Exempel på sådana arbeten är landfästen för broar och dammar samt tunnlar och vägar för vattenkraftverk.

Det kan ibland tänkas att det anslutande arbetet behöver särskilt tillstånd. Även om ett sådant tillstånd redan har meddelats får arbetet inte sättas igång. Prövningen med avseende på vattenverksamheten skall nämligen inte kunna föregripas genom att arbeten utförs på land. Utan hinder av paragrafen kan arbeten utföras som har även andra syften än att tillgodose ett behov för vattenverksamheten. Paragrafen hindrar exempelvis inte att en väg anläggs som förutom att underlätta transporter till en tilltänkt småbåtshamn även avser att underlätta för badande att nå en strand.

11 § Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning 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.*

Paragrafen innehåller vissa särskilda undantag från tillståndsskyldigheten för vattenverksamhet. Undantagen motsvarar gällande rätt enligt 4 kap. 1 a § vattenlagen. Såsom utvecklas strax betyder dessa undantag inte att verksamheten är tillståndsfri enligt andra bestämmelser i balken.

Enligt den första punkten behövs inte tillstånd enligt detta kapitel i balken om verksamheten innebär yt- och grundvattentäkt för en en- eller tvåfamiljfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning. Tillstånds- eller anmälningsplikt kan dock föreskrivas enligt 9 kap. 10 § om det finns risk för att det uppkommer olägenheter för människors hälsa.

Undantaget i den första punkten innebär att tillstånd normalt inte behövs för enskilda brunnar. Som husbehovsförbrukning anses användning av vatten för hushållsändamål, bad, tvätt och rengöring i villor och lantgårdar. Vidare innefattas vattning av kreatur, mjölkbehandling och annat vanligt lantbruksändamål. Även vattentäkter för bevattning av trädgård som huvudsakligen är avsedd för eget behov och för mindre hantverk omfattas. Med husbehovsförbrukning avses däremot inte vattnets användning för en industri, handelsträdgård eller tvättinrättning och inte heller för jordbruksbevattning.

Tillstånd enligt balkens kapitel om vattenverksamhet behövs enligt den andra punkten inte heller för fisk-, mussel- och kräftodlingar. Syftet är att åstadkomma en rationell uppdelning av förprövningspliktiga verksamheter mellan regelsystemen om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. På detta sätt skall dubbelprövning undvikas. Fiskodling för en nettoproduktion av mer än 10 ton fisk per år finns på miljöskyddsförordningens B-listan och skall alltså tillståndsprövas av länsstyrelsen. Vissa mindre anläggningar står på C-listan och skall därför anmälas till kommunen. Dessutom fordras länsstyrelsens tillstånd till fiskodling enligt 16 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Den tredje punkten undantar vattenverksamhet för värmeutvinning som inte innefattar vattentäkt, dvs. slutna värmeutvinningssystem. Sådan verksamhet är miljöfarlig verksamhet, eftersom den dels kan orsaka ändring av temperaturförhållandena i mark och vatten (s.k. termisk förorening), dels kan läcka frostskyddsvätska. Verksamheten är samtidigt att anse som vattenverksamhet om den innefattar vattentäkt. Även utläggande av slangar och andra anläggningsarbeten betraktas som vattenverksamhet, om den bedrivs i ett vattenområde. Inte heller i sistnämnda fall skall emellertid ett slutet värmeutvinningssystem tillståndsprövas enligt detta kapitel i balken.

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.

Paragrafen innehåller, liksom 4 kap. 2 § första stycket första meningen vattenlagen, ett snävt generellt undantag från huvudregeln att tillstånd alltid krävs för vattenverksamhet. I andra stycket erinras om att det för markavvattning gäller särskilt stränga tillståndskrav enligt vad som anges i nästa paragraf.

Tillståndsskyldighet enligt detta kapitel i balken föreligger alltså inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Verksamhetsutövaren har bevisbördan för att förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda. Beviskravet är mycket starkt. Kravet på att förhållandet skall vara uppenbart innebär att tillståndsplikten omfattar i princip all slags vattenverksamhet av någon betydelse. Beträffande viss verksamhet av sådant slag, exempelvis dammar, får kravet på tillstånd vara undantagslöst.

Med inverkan på vattenförhållandena avses i första hand vattnets djup eller läge, men även inverkan på vattenområdets användning för båttrafik. Även inverkan på vattnets kvalitet omfattas, exempelvis på grund av grumling. Vidare omfattas minskning av vatteninnehållet i t.ex. en våtmark eller av grundvattnet.

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.

Av föregående paragraf framgår att tillstånd krävs för markavvattning, även om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Det generella undantaget i 12 § gäller alltså inte. Anledningen till det absoluta kravet på tillstånd till markavvattning är att skyddet av våra våtmarker inte får bli beroende av vilken bedömning verksamhetsutövaren gör av verksamhetens skadlighet. Den aktuella regeln har hämtats från 18 c § naturvårdslagen.

Såsom närmare utvecklas i avsnitt 4.16 införs i anslutning till reglerna om tillståndsplikt för markavvattning ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om tillståndsplikt också för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark. Med uttrycket "andra åtgärder för att avvattna mark" avses framför allt s.k. skyddsdikning av skogsmark. Trots att åtgärder av detta slag i princip skall vara tillfälliga och i första hand motverka den grundvattenhöjning som kan följa efter det att ett skogsområde har kalhuggits, får dikningen i en del fall en sådan utformning eller utbredning att den kan medföra betydande negativa verkningar på växt- och djurlivet. Sådana verkningar blir i vissa fall varaktiga. 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. För att motverka att sådana negativa effekter uppkommer av avvattningsåtgärder som inte tillståndsprövas som markavvattningsåtgärder införs alltså i paragrafen ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om tillståndsprövning.

Det måste i sammanhanget observeras att oavsett om regeringen nyttjar bemyndigandet att föreskriva tillståndsplikt för åtgärder av sistnämnt slag, t.ex. skyddsdikning av skogsmark, får åtgärderna inte vidtas utan vidare. Även om åtgärden definitionsmässigt inte kan betraktas som markavvattning och tillstånd därför inte krävs enligt bestämmelserna i denna paragraf, föreligger som regel samrådsskyldighet enligt 12 kap. 6 §. Såsom påpekas i författningskommentaren till sistnämnda paragraf, skall alltid den som avser att påbörja verksamheten eller åtgärden pröva om det som planeras är så ingripande för naturmiljön att det skall anmälas för samråd. I tveksamma fall bör samråd alltid ske. Samrådsparagrafen ger befogenheter för samrådsmyndigheten att meddela anvisningar om hur åtgärderna skall vidtas för att skydda naturen. Samrådsmyndigheten har också befogenhet att utfärda föreläggande och, om det visar sig nödvändigt, meddela förbud mot åtgärden i fråga. Beträffande skyddsdikning, som nämndes nyss, erinras här också om de naturvårdshänsyn som kan föreskrivas enligt 30 § skogsvårdslagen (1979:429). Skogsstyrelsen kan med stöd av sistnämnda stadgande och 30 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) meddela riktlinjer och allmänna råd om bl.a. skyddsdikning, vilket senast skett i Skogsstyrelsens författningssamling SKSFS 1993:2.

Enligt gällande rätt gäller ett mildare tillståndskrav för markavvattning som sker i form av s.k. detaljdränering genom täckdikning (18 c § andra stycket naturvårdslagen och 4 kap. 2 § första stycket vattenlagen). Med täckdikning avses nedläggning av dräneringsrör i främst jordbruksmark för att minska markens vattenhalt och med detaljdränering avses de fall då dräneringsrör används med en största inre diameter av 300 millimeter (Naturvårdsverkets Allmänna Råd 96:3 s. 13). Paragrafens andra stycke utformas nu så att det framgår tydligt för var och en i vilka fall ett mildare tillståndskrav gäller.

Tillstånd till detaljdränering genom täckdikning behövs således endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas genom företaget. Utformningen av bestämmelsen motsvarar i sak 4 kap. 2 § första stycket andra meningen vattenlagen och innebär att bevisbördan är

annorlunda placerad än enligt 12 § i detta kapitel. Det är den som påstår att tillståndsplikt föreligger som har att visa detta. Enligt naturvårdslagen skall enbart inverkan på naturmiljön bedömas när det avgörs om täckdikningen behöver tillstånd. I miljöbalken, liksom hittills i vattenlagen, skall även påverkan på andra allmänna och enskilda intressen beaktas. Givetvis har påverkan på naturmiljön särskild betydelse men hänsyn skall även tas till exempelvis risken att en grannfastighet blir översvämmad.

Vid torvtäkt för energiändamål behövs enligt paragrafens fjärde stycke inte tillstånd till markavvattning, om tillstånd finns enligt torvlagen. Länsstyrelsen prövar tillståndsansökningar enligt torvlagen och skall vid prövningen ta naturvårdshänsyn. Tillstånd till torvtäkt för annat än energiändamål, t.ex. för utvinning av odlingstorv, kan däremot inte ges enligt torvlagen. En markavvattning skall då tillståndsprövas direkt enligt miljöbalkens bestämmelser.

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.

Enligt paragrafen, som bygger på 18 d § naturvårdslagen, får regeringen i fråga om vissa områden, där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras, förbjuda markavvattning som annars skulle kräva tillstånd.

Med stöd av motsvarande bemyndigande i naturvårdslagen har regeringen genom naturvårdsförordningen förbjudit markavvattning i större delen av södra Sverige och dessutom i delar av övriga landet. I naturvårdsförordningen har länsstyrelsen dock getts möjlighet att i enskilda fall meddela dispens från förbudet när särskilda skäl föreligger. Miljöbalkens reglering utformas enligt samma principer.

När det gäller att ta ställning till vad som skall anses utgöra skäl för dispens måste bedömningen främst ske mot bakgrund av intresset från naturvårdssynpunkt av att bevara de återstående våtmarkerna inom området. Möjligheten att meddela dispens är avsedd att utnyttjas restriktivt. Som förutsättning för dispens skall gälla att området som berörs av markavvattning i princip saknar betydelse från naturskyddssynpunkt. Vid bedömningen får bl.a. beaktas att ett av huvudsyftena med bestämmelsen i balken är att kraftigt begränsa eller upphöra med markavvattning i de delar av landet som redan starkt utarmats på våtmarker. Avslås en dispensansökan är det därefter inte möjligt att få tillstånd till markavvattningen. Dispens bör alltså endast medges då det är fråga om begränsade åtgärder för att möjliggöra vissa arbeten och naturvärdena inte försämras ytterligare genom åtgärderna. Det kan tänkas att dispensbeslutet måste förenas med villkor som blir gällande vid efterkommande prövning av tillstånd till markavvattningen. Ett annat skäl för undantag kan i ett visst fall vara behov av dikning för att återställa markens tillstånd sedan vat-

tenproblem uppkommit på grund av åtgärder på intilliggande mark (kompensationsdikning).

Såsom framgår av paragrafens tredje stycke skall tillståndsprövning ske på vanligt sätt enligt balkens bestämmelser om undantag medges från markavvattningsförbud. Det ankommer på länsstyrelsen att besluta om undantag. Länsstyrelsen kan också enligt vad som anges i 9 § i detta kapitel vara den myndighet som sedermera prövar tillståndsfrågan beträffande markavvattningen. I vissa fall som framgår av 7 kap. 19 och 20 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall dock miljödomstolen pröva frågan om tillstånd till markavvattningen. Om sådant tillstånd meddelas upphör dispensbeslutet.

Paragrafen har förtydligats i förhållande till remissförslaget efter synpunkter från *Lagrådet*. Eftersom det är viktigt att paragrafen ger klart uttryck för att markavvattningsförbud kan meddelas, bör förbudsmöjligheten inte framgå endast indirekt som *Lagrådet* har föreslagit.

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.

Enligt paragrafens första stycke får rensningar ske utan tillstånd enligt förevarande kapitel om de endast avser att bibehålla vattnets djup eller läge. I andra fall kräver rensningar tillstånd, såvida inte annat följer av 12 §. Om en förändring har fått bestående karaktär krävs således normalt tillstånd för rensningen. I sådana fall brukar man tala om att ett nytt naturtillstånd har inträtt.

Det är svårt att generellt säga hur lång tid som får ha gått sedan senaste rensning utan att tillstånd behöver inhämtas. I förarbetena till 4 kap. 3 § vattenlagen med motsvarande regler uttalades att en tid om sex år är acceptabel. Vid riksdagsbehandlingen av vattenlagen anförde Jordbruksutskottet att rensningsåtgärder kan göras med längre tidsintervaller än sex år utan att något nytt naturtillstånd måste anses etablerat. Utskottet menade att undantaget från tillståndsplikt kan avse även rensning av öppna avlopp som sker med flera decenniers mellanrum (JoU 1982/83:30 s. 27).

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd 96:3 om markavvattning, närmast för prövningen enligt 18 c § andra stycket naturvårdslagen, har ett nytt naturtillstånd inträtt när flora och fauna eller naturmiljön i övrigt under tiden efter den senaste dikningen förändrats och detta naturtillstånd genom en upprepad dikning eller rensning skulle försvinna. Som vägledning uttalas att detta är fallet när ett handgrävt dike maskinrensas, eftersom handgrävning sedan länge inte tillämpas, och vidare när ett maskingrävt dike i skogsmark inte underhållits under ca 30 år i norra Sverige eller ca 20 år i södra Sverige.

Den som vill utföra en icke tillståndspliktig rensning har rådighet enligt 2 kap. 5 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och i 2 kap. 6 § samma lag finns regler om handhavandet med rensningsmassorna.

Enligt paragrafens första stycke behövs inte heller tillstånd för att återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på annat sätt har förändrat sitt lopp. Återställandet skall ske så snart det är möjligt med hänsyn till årstid och väderlek och därefter fullföljas utan onödigt dröjsmål.

I andra stycket finns ett åläggande om att ägare av berörda fastigheter skall underrättas innan arbetena påbörjas.

När arbeten som sker utan tillstånd kan skada fisket, skall enligt det tredje stycket anmälan ske till länsstyrelsen. Med fiske avses både allmänt och enskilt fiske och såväl yrkesfiske som fritidsfiske. Eftersom rensningar också kan medföra vattenförorening är det tänkbart att hänföra verksamheten till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 §. Det kan alltså med hänsyn till omständigheterna bli aktuellt att tillämpa även bestämmelserna i sistnämnda kapitel.

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.

Paragrafen innehåller i första stycket bestämmelser om att prövningsplikten kan iakttas i efterhand om det till följd av en skada eller för att förebygga en skada fordras att ändrings- eller lagningsarbeten måste utföras genast. Vid tillkomsten av vattenlagen motsvarade detta stycke 4 kap. 4 § vattenlagen.

I vissa nödsituationer får enligt paragrafens andra stycke vatten innehållas eller tappas i strid mot tillståndet. Detta stycke fördes till nyssnämnda paragraf i vattenlagen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1989. Lagändringen var föranledd av att dammbrott hade inträffat vid höga flöden under senare delen av 1980-talet (se prop. 1988/89:116, bet. 1988/89:JoU22, rskr. 1988/89:303).

Ansökan om godkännande av arbeten och åtgärder som avses i paragrafen handläggs enligt 21 kap. 1 § första stycket 3 som ansökningsmål vid miljödomstolen.

Underhållsansvar

17 § Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen ge-

nom 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 rättighets-havare.

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.

Paragrafen innehåller regler om underhållsskyldighet för vattenanläggningar. Denna skyldighet är viktig, inte minst från säkerhetssynpunkt. Regler motsvarande dem som gäller enligt 17 kap. 1 § vattenlagen skall därför arbetas in i miljöbalken.

Enligt paragrafens första stycke åligger det ägaren av en vattenanläggning att underhålla anläggningen. Detta gäller oavsett om tillstånd meddelats eller inte. Det förhållandet att det allmänna kan ha ett ansvar för kontroll av en vattenanläggning innebär inte att den enskilde befrias från sina skyldigheter.

En vattenverksamhet kan medföra omfattande verkningar av olika slag. Många intressen kan vara beroende av att verksamheten sköts riktigt och att underhållet av en vattenanläggning inte försummas. Kraven på skötsel och underhåll varierar med hänsyn till vattenverksamhetens och anläggningens art och omfattning. Störst krav bör ställas på dammar. Även relativt små kraftverks- och regleringsdammar kan orsaka svåra skador om de brister.

Utomlands har åtskilliga dammbrott inträffat med allvarliga konsekvenser. Sverige har varit förskonat från större dammolyckor. Endast en dödsolycka har inträffat, nämligen när en fyra meter hög damm i Syslebäck i norra Värmland brast år 1973. Den enda dammolycka som har inträffat i Sverige med en hög damm (>15 m) skedde i Noppikoski i norra Dalarna år 1985.

Underhållsansvaret innebär en skyldighet inte bara att utföra löpande reparationer utan även att bygga om uttjänta anläggningar. Det sista gäller dock inte beträffande sådana delar som saknar betydelse för annan än ägaren.

Underhållsskyldigheten kvarstår så länge anläggningen finns kvar. För att bli kvitt underhållsskyldigheten måste anläggningen rivas. Ett problem är att det i Sverige finns många övergivna dammar, bl.a. dammar för sågverk, kvarnar och flottning. Eftersom dammarna övergivits är det i dag ofta svårt att hitta en ägare som har ansvaret för sådana anläggningar.

I 28 kap. 10 § finns bestämmelser om att den som skall utföra viss närmare angiven vattenverksamhet kan ges rätt att utföra anläggningar på andras fastigheter. Om denna rätt upphör skall anläggningen tillfalla markägaren, om den inte rivs ut. Trots detta kvarstår enligt den nu behandlade paragrafen underhållsskyldigheten för den som var rättighets-havare.

Den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning har enligt 28 kap. 11 § rätt att nyttja annans mark för arbeten eller åtgärder som behövs för att underhållsskyldigheten skall kunna fullgöras.

Enligt paragrafens andra stycke är den som med stöd av 28 kap. 12 § har fått rätt att använda någon annans vattenanläggning tillsammans med ägaren skyldig att underhålla anläggningen. De ansvarar då solidariskt mot tredje man för eventuella skador. Miljödomstolen kan bestämma att delat ansvar inte skall föreligga.

I paragrafens tredje stycke erinras om några 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.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att den som är skyldig att underhålla en dammanläggning för vattenreglering skall vara strikt ansvarig för skador som orsakas av ett dammhaveri. Motsvarande bestämmelse i 17 kap. 4 § vattenlagen avses gälla från och med den 1 juli 1997 (se prop. 1996/97:46, bet. 1996/97:LU7, rskr. 1996/97:145). Paragrafen har utformats i viss anslutning till 11 § atomansvarighetslagen (1968:45) och 10 kap. 3 § sjölagen (1994:1009).

Av föregående paragraf framgår att det vanligen är dammens ägare som är skyldig att underhålla dammanläggning för vattenreglering. Det är på den underhållsansvarige som en strikt ersättningsskyldighet har lagts i förevarande paragraf. Underhållsansvar och därmed ersättningsskyldighet kan dock också ligga på den som annars brukar anläggningen eller den till vilken underhållsskyldighet har överförts.

Bestämmelsen gäller endast dammanläggningar för vattenreglering. Med uttrycket vattenreglering avses ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annat vattenföretag (5 § andra stycket). Det innebär att kraftverksdammar för strömkraftdrift kan omfattas. Sådana dammar som annars avser att skydda mot vatten, t.ex. i händelse av översvämning, eller tidigare satts upp för att underlätta flottning faller alltså inte under bestämmelsen. Ansvar förutsätter att dammen inte ger ett avsett skydd mot utströmmande vatten, dammhaveri. Ett dammhaveri föreligger både om dammen hastigt havererar och om den så småningom eroderas och skador uppkommer nedströms. Även när dammen på grund av felmanövrering inte skyddar på avsett sätt föreligger ett dammhaveri i bestämmelsens mening - däremot inte när den fullgör sin funktion men ändå vatten strömmar över den och orsakar skada. I detta sistnämnda fall blir inte dammägaren ansvarig enligt paragrafen men kan naturligtvis ändå vara ersättningsskyldig på annan grund, t.ex. enligt skadeståndslagen.

Som dammhaveri räknas självfallet inte att skada orsakas på annat sätt än just genom vattenutströmning. Är dammen t.ex. i så dåligt skick att ett fordon kör av den ned i vattnet eller en sten faller ned på personer som uppehåller sig under dammen, får skadestandsfrågan bedömas enligt allmänna regler. Ofta föreligger då vållande på dammägarens sida. Om en skada uppstår genom ett dammhaveri, blir den underhållsskyldige ansvarig oberoende av vållande, såvida han inte kan visa att ett sådant undantag föreligger som omtalas i andra stycket. Ansvaret omfattar skada av alla slag - alltså även ren förmögenhetsskada, t.ex. när någon drar på sig kostnader för att föra undan hotad egendom eller för avbryta en förvärvsverksamhet utan att någon sak- eller personskada inträffar. Skadeståndet bestäms enligt de allmänna reglerna i 5 och 6 kap. skadeståndslagen (jfr 1 kap. 1 § skadeståndslagen). Om två eller flera skall ersätta samma skada är de solidariskt ansvariga gentemot den skadelidande (6 kap. 3 § skadeståndslagen). Det kan bli aktuellt t.ex. om ett dammhaveri leder till haverier i andra dammar nedströms. Frågor om fördelningen av skadeståndsansvaret i sådana fall följer allmänna skadeståndsrättsliga principer. Dessa allmänna principer torde oftast innebära att skadeståndsansvaret, om inte något annat följer av avtal, skall fördelas efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna (jfr NJA 1968 s. 387).

Enligt andra stycket är den underhållsskyldige fri från ansvaret, om han visar att dammhaveriet orsakats av en krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror.

Talan om skadestånd som grundar sig på bestämmelsen får under vissa förutsättningar tas upp av miljödomstol.

Utrivning m.m.

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

I denna och i följande paragrafer ges särskilda bestämmelser för utrivning av vattenanläggningar. Utrivning är en form av vattenverksamhet. Begreppet vattenanläggning definieras i 3 §.

För att underhållsskyldigheten beträffande en vattenanläggning skall upphöra måste anläggningen rivs ut. Om en tillståndshavare inte längre har användning för en sådan anläggning är det orimligt att ställa krav på underhållsskyldighet för all framtid. Även om ett sådant krav skulle ställas kommer förr eller senare en tidpunkt då det inte längre kan vidmakthållas på grund av dödsfall eller ett bolags eller en förenings upphörande. Anläggningens ägare bör i stället omedelbart och i ett sammanhang få vidta sådana åtgärder för att i framtiden befrias från ansvaret.

Begäran om utrivning behandlas av miljödomstolen som ett ansökningsmål. Behöriga att ansöka om utrivning är anläggningens ägare och den som annars fullgör underhållsskyldigheten.

Enligt paragrafen, som motsvarar 14 kap. 1 § vattenlagen, skall tillstånd lämnas till en ansökan om utrivning. Detta innebär givetvis inte att

utrivningen får ske på vilket sätt som helst. För utrivningen gäller självfallet balkens mål- och hänsynsregler. Av 2 kap. 3 § följer t.ex. att försiktighetsmått skall vidtas så att skador och olägenheter förebyggs dels vid själva utrivningen och dels för framtiden. Miljödomstolen skall när den lämnar tillstånd till utrivningen meddela villkor om bl.a. återställningsåtgärder.

Ersättningsfrågor skall på vanligt sätt prövas i tillståndsmålet. Förutom de allmänna bestämmelserna om ersättning vid vattenföretag finns en särskild bestämmelse i 31 kap. 19 § om ersättning vid utrivning.

Miljödomstolen kan enligt 24 kap. 4 § förordna om utrivning vid förverkande av tillstånd till vattenverksamhet.

Även om tillstånd har lämnats till utrivning kan enligt kulturminneslagen hinder föreligga att verkställa utrivningen.

Tillstånd till utrivning kan vägras av domstolen på ett skäl, nämligen när förordnande meddelas att underhållet av vattenanläggningen skall övergå på någon annan. Regler om detta ges i nästa paragraf.

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.

När en damm eller annan vattenanläggning har funnits under lång tid har ofta natur och människor inrättat sig efter de nya vattenförhållandena. Det kan då finnas ett intresse av att behålla anläggningen. En utrivning kan exempelvis innebära att djur- och växtlivet påverkas eller att bryggor blir oanvändbara på grund av att vattenståndet ändras. Ibland kan även anläggningen som sådan vara intressant, t.ex. när ett dammkrön används för väg eller en stenbro har kulturhistoriskt intresse. Av dessa skäl ges i paragrafens första och andra stycke möjlighet för fastighetsägare, stat, kommun och vattenförbund att ta över skötseln av en vattenanläggning. Reglerna har hämtats från 14 kap. 2 § vattenlagen.

Den som tar över anläggningen tar också över samtliga skyldigheter som följer med bibehållandet av anläggningen. Denne kan bl.a. vara skyldig att sköta dammluckor på ett sätt som anges i en tillståndsdom. Om ersättning för skador utgår årligen blir anläggningens innehavare skyldig att i framtiden betala ersättningen. Äganderätten övergår däremot

inte. Ett förordnade enligt paragrafen ger inte heller rätt att tillgodogöra sig vattnet för t.ex. kraftproduktion.

En begäran att få ta över underhållsskyldigheten kan enligt paragrafens tredje stycke i vissa fall avslås av domstolen. Grund för avslag kan bl.a. vara att fastighetsägaren inte visar sig ha ekonomiska förutsättningar att fullgöra de skyldigheter som följer av övertagandet. Vidare skall en avvägning ske mellan intresset att riva ut anläggningen och intresset att behålla den. Även allmänna intressen kan tala för att anläggningen rivs ut, t.ex. när en damm utgör hinder för fiskvandring.

Vid bedömningen enligt paragrafens fjärde stycke av ersättningens storlek skall beaktas att den tidigare innehavaren befrias från kostnader för underhåll och rivning.

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.

Enligt paragrafen skall underhållsskyldighet som enligt 20 § första stycket har övergått till en fastighetsägare, på samma sätt som enligt 14 kap. 4 § vattenlagen, flyttas vidare när fastigheten överlåts.

22 § Om det kan uppkomma fara för allmänna eller enskilda intressen genom att en anläggning för bortledande 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.

Bortledande av grundvatten är enligt 2 § 2 en vattenverksamhet. Tillstånd krävs därför för verksamheten, om inte annat följer av 11 eller 12 §. Tillstånd krävs däremot inte för att upphöra med en vattenverksamhet. Trots detta skall enligt första stycket i denna paragraf den som vill avsluta bortledande av grundvatten hämta in miljödomstolens tillstånd. Motsvarande skyldighet gäller enligt 14 kap. 5 § vattenlagen. Anledningen är att grundvattenytan kan stiga när uttagen upphör varvid skador kan uppstå på bl.a. byggnader.

Miljödomstolen behandlar enligt 21 kap. 1 § första stycket 4 frågor enligt denna paragraf som ansökningsmål. Om det inte finns någon risk för skada behöver inte miljödomstolens besked inhämtas.

Paragrafen avser inte bara tillgodogörande av grundvatten, dvs. grundvattentäkt, utan också bortledande av skadligt grundvatten. Såväl fallet att uttagen helt upphör som att de upphör endast delvis omfattas, förutsatt att minskningen är stadigvarande. Det har inte någon betydelse om uttagen har prövats av miljödomstolen.

Enligt paragrafens andra stycke skall ersättning utgå om upphörandet av grundvattenuttagen medför skada på annans egendom genom bestående ändringar i vattenförhållandena. Bestämmelsen är utformad som en

skälighetsregel. Skador uppstår ofta senare och talan får då föras som stämningssmål enligt 7 kap. 2 § 3 lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Detsamma gäller när miljödomstolens besked aldrig har hämtats in. Miljöbalkens bestämmelser om oförutsedd skada är alltså inte tillämpliga.

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 ansetts 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.

I paragrafen behandlas vattenverksamhet som redan har ansetts tillåten vid prövningar vid andra myndigheter än miljödomstolen. Eftersom dessa myndigheter inte alltid besitter samma vattenrättsliga och vattentekniska kompetens som miljödomstolen måste vattenverksamheten prövas även av domstolen. Paragrafen har hämtat sitt mönster från 3 kap. 6 § vattenlagen.

För att undvika motstridiga beslut är domstolen bunden av den tidigare bedömningen att verksamheten är tillåten. Om vattenverksamhet strider mot miljöbalkens stoppregel i 2 kap. 9 § får dock domstolen, trots tidigare bedömning, förbjuda den. Utan hinder av den tidigare bedömningen skall miljödomstolen meddela villkor grundade på balkens bestämmelser.

Sker prövningen av vattenverksamhet före det att den andra verksamheten prövas, gäller inte undantagen i paragrafen. Det är dock ofta lämpligt att prövningen av vattenverksamheten görs efter den särskilda prövningen.

Punkt 1 omfattar vattenverksamhet som redan har bedömts av regeringen i samband med tillåtlighetsprövning av andra verksamheter. Enligt 17 kap. 1 § skall vissa verksamheter alltid tillåtlighetsprövas av regeringen. Regeringen har dessutom möjlighet att enligt 17 kap. 3 § förbehålla sig prövningen av andra verksamheter. Undantaget i punkt 1 avser vattenverksamhet som regeringen vid sin prövning har angett som ett villkor för den andra verksamheten. Bestämmelsen blir därför inte tillämplig om t.ex. regeringen lämnar öppet i vilken av flera sjöar en reglering skall göras. Vattenverksamheten måste vara någorlunda konkretiserad i regeringens beslut.

Övriga punkter avser broar och andra former av vattenverksamhet för kommunikationsanläggningar, rörledningar i vatten och torvbrytning.

Beträffande rörledningar är att märka att stoppregeln i 2 kap. 9 § inte skall tillämpas när regeringen har lämnat koncession enligt rörledningslagen. Prop. 1997/98:45

5.1.12 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.*

Paragrafen, som i stora delar utarbetats efter mönster i 18 § naturvårdslagen, innehåller regler om tillståndsplikt för täktverksamhet.

Inledningsvis i paragrafen uttrycks samma krav på tillstånd för kommersiella täkter som i gällande rätt. Enligt 5 § skötsellagen krävs idag tillstånd för täkt av matjord på jordbruksmark som är lämplig för jordbruksproduktion, när täkten har till ändamål att tillgodose annat än markinnehavarens husbehov. Förevarande paragraf i miljöbalken avses omfatta även skötsellagens bestämmelse, eftersom begreppen jord eller andra jordarter kan anses inbegripa matjord utan att det anges särskilt.

Av första stycket andra meningen framgår att täkt för husbehov inte omfattas av tillståndsplikt om det inte har föreskrivits särskilt enligt andra stycket. Här finns det anledning att på nytt erinra om gränsen mellan en kommersiell täkt och en husbehovstäkt. I avsnitt 4.17.1 hänvisas till en dom av Regeringsrätten som ytterligare klargjort denna gränsdragning (RÅ 1993 ref. 4). I domen uttalas att täkt för husbehov kan ske på varje slag av fastighet. Avgörande för om täkten har skett för husbehov är enligt domen om det utbrutna materialet har använts inom fastigheten för dess eget behov och inte för avsalu.

Paragrafens andra stycke har ingen motsvarighet i gällande rätt. Där införs nu en möjlighet att föreskriva om tillståndsplikt för husbehovstäkter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får således föreskriva att åtgärder enligt första stycket inte får ske utan tillstånd,

när åtgärderna avser att tillgodose markinnehavarens husbehov. Förutsättningarna för att besluta om sådana föreskrifter anges i styckets andra mening. Tåktåtgärderna skall antas motverka hushållningen av de i första stycket angivna naturresurserna eller medföra en icke obetydlig skada på miljön. Tillståndskrav även för husbehovstäkter förutsätter alltså att täkterna kan medföra skadliga ingrepp i naturen eller att hushållningen med de naturresurser som anges i paragrafen, t.ex. den begränsade resursen naturgrus, motverkas.

Genom att husbehovstäkter jämställs med andra täkter får skyddsbehovet generellt genomslag i balken. De nya reglerna innebär framför allt att stora täkter som kan antas komma att omfatta uttag av mängder överstigande 1 000 m³ naturgrus eller flera tusen kubikmeter morän kan göras tillståndspliktiga om skyddsbehov föreligger. Med den angivna mängden avses det totala uttaget i tekten även om det görs över flera år. Om ett mindre uttag görs i t.ex. ett särskilt skyddsvärt område kan även det komma att omfattas av föreskrifter om tillståndsplikt. Smärre täkter där den uttagna mängden understiger 100 m³ avses däremot inte bli belagda med tillståndsplikt eftersom sådana små uttag vanligtvis får anses medföra relativt obetydlig inverkan på naturresurser och miljön. Om sådana små uttag befaras medföra skada på miljön som bör undvikas får andra skyddsformer i balken användas, närmast de olika slag av områdesskydd som regleras i 7 kap.

I paragrafens tredje stycke anges att undantag gäller i vissa fall där prövning sker enligt annan lagstiftning. Även i dessa fall skall miljöbalkens mål- och hänsynsregler m.m. tillämpas.

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 tekten 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.

I avsnitt 4.17.1 har påpekats att gällande regler om täktillstånd inte ger någon uttrycklig ledning för prövningsmyndighetens överväganden. Där har även sagts att prövningen av en ansökan om täktillstånd bör ske mot bakgrund av en intresseavvägning. I denna paragraf införs en prövningsregel som ger uttryck för hur denna avvägning bör göras. Paragrafen sammanfattar i huvudsak vad som redan gäller i praxis, dock med större tyngd på intresset av att bevara den biologiska mångfalden.

Såsom också har utvecklats i avsnitt 4.17.1 är syftet med miljöbalkens regler om prövning av tillstånd till täkt att verksamhetens samtliga effekter på omgivningen skall prövas vid ett tillfälle. Detta följer av att bl.a. naturvårdslagen och miljöskyddslagen samordnas i miljöbalken. Följaktligen skall en täktansökan prövas med hänsyn också till de aspekter som gäller för miljöfarlig verksamhet, dvs. buller, damm etc. Det torde alltså inte behöva uttryckas särskilt i paragrafen att t.ex. balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd också gäller i

tillämpliga delar vid prövning av täkter, eftersom det i den föreslagna bestämmelsen anges att skador på miljön skall vägas mot materialbehovet.

För tydlighetens skull bör anmärkas att också balkens allmänna och i övrigt allmängiltiga bestämmelser självfallet skall tillämpas vid prövningen. I avsnitt 4.8 samt delvis i författningskommentaren till 2 kap. 3 § utvecklas betydelsen av de allmänna hänsynsreglerna och samspelet mellan dem och särskilda regler för vissa verksamheter, i detta fall täktverksamhet. I täktfrågor har vidare hushållningsbestämmelserna i balken stor betydelse för avvägningen mellan olika intressen (jfr. 2 kap. 4 § och 3-4 kap). Bland dessa bestämmelser märks t.ex. regeln om att företräde skall ges åt sådan användning av ett markområde som medför en från allmän synpunkt god hushållning (3 kap. 1 §).

Första meningen i paragrafen får mot bakgrund av det som nu har sagts inte uppfattas så, att betydande skador på naturmiljön kan accepteras om behovet av täktmaterialet är mycket stort. Finns det risk att täktverksamheten orsakar stora skador, kan tillstånd hindras redan enligt andra meningen i paragrafen där sådana intressen anges som löper särskild risk att skadas vid täktverksamhet. För att tillstånd skall kunna meddelas måste verksamheten självfallet också alltid kunna förenas med de allmänna hänsynsreglerna. Den enskilde täktexploatörens intressen beaktas genom att behovet av täktmaterialet från allmän och enskild utgångspunkt vägs mot de intressen som anges i förevarande paragraf samt genom att en skälighetsavvägning görs enligt 2 kap. 7 §. Prövningen av en ansökan om täkttillstånd kan följaktligen utmynna i att den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § sätter hinder för verksamheten oavsett hur stort behovet av materialet än är.

Genom tillämpningen av balkens allmänna regler avses också sådana för- och nackdelar beaktas som inte har omedelbart samband med täktverksamheten men som är av betydelse för miljön. I lagtexten markeras detta genom att behovet av täktmaterialet skall vägas mot skador på inte bara djur- och växtlivet utan även på miljön i övrigt. Täktmaterialet kan behöva bevaras för annat utnyttjande än det som täktansökan syftar till, t.ex. för att härbärgera ett grundvattenmagasin eller för framställning av dricksvatten genom filtrering. Vid prövningen av en täktansökan skall också värdet av geologiska formationer beaktas. Vidare skall beaktas att täkten kan komma att lokaliseras så att transporter till och från den orsakar stora olägenheter för människor, djur och natur. Prövningen skall alltså vara allsidig och djupgående.

Vid prövning av täkter tillämpas vidare bestämmelserna i balkens fjärde avdelning. Där finns bl.a bestämmelser om utredningsskyldighet i samband med ansökan om tillstånd. Utredningen bör i likhet med vad som gäller idag innefatta bl.a. täktplan och uppgifter om materialbehov. I detta sammanhang skall också nämnas att balkens allmänna bestämmelser om t.ex. miljökonsekvensbeskrivningar naturligtvis blir tillämpliga.

I kommentaren till föregående paragraf har nämnts att det enligt 5 § skötsellagen krävs tillstånd till täkt av matjord på jordbruksmark som är lämplig för jordbruksproduktion, när täkten sker för annat ändamål än markinnehavarens husbehov. Bestämmelsen kom från början till för att

skydda brukningsvärd jordbruksmark. Det betyder att dess syfte skiljer sig från naturvårdslagens täktregler, som primärt syftar till att skydda naturmiljön. Skötsellagens ursprungliga tillståndskrav för att ta jordbruksmark ur jordbruksproduktion är numera ändrat till en anmälningsplikt. Kravet på tillstånd för matjordstäkt kvarstår däremot oförändrat. Det får visserligen förutsättas att en ansökan om täkt av matjord prövas allsidigt men för att även behovet av jordbruksmark skall kunna beaktas införs i paragrafens andra stycke en särskild hänsynsregel med avseende på täkt av matjord.

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 §.

Behovet av återställningsåtgärder efter det att täktverksamhet har avslutats är särskilt stort eftersom täkterna kan orsaka stora och förfulande sår i landskapet. En ekonomisk garanti måste därför finnas för att åtgärder vidtas för återställning av täktområdet.

I denna paragraf, som i huvudsak motsvarar 18 § andra stycket naturvårdslagen, föreskrivs en obligatorisk skyldighet att ställa säkerhet för att få tillstånd till täktverksamhet. Motsvarande regel i naturvårdslagen infördes år 1974 som ett led i den allmänna skärpningen av täktbestämmelserna till skydd för naturmiljön. Säkerheten kan bestå i att medel sätts in på ett spärrat bankkonto eller att bankgaranti ställs. Under alla omständigheter skall säkerheten utgöra garanti för att de åtgärder utförs som föreskrivs i täkttillståndet för att begränsa eller motverka skadan på miljön. Säkerhetens storlek skall motsvara de kostnader som uppkommer om åtgärderna måste utföras genom det allmännas försorg. Vid granskning av ställd säkerhet måste prövningsmyndigheten se till att det klart framgår att säkerheten ställs för sökandens förpliktelser. Såvitt gäller uppskattningen av säkerhetens värde bör t.ex. borgensåtaganden i koncernförhållanden godtas endast undantagsvis och efter omsorgsfull granskning.

En allmän fakultativ regel om säkerhet för verksamheter som prövas enligt miljöbalken finns 16 kap. 3 §. I författningskommentaren till sistnämnda paragraf utvecklas det nyss berörda huvudsyftet med bestämmelserna om säkerhet, nämligen att kostnaderna för efterbehandling säkras.

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

En särskild paragraf motsvarande den bestämmelse som nu finns i 18 § tredje stycket naturvårdslagen arbetas in i miljöbalken med viss redaktionell ändring. Paragrafen avser det fallet att den som har täkttillståndet inte äger marken där täkten är belägen. Markinnehavaren är i detta fall skyldig att tåla de åtgärder, t.ex. återställningsåtgärder, som tillståndshavaren åläggs i täkttillståndet. Paragrafen som har avseende endast på täkttillstånd innebär således ingen ändring i sak av vad som redan gäller.

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.

I avsnitt 4.17.1 har redogjorts för lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus (prop. 1995/96:87, bet. 1995/96:SkU18, rskr. 1995/96:122). Miljöbalkens förevarande paragraf, som motsvarar 18 a § naturvårdslagen, handlar om bl.a. viss uppgiftsskyldighet som har samband med naturgrusskatten.

Första stycket bygger på en äldre utformning av 18 a § naturvårdslagen och avser primärt skyldighet för en täktexploatör att lämna uppgifter för planering av naturvården. Texten i stycket har ändrats så att paragrafen skall överensstämma begreppsmässigt med lagen om skatt på naturgrus.

Andra och tredje styckena har helt och hållet avseende på den nya naturgrusskatten. Andra stycket syftar till att länsstyrelsen skall vara underrättad om vem som är exploatör, dvs. vem som faktiskt bedriver verksamheten i täkten. Det tredje stycket medför att det alltid finns någon person som är att anse som exploatör av en tillståndsgiven täkt.

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 anmälningskyldige 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.

I avsnitt 4.17.2 har anförts att en samrådsparagraf motsvarande 20 § naturvårdslagen skall finnas i miljöbalken. Samrådsbestämmelser bedöms nämligen fylla en viktig funktion som komplement till regler om tillståndsplikt. Vad gäller *Lagrådets* synpunkter avseende paragrafens placering i balken hänvisas till nyssnämnda avsnitt.

Samrådsparagrafen i miljöbalken har utformats med iakttagande av den princip som fastslås i 26 kap. och som går ut på att regeringen mera i detalj bestämmer vilka myndigheter som skall vara tillsynsmyndigheter enligt balken. Det bör alltså ankomma på regeringen att genom föreskrifter bestämma vilka statliga myndigheter som skall vara tillsynsmyndigheter, tillika samrådsmyndigheter, eller att kommunal myndighet skall fullgöra uppgiften som samrådsmyndighet. Liksom enligt naturvårdslagens motsvarande paragraf kan det förutses att länsstyrelsen ofta är den lämpligaste myndigheten för handläggning av samrådsärenden, men i linje med vad som föreslås gälla beträffande tillsyn, områdesskydd m.m. kan och bör också kommunerna självfallet komma i fråga för dylika uppgifter. Detta stämmer överens med vad flera remissinstanser har gett uttryck för. Efter påpekande från *Lagrådet* har paragrafen justerats för att det skall komma till uttryck att anmälan för samråd också skall kunna göras hos kommun.

En verksamhet eller åtgärd kan utföras så att den får större eller mindre inverkan på naturmiljön. Det skall observeras att samrådsbestämmelsen i miljöbalken, på samma sätt som motsvarande bestämmelse i naturvårdslagen, innebär en skyldighet att anmäla den planerade verksamheten eller åtgärden för samråd, om det finns risk för väsentlig ändring av naturmiljön. Den som avser att påbörja verksamheten eller åtgärden bör därför alltid pröva, om det som planeras är så ingripande för naturmiljön att det skall anmälas för samråd. Detta gäller även om inga naturvårdsföreskrifter meddelats angående det aktuella området och oavsett om området omfattas av anmälningsskyldighet enligt första eller andra stycket i samrådsparagrafen. I tveksamma fall bör alltså samråd ske, även om verksamhetsutövaren själv anser att ändringen av naturmiljön inte är till skada. Begreppet verksamhet används enhetligt i balkens regler och i samrådsparagrafen innefattar begreppet självfallet det som i naturvårdslagen avses med arbetsföretag. Exempel på verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd är större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark, skydds- och kompensationsdikning, uppförande av radio- och telemaster samt tippning av schakt- och rivningsmassor. Även utförande av vägar betraktas som samrådspliktig verksamhet om vägprojektet inte prövas i annan ordning. I samband med behandlingen av allemansrätten har en särskild typ av verksamhet diskuterats beträffande vilken anmälan om samråd kan bli aktuell, nämligen verksamhet som innebär att friluftsliv organiseras (se avsnitt 4.12).

I paragrafens tredje stycke, som saknar motsvarighet i gällande rätt, har införts ett förbud mot att påbörja sådan verksamhet som avses i första och andra styckena inom en viss tid – sex veckor – efter det att den har anmälts för samråd. Beträffande vissa övervägande vad gäller styckets formulering hänvisas till avsnitt 4.17.2. Ett syfte med denna bestämmelse är att ge samrådsmyndigheten rimlig tid att fullfölja samrådsförfarandet och överväga vilka åtgärder som den anmälda verksamheten bör föranleda. Samrådsmyndigheten skall naturligtvis kunna medge igångsättning av verksamheten så snart samrådsförfarandet har ägt rum. Begär den som avser att utöva verksamheten formellt medgivande om att få sätta i gång verksamheten bör samrådsmyndigheten medverka till det i lämplig form, t.ex. genom muntligt besked som dokumenteras i ärendehandlingarna eller i en formellt upprättad handling med beslut.

Samrådsmyndighet enligt paragrafens fjärde stycke bör enligt vad som följer av första stycket vara den myndighet som regeringen bestämmer. Samrådsmyndighet enligt fjärde stycket ges, liksom idag, möjlighet att förelägga den som bedriver samrådspliktig verksamhet, att vidta de åtgärder som behövs för att motverka eller begränsa företagens inverkan på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön får myndigheten förbjuda verksamheten. Ett föreläggande eller förbud enligt denna paragraf får förenas med vite. Allmänna bestämmelser om detta meddelas i 26 kap. som innehåller tillsynsbestämmelser.

Paragrafens sista stycke innehåller också en hänvisning till miljöbalkens kapitel med regler om ersättning. Av 31 kap. 4 § första stycket framgår att fastighetsägaren kan vara berättigad till ersättning när föreläggande eller förbud meddelas med stöd av bestämmelserna i samrådsparagrafen. I detta sammanhang finns det anledning att återknyta till det som tidigare har sagts om förhållandet mellan samrådsparagrafen och den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § (se avsnitt 4.17.2). De verksamheter som omfattas av samrådsparagrafen har normalt en helt annan omfattning och effekt än sådan verksamhet som kan föranleda tillämpning av stoppregeln. Verkningarna av samrådspliktig verksamhet är i huvudfallet lokalt begränsade men kan just där vara så ingripande att naturmiljön ändras i strid med de mål som ställs upp i balken. Typiskt sett utgör verksamhet av detta slag sådan markanvändning som avses i plan- och marklagstiftningens ersättningsbestämmelser. Av detta skäl är det inte, som vissa remissinstanser har påpekat, ologiskt att förelägganden och förbud enligt samrådsparagrafen kan ge rätt till ersättning medan tillsynsåtgärder med stöd av stoppregeln inte berättigar till ersättning. Samrådsregeln skall således fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för samrådsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter.

I annat sammanhang har redovisats att naturmiljöfrågor ofta hör ihop med kulturmiljöfrågor, se bl.a. avsnitt 4.13.4 samt författningskommentarerna till 7 kap. 4 och 9 §§. Samrådsparagrafen innehåller visserligen endast begreppet naturmiljön, men om samrådsmyndigheten finner att en verksamhet eller åtgärd kan komma att skada också kulturvärden skall

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.

Paragrafen, som i allt väsentligt motsvarar 1 § och 2 § skötsellagen, innehåller en definition av vad som skall avses med begreppet jordbruksmark vid tillämpningen av 8 och 9 §§. Definitionen har förts in i miljöbalken efter inrådan av *Lagrådet*. En sådan definition får i praktiken sin största betydelse vid tillämpningen av bestämmelsen i 9 § där det ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet för att ta jordbruksmark ur produktion. Beträffande vad som gäller generellt om miljöbalkens tillämpningsområde hänvisas till vad som har anförts i avsnitt 4.6 och i författningskommentaren till 1 kap. 3 §.

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.

Av avsnitt 4.17.2 framgår att miljöbalken skall innehålla regler som motsvarar skötsellagens s.k. hänsynsregler. Som redan angetts i kommentaren till 1 § har skötsellagens regler om matjordstäkt smälts in i balkens täktbestämmelser.

I denna paragraf, som i huvudsak motsvarar 6 a § andra stycket skötsellagen, meddelas regler om att hänsyn skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i jordbruket. Innebörden av paragrafen kommer delvis till uttryck också i miljöbalkens allmänna hänsynsregler vilka i likhet med balkens övriga allmänna regler blir tillämpliga på verksamhet i jordbruket. Numera torde det ingå som ett naturligt led i jordbruket att ta hänsyn till natur- och kulturvärden. I denna paragraf ges möjlighet att ställa upp generella och konkreta krav på hänsyn i jordbruket, vid sidan av de situationer då natur- och kulturvärdena kräver särskilda eller mera långtgående föreskrifter enligt balkens regler. Hänsynsföreskrifter med stöd av denna paragraf skall därför inte vara så ingripande att de medför inskränkningar i pågående markanvändning. Behövs i en sådan situation skydd för vissa värden som hotas med anledning av

markanvändningen får andra skyddsformer, t.ex. enligt reglerna i 7 kap. om områdesskydd övervägas. Omvänt ger paragrafen möjlighet att till skydd för naturvårdsintressen m.m. avsevärt inskränka eller förbjuda åtgärder som kan definieras som ändring i pågående markanvändning, utan att någon rätt till ersättning för den enskilde föreligger. Här kan hänvisas till vad som anförs beträffande skogsplantering på jordbruksmark i avsnitt 4.33.1.

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.

Paragrafen, som har utarbetats efter mönster i 4 § skötsellagen, innehåller bestämmelser som ger möjlighet att övervaka användningen av värdefull jordbruksmark. När det gäller markens betydelse för jordbruk knyter paragrafen an till den grundläggande hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 4 §. Även från naturmiljö- och kulturmiljösynpunkt är det av vikt att få uppgifter om användningen av jordbruksmark. Av dessa skäl införs därför denna paragraf med bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva anmälningskyldighet för att ta jordbruksmark ur produktion. Då kan, liksom enligt gällande rätt, bestämmelserna i detalj föreskrivas i en förordning eller, efter delegation, i myndighetsföreskrift.

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.*

I gällande rätt ges möjlighet att utfärda generella miljöskydds-föreskrifter för jordbruket i 6 b § skötsellagen. 9 kap. 5 § i balken innehåller regler om generella föreskrifter beträffande miljöfarlig verksamhet. Skötsellagens nyssnämnda bestämmelse kunde på goda grunder, som vissa remissinstanser har påpekat, smältas in i balkens paragraf om generella föreskrifter. För att hålla samman de regler som specifikt riktar sig till jordbruksverksamhet finns dock enligt regeringens mening skäl att behålla en särskild bestämmelse i balken som motsvarar skötsellagens paragraf.

Paragrafen kan t.ex. användas för att utfärda föreskrifter om gödselhantering för att genomföra åtaganden som följer av rådets direktiv (91/676/EEG) den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket. Enligt gällande rätt har regeringen i förordningen (1979:426) om skötsel av jordbruksmark beslutat om regler av det

slag som avses i förevarande paragraf, bl.a. för genomförandet av det Prop. 1997/98:45
nyssnämnda EG-direktivet.

Vilthägn

11 § Vilthägn får inte uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen på området 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.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med vad som gäller om vilthägn idag enligt 24 a § naturvårdslagen. Tredje stycket saknar dock motsvarighet i gällande rätt.

Vilthägn utgörs av hägn för djur som anses som vilda, t.ex. hjortdjur, vildsvin och andra djur som hålls inhägnade även om de har fötts i fångenskap. Däremot anses inte renar som vilda djur, varför anläggningar för renskötsel inte omfattas av bestämmelsen. Stängsel avsedda att utestänga djur från vissa områden, t.ex. bostads- eller vägområden, anses inte som vilthägn enligt paragrafen (se prop 1981/82:220 s. 28).

I paragrafens tredje stycket anges att tillstånd till vilthägn inom strandskyddsområde får meddelas endast om det finns särskilda skäl. Enligt 7 kap. 17 § första stycket 2 undantas vilthägn från de särskilda bestämmelser som gäller för byggande m.m. i strandskyddsområden. Undantaget har tillkommit för att undvika en dubbelprövning i tillståndsärendet. Ett vilthägn i strandskyddsområde skulle i annat fall fordra såväl tillstånd enligt denna paragraf som dispens enligt 7 kap. 18 §. Prövningen bör i dess helhet ske inom ramen för tillståndsförfarandet. När det gäller intrång i strandskyddsintressena bör bedömningen följa samma principer som om det är fråga om dispensförfarande i ett strandskyddsärende. För att tillstånd skall lämnas måste således särskilda skäl föreligga.

Det bör påpekas att det i 24 kap., som innehåller allmänna regler om tillstånds giltighet, omprövning m.m., finns bestämmelser som ger länsstyrelsen möjlighet att besluta nya eller ändrade villkor för vilthägn. I samma kapitel finns dessutom en regel, motsvarande 24 a § tredje stycket naturvårdslagen, som ger möjlighet att under vissa förutsättningar återkalla tillstånd till vilthägn (se 24 kap. 12 §).

Avslutningsvis erinras om att vilthägn även prövas från viltvårdsynpunkt enligt jaktlagstiftningen.

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.

Enligt paragrafen får regeringen föreskriva om tillståndsplikt som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelsen kan exempelvis tillämpas för att föreskriva tillståndsplikt i de fall detta föreskrivs i rättsakter från EU och det inte avser miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller någon annan verksamhet för vilken tillståndsplikt kan föreskrivas enligt annan bestämmelse i balken. Exempelvis krävs numera enligt rådets direktiv (85/337/EEG) av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt att det skall krävas tillstånd för vissa projekt. Tidigare krävdes bara att de blev föremål för en bedömning av miljöpåverkan i de fall det är betydande miljöpåverkan. Direktivet har ändrats genom direktivet (97/11/EG) och där föreskrivs att angivna projekt skall bli föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Ändringsdirektivet skall vara genomfört senast den 14 mars 1999. Direktiven har behandlats mera utförligt i avsnitt 4.11.2. I direktivets bilaga II anges under infrastrukturprojekt bl.a. anläggning av vattenledningar över långa avstånd. För sådana anläggningar kan inte föreskrivas tillstånd enligt någon annan bestämmelse i balken.

5.1.13 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.

I paragrafen anges bestämmelsernas tillämpningsområde och syfte.

Av paragrafens första stycke framgår att kapitlet är tillämpligt på innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer. Det är också tillämpligt när produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer släpps ut på marknaden. Begreppen definieras i 3-7 §§. Verksamhet enligt detta kapitel omfattas därutöver även av de andra allmänt tillämpliga bestämmelserna i balken, som t.ex. hänsynsreglerna i 2 kap. Av stor betydelse är också 14 kap. som behandlar kemiska produkter och biotekniska organismer. Ett flertal sådana produkter är eller kommer att vara genetiskt modifierade.

Vid sidan om balkens regler kommer, precis som idag, dessutom en rad andra lagar och förordningar att vara tillämpliga på genetiskt modifierade organismer och produkter som består av eller innehåller sådana.

Exempelvis tillämpas övergripande straffbestämmelser vid användningen och hanteringen av genetiskt modifierade organismer och förfa-

randet med produkter som innehåller eller består av levande sådana organismer. Tänkbara brottsrubriceringar enligt 13 kap. brottsbalken är bl.a. spridande av gift eller smitta, förgöring och vårdslöshet med gift eller smitta. Andra exempel på bestämmelser som gäller för genteknisk verksamhet är arbetsmiljölagen (1977:1160) vad gäller den yrkesmässiga användningen av gentekniken och hanteringen av framställda produkter, lagen (1982:821) och förordningen (1982:923) om transport av farligt gods, produktsäkerhetslagen (1988:1604), läkemedelslagen (1992:859), livsmedelslagen (1971:511) och livsmedelsförordningen (1971:807).

Vad gäller användningen av genetiskt modifierade djur tillämpas bl.a. djurskyddslagen (1988:534), djurskyddsförordningen (1988:539), jaktförordningen (1987:905) och epizootilagen (1980:369). Vid användning av genetiskt modifierade växter är bl.a. växtskyddslagen (1972:318), utsädeslagen (1976:298) och skogsvårdslagen (1979:429) tillämpliga.

Bestämmelser om sekretess i det allmännas verksamhet finns i sekretesslagen (1980:100).

I andra stycket anges kapitlets syfte. Det etiska hänsynstagandet är särskilt påtagligt vid genteknisk verksamhet och har därför lyfts fram i detta stycke. Emellertid utgör även bestämmelsen i 1 kap. 1 § första stycket utgångspunkter för etiska värderingar som ligger till grund för balkens tillämpningsområde i övrigt.

Lagrådet har ifrågasatt andra stycket och särreglerna om etiska hänsyn i genteknikkapitlet. Frågan behandlas närmare i avsnitt 4.18.1.

Bestämmelserna i detta kapitel avser naturligtvis också att skydda människors hälsa och miljön. Eftersom detta är balkens uttryckliga och övergripande syfte, som regleras i balkens första avdelning, anges det inte särskilt i lagrummet. Skyddet för människors hälsa och miljön är också syftet med rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer och rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön, vilka införlivas i svensk lagstiftning genom bestämmelserna i detta kapitel och balken i övrigt. Skyddet av miljön omfattar även skyddet av djur och djurs hälsa i meningen djurpopulation, dock inte enstaka individer. Individuella djurs hälsa regleras främst i djurskyddslagen. Däremot avses i balken alla djur och inte endast sådana som hålls i fångenskap.

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.

Med delegationen i paragrafen har regeringen en möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kapitlets tillämpningsområde vad gäller organismer som har erhållits med vissa genetiska metoder. En förutsättning är att det gäller beprövade metoder. Undantag kan alltså komma ifråga endast för sådana metoder som på ett vedertaget sätt och under längre tid har använts i ett antal tillämpningar. Det krävs också att meto-

den därvid inte har visat sig medföra några risker från hälso- och miljösynpunkt.

Genom paragrafen uppfylls begränsningarna i artikel 3 i direktivet om innesluten användning och artikel 3 i direktivet om avsiktlig utsättning.

Definitioner

Definitionerna i kapitlet är hämtade från artikel 2 i direktivet om innesluten användning och artikel 2 i direktivet om avsiktlig utsättning. Det blir de tillämplande myndigheternas uppgift att avgöra definitionernas närmare räckvidd med utgångspunkt i direktiven och med vägledning av den praxis som utvecklas inom EU (jfr. prop. 1991/92:170 s. 144-150, bet. 1992/93:EU1 s. 169-172).

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

Genom definitionen slås fast att en organism i balkens mening alltid är levande.

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.

Enligt Nationalencyklopedin betyder rekombination inom gentekniken omgruppering av arvsmassan. Definitionen innebär att en genetisk modifiering inträffar vid användningen av bl.a. hybrid-DNA-tekniker och cellfusion som innebär att levande celler med nya kombinationer av ärftligt genetiskt material bildas genom en fusion av två eller fler celler på ett sätt som inte förekommer naturligt (jfr. bilaga 1 A till direktivet om innesluten användning och bilaga 1 A till direktivet om avsiktlig utsättning.) Definitionen innebär också att genetisk modifiering inte inträffar vid bl.a. befruktning in vitro och induktion av polyploidi (kromosomtalsfördubbling), om metoderna inte omfattar användning av hybrid-DNA-molekyler eller genetiskt modifierade organismer (jfr de förut nämnda bilagorna till direktiven).

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.

Med innesluten användning avses all hantering där det finns hinder som begränsar de genetiskt modifierade organismernas kontakt med allmänheten och miljön, t.ex. ett laboratorium med särskilda ventilations- och avloppssystem eller en industriell produktion med organismer i reaktor-

tankar. En innesluten användning kan också ske i ett växthus, om detta är tillräckligt slutet.

Se vidare om förhållandet mellan innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden i specialmotiveringen till 7 § nedan.

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

Avsiktlig utsättning kan avse både försöksutsättning och produktion. Som exempel kan nämnas lösgående genetiskt modifierade får och odling med genetiskt modifierade fiskar. Avsiktlig utsättning definieras som ett avsiktligt införande av genetiskt modifierade organismer i miljön utan någon särskild inneslutning. Det betyder att allt som inte är innesluten användning är att anse som avsiktlig utsättning. Om det inte finns någon inneslutning är verksamheten således att bedöma som en utsättning.

Se vidare om förhållandet mellan innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden i specialmotiveringen till 7 § nedan.

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

I kommissionens handbok om direktivet om avsiktlig utsättning (XI/322/92-EN) diskuteras innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden och hur begreppen förhåller sig till varandra (handboken s. 86 f.). Där sägs att om genetiskt modifierade organismer har framställts av ett företag och levererats till ett annat företag för en försöksutsättning, torde organismerna inte anses ha släppts ut på marknaden, trots att de egentligen har tillhandahållits och gjorts tillgängliga för andra. I handboken finns även en rad andra exempel på förfaranden som, enligt kommissionens uppfattning, inte är att bedöma som utsläppande på marknaden.

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.

I bestämmelsen sägs att en innesluten användning, en avsiktlig utsättning och ett utsläppande på marknaden skall föregås av en utredning som kan ligga till grund för en tillfredsställande bedömning av vilka hälso- eller

miljöskador som kan vara aktuella. Det åligger den som är ansvarig för verksamheten att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns relevant underlag för en bedömning av verksamheten.

Vilken utredning som är tillräcklig beror på en rad omständigheter. Hur omfattande underlaget måste vara beror på verksamhetens karaktär, organismens egenskaper och vad som är påkallat från miljö- och hälsosynpunkt. En innesluten användning för forskningsändamål t.ex. innebär ofta små risker för skador. I sådana fall kan utredningen, om beprövad erfarenhet ger så vid handen, vara av förhållandevis liten omfattning. Höga krav måste däremot ställas när det gäller ett helt nytt användningssätt eller nya produkter. Den möjliga exponeringen är alltid en faktor av betydelse. Den närmare innebörden av kraven på uppgifter bestäms av den vid varje tidpunkt rådande vetenskapliga kunskapsnivån.

I utredningen behöver inte anges vilka etiska problem som hanteringen kan föra med sig.

Genom paragrafen uppfylls närmast artikel 6 i direktivet om innesluten användning (jfr även artikel 5 i direktivet om avsiktlig utsättning).

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

Genom särskilda föreskrifter kan bl.a. preciseras hur de hälso- och miljömässiga övervägandena skall göras (jfr bilaga 3 till direktivet om innesluten användning och bilagorna 2 och 3 till direktivet om avsiktlig utsättning).

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.

I paragrafen uttrycks att särskilda etiska hänsyn skall tas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer samt utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av sådana organismer. Redan i 1 kap. 1 § slås dock fast att det skall beaktas att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra naturen är knuten till ett förvaltaransvar. Detta synsätt är grunden för en etisk bedömning. Ett etiskt hänsynstagande gör sig emellertid särskilt påmint när det gäller gentekniken. Därför innehåller detta kapitel en särskild bestämmelse om etiska hänsynstaganden. *Lagrådet* har emellertid frågasatt bestämmelsen och frågan behandlas närmare i avsnitt 4.18.1.

Att etiska hänsyn skall tas betyder bl.a. att människan har ett ansvar att förhindra allvarliga störningar i de ekologiska systemen liksom att tillse att olika gentekniska tillämpningar inte uppfattas som stötande eller stridande mot god sed och allmän ordning. De får heller inte ge upphov till onödigt lidande hos djur.

Den etiska värderingen handlar om att göra en avvägning mellan olika intressen. Ett sätt att i det enskilda fallet avgöra om en verksamhet är etiskt försvarbar är att tillämpa en analysstrategi som gör det möjligt att identifiera de olika intressen som står emot varandra eller i övrigt gör sig gällande, och att bedöma effekterna av alternativa handlingsätt. Om t.ex. användningen av ett genetiskt modifierat djur inte kan förväntas ha något egentligt värde och de etiska invändningarna är betydande bör tillstånd inte ges.

Analysen av de olika intressena kan naturligtvis också leda till att det bedöms vara etiskt olämpligt att inte ge tillstånd till en viss genteknisk verksamhet. Ett exempel är framställning av ett viktigt läkemedel. Styrkan av intresset att utveckla läkemedlet får då vägas mot de etiska betänkligheter som kan finnas.

De etiska frågorna har en särskild tyngd när det gäller industriellt utnyttjande av gentekniskt modifierade djur. Det är viktigt att gentekniken tillämpas på djur så att både genförändringen i sig och syftet med förändringen kan försvaras etiskt och inte uppfattas som stötande av allmänheten. Detta gäller också för djurets vård och förvaring i samband med användningen. Vid industriellt utnyttjande av genetiskt modifierade djur bör tillstånd lämnas endast om det finns starka skäl för detta.

I kraven på särskilda etiska hänsyn ligger att genteknisk verksamhet bör tillåtas bara om den medför en samhällsnytta, dvs. en nytta som inte begränsar sig till verksamhetsutövaren utan som också har ett allmännyttigt värde.

Det bör i detta sammanhang erinras om de allmänna hänsynsreglerna i balken som är direkt tillämpliga. Den i gentekniklagen angivna skyldigheten att vidta de åtgärder och den försiktighet i övrigt som behövs för att undvika negativa effekter på människors och djurs hälsa och miljö motsvaras i balken närmast av 2 kap. 3 §. Någon förändring av gentekniklagens allmänna aktsamhetskrav avseende genteknisk verksamhet är inte avsedd.

Aktsamheten om människors och djurs hälsa regleras alltså av balkens allmänna hänsynsregler. Den gentekniska verksamheten medför dock, sannolikt mer än någon annan verksamhet som omfattas av balken, direkta konsekvenser för djur. Det finns därför skäl att i detta sammanhang nämna något om detta.

Aktsamheten om djurs hälsa tar, som tidigare nämnts, sikte på hela djurpopulationer och inte enstaka djur. Det är emellertid inte meningen att djurpopulationen skall skyddas i varje läge utan det måste göras en övergripande bedömning av syftet med verksamheten. En vägning mellan människors och djurs intressen kan bli aktuell vid bland annat framställning av mediciner. En avvägning får också göras när två djurpopulationer ställs mot varandra. Eftersom bestämmelsen avser hälsan hos en djurpopulation hindrar den inte att gentekniken används i enskilda fall t.ex. för att framställa ett djur som avses utveckla cancer. Däremot följer av de särskilda etiska hänsyn som skall tas enligt denna paragraf att också hänsyn skall tas till det enskilda djuret.

Den gentekniska verksamheten har också särskild betydelse för möjligheten att tillgodose balkens syfte att skapa förutsättningar för en håll-

bar utveckling. Det är av synnerlig vikt att också långsiktiga konsekvenser värderas vid bedömningen av om en genteknisk verksamhet får bedrivas. Det kan t.ex. vara bra på kort sikt att växter görs resistent mot ett visst bekämpningsmedel eftersom det kan innebära en övergång till en mindre miljöskaadlig kemikalie men på lång sikt kan det försvåra övergången till en ekologiskt hållbar utveckling. Det gagnar inte heller en hållbar utveckling om lösningar på befintliga problem medför andra nya problem. Ett exempel på detta är framställning av oljeätande bakterier som i och för sig kan användas för att ta hand om oljespill, men som är giftiga och sprids i naturen. Gentekniska metoder bör användas för att ersätta andra metoder som på kort och lång sikt är mer hälsoskadliga eller miljöbelastande.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått.

Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått vid sidan om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § har betydelse för uppfyllandet av EG-direktiven. Som exempel på sådana försiktighetsmått kan nämnas skyldighet att föra protokoll (artikel 9 i direktivet om innesluten användning), beredningsplaner (artikel 14 i direktivet) och underrättelseskyldighet vid olycka (artikel 15 i direktivet).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter om försiktighetsmått kan straffas enligt 29 kap. 8 § p 18.

Tillståndskrav och anmälningskyldighet

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.

I bestämmelsen 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.

Innesluten användning som sådan omfattas inte av tillståndskravet. Produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer och som släpps ut på marknaden enbart för innesluten användning kan med stöd av föreskrifter enligt 15 § vara undantagna från tillståndskravet.

Frågan om tillstånd skall prövas av den myndighet regeringen bestämmer. Detta framgår av 17 §.

Av Jordbruksutskottets PM, 1995-06-14, Genteknik – Reglering och utveckling, framgår bl.a. följande beträffande erfarenheter av riskbedömningar vid hittillsvarande tillståndsprövning.

Myndigheterna gör en bedömning av tänkbara risker samt vilka krav som skall ställas för att minimera dessa. Vid tillståndsprövningen vägs

riskerna ihop i en samlad bedömning. Ett grundläggande krav är att förväntade skadeverkningar inte får stå i ogynnsam proportion till förväntade positiva effekter. Jordbruksverkets ambition har varit att inte acceptera några skador över huvud taget. Inom läkemedelsområdet jämför man även förväntade effekter med kända effekter vid tillgängliga behandlingsalternativ.

Inom flera myndigheter påpekar man en obalans mellan å ena sidan kraven i EG:s direktiv om innesluten användning och avsiktlig utsättning och implementeringen av dessa och å andra sidan kravnivån i fråga om andra skador. Påverkan som inte är hänförlig till gentekniken som sådan kan nämligen medföra lika höga eller kanske t.o.m. högre risker för hälsa och miljö. Man påpekar det väsentliga i en sammanvägd bedömning av olika risker och hur dessa kan minimeras.

Inom livsmedelsområdet har man internationellt börjat arbeta med begreppet "substantial equivalence". Detta innebär att man med hjälp av olika parametrar bestämmer olika normvärden vilka används som jämförelse vid riskbedömningar. Inom EU kommer detta att regleras i den s.k. Novel Foods-förordningen.

Genom bestämmelsen uppfylls reglerna i artiklarna 6.4 och 11.5 i direktivet om avsiktlig utsättning.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen kan straffas enligt 29 kap 4 §.

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

I paragrafen anges som en förutsättning för att tillstånd skall kunna ges att verksamheten måste vara etiskt försvarbar. Det bör dock för tydlighetens skull anmärkas att all verksamhet som omfattas av miljöbalken självfallet dessutom måste prövas mot balkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. Förutsättningen i 7 § första stycket gentekniklagen att verksamheten skall vara godtagbar från hälso- och miljöskyddssynpunkt motsvaras i balken närmast av 2 kap. 3 §. Artiklarna i 6 och 10 i direktivet om avsiktlig utsättning uppfylls därmed.

Att en genteknisk verksamhet bedöms vara godtagbar enligt försiktighetsprincipen innebär, liksom för all annan verksamhet som omfattas av miljöbalken, att redan riskerna för skadlig påverkan har beaktats. Se vidare om detta i författningskommentaren till 2 kap. 3 § andra stycket.

Den gentekniska verksamheten måste dessutom, till skillnad mot annan verksamhet enligt miljöbalken, bedömas vara uttalat etiskt försvarbar för att tillstånd skall meddelas. *Lagrådet* har emellertid frågasatt en sådan särreglering. Frågan behandlas närmare i avsnitt 4.18.

De etiska frågorna är av särskild tyngd vad gäller tillämpningen av genteknik på djur. I sådan fall måste myndigheten fästa mycket stor vikt vid att verksamheten verkligen är etiskt försvarbar och inte uppfattas som stötande av allmänheten. Skälen för att utsättning eller utsläppande på marknaden skall tillåtas måste vara mycket starka.

Bedömningsgrunderna vid den etiska prövningen har utvecklats i författningskommentaren till 10 §.

För att få hjälp vid den etiska bedömningen kan prövningsmyndigheten hämta in ett rådgivande yttrande från Gentekniknämnden (se vidare om

Gentekniknämnden under 19 §). Samråd med andra myndigheter kan också komma ifråga. Naturvårdsverket har en samordnande roll. Dess insatser är av stor betydelse vid uppbyggandet av strategier och praxis. Även organisationer och enskilda kan beredas tillfälle att yttra sig i tillståndsärendena. Jordbruksutskottets PM 1995-06-14, Genteknik – Reglering och utveckling, redovisar bl.a. följande erfarenheter beträffande den etiska bedömningen.

En av huvuduppgifterna för Gentekniknämnden är att främja en etiskt försvarbar användning av gentekniken. I enlighet med sin instruktion har nämnden en etiskt sakkunnig ledamot. Vid diskussion med denne ledamot kring hittillsvarande erfarenheter och etiska hänsyn framträder följande.

Etik kan sägas handla om vilka värderingar som får slå i genom vid konkurrerande intressen, ett moraliskt dilemma. Etiska hänsyn vid användningen av genteknik rör inte bedömningar av tekniken som sådan. De etiska bedömningarna blir tillämpliga vid olika praktiska tillämpningar av tekniken. De etiska bedömningarna skall hållas åtskilda från kvantitativa bedömningar av riskernas omfattning. Sådana bedömningar vilar mer på vetenskapliga experter inom olika samhällssektorer med ansvar inom genteknikens område. Etiska hänsyn inom genteknikens område kan avse såväl innesluten användning som avsiktlig utsättning och utsläpp på marknaden. När det gäller djur blir etisk hänsyn ofta aktuell redan vid innesluten användning. Gentekniken föranleder etiska frågor som i många fall liknar frågor som diskuteras inom medicinsk etik och försöksdjursetik. I vissa fall kan dock principiellt nya frågeställningar dyka upp.

De etiska frågorna kommenteras förutom av Gentekniknämnden och Naturvårdsverket av tre av de sju tillsynsmyndigheterna. Den vanligaste kommentaren är att etisk hänsyn rör bedömningar i förlängningen av myndighetens kompetensområde, där primära kända effekter och överskådliga tidsperspektiv blir otillräckliga. Etiska hänsyn kommer därmed snarast att röra effekter i andra och tredje hand i långa tidsperspektiv.

Inom Läke-medelsverket särskiljer man bedömningar av skadeverknin-
ningar från etiska hänsyn genom att det senare även omfattar imaginära värden, som vad liv betyder och vad liv har för värde. De etiska frågorna berörs på allvar inom läke-medelsområdet när det blir aktuellt med genterapi. Tekniken för genterapi uppges dock ännu vara outvecklad. Det saknas också kunskaper om långsiktiga effekter. Samtidigt framhålls vikten av att en debatt om dessa frågor inleds redan nu, då frågorna rör svåra avgöranden.

Inom Jordbruksverket har framförts att de etiska frågorna är mer uttalade först när det gäller avsiktlig utsättning inom djurområdet. Innesluten användning inom djurområdet (anläggningar med försöksdjur) prövas från etisk synpunkt av Centrala försöksdjursnämnden. Nämnden är huvudman för landets djurförsöksetiska nämnder, vilka svarar för alla djurförsök.

Flera myndigheter ser en viktig uppgift för Gentekniknämnden när det gäller bistånd och ledning med hanteringen av de etiska frågorna. Man uttrycker bl.a. önskemål om minimikrav och gemensamma synsätt. Internationellt går uppfattningarna om etiska hänsyn rätt vitt isär.

Frågorna om genteknik rör avvägningar mellan å ena sidan samhällets kontroll i enlighet med politiskt fattade beslut och å andra sidan upprätthållande av ett gott forskningsklimat, vilket även betonats av statsmakterna.

Av 16 kap. 2 § andra stycket framgår att ett tillstånd får förenas med villkor. Prop. 1997/98:45

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 §.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela sådana särskilda föreskrifter om materiella förutsättningar för tillstånd som behövs från hälso- och miljösynpunkt.

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet. Det kan naturligtvis bara röra sig om sådana undantag från tillståndskravet som är möjliga enligt direktivet om avsiktlig utsättning (jfr artikel 13.5). Regeringen har utnyttjat motsvarande bemyndigande i gentekniklagen och meddelat undantag från i lagen angivet tillståndskrav vid utsläppande på marknaden om ett annat EU-land har meddelat motsvarande tillstånd (6 § förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer). Miljöbalksutredningen skall i ett kommande betänkande lämna förslag till vilka föreskrifter som behövs i anslutning till miljöbalkens bemyndiganden.

De produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer, och som släpps ut på marknaden enbart för innesluten användning bör, i de fall de förses med produktinformation om detta, kunna undantas från tillståndskravet. Reglerna om innesluten användning med krav på användaren torde i dessa fall vara tillräckligt för att tillgodose hälso- och miljöaspekter samt etiska hänsyn.

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.

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om tillståndskrav eller anmälningskyldighet för innesluten användning. Genom sådana föreskrifter uppfylls bl.a. artiklarna 8 och 10 i direktivet om innesluten användning.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av paragrafen kan straffas enligt 29 kap. 4 §.

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.

Genom första stycket bemyndigas regeringen att bestämma vilken myndighet som ansvarar för tillstånd och anmälan. Regeringen har utnyttjat motsvarande bemyndigande i gentekniklagen och föreskrivit i förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer hos vilken myndighet ansökan om tillstånd och anmälan skall göras för respektive område. Förordningen ses för närvarande över av Miljöbalksutredningen som skall lämna förslag till föreskrifter med stöd av miljöbalken.

Bestämmelsen i andra stycket avser handläggningstiden för tillståndsärenden. Regeringen måste, när den föreskriver tidsfrister, beakta regleringen i EG-direktiven.

Huvudregeln är enligt tredje stycket att tillståndet gäller i fem år. Myndigheten kan dock i enskilda fall besluta att tillståndet skall gälla kortare eller längre tid.

I 24 kap. 3 § finns bestämmelser om under vilka förutsättningar ett tillstånd får återkallas.

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.

Genom paragrafen bemyndigas regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att föreskriva om märkning av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer som släpps ut på marknaden. Ett sådant krav gäller alla produkter oavsett om de är avsedda för innesluten användning eller ej.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.18.2) har närmare redogjorts för märkningskravet enligt direktivet om avsiktlig utsättning och omfattningen härav. Enligt art. 11 i direktivet krävs att det i anmälan lämnas förslag till märkning och förpackning som minst uppfyller de krav som fastställs i bilaga 3. Det pågår för närvarande revidering av direktivet.

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.

I paragrafen anges att det skall finnas en gentekniknämnd och beskrivs i stora drag vilka uppgifter nämnden har.

Gentekniknämnden har ett övergripande ansvar för övervakningen av hela genteknikområdet och ger råd om användningen av tekniken. Kon-

trollen skall omfatta alla sorters organismer. Nämndens verksamhet är rådgivande. En betydelsefull uppgift är att lämna yttranden till vägledning för myndigheternas bedömning om en tillståndspliktig verksamhet är etiskt försvarbar.

Närmare bestämmelser om Gentekniknämndens uppgifter och dess sammansättning meddelas av regeringen. Regeringen har beslutat förordningen (1994:902) med instruktion för Gentekniknämnden. Gentekniknämnden har en hög kompetens inom de verksamheter och områden som berörs av gentekniken.

5.1.14 14 kap. Kemiska produkter och biotekniska organismer

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.

I första stycket ges en allmän upplysning om att kapitlets bestämmelser skall tillämpas på kemiska produkter och biotekniska organismer. Begreppen definieras i 2 och 3 §§. Den som hanterar kemiska produkter och biotekniska organismer skall dock inte bara tillämpa bestämmelserna i detta kapitel. Även andra allmänt tillämpliga bestämmelser i balken, framför allt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., skall tillämpas. Dessa gäller för all verksamhet enligt balken, även hantering, införsel eller utförsel av en kemisk produkt eller bioteknisk organism. De allmänna hänsynsreglerna omfattar alltså all verksamhet som rör kemiska produkter och biotekniska organismer och, efter särskilda föreskrifter med stöd av paragrafens andra stycke, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.

En viktig hänsynsregel för alla som hanterar en kemisk produkt eller bioteknisk organism är 2 kap. 3 §, att en verksamhetsutövare skall vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Den motsvarar delvis nuvarande 5 § lagen om kemiska produkter. Som exempel på skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan nämnas att produkten förpackas säkert. Med stöd av 24 § får närmare föreskrifter om detta meddelas. En annan viktig hänsynsregel är 2 kap. 6 § som uttrycker produktvalsprincipen som också delvis motsvarar 5 § lagen om kemiska produkter. I detta kapitel anges de särskilda försiktighetsmått som kompletterar bestämmelserna i 2 kap.

Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidga tillämpningen av balkens bestämmelser om kemiska produkter. Tillämpningen kan utvidgas till att omfatta 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. Förutsättningen för detta är alltså att varan innehåller ett kemiskt ämne som har någon farlig egenskap som kan befaras medföra angivna skada. Bemyndigandet omfattar även varor som har behandlats med en kemisk produkt. Detta innebär i många fall att varan av den anledningen innehåller den kemiska produkten, men behöver inte alltid vara fallet varför behandling anges särskilt i paragrafen. Någon definition av vad som skall räknas som en vara till skillnad från en kemisk produkt är inte erforderlig eftersom detta avgörs i och med att särskilda föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen. Med andra intressen som balken avser att skydda avses bl.a. hushållning med material, råvaror och energi och sådana delar av naturvården som gränsar till kulturmiljövård.

Bemyndigandet har inte angetts omfatta möjlighet att utvidga tillämpningen till varor som innehåller eller har behandlats med en bioteknisk organism, eftersom en sådan vara definitionsmässigt är en bioteknisk organism och omfattas därför alltid av reglerna. Bemyndigandet innefattar möjlighet att utvidga även till biotekniska organismer som innehåller en kemisk produkt, eftersom det är en vara.

För närvarande har regeringen med stöd av 1 § lagen om kemiska produkter i 2 § förordningen om kemiska produkter gett Kemikalieinspektionen rätt att föreskriva att vissa bestämmelser i lagen om kemiska produkter skall tillämpas även på en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Kemikalieinspektionen har med stöd av bemyndigandet exempelvis meddelat föreskrifterna KIFS 1990:10, Kemikalieinspektionens föreskrifter om träskyddsbehandlat virke, KIFS 1992:7, Kemikalieinspektionens föreskrifter om begränsning av vissa kemiska produkter som bl.a. avser varor som innehåller asbestfibern krysotil och KIFS 1992:9, Kemikalieinspektionens föreskrifter om kvicksilverhaltiga varor.

Frågan om avgränsning mot arbetsmiljölagen behandlas i 1 kap 3 §.

Definitioner

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

I paragrafen definieras begreppet kemiska produkter som ett kemiskt ämne och beredningar av kemiska ämnen i enlighet med vad som gällt enligt lagen om kemiska produkter. Begreppet kemiska produkter infördes genom den lagen men uttrycken ämnen och beredningar överfördes från lagen om hälso- och miljöfarliga varor som ersattes av lagen om kemiska produkter. Med ämnen avses grundämnena och kemiska före-

ningar, ofta benämnda (kemiska) substanser. Hit räknas också biologiska naturprodukter, t.ex. vissa som droger använda växtdelar.

Med beredningar av kemiska ämnen avses sådana sammansatta varor som t.ex. lösningar, emulsioner, pulverblandningar och pastor. Begreppet kemiska produkter omfattar alla kemiska ämnen och beredningar av kemiska ämnen som är föremål för någon form av mänsklig hantering. Det innebär att t.ex. silikoserisker omfattas av reglerna om kemiska produkter men att dessa inte skall tillämpas vid miljöskada på grund av urlakning av ett i naturen förekommande ämne till följd enbart av naturliga processer. För att bestämmelserna skall vara tillämpliga är det tillräckligt att skadliga effekter kan uppstå genom att människor eller miljö utsätts för ämnet.

Definitionen i paragrafen överensstämmer med den som används inom EU. I direktivet 67/548 om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen avses med ämnen kemiska grundämnen och deras föreningar i naturlig eller industriellt framställd form.

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.

Modern bioteknik har utvecklats snabbt under de senaste decennierna och spelar en allt större roll för samhällets utveckling. 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 kan beskrivas som produkter som skapats, utvecklats eller modifierats genom användning av levande material - organismer. Biotekniska organismer har många gånger en parallell användning till kemiska produkter. Det gäller t.ex. som bekämpningsmedel och rengöringsmedel.

I paragrafen definieras som biotekniska organismer sådana produkter som helt eller delvis består av eller innehåller levande mikroorganismer, däribland virus, eller nematoder, insekter eller spindeldjur, och som har framställts särskilt i bekämpningssyfte eller något annat tekniskt syfte. Organism definieras i 13 kap. 3 § som en biologisk enhet som kan föröka sig eller föra över genetiskt material. Det är alltså en levande organism vilket också angetts i denna paragraf. Definitionen omfattar sådana mikroorganismer och organismer som anges i paragrafen, oavsett om de har fått sitt genetiska material ändrat eller inte. Det innebär att begreppet framställa omfattar även genetisk modifiering av organismer. Särskilda regler om genetiskt modifierade organismer finns i 13 kap. Begreppet framställa omfattar även t.ex. odling efter selektion ur naturligt material och blandning av olika organismer. En bioteknisk organism kan alltså innehålla dels levande mikroorganismer, varav virus är en typ, dels de levande organismerna nematoder (rundmaskar), insekter eller spindeldjur men inga andra organismer.

Med biotekniska organismer avses alltså sådana mikroorganismer och organismer som nu är upptagna i 1 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Det är mikroorganismer däribland virus samt nematoder, insekter eller spindeldjur som framställts särskilt i bekämpningssyfte. Den lagen gäller också oavsett om organismerna är genetiskt modifierade eller inte.

Med uttrycket bekämpningssyfte avses i denna paragraf detsamma som anges i 5 och 6 §§ "att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer, däribland virus, förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom".

Definitionen omfattar angivna organismer och mikroorganismer under förutsättning att de framställts särskilt i bekämpningssyfte eller i annat tekniskt syfte. Det kan t.ex. vara för miljösanering eller metallutvinning. Exempelvis används bakterier för oljesanering, för destruktion av bekämpningsmedelsrester, som fryspunktnedsättande medel och som kärnor för bildning av snö-/iskrystaller i snökanoner. Bakterier har t.ex. använts vid sanering av kreosot vid Blekholmstorget i Stockholm.

I begreppet något annat tekniskt syfte innefattas också forskningsändamål.

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.

I paragrafen definieras vad som avses med hantering av kemisk produkt eller bioteknisk organism. Det omfattar som framgår av paragrafen i stort sett all befattning som kan förekomma utom införsel eller utförsel.

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, tjärar 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.

I paragrafen definieras kemiskt bekämpningsmedel. Definitionen avgränsar ett kemiskt bekämpningsmedel mot andra kemiska produkter. Avgörande för avgränsningen mot övriga kemiska produkter är enligt första stycket avsikten med användningen av produkten. Avsikten är att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom, dvs. ett bekämpningssyfte. Normalt faller t.ex. inte målarfärg under definitio-

nen av bekämpningsmedel. Är avsikten främst att skydda virke mot skador av nämnda slag är däremot produkten att anse som bekämpningsmedel. Ett träskyddsmedel är därför normalt att anse som ett bekämpningsmedel när det används till skydd för angrepp mot svampar, bakterier, insekter eller marina organismer.

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.

I denna paragraf definieras vad som avses med biologiskt bekämpningsmedel. Det är en bioteknisk organism som har framställts särskilt för att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom. Dvs. den har framställts i bekämpningssyfte. Bioteknisk organism definieras i 3 §. De organismer som används som bekämpningsmedel kan spridas antingen i form av en för ändamålet särskilt framställd beredning eller, som är fallet med t.ex. insekter, i sin naturliga form. Bekämpningsmedlet består alltså av levande organismer. En beredning med döda organismer är inte en bioteknisk organism utan en kemisk produkt.

Miljö- och hälsoutredning

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.*

Eftersom det inte är möjligt att undvara alla kemiska produkter och biotekniska organismer som har något slag av farliga egenskaper, krävs att hanteringen av kemiska produkter och biotekniska organismer sker så att skador på människor eller i miljön kan undvikas. En förutsättning för detta är att de som hanterar produkterna och organismerna känner till i vilket avseende dessa är farliga eller om andra problem kan uppkomma. I paragrafen stadgas därför att den som tillverkar eller till Sverige för in kemiska produkter eller biotekniska organismer skall se till att det finns tillfredsställande utredning för att bedöma vilka egenskaper en produkt eller organism har. Det åligger alltså dessa en undersökningsskyldighet

och det är att märka att utredningsskyldigheten för kemiska produkter och biotekniska organismer gäller oavsett om det finns några konkreta farhågor beträffande deras hälso- och miljöskadlighet och utredningsskyldigheten är fortlöpande och upphör således inte då produkten eller organismen släpps ut på marknaden.

Vilken utredning om en kemisk produkt eller bioteknisk organism som får anses tillfredsställande beror på en rad olika omständigheter. T.ex. måste kraven ställas högt då det gäller att använda produkten eller organismen på ett nytt sätt även om ett ämne är väl utrett i andra sammanhang. Höga krav måste också ställas i fråga om nya ämnen. Den närmare innebörden av kravet på utredning bestäms självfallet också av den vid varje tidpunkt rådande vetenskapliga kunskapsnivån. Enligt 2 kap. 2 § skall den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Den bestämmelsen är särskilt viktig när det gäller verksamheter med hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer.

När det gäller biotekniska organismer är särskilt att märka att mikroorganismer och andra levande organismer kan vara svåra att begränsa till ett visst geografiskt område. Det är därför från risksynpunkt viktigt att känna till överlevnaden av biotekniska organismer i miljön och deras inverkan på den ekologiska balansen. En annan riskfaktor är att användningen av biotekniska organismer såsom exempelvis biologiska bekämpningsmedel kan orsaka negativa hälsoeffekter på människan. Exponering för mikroorganismer i bl.a. arbetsmiljön kan t.ex. orsaka luftvägsallergier eller infektioner.

Riskbedömningen enligt denna paragraf utgör också underlag för tillämpning av produktvalsprincipen i 2 kap. 6 §.

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).

Enligt paragrafen skall uppgifter, dvs. den information lämnas som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön. Det innebär att de uppgifter som är av betydelse för detta skall lämnas tillsammans med den kemiska produkten och biotekniska organismen. Syftet med produktinformationen bör i första hand vara att sprida kunskap om de risker som hanteringen av en kemisk produkt eller bioteknisk organism kan innebära. Produktinformation skall dock även kunna innehålla sådana upplysningar som inte är av ren varningskaraktär, men som ändå är av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Som exempel kan nämnas uppgifter om en kemisk produkts eller bioteknisk organisms identitet, tillverkarens eller importörens namn och resultatet av gjord bedömning. För en brukare kan nämligen sådana uppgifter vara av intresse även beträff-

fande produkter och organismer som leverantören inte bedömt som hälso- eller miljöfarliga.

Produktinformation kan lämnas även på annat sätt än genom märkning, t.ex. genom att ett informationsblad bifogas den kemiska produkten eller biotekniska organismen. Informationen kan avse både hälso- och miljörisker. Beroende på om mottagaren är en konsument eller en näringsidkare kan olika krav ställas på informationen. Det är viktigt att information som riktar sig till konsumenter är särskilt lättbegriplig.

Sådan produktinformation som hittills avsetts i 3 § lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle, dvs. halten svavel i bränslet, kommer genom den lagens inarbetande i miljöbalken att kunna regleras med stöd av denna paragraf. Bestämmelsen, se 21 §, utökas nu till att avse även kvalitet och egenskaper av alla typer av bränslen. Vid behov kan ytterligare föreskrifter meddelas med stöd av 24 §. Även 9 § kan tillämpas om det behövs för uppgifter om innehållet i bränslet.

När det gäller biotekniska organismer som är genetiskt modifierade kan ytterligare krav på märkning ställas enligt 13 kap. 18 §.

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.

Uppgiftsskyldigheten enligt denna paragraf gäller alla som yrkesmässigt hanterar eller för in till eller ut ur Sverige en kemisk produkt eller en bioteknisk organism. Det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter angående omfattningen av uppgiftsskyldigheten. Genom föreskrifter kan också anges tidpunkten då uppgiftsskyldigheten inträder liksom vem som i ett visst fall är skyldig att lämna uppgifter. Den uppgiftsskyldighet som kan föreskrivas med stöd av paragrafen kan omfatta alla de uppgifter om den kemiska produkten och den biotekniska organismen och dess hantering som kan behövas för att överblicka och bedöma tänkbara hälso- och miljörisker. Den gäller inte bara till följd av användningen av varje enskild produkt eller organism för sig, utan av hela användningen i samhället.

Det är att märka att uppgiftsskyldighet enligt paragrafen avser sådana uppgifter "som kan behövas" och således inte "som behövs". Denna skillnad är avsiktlig och har sin grund i att det skulle bli näst intill en omöjlig uppgift för i första hand den centrala kemikaliemyndigheten Kemikalieinspektionen att visa att en uppgift behövs för det fall tvist skulle uppkomma beträffande uppgiftsskyldighetens omfattning.

Uppgifter som kan samlas in med stöd av paragrafen kan vara sådana som läggs till grund för produktregistret enligt 10 §. Stadgandet ger emellertid också utrymme för insamling av sådana uppgifter som kan behövas för exempelvis kartläggning av ett problemområde utan att insamlingen för den skull har något direkt samband med produktregistret.

Det bör påpekas att uppgifter som behövs för tillsyn inte skall inhämtas med stöd av denna paragraf. För inhämtande av sådana uppgifter skall i stället balkens bestämmelser om tillsyn komma till användning.

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.

Kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige skall enligt första stycket registreras i ett produktregister enligt de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar. I begreppet att yrkesmässigt föra in innefattas också att någon i sin yrkesmässiga verksamhet för in en produkt för att använda den i sin verksamhet. Hittills har föreskrifter om produktregistret funnits i förordningen (1985:835) om kemiska produkter, 12-15 §§, och registret förs av Kemikalieinspektionen. Det omfattar sådana varuslag av kemiska produkter beträffande vilka det har bedömts finnas ett behov att registrera uppgifter. Ett motsvarande register bör upprättas för biotekniska organismer. Därför bemyndigas regeringen i andra stycket att föreskriva om ett sådant.

Förhandsanmälan

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.

Det är angeläget att samhället har möjlighet att ta ställning till nya kemiska produkter eller biotekniska organismer i god tid. För att tillgoda detta behov ges i paragrafen ett bemyndigande som gör det möjligt att föreskriva krav på förhandsanmälan vad gäller nya sådana. Krav på en sådan anmälan skall inte kopplas samman med villkor enligt detta kapitel

för att få hantera eller föra in en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

Prop. 1997/98:45

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.*

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om krav på tillstånd för import av särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen och för yrkesmässig överlåtelse samt för annan hantering av sådana.

I förordningen om kemiska produkter föreskrivs för närvarande med stöd av 11 § lagen om kemiska produkter om krav på tillstånd för bl.a. import av livsfarliga och mycket farliga produkter från länder som inte är medlemmar i EU. Kemikalieinspektionen har meddelat närmare föreskrifter om vad som avses med sådana i KIFS 1986:5, Kemikalieinspektionens föreskrifter om tillståndskrav för livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter. Något krav på tillstånd för biotekniska organismer har hittills, förutom för sådana som är genetiskt modifierade, inte funnits annat än i lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, som innehåller krav på godkännande för saluhållande och användning, dock inte för import.

Med särskilt farliga kemiska produkter avses i paragrafen i första hand sådana livsfarliga och mycket farliga produkter för vilka tillstånd krävs redan för närvarande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av paragrafen föreskriva om vilka kemiska produkter och biotekniska organismer som är särskilt farliga och därför skall omfattas av tillståndsplikt samt vilken myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd m.m. Miljöbalksutredningen har föreslagit att ett sådant bemyndigande ges till Kemikalieinspektionen.

Tillståndskrav som meddelas med stöd av punkt 3 skall inte avse skydd mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön, eftersom det skyddet regleras i arbetsmiljölagstiftningen (jfr. 1 kap. 3 § andra stycket miljöbalken).

Vid tillståndsprövningen skall prövningsmyndigheten bedöma risken med produkten och organismen eller hanteringen av dessa. Den skall då göra en avvägning mellan risk och nytta. Avvägningen skall givetvis göras mot bakgrund av balkens syfte, nämligen omsorgen om människors hälsa, miljön och naturresurserna.

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.

Enligt paragrafen får ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel importeras från länder som inte är medlemmar i EU, släppas ut på marknaden eller användas endast om det är godkänt enligt 14 § av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vad som avses med ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel framgår av 5 och 6 §§. Med att släppa ut på marknaden avses detsamma som i 13 kap. 7 §, att tillhandahålla eller göra en produkt tillgänglig för någon annan. Innebörden är därmed densamma som i direktivet 91/414 av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. Varje handelsprodukt som marknadsförs som ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel skall vara godkänd även om den verksamma beståndsdelen ingår i ett redan godkänt medel.

Paragrafen innebär i förhållande till gällande rätt en utvidgning till att även avse krav på godkännande av biologiska bekämpningsmedel för import av sådana från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen. Import från EU-länder eller EES-länder regleras i 14 §.

Paragrafen riktar in sig på medlet och anger inte vem som får importera det. För sådana bekämpningsmedel som är så farliga att tillstånd krävs enligt föreskrift som meddelats med stöd av 12 § måste den som vill importera eller sälja medlet ha sådant tillstånd även om medlet är godkänt enligt 14 §.

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.

Enligt första stycket får ett godkännande lämnas om bekämpningsmedlet är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt och behövs för de bekämpningsändamål som anges i 5 eller 6 §§. Kraven gäller både kemiska och biologiska bekämpningsmedel. För att ett godkännande skall lämnas måste det alltså finnas ett klart bekämpningsbehov inom det avsedda användningsområdet. Vid prövningen skall beaktas om det finns

andra godkända medel som är mindre riskabla att använda. Om sådana finns eller om det inte finns något behov av medlet i Sverige, exempelvis om medlet anses onödigt, skall ett godkännande inte lämnas. Gäller ansökan ett medel som är likvärdigt med ett tidigare godkänt, får ett godkännande meddelas, om förutsättningarna i övrigt för ett godkännande är uppfyllda. I prövningen ingår givetvis att bedöma om medlet fungerar för det avsedda syftet.

Prövningsmyndigheten skall alltid göra en noggrann avvägning mellan risken att använda medlet och nyttan av användningen. En ansökan om godkännande kan avslås av den anledningen att medlet bedöms som olämpligt eller mindre lämpligt därför att det kan förorsaka oacceptabla eller eljest oönskade olägenheter från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Farligare medel än vad som behövs för att uppnå det avsedda syftet får inte godkännas. Kemikalieinspektionen har meddelat ett flertal föreskrifter om kemiska bekämpningsmedel, bl.a. KIFS 1993:5, Kemikalieinspektionens föreskrifter om vissa aktiva ämnen i bekämpningsmedel. Den innehåller föreskrifter om vissa aktiva ämnen som inte får förekomma i ett godkänt kemiskt bekämpningsmedel och vissa ämnen med strängt begränsad användning. Kemikalieinspektionen har också utfärdat föreskrifter om biologiska bekämpningsmedel, KIFS 1994:4, Kemikalieinspektionens föreskrifter om biologiska bekämpningsmedel. Det finns även EG-direktiv som reglerar detta, bl.a. direktivet 79/117 om förbud mot att växtskyddsprodukter som innehåller vissa verksamma ämnen släpps ut på marknaden och används.

Enligt andra stycket skall ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel som redan är godkänt i ett annat medlemsland inom EU eller i ett EES-land i enlighet med direktivet 91/414 om växtskyddsmedel godkännas om sökanden begär det. Detta är i enlighet med kravet på ömsesidigt godkännande i art. 10 i direktivet. Detta gäller dock under förutsättning att jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden som är relevanta för användningen av medlet är jämförbara i de berörda områdena. En redogörelse för direktivet lämnas i avsnitt 4.19.1.

I tredje stycket anges att ett godkännande får meddelas för högst fem år. Enligt EG-direktivet 91/414 får dock ett godkännande beviljas för högst tio år. Eftersom ett medel som är godkänt i ett annat EU-land i många fall måste godkännas i Sverige och godkännandet i det landet kan löpa på längre tid än fem år, får därför enligt tredje stycket andra meningen ett godkännande när särskilda skäl föreligger meddelas för högst tio år. Detta överensstämmer med gällande rätt.

Ansökan om fortsatt godkännande kan göras innan det tidigare tillståndet går ut, vilket också är det lämpliga eftersom medlet efter tillståndstidens utgång inte får saluföras. Av 16 kap 2 § framgår att ett tillstånd får förenas med villkor. Ett sådant villkor kan vara att tillverkaren utarbetar ett kontrollprogram som följer upp erfarenheter av användningen av medlet.

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.

Enligt paragrafen skall den myndighet som regeringen bestämmer pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel. Detta bör även i fortsättningen vara Kemikalieinspektionen. Ansökan skall göras 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. Dessa krav anges i artikel 9 i direktivet 91/414. Vad som avses med släpps ut på marknaden har kommenterats under 13 §.

I andra stycket anges att beträffande ett bekämpningsmedel som redan är godkänt i ett annat medlemsland inom EU eller i ett land inom EES får krav på upprepning av redan genomförda tester och analyser inte ställas om sökanden begär det och jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden som är relevanta för användningen av medlet är jämförbara i de berörda områdena. Detta krav överensstämmer med bestämmelsen i art. 10 i direktivet beträffande ömsesidigt erkännande av godkännanden.

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.

Enligt första stycket krävs särskilda skäl för att föreskrifter om undantag skall få meddelas. För att dispens skall få medges i ett enskilt fall krävs synnerliga skäl. I art. 8 i dir. 91/414 finns övergångsbestämmelser och undantag om växtskyddsmedel.

Särskilda och i vissa fall synnerliga skäl kan vara användning för forskningsändamål eller annat vetenskapligt syfte.

Enligt andra stycket får, om föreskrifter och beslut om dispens från kravet på godkännande meddelas, i stället införas en anmälningsplikt. Anmälningsplikt kan t.ex. komma i fråga för ett bekämpningsmedel som bedöms kunna användas utan nämnvärd risk.

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.

I paragrafen föreskrivs en regel om försiktighetsmått. Den innebär att andra kemiska produkter eller biotekniska organismer än sådana som har godkänts eller omfattas av undantag eller dispens enligt 13-16 §§ för att släppas ut på marknaden och användas som kemiska eller biologiska bekämpningsmedel, dvs. sådana som släpps ut på marknaden i annat syfte än bekämpningsändamål, 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 av andra ämnen inte medför risker ligger hos användaren. Vad som avses med släppas ut på marknaden har kommenterats under 13 §.

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.

Enligt första stycket skall kemiska och biologiska bekämpningsmedel spridas på ett sådant sätt att människor inte skadas eller vållas annan olägenhet och att miljöpåverkan blir så liten som möjligt. Åtgärder skall vidtas för att motverka att medlet sprids utanför avsett spridningsområde. Spridning av växtskyddsmedel bör ske enligt principerna för en god växtskyddssed och, där så är möjligt, enligt principerna om en integrerad bekämpning. Detta är i enlighet med artikel 3 i direktivet 91/414. I direktivet avses med integrerad bekämpning en rationell användning av en kombination av biologiska, biotekniska, kemiska, odlings- och växtförädlingsmässiga åtgärder, som begränsar användningen av kemiska växtskyddsmedel till vad som är absolut nödvändigt för att hålla skadedjursbeståndet på en så låg nivå att ekonomiskt oacceptabel skada eller förlust inte orsakas. Paragrafen omfattar även spridning av biologiska bekämpningsmedel, vilket för närvarande regleras i Kemikalieinspektionens föreskrift KIFS 1994:4.

Enligt andra stycket är spridning av kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel från luftfartyg förbjuden. Även detta omfattar alltså spridning av biologiska bekämpningsmedel, vilket förbud för närvarande föreskrivs i KIFS 1994:4. Skälet till förbudet är att det vid spridning från luften finns risk för att bekämpningsmedlet oavsiktligt träffar känsliga områden. Om det finns synnerliga skäl får dock dispens medges i enskilda fall.

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.

Enligt paragrafens första stycke är spridning av såväl kemiska som biologiska bekämpningsmedel förbjuden för lövslybekämpning på skogsmark, oavsett om det sker från luften eller marken. Förbudet omfattar även sådan spridning av bekämpningsmedel, som innebär att enskilda trädstammar på skogsmark behandlas av medlen i fråga (fickning, stubbehandling och liknande metoder). Med begreppet skogsmark avses skogsmark i skogsvårdslagens (1979:429) mening.

Enligt andra stycket kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge dispens från förbudet 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 livsbetingelserna 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.

I första stycket anges under vilka förutsättningar dispens kan ges från förbudet mot spridning enligt 19 §. Dispens kan inte ges beträffande områden inom vilka totalförbud gäller på grund av kommunens beslut enligt andra stycket. För att dispens skall kunna medges inom övriga områden inom kommunen krävs att det är nödvändigt att ta bort lövvegetationen för att i enlighet med 6 § skogsvårdslagen trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Det krävs vidare att lövröjning inte rimligen kan ske med mekaniska metoder med hänsyn till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen. Att hänsyn skall tas till spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet är en ny bedöm-

ningsgrund som innebär att hänsyn skall tas till spridningens inverkan på den biologiska mångfalden. I begreppet "andra allmänna intressen" ingår även hänsyn till arbetarskyddets krav samt bedömningar om läget på arbetsmarknaden i regionen.

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.

Enligt paragrafen får regeringen i fråga om bränslen meddela föreskrifter som gäller bränslets kvalitet och egenskaper, förbränning, handel, överlåtelse eller införsel om det behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller för miljön. Bestämmelsen gäller alla typer av bränslen, vilket innebär att regeringen får meddela föreskrifter som gäller även andra typer av bränslen än svavelhaltiga sådana som hittills reglerats i lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle. Enligt andra stycket får regeringen i likhet med vad som gällt enligt den lagen överlåta rätten att meddela sådana föreskrifter till en myndighet eller kommun.

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.

Bestämmelsen som motsvarar 6 a § LKP innebär att bensin som är avsedd för motordrift eller uppvärmning delas in i olika miljöklasser. Indelning skall göras av den som tillverkar eller yrkesmässigt till Sverige för in sådan bensin. Denna skall också svara för att bensinen tillhandahålls indelad i olika miljöklasser. Miljöklassindelningen grundar sig på den mängd skadliga utsläpp som förbränning av bensinen normalt medför. I bilagan till balken anges miljöklassindelningens närmare utformning. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1994/95:4 och bet. 1994/95:JoU5 samt prop. 1994/95:54 och bet. 1994/95:SkU4. Dessutom kan erinras om att för motorbensin gäller också särskilda föreskrifter som meddelats av regeringen i förordningen (1985:838) om motorbensin.

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.

Enligt första stycket skall den som tillverkar eller släpper ut en kemisk produkt eller bioteknisk organism på marknaden omedelbart underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om det efter ett tillstånd eller godkännande kommer fram vissa nya uppgifter. Det gäller nya uppgifter om att den kemiska produkten eller den biotekniska organismen eller resthalter av ett aktivt ämne i produkten eller organismen kan ha skadliga effekter på människors hälsa, grundvattnet eller på miljön i övrigt. Miljön i övrigt innefattar även skadliga effekter på djur. Hittills har en motsvarande bestämmelse i 10 a § förordningen om bekämpningsmedel bara gällt godkända växtskyddsmedel. Den infördes 1994 för att uppfylla kravet i artikel 7 i dir. 91/414/EEG. Bestämmelsen i första stycket har utökats till en generell hänsynsregel om upplysningsskyldighet som skall gälla inte bara växtskyddsmedel utan alla kemiska produkter och biotekniska organismer för vilka tillstånd eller godkännande har lämnats. Uppgiftsskyldigheten avser alltså nya uppgifter som tillståndsmyndigheten inte hade tillgång till när tillståndet eller godkännandet meddelades.

I andra stycket anges att sådan upplysningsskyldighet som anges i första stycket gäller även för kemiska produkter och biotekniska organismer för vilka krav på tillstånd eller godkännande inte gäller, om nya uppgifter om att produkten eller organismen kan ha cancerogena, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper som kan antas påverka klassificeringen eller märkningen av produkten eller organismen kommer fram. I direktivet 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen som genom direktiv 91/325/EEG har anpassats till tekniska framsteg för tolfte gången finns i bilaga 6 p. 4 en skyldighet att underrätta om nya uppgifter kommer fram att produkten har egenskaper som kan påverka klassificeringen eller märkningen av ett ämne på grundval av hälsoeffekter enligt klassificeringen cancerframkallande ämnen, mutagena ämnen eller teratogena, dvs. reproduktionstoxiska, ämnen. Motsvarande bestämmelser har hittills införts genom Kemikalieinspektionens föreskrifter om klassificering och märkning av kemiska produkter, KIFS 1994:12 .

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.

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter i fråga om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och biotekniska organismer. Hänsynsföreskrifter enligt 2 kap. kan avse exempelvis försiktighetsmått, kunskapskrav eller tillämpningen av produktvalsprincipen. Som exempel på föreskrifter som enligt denna paragraf kan meddelas i frågor som avses i 7 § kan nämnas bestämmelser med precisering av hur en utredning skall genomföras och redovisas. Det kan vara fråga om vilka ämnen eller föreningar som ger produkten eller organismen farliga egenskaper, arten och graden av dessa egenskaper, lämpliga skyddsåtgärder och vilka åtgärder som behövs för att ta hand om avfall från produkten eller organismen.

I föreskrifter med stöd av denna paragraf kan regeringen meddela närmare föreskrifter om vad produktinformationen enligt 8 § skall innehålla och hur den skall utformas.

Enligt paragrafens andra stycke kan föreskrivas om ytterligare krav på tillstånd eller godkännande. Om tillstånd krävs och meddelas kan tillståndsmyndigheten också föreskriva villkor som direkt tar sikte på att förebygga skador. Tillståndsbeslut inom detta område är inte förbundna med någon rättskraft. Detta innebär att villkor kan ändras och att tillstånd kan återkallas när helst det finns skäl för detta. T.ex. kan ett återkallande bli aktuellt om en produkts sammansättning ändras eller nya risker som inte tidigare varit kända upptäcks. Vid prövningen av tillstånd skall beaktas om den kemiska produkten eller biotekniska organismen för en specifik användning kan ersättas med någon mindre farlig produkt eller organism. Om sådan finns eller om det inte finns behov av produkten i Sverige, skall tillstånd inte lämnas, exempelvis om produkten anses onödig.

Enligt andra stycket kan även föreskrifter utfärdas om t.ex. krav på anmälan av kemiska produkter. Även föreskrifter av helt eller delvis nytt slag kan meddelas. Som exempel kan nämnas skärpta krav vad gäller

företagens hantering på så sätt att den som överlåter en kemisk produkt också blir skyldig att återta denna som ett led i avfallshanteringen.

Beträffande kemikaliekontrollen i marknadsföringsledet har Kemikalieinspektionen med stöd av lagen om kemiska produkter utfärdat föreskrifter. Arbetarskyddsstyrelsen har också med stöd av arbetsmiljölagen utfärdat sådana avseende användningen av farliga ämnen. Sammantaget finns det således ett antal generella föreskrifter som rör andra kemiska risker än risker för den yttre miljön i användarledet.

Förutsättningar för tillstånd eller godkännande som kan stödjas på balkens hänsynsregler, på de grundläggande principerna för balken eller på miljö kvalitetsnormer får självfallet tas in i föreskrifterna.

För tillståndsprovningen blir bl.a. 16 kap. tillämpligt. Prövningsmyndighet blir den myndighet som regeringen bestämmer.

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.

Om en kemisk produkt eller en bioteknisk organism kan medföra en särskilt betydande risk för människors hälsa eller för allvarlig miljöskada är det möjligt att med stöd av denna paragraf omedelbart ingripa med ett generellt förbud mot produkten. En förutsättning måste dock vara att krav på tillstånd eller annat särskilt villkor enligt 24 § inte bedöms vara en tillräckligt ingripande åtgärd för att undanröja den akuta hälso- eller miljörisken. Det ligger i sakens natur att ett beslut om förbud underlättas om den kemiska produkten eller biotekniska organismen kan ersättas med någon mindre farlig produkt eller organism.

Som exempel på fall där förbud kan bli aktuellt kan nämnas produkter som på kortare eller längre sikt kan befaras vara cancerframkallande, fosterskadande eller ärftlighetsändrande. Det kan också vara produkter vars befarade skadeverkningar i det enskilda fallet inte behöver vara av allvarligt slag men som genom den utbredda användningen kan leda till skadeverkningar för många människor eller miljön, t.ex. kosmetiska och hygieniska medel samt bekämpningsmedel. Regeringen har med stöd av motsvarande bestämmelse i 12 § lagen om kemiska produkter förbjudit stråförkortningsmedel i 12 a § förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel.

Förbud mot en bioteknisk organism kan meddelas på grund av att faran för att den skall komma lös i naturen och påverka den ekologiska balansen framstår som särskilt stor.

Eftersom ett förbud är den mest ingripande åtgärden vad gäller hanteringen av kemiska produkter och biotekniska organismer, bör föreskrifter normalt meddelas av regeringen.

5.1.15 15 kap. Avfall och producentansvar

I detta kapitel har inarbetats bestämmelser som inte har ingått i lagrådsremissen om miljöbalk. Det gäller 19 och 20 samt 23 - 27 §§. Bestämmelserna är hämtade från de ändringar i renhållningslagen som riksdagen nyligen har beslutat med anledning av regeringens proposition Hantering av uttjänata varor i ett ekologiskt hållbart samhälle - ett ansvar för alla (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55). Hänvisningar till Lagrådet i dessa paragrafer avser Lagrådets yttrande över de föreslagna ändringar i renhållningslagen i prop. 1996/97:172. Bestämmelserna har redaktionellt anpassats till miljöbalken.

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.

I paragrafen har införts en definition av avfall. Definitionen överensstämmer med den som gäller inom EU.

I 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, definieras avfall i artikel 1 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". Direktivets 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. Förteckningen (Europeiska avfallskatalogen) omfattar 18 sidor.

Lagtekniskt är paragrafen konstruerad så att direktivets bilaga 1 och avfallskatalogen skall kunna läggas som bilagor till en regeringsförordning.

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

Vad som avses med avfall framgår av 1 §. I denna paragraf definieras det snävare begreppet hushållsavfall. Det är avfall som kommer från hushåll och därmed jämförligt avfall. Som exempel på avfall som kommer från

hushåll kan nämnas sopor, köksavfall, latrin och slam från slambrunnar och slamtankar. Till hushållsavfall räknas också skrymmande avfall som exempelvis utrangerade möbler, cyklar och liknande föremål. Dit räknas även överblivna läkemedel samt miljöfarliga batterier, oljerester, färgrester, rester av bekämpningsmedel och annat farligt avfall som ingår som beståndsdel i avfall som kommer från hushåll. I enlighet med gällande rätt bör begreppet hushållsavfall ges en sådan omfattning att det svarar mot det behov av borttransport av avfall som regelmässigt uppkommer vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål.

Med avfall från annan verksamhet som är jämförligt med hushållsavfall menas avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll. Det är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall.

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

I paragrafen definieras hantering som är en sammanfattande benämning på alla de led av avfallshantering som regleras i balken. I förhållande till gällande rätt har några begrepp ändrats eller utgått för att nå bättre överensstämmelse med terminologin inom EG.

Inom EG definieras hantering på följande sätt i direktivet 75/442/EEG om avfall som har ändrats genom direktiv 91/156/EEG: insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av avfallsupplag.

Uttrycket uppsamling i gällande rätt har i enlighet med EG:s terminologi ändrats till insamling och bortforsling till transport. Insamling innefattar enligt EG-definitionen uppsamling, sortering eller blandning av avfall för vidare transport och har samma innebörd i denna paragraf.

I EG:s definition används vidare begreppen återvinning och bortskaffande. Definitionerna av dessa begrepp enligt angivna direktiv är mycket omfattande.

Med bortskaffande avses de förfaranden som räknas upp i bilaga IIA i kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 om anpassning av bilagorna IIA och IIB till rådets direktiv 75/442/EEG om avfall. I bilaga IIA anges följande åtgärder: Deponering, jordförbättring, djupinjektering, användning av fyllnadsmassor, användning av särskilt anlagda upplag, utsläpp till vatten, förbränning och slutförvaring. I bilagan anges även biologisk och fysikalisk-kemisk behandling, som inte anges på annat ställe i bilagan och som resulterar i slutliga föreningar eller blandningar som omhändertas med användning av något av de förfaranden som nyss räknats upp. Även sammansmältning eller blandning, omförpackning eller lagring före omhändertagande som innebär användning av något av de uppräknade förfarandena omfattas av begreppet (utom tillfällig lagring före insamling på den plats där det produceras).

Med återvinning avses följande förfaranden som räknas upp i bilaga IIB i kommissionens beslut 96/350/EG: Huvudanvändning som bränsle eller andra metoder att generera energi, återvinning/vidareutnyttjande av lösningsmedel, återvinning/vidareutnyttjande av organiska ämnen som inte används som lösningsmedel (inklusive kompostering och andra former av biologisk omvandling), återvinning/vidareutnyttjande av metaller och metallföreningar, återvinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material, regenerering av syror eller baser, återvinning av de komponenter som används till att minska föroreningar, återvinning av katalysatorkomponenter, omraffinering eller andra sätt att återanvända olja, jordbehandling som är fördelaktig för jordbruket eller ekologisk förbättring, användning av avfall från något av ovanstående förfaranden, utbyte av avfall och lagring av avfall som skall underkastas något av ovanstående förfaranden (utom tillfällig lagring före insamling på den plats där det produceras).

I avfallsdirektivets artikel 3 talas om återvinning genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror. Begreppet återvinning används således för en mängd åtgärder där material återutnyttjas och kan också innefatta återanvändning.

Som benämning på det sista ledet i avfallshanteringen används enligt gällande rätt i Sverige uttrycket slutligt omhändertagande. Detta begrepp innefattar enligt förarbetena till renhållningslagen (prop. 1978/79:205 s 22) exempelvis sådana behandlingsåtgärder som återvinning, kompostering, oskadliggörande eller slutlig uppläggning av avfallet, dvs. deponering. Det innebär att även utnyttjande för energiutvinning innefattas.

Eftersom det i gällande rätt använda begreppet slutligt omhändertagande omfattar både begreppet återvinning och begreppet bortskaffande används nu i stället de två sistnämnda uttrycken i lagtexten. Med begreppen avses detsamma som inom EG.

Uttrycket förvaring i gällande rätt ingår i de båda begreppen återvinning och bortskaffande som lagring. Därför används inte längre förvaring som självständigt begrepp i definitionen.

Den svenska definition av hantering överensstämmer med denna lydelse i stora delar med den som gäller inom EG. Här bör dock observeras att det förhållandet att en viss metod att ta hand om avfall finns upptagen i bilaga IIA eller IIB i nämnda direktiv inte innebär att metoden är tillåten i Sverige. Exempelvis förbränning av avfall till havs och dumpning är förbjudet enligt 31 §. Detta är även förbjudet enligt flera konventioner som Sverige ratificerat vilket framgår av avsnitt 4.20.6.

Om det uppkommer behov av att komplettera definitionen utifrån EG-reglerna kan regeringen göra det med stöd av bemyndigandet i 9 §.

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.

Enligt paragrafen avses med producent såväl den som yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in varan eller förpackningen som hela försäljningskedjan från grossist till detaljist. Beträffande förpackningar och förpackningsavfall avses med producent för i Sverige tillverkade förpackningar den som tillverkar förpackningsmaterial, förpackningstillverkaren eller den som för försäljning förpackar eller innehar en vara. Med producent avses enligt andra punkten även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl. Exempel på sådant avfall är processavfall och bygg- och rivningsavfall. Den närmare fördelningen av ansvaret mellan olika producentled kan bestämmas i föreskrifter som meddelas med stöd av 6 §.

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.

I paragrafen definieras begreppet fastighetsinnehavare. Fastighetsinnehavet har knutits till bestämmelserna i 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen där den speciella grupp av nyttjanderättshavare m.fl. som avses i renhållningslagen räknas upp.

Producentansvar

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 avfallshantering. 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.

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om producentansvar. Genom bemyndigandet kan meddelas föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, för in till Sverige eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Det innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om producentansvar för det avfall som blir av en vara eller förpackning sedan den har förbrukats eller tjänat ut. Denna skyldighet kan föreskrivas för den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller försäljer en vara eller förpackning och som enligt definitionen i 4 § är att anse som producent.

Bemyndigandet omfattar även avfall som producenten frambringat i yrkesmässig verksamhet och som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövardssynpunkt. Bemyndigandet kan alltså tillämpas på

annat avfall än sådant som blir av varor eller förpackningar, t.ex. processavfall eller avfall från byggarbetsplatser.

Det ansvar som kan föreskrivas med stöd av paragrafen är både det fysiska och det därmed sammanhängande ekonomiska ansvaret för insamling, borttransport, återvinning, återanvändning och bortskaffande. Ansvaret kan även inskränkas till att omfatta endast något av hanteringens olika led, t.ex. insamling, borttransport eller återvinning. I de fall kommunen har kvar ansvaret för t.ex. insamling, borttransport eller återvinning kan det ekonomiska ansvaret för detta utkrävas av producenten genom avgifter enligt 27 kap. miljöbalken.

Genom bemyndigandet kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer successivt införa producentansvar på områden där detta är lämpligt och praktiskt möjligt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan också föreskriva hur ett visst avfall som bortforslas skall tas om hand, exempelvis genom att en viss procentuell mängd skall återvinnas, återanvändas eller på annat sätt omhändertas på ett miljömässigt godtagbart sätt. Hittills har regeringen föreskrivit 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. Sistnämnda förordning träder i kraft den 1 januari 1998.

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.*

Första stycket är nytt i förhållande till gällande rätt. Med stöd av bemyndigandet får regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddela de föreskrifter om förpackningar som behövs för att Sverige skall uppfylla de krav som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall. Enligt artikel 9 p. 1 i det direktivet skall medlemsstaterna 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. Exempelvis kan nämnas krav på att förpackningar skall utformas, framställas och saluföras på ett sådant sätt att de kan återanvändas eller återvinnas och så att inverkan på miljön minskas så mycket som möjligt i samband med bortskaffandet av förpackningsavfallet.

Enligt andra stycket får en producent genom föreskrifter föreläggas att 1. märka en vara eller en förpackning som avses i första stycket, 2. lämna

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

Bemyndigandet i andra stycket 2 har begränsats till föreskrifter som är av betydelse för producentansvaret, t.ex. för att underlätta avfallshanteringen eller för att kontrollera att föreskrifter följs. Detta är ett förtydligande i förhållande till gällande rätt och innebär inte någon saklig ändring.

Bemyndigandet i andra punkten har även förtydligats genom att uttryckligen omfatta rätt att föreskriva om skyldighet för producenter att lämna uppgifter om vilka ämnen och material en vara eller en förpackning innehåller. Sådana föreskrifter bör medföra att producenterna i ökad utsträckning redan vid tillverkningen av en vara eller förpackning vid val av ämnen och material beaktar möjligheterna att återanvända den förbrukade varan eller förpackningen eller att ur denna återvinna material samt att hushålla med material. Vidare kan genom sådana föreskrifter kravet i artikel 8 i förpackningsdirektivet uppfyllas. För att underlätta insamling, återanvändning och återvinning, även materialutnyttjande, skall förpackningar enligt artikeln vara försedda med uppgift om vilka förpackningsmaterial som har använts, så att den berörda industrin kan identifiera och klassificera dem. Artikel 8 innehåller också andra regler om märkning av förpackningar. Syftet med uppgiftsskyldigheten om vilka ämnen och material som ingår i producenternas varor eller förpackningar är framför allt att underlätta hanteringen av avfallet av varorna eller förpackningarna.

Syftet med den uppgiftsskyldighet om insamling m.m. som kan föreskrivas är att kunna kontrollera hur lagstiftningen efterlevs.

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 nyttjanderätthavares 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.

Enligt första stycket är kommunen skyldig att transportera bort och återvinna eller bortskaffa hushållsavfall inom kommunen. Skyldigheten gäller dock inte sådant avfall för vilket producentansvar har föreskrivits med stöd av 6 §.

I paragrafens andra stycke understryks att kommunen redan på planeringsstadiet, när förslag till renhållningsordning utarbetas, skall ta hänsyn till de enskilda fastighetsinnehavarnas och nyttjanderättshavarnas möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för hälsa och miljön.

Tredje stycket innehåller en nyhet i förhållande till gällande rätt. Enligt renhållningslagen skall kommunens renhållningsordning innehålla föreskrifter om under vilka förutsättningar undantag från renhållningsordningens bestämmelser kan medges. Förutsättningarna för att själv få ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 10 § första stycket gäller, annat avfall skall i stället enligt förevarande bestämmelse anges i de planer och beslut kommunen antar för att fullgöra sin skyldighet. Redan på planeringsstadiet skall således kommunen föreskriva om under vilka förutsättningar fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv kan ta hand om såväl hushållsavfall som annat avfall som uppkommit hos dem. Detta innebär att det, till skillnad från tidigare, tydligt skall anges under vilka förutsättningar en fastighetsinnehavare eller en nyttjanderättshavare själv får ta hand om sitt avfall. Som framgår av 11 § skall de i förevarande stycke angivna förutsättningarna även tas in i kommunens renhållningsordning. Det kan emellertid hända att det finns fall som inte är förutsedda i renhållningsordningen, men där undantag från kommunens renhållningsskyldighet ändå bör medges. För dessa enskilda fall finns en möjlighet till dispens intagen i 18 § tredje stycket.

En nyhet i förhållande till gällande rätt är att nyttjanderättshavare i paragrafen jämställs med fastighetsinnehavare. Det finns nämligen i detta avseende inte anledning att skilja mellan fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare.

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

Med stöd av paragrafen kan föreskrifter meddelas om hantering av avfall. Detta överensstämmer med gällande rätt. Föreskrifter med stöd av detta bemyndigande kan exempelvis gälla vilken metod som skall användas vid behandling av olika avfallsslag. Med stöd av bestämmelsen kan också regeringen bemyndiga kommunerna att meddela bindande föreskrifter i en renhållningsordning. Paragrafen har utformats med utgångspunkt i *Lagrådets* förslag.

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.

Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att utöka eller ge kommunerna rätt att utöka det kommunala ansvaret till att omfatta även annat avfall än hushållsavfall. Bemyndigandet, som även finns i gällande rätt, har ändrats i det avseendet att det inte längre omfattar möjlighet att låta myndighet meddela föreskrifter om detta.

Möjligheten att utvidga det kommunala ansvaret till annat avfall än hushållsavfall bör användas endast när detta är motiverat av hälso- eller miljöskäl.

I paragrafens andra stycket har gjorts ett undantag i fråga om möjligheter att meddela sådana föreskrifter för avfallstyper för vilka det finns föreskrifter om producentansvar. Motsvarande undantag finns i 8 § där kommunens skyldighet beträffande hushållsavfall regleras.

Enligt tredje stycket får regeringen överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter enligt paragrafen.

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.

I paragrafens första stycke föreskrivs att det för varje kommun skall finnas en renhållningsordning. Den skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen och en avfallsplan. Avfallsplanen skall alltså som tidigare vara en del av renhållningsordningen. I renhållningsordningen skall anges sådana förutsättningar som avses i 8 § tredje stycket. Det innebär att renhållningsordningen skall innehålla de förutsättningar under vilka fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättsinnehavaren själv får ta hand om sitt avfall. Vidare föreskrivs att avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

I andra stycket ges regeringen bemyndigande att föreskriva om vad som skall behandlas i en avfallsplan. Regeringen kan överlåta denna uppgift på en myndighet.

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

I paragrafen slås fast att det är kommunfullmäktige som fastställer renhållningsordningen. Det överensstämmer med vad som gäller i dag. Genom paragrafen klarläggs att renhållningsordningar tillkommer med stöd av bemyndigandet i 9 § för regeringen att meddela närmare föreskrifter om hanteringen av avfall och regeringens subdelegation till kommunerna att meddela sådana föreskrifter. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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.

Under förberedelsearbetet med renhållningsordningen skall kommunen samråda med dem som berörs av renhållningsordningen. I lagrummet regleras inte hur samrådet närmare skall gå till. Det kan dock understrykas att parterna skall ges en verklig möjlighet att sätta sig in i förslaget och få tillräcklig tid att framföra sina åsikter om förslaget.

Samrådet kan inskränkas till dem som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Samrådsförfarandet bör därför främst avse sådana områden där det kan finnas olika åsikter om hur verksamheten skall anordnas och där det finns olika tänkbara möjligheter att lösa avfallsfrågorna.

Av andra stycket framgår att renhållningsordningen skall ställas ut för granskning innan den antas av fullmäktige. Därigenom får medborgarna ytterligare en möjlighet att påverka planens utformning.

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

Förslaget till renhållningsordning skall kungöras för att sprida kännedom om förslaget. Lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. är tillämplig på kungörandet.

Anmärkningar mot förslaget bör kunna framföras muntligen och skriftligen.

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.

Förfarandet med samråd och utställning skall i princip gälla även vid ändring av renhållningsordningen. Av andra stycket framgår dock att kravet på utställning inte är ovillkorligt. Kommunen får i det enskilda fallet bedöma om utställning kan undvaras. Kommunen bör därvid ta hänsyn till om de fastighetsinnehavare som berörs av ändringen och som

har ett väsentligt intresse i saken, har givits tillräcklig möjlighet att inom samrådsförfarandet framföra sina synpunkter.

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.

För att ge kommunen möjlighet att utforma en ändamålsenlig renhållningsordning får regeringen enligt paragrafen föreskriva att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall är skyldig att lämna kommunen de uppgifter som behövs för renhållningsordningen. Om det är så att ett företag återvinner eller bortskaffar avfall från någon annan bör även detta avfall omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det bör också vara möjligt att begära uppgift om vilka åtgärder för minskning av avfallsmängder eller avfallets farlighet som har vidtagits. Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten. Det innebär att det bemyndigande för myndighet att meddela föreskrifter som finns i renhållningslagen inte har tagits in i miljöbalken.

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.

Enligt paragrafen är kommunen skyldig att även utöver vad som anges i renhållningsordningen transportera bort hushållsavfall som en fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär, om det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna. Det innebär att kommunens skyldighet att transportera bort hushållsavfall utöver vad som följer av renhållningsordningen inte är ovillkorlig. Om det framstår som oskäligt kan kommunen neka att utföra borttransporten. Så kan t.ex. vara fallet om hämtningsplatsen är avsides belägen eller svår att nå. Kommunens rätt att ta ut avgifter framgår av 27 kap. 4 §.

I paragrafen har nyttjanderättshavare jämställts med fastighetsinnehavare. Det finns nämligen i de avseenden som regleras i paragrafen inte anledning att skilja mellan dessa kategorier.

Paragrafen har utformats med utgångspunkt i vad *Lagrådet* har anfört angående under vilken rubrik de i paragrafen föreslagna bestämmelserna hör hemma.

Hantering av avfall

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.

Förbudet i paragrafen innebär att fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren inte får återvinna eller bortskaffa sådant avfall som kommunen eller producenten skall transportera bort. Detta motsvarar i sak vad som gäller i dag enligt renhållningslagen.

I andra stycket har införts ett undantag från denna regel när det gäller avfall som omhändertas på den egna fastigheten. En förutsättning är dock att det kan ske utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Främst är det omhändertagande genom kompostering som är aktuellt. Så länge fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren ser till att omhändertagandet sker på ett miljömässigt godtagbart sätt är det således i sig inte otillåtet att själv på fastigheten ta hand om sitt avfall. Självfallet måste de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följas. Det åligger tillsynsmyndigheterna att fortlöpande, aktivt och noggrant kontrollera att reglerna efterlevs och ingripa vid behov.

Paragrafens tredje stycket är nytt i förhållande till gällande rätt. Kommunen får genom bestämmelsen möjlighet att i enskilda fall medge undantag från renhållningsordningens föreskrifter. Som har redogjorts för i lagkommentaren till 8 § kommer fastighetsinnehavarens eller nyttjanderättshavarens möjligheter att själv ta hand om avfall som har uppkommit hos dem i princip att regleras genom generella föreskrifter beslutade av kommunen. Bestämmelsen i det tredje stycket har tillkommit eftersom det inte torde vara möjligt för kommunen att förutse alla tänkbara behov av undantag. Därför ges denna möjlighet till dispens i ett enskilt fall. Möjligheten gäller allt avfall som enligt balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken skall tas om hand av kommunen.

Det fjärde stycket tar sikte på sådant avfall som fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren tar hand om på fastigheten. Visserligen är det enligt andra stycket tillåtet att ta hand om avfallet så länge det inte medför risk för olägenhet för människors hälsa och miljön, men det kan trots detta föreligga ett intresse hos fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren att få omhändertagandet prövat. Stycket har utformats enligt *Lagrådets* förslag till lydelse.

Liksom i 8 och 17 §§ har i paragrafen nyttjanderättshavare jämställts med fastighetsinnehavare, eftersom det i detta sammanhang inte finns anledning att skilja mellan dessa kategorier.

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.

Paragrafen innebär en möjlighet att föreskriva om sortering av avfall om det behövs av återvinnings- eller återanvändningsskäl eller av andra hälso- eller miljöskäl. Således kan föreskrifter om källsortering meddelas då det behövs av återanvändnings- eller återvinningskäl liksom bl.a. för att främja hushållning med material, råvaror och energi så att ett kretslopp uppnås.

Föreskrifterna får även avse att visst avfallsslag skall hållas skilt från annat avfall under bortförslingen. Genom föreskrifter om källsortering underlättas återvinning och bortskaffande av avfallet. Detta gäller exempelvis i sådana fall där föreskrifter om förbud mot deponering av brännbart avfall har meddelas enligt 20 §.

20 § Om det behövs av återanvändnings- eller återvinningskäl 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.

I paragrafen ges regeringen möjlighet att föreskriva om förbud mot deponering av brännbart avfall och förbud mot deponering av organiskt avfall. Deponering är en behandlingsmetod som innebär en långsiktig förvaring av avfall med det primära syftet att slutligt omhänderta avfallet. Brännbart avfall utgörs av sådant avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen startat. Med organiskt avfall avses sådant avfall som innehåller organiskt bundet kol, exempelvis biologiskt avfall och plastavfall. Det är bara i de fall ett förbud är lämpligt av hälso- och miljöskäl som det skall meddelas.

I andra stycket ges möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om undantag från förbuden. Undantag skall kunna meddelas generellt i föreskriftsform eller som dispens i det enskilda fallet. I vissa fall kan det vara olämpligt att ta om hand brännbart och organiskt avfall på annat sätt än genom deponering. Detta gäller bl.a. vissa plaster som innehåller tungmetaller såsom styv PVC.

I samband med riksdagsbehandlingen av denna fråga (bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55) uttalades att det är av vikt att reglerna om undantag från det generella deponeringsförbudet utformas så att kommunerna ges möjlighet att utarbeta lokalt och miljömässigt lämpliga lösningar, att forskning och utveckling av biologiska återvinningsmetoder inte försvåras samt att miljömässigt godtagbara behandlingsmetoder för nyttiggörande av det organiska avfallet underlättas.

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.

I paragrafen regleras kontrollen över avfallstransporter. Genom första stycket får kommunerna kontroll över transportererna när det gäller avfall som kommunen skall transportera.

Andra stycket gäller transport av avfall för vilket producentansvar är föreskrivet. Regeringen ges bemyndigande att föreskiva om motsvarande kontroll för producenterna som för kommunerna enligt första stycket. Frågan om producenterna skall ges sådan kontroll över transporten av avfallet får bedömas från fall till fall med hänsyn till bl.a. vilket avfalls- slag som är aktuellt och marknadssituationen i fråga.

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.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får genom denna paragraf rätt att utfärda föreskrifter om hur demontering och annat liknande omhändertagande av skrotbilar skall ske. Föreskrifterna avses i första hand riktade till bilskrotare enligt bilskrotningslagen. Syftet med föreskrifterna skall vara att främja återanvändning av delar eller återvinning av material 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 elektriska och elektroniska produkter skall ha personal eller kvalitets-system som certifierats av ett organ som ackrediterats enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Enligt denna paragraf kan vissa krav ställas på yrkesmässig verksamhet som syftar till att förbehandla avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter. Kraven innebär att certifiering kan ske av personal och kvalitetssystem enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. Regeringen

eller den myndighet som regeringen bestämmer utfärdar de närmare föreskrifterna om förbehandlingen och certifieringen. Demontering och sortering av avfall är exempel på två av flera sätt att uppnå en effektiv återanvändning eller återvinning. För att inte utesluta andra miljömässigt godtagbara behandlingsmetoder gäller bemyndigandet enligt paragrafen elektriska och elektroniska produkter som har förbehandlats med även andra metoder, förutsatt att behandlingen har skett på ett miljömässigt godtagbart sätt (se jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JoU7).

Med elektriska och elektroniska produkter avses i princip alla produkter som är beroende av elektriska strömmar eller elektromagnetiska fält för en korrekt funktion. Även utrustning för generering, överföring och mätning av elektriska strömmar och elektromagnetiska fält omfattas av bemyndigandet. Elektriska produkter är i allmänhet beroende av nätspänning eller batteriförsörjning, t.ex. bormaskiner och eltandborstar. Elektroniska produkter är uppbyggda av komponenter som utnyttjar, förstärker eller omvandlar elektriska strömmar i elektronrör, halvledare, motstånd, kondensatorer, spolar m.m. De krav som kan ställas för att bli certifierad kan vara kunskap om miljöfrågor, miljölagstiftning, berörda produkter, demontering och sortering. I godkännandet kan också krav ställas på hur verksamheten bör bedrivas för att tillgodose nödvändiga miljöhänsyn. Paragrafen innebär att krav inte enbart kan ställas på att personal skall vara certifierad utan även att kvalitetssystem skall vara certifierade.

24 § Om det behövs av återanvändnings- eller återvinningsskäl 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 §.

Med stöd av denna paragraf får regeringen förbjuda att avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter deponeras, förbränns eller fragmenteras innan det har förbehandlats i enlighet med 23 § av certifierad personal. Vad som avses med elektriska och elektroniska produkter samt förbehandling framgår av kommentaren till 23 §. Begreppet deponering skall ha samma innebörd som i 20 §. Regeringen kan överlåta åt en myndighet att meddela sådana förbud som avses i paragrafen. Straffsanktioner för den som bryter mot förbudet får föreskrivas i samband med att bemyndigandet utnyttjas. I 26 kap. 9 och 14 §§ finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om förelägganden vid vite för att framtvinga efterlevnaden av förbudet.

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.

I denna paragraf bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter som rör tillstånds- och anmälningsplikt för transportörer.

I första stycket 1 anges att transporter av avfall skall kunna omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. Vidare skall det för sådan verksamhet kunna gälla andra särskilda villkor. Ett annat särskilt villkor kan exempelvis vara rapporteringsskyldighet för transportörer beträffande avfallens mängd, art och ursprung. Dessutom kan villkoren innebära krav på att ett särskilt dokument upprättas som skall följa transporten. Endast yrkesmässiga transportörer omfattas av paragrafen.

I första stycket 2 anges att föreskrifter skall kunna meddelas om att avfall skall lämnas för transport till den som har särskilt tillstånd för transportverksamhet eller är anmäld att utöva sådan verksamhet enligt första punkten. Endast den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till avfall skall omfattas av skyldigheten att anlita en anmäld transportör eller transportör med tillstånd. Paragrafen omfattar allt avfall utom hushållsavfall. Vad som avses med hushållsavfall framgår av 2 §. Kommunerna är enligt 8 § skyldiga att se till att hushållsavfall transporteras till en behandlingsanläggning och återvinns eller bortskaffas. Denna paragraf innebär ingen förändring i det avseendet. Däremot innebär paragrafen att kommunerna blir skyldiga att se till att de transportörer de anlitar har tillstånd eller är anmälda i enlighet med första punkten. Utför kommunerna själva transporterna kan krav ställas på att kommunerna söker tillstånd eller anmäler sig enligt första stycket 1. Den som bryter mot bestämmelsen skall kunna straffas i enlighet med 29 kap. 4 §.

Det är endast i de fall då det är motiverat av hälso- eller miljöskäl som bemyndigandet skall utnyttjas.

Enligt 27 kap. 1 § ges möjlighet att avgiftsfinansiera tillstånds- och anmälningsförfarandet.

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 avfallens art, sammansättning och mängd samt uppgift om varifrån avfallet kommer och var avfallet lämnas. Uppgifterna skall lämnas till den kommunala nämnd som är tillsynsmyndighet.

För att ge kommunen möjlighet att kontrollera avfallsflödena i kommunen kan enligt paragrafen föreskrivas att den som ger upphov till eller hanterar avfall skall vara skyldig att till kommunen lämna de uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Endast yrkesmässig verksamhet kan omfattas av uppgiftsskyldigheten. I likhet med 25 § första stycket 2 omfattas allt annat avfall än hushållsavfall av bestämmelsen. Genom denna paragraf tillsammans med den uppgiftsskyldighet som kan åläggas transportörerna enligt 25 § första stycket 2 får kommunerna in rapporter om avfalls mängd, art och sammansättning etc. från alla led som hanterar avfall. På detta sätt kan kommunerna få en bild av flödena av avfall till och från kommunen och därigenom en möjlighet att spåra illegala upplag. Samtliga som yrkesmässigt hanterar avfall kan göras uppgiftsskyldiga med stöd av bemyndigandet. Även den som ett mellanled hanterar avfall, t.ex. certifierad monterare, omfattas av paragrafen. Hanteringsbegreppet definieras i 3 §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i paragrafen att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.

Straffsanktioner för den som bryter mot förbudet får föreskrivas i samband med att bemyndigandet utnyttjas. I 26 kap. 9 och 14 §§ finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om förelägganden vid vite för att framtvunga efterlevnaden av förbudet.

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.

I paragrafen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att föreskriva att den som yrkesmässigt samlar in eller för annans räkning yrkesmässigt ombesörjer bortskaffande eller återvinning skall vara anmäld hos föreskriven myndighet. Vad som avses med bortskaffande respektive återvinning framgår av kommentaren till 3 §. Det är handlare och mäklare som omfattas av bemyndigandet. Den som omfattas av en tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 25 § eller annars enligt miljöbalken skall inte omfattas av någon anmälningskyldighet. Formuleringen av första stycket andra meningen har på förslag från *Lagrådet* förtydligats.

Enligt 27 kap. 1 § ges möjlighet att avgiftsfinansiera anmälningsförfarandet.

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

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avfall, avfallsplanering och begränsningar i avfallstransporter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Bestämmelser om avfall och avfallsplanering finns bl.a. i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (det s.k. ramdirektivet), senast ändrat genom kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 om anpassning av bilagorna IIA och IIB till rådets direktiv 75/442/EEG om avfall. Enligt ramdirektivet skall det i medlemsländerna finnas en eller flera avfallsplaner för hanteringen av avfall. Planerna skall innehålla exempelvis uppgifter om typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas, allmänna tekniska krav, speciella åtgärder som krävs för bestämda avfallsslag och lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande av avfall.

Vidare finns bestämmelser i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall som har införlivats i svensk rätt genom bl.a. förordningen (1996:971) om farligt avfall.

Avfallstransporter inom EU regleras genom rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen som trädde i kraft i februari 1993. I förordningen finns krav på anmälan och tillstånd för olika typer av transporter. Förordningen har kompletterats i vår lagstiftning genom förordningen (1995:701) om gränsöverskridande transporter av avfall.

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.

I paragrafen ges ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag för försvaret från bestämmelserna i detta kapitel. Det kan gälla exempelvis föreskrifter om transport av hushållsavfall och omhändertagande av latrin i samband med övningar och transport från befästningar av hemlig natur. Regeringen får överlåta sin rätt enligt denna paragraf på generalläkaren.

Nedskräpning

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

Enligt paragrafen råder ett allmänt förbud mot nedskräpning utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Bestämmelsen riktar sig mot alla som skräpar ner på sådana platser, även fastighetsägaren, oavsett om det är ute i naturen eller inom bebyggda områden. Vad som är skräp har inte exemplifierats i paragrafen. Med skräp avses bl.a. plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande. Med plåt kan exempelvis avses bilvrak eller delar från sådana. Något krav att skräpet skall vålla otrevnad eller skada föreligger inte.

En tillsynsmyndighet kan enligt 26 kap. 9 § förelägga den som skräpat ned att städa upp efter sig. Föreläggandet kan enligt 26 kap. 14 § förenas med vite. Tillsynsmyndigheten skall enligt 26 kap. 2 § anmäla överträdelser till polis- eller åklagarmyndigheten om misstanke om brott finns.

Nedskräpning enligt paragrafen är straffbelagd i 29 kap. 7 §.

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.

Enligt paragrafen råder ett förbud mot dumpning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Vilka områden detta omfattar framgår av lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Förbudet gäller alla slags transportmedel, även utländska fartyg och luftfartyg. Det gäller också för svenska fartyg eller luftfartyg inom andra havsområden. Att förbudet för det fria havet endast omfattar fartyg och luftfartyg beror på svårigheten att bestämma nationaliteten på andra transportmedel. Förbudet i paragrafen avser även dumpning på is. Avfall som är avsett att dumpas inom andra havsområden får inte heller föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Förbudet i paragrafen omfattar alla typer av avfall, oavsett om det är fast ämne, vätska eller gas och omfattar även avfall som tagits ombord utomlands. Förbudet att dumpa omfattar även att avfallet sänks i behållare eller att transportmedlet med last av avfall sänks.

Brott mot dumpningsförbudet är straffsanktionerat enligt 29 kap. 8 § p. 24. Redan försök till dumpning sanktioneras enligt andra stycket nämnda lagrum.

Enligt paragrafens andra stycke gäller förbudet mot dumpning 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.

I paragrafen görs undantag för alla sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som regleras i lagen om åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg. I den lagen finns särskilda regler om förbud mot vattenföroreningar från fartyg. Lagen innehåller även straffbestämmelser. Det erinras om att miljöbalkens hänsynsregler skall tillämpas där det har relevans även om annan lag reglerar frågan.

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 avhjälpes eller villkor eller föreskrifter åsidosätts, får medgivandet återkallas.

Enligt paragrafens första stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge dispens från förbudet mot dumpning i 31 § första stycket. Detta gäller endast under förutsättning att dumpning kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Frågan om dumpning är reglerad i flera konventioner som Sverige ratificerat, Londonkonventionen (SÖ 1974:8), Helsingforskonventionen (SÖ 1976:13 och SÖ 1996:22) och Pariskonventionen (SÖ 1994:25). I praktiken torde därför utrymmet för undantag främst avse muddermassor.

Om tillstånd ges kan villkor ställas med stöd av 16 kap. 2 § andra stycket.

FJÄRDE AVDELNINGEN

Prövningen av mål och ärenden

5.1.16 16 kap. Allmänt om prövningen

I denna avdelning ges bestämmelser om prövningen av mål och ärenden enligt balken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Avdelningen inleds med kapitel 16 med bestämmelser som har en mer allmän tillämpning vid prövningen. För att underlätta förståelsen av prövningssystemet anges redan i 16 kap. 1 § vilka organ som är prövningsmyndigheter. I samma paragrafs andra stycke anges vidare var de närmare bestämmelserna om vilka mål och ärenden som prövas av respektive prövningsmyndighet återfinns.

Regeringens prövning har delats upp på två kapitel. I 17 kap. finns bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning medan det i 18 kap. 1 § finns en bestämmelse om vad regeringen prövar efter överklagande. Den

förstnämnda prövningen är av speciellt slag eftersom regeringen prövar tillåtlighetsfrågan. Andra prövningsmyndigheter är bundna av regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan.

I 19 kap. finns bestämmelser om förvaltningsmyndigheterna och kommunernas prövning. I kapitlet ges dessutom särskilda bestämmelser om länsstyrelsernas och kommunernas prövning av miljöfarlig verksamhet.

I de därpå följande fyra kapitlen (20-23) ges bestämmelser om domstolarnas tillståndsprövning. I de fall som miljödomstol är första instans kompletteras bestämmelserna i balken av rättegångsbalkens bestämmelser. Om miljödomstolens prövning sker efter överklagande från förvaltningsmyndighet är det förvaltningsprocesslagens regler som blir subsidiärt tillämpliga.

I 24 kap. ges regler om tillstånds rättsverkan, omprövning och återkallelse av tillstånd m.m.

Avdelningen avslutas med ett kapitel 25 om rättegångskostnader och liknande kostnader.

Det finns ytterligare bestämmelser om prövning i 7 kap. lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafens första stycke anges vilka myndigheter som prövar mål och ärenden enligt balken, eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. I första stycket andra meningen anges dock att rättegångsbalkens regler om brottmål skall tillämpas vid avgörande av mål om straff eller förverkande enligt miljöbalken.

I andra stycket hänvisas till de bestämmelser som anger vilka mål som prövas av respektive myndighet. Genom att läsa de bestämmelser som det hänvisas till kan en fullständig bild av vilka mål som prövas av respektive myndighet erhållas. Det anges slutligen i tredje stycket att det är tillståndsmyndigheten som prövar frågor om återkallelser och omprövning av villkor m.m.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt paragrafens första stycke får tillstånd, godkännanden och dispenser begränsas i tiden. Inom EU förekommer det att tillstånd är tidsbegränsade. Dessa tidsbegränsningar är Sverige genom EU-medlemskapet skyldigt att följa. T.ex. skall tidsbegränsning enligt EG-direktiv ske till fyra år om det finns risk för att grundvattnet förorenas av vissa ämnen. Möjligheterna att meddela tidsbegränsade tillstånd t.ex. för miljöfarlig verksamhet blir större än idag. Frågor om tidsbegränsning av tillstånd behandlas närmare i avsnitt 4.14.3 och 4.25.1.

Vad angår vattenverksamhet så sker det huvudsakliga ingreppet i naturen vanligen i ett sammanhang när vattenverksamheten påbörjas. Därefter inträder i regel ett nytt naturtillstånd. Det är därför inte alltid lämpligt att tidsbegränsa tillstånd till vattenverksamhet. Första stycket ger dock möjlighet till detta. Det kan jämförelsevis sällan komma i fråga att tidsbegränsa tillstånd som innefattar byggande i vatten. Däremot skulle tidsbegränsning kunna ske av tillstånd till bevattningsuttag. Sker tidsbegränsning så bör tillståndet förenas med villkor om borttagande av tekniska anordningar (pumpar, ledningar m.m.) för bevattningsuttaget.

I paragrafens andra stycke föreskrivs för tydlighets skull att tillstånd, godkännande eller dispens får förenas med villkor. Det erinras om att det i avsnitt 4.31.2 angetts att de regionala miljödomstolarna skall i sin verksamhet beakta att villkor utformas så att de kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts och i så fall också kan ligga till grund för påföljder enligt miljöbalkens sanktionssystem.

I tredje stycket bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om vad ansökningar i ärenden skall innehålla. Vilka mål som är ansökningsmål framgår av 21 kap. 1 § och vad en ansökan i ansökningsmål skall innehålla framgår av 22 kap. 1 §.

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

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

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

Reglerna om säkerhet i denna paragraf omfattar kostnader för efterbehandling och andra återställningsåtgärder. I samband med att tillstånd lämnas för en verksamhet skall frågan om säkerhet för verksamheten prövas och om sådan säkerhet skall ställas, fastställs detta av tillståndsmyndigheten genom villkor. Starka skäl att meddela villkor om säkerhet föreligger om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett efterbehandlingsbehov. Det kan också finnas skäl att meddela villkor om säkerhet för fall då det kan ställas krav på en verksamhet att fortlöpande låta frakta bort avfall. I enlighet med vad som brukar vara fallet i fråga om ställande av säkerhet omfattas inte offentlig-rättsliga organ.

Om det kan antas att säkerheten inte längre är tillräcklig, får den myndighet som beslutar om tillstånd besluta om ytterligare säkerhet. Förfarandet motsvarar vad som gäller för ändring av villkor.

Observera att enligt 12 kap. 3 § får tillstånd till täkt lämnas endast om säkerhet ställs för de villkor som skall gälla för tillståndet.

Hänvisningen i tredje stycket till 2 kap. 25 § utsökningsbalken innebär att säkerhet skall bestå av pant eller borgen inklusive bankgaranti. Borgen skall ingå såsom för egen skuld och om flera ingår borgen skall ansvaret vara solidariskt.

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.

Det är enligt plan- och bygglagen kommunerna som har det avgörande inflytandet över användningen av mark och vatten inom kommunen. De skall i sin planering göra en sammanvägning av olika anspråk på mark och vatten. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att uppnå syftet med kommunens översiktsplan eller för att säkerställa att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

Paragrafen hindrar att tillstånd meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Den riktar sig därför i första hand till prövningsmyndigheter. Indirekt riktar den sig även till den som tänker begära tillstånd, eftersom denne inte kan få tillstånd om verksamheten skall bedrivas på ett sätt som strider mot plan. Något krav finns däremot inte på att icke tillståndspliktiga verksamheter skall bedrivas i enlighet med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Det är tillståndsmyndigheten, och inte kommunen, som skall avgöra om den ansökta verksamheten strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Denna bedömning kan ofta vara svår. Vid tveksamhet bör tillståndsmyndigheten därför samråda med kommunen. Om det vid ett sådant samråd framkommer att verksamheten visserligen strider mot planen, men att planen kan komma att ändras inom en snar framtid, kan tillstånd meddelas med villkoret att det endast gäller om planen ändras (jfr prop. 1981/82:130, s. 96 f).

Det är inte möjligt att vägra tillstånd under hänvisning enbart till att en plan, som medger verksamheten inte kan anses visa de aktuella markanvändningsintressena.

För en detaljplan skall enligt 5 kap. 5 § plan- och bygglagen anges en genomförandetid på mellan fem och femton år. Efter genomförandetidens utgång fortsätter planen att gälla tills den ändras eller upphävs. Detta torde medföra att tillstånd inte ens får meddelas i strid mot en detaljplan för vilken genomförandetiden har löpt ut, såvida inte kommunen har ändrat eller upphävt planen.

I paragrafen medges att mindre avvikelser görs från detaljplan eller områdesbestämmelser, förutsatt att syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Även i dessa fall bör tillståndsmyndigheten vid tveksamhet höra kommunen.

Det förhållandet att en verksamhet är förutsatt i en plan innebär inte att den utan vidare kan tillåtas. Övriga bestämmelser i miljöbalken måste naturligtvis vara uppfyllda.

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.

Som framgår av reglerna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. skall tillståndsmyndigheterna vid sin prövning ta hänsyn till förekomsten av miljökvalitetsnormer och ha dessa som en grund för sin prövning. I ett belastat område är det särskilt viktigt för prövningsmyndigheten att avgöra huruvida ny verksamhet som ökar belastningen på miljön kan tillåtas. Tillstånd får inte beviljas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

För att tillstånd för ny verksamhet skall kunna meddelas krävs enligt paragrafen att den som avser att utöva verksamheten vidtar sådana åtgärder att olägenheter från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. Detta innebär, som angetts även i kommentaren till 5 kap. 4 §, att om den planerade verksamheten i sig skulle leda till att en miljökvalitetsnorm överträds bör den inte få komma till stånd om inte utrymme för den skapas genom att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån så att normen inte överskrids.

I det andra fallet där normen redan är överskriden räcker det dock inte att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån eftersom belastningen i ett redan överbelastat område då skulle bli oförändrad. I dessa fall krävs att olägenheterna från annan verksamhet minskar så pass att möjligheterna att uppfylla normen ökar i inte obetydlig utsträckning. Detta innebär att det finns en möjlighet för ny verksamhet att etablera sig i ett område där en miljö kvalitetsnorm redan är överskriden under förutsättning att utsläppen eller föroreningarna totalt minskar i området. Eftersom det är viktigt att en miljö kvalitetsnorm som redan är överskriden uppnås krävs att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar på ett sätt som inte är obetydligt. Det innebär att endast marginella utsläppsminskningar inte räcker för att ny verksamhet skall få etableras i ett redan alltför belastat område utan möjligheten att uppfylla normen skall öka i mer avsevärd mån än så.

Vid prövningen behöver inte åtgärderna vara genomförda. Om den andra verksamheten bedrivs av någon annan, måste dock avtal ha ingåtts som kan leda till den avsedda verkan. Det kan därför vara lämpligt att tillståndsmyndigheten tidsbegränsar tillståndet enligt 2 §.

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.

I paragrafen behandlas frågan om hur en myndighet som skall pröva frågor om tillstånd, godkännande eller dispens skall se på tidigare underlåtelser att fullgöra sina skyldigheter.

Paragrafen skall tillämpas när det står klart att åligganden enligt ett tidigare tillstånd inte har följts. Underlåtenheten kan exempelvis bestå i att utsläppsvillkor inte har följts eller att återställningsåtgärder inte har vidtagits. Föreligger tveksamhet skall paragrafen inte tillämpas. Den skall givetvis inte tillämpas när tiden för fullgörande av en förpliktelse fortfarande löper vid den aktuella tillståndsprövningen.

Paragrafen skall även tillämpas när någon tidigare har bedrivit en verksamhet som har krävt tillstånd, godkännande eller dispens men har underlåtit att låta pröva verksamheten. Den får dock inte tillämpas på ett sådant sätt att den som bedriver t.ex. en äldre miljöfarlig verksamhet underlåter att begära prövning av verksamheten.

Normalt behöver det inte göras någon utredning om tidigare försynsdelser. Endast om det har framkommit någon särskild omständighet som tyder på att ett tidigare tillstånd inte har följts eller att erforderligt tillstånd inte har inhämtats bör en utredning igångsättas.

I första och andra meningen behandlas fall där det är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har underlåtit att fullgöra sina skyl-

digheter och nu söker tillstånd, godkännande eller dispens. I sådana fall kan ansökan alltså avslås. En bagatellartad överträdelse av ett tidigare tillstånd bör dock inte vara tillräcklig för att vägra nytt tillstånd. En annan omständighet som bör beaktas är att det har gått lång tid sedan överträdelsen skedde. I detta sammanhang avses med lång tid minst fem år. Inte heller bör hinder mot tillstånd föreligga om en verksamhet har bedrivits utan tillstånd och det har varit oklart om tillstånd har behövts.

Underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter vid en typ av verksamhet skall kunna medföra att tillstånd inte skall ges för en helt annan slags verksamhet. Tillstånd skall dock vägras endast om det finns anledning att befara att missförhållandena kan komma att upprepas.

Enligt sista meningen kan den nya ansökan avslås även i vissa fall där det inte är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter och som nu begär tillstånd, godkännande eller dispens. Exempelvis kan underlåtenhetssynder av en juridisk person leda till att en annan juridisk person, med samma huvudsakliga ägare eller samma styrelse, skall vägras tillstånd. Underlåtenhet av en juridisk person skall också kunna medföra att tillstånd inte ges till en fysisk person och vice versa.

Paragrafen kan tillämpas vid bulvanförhållanden.

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.

När en verksamhet tillståndsprövas bör i bedömningen av om verksamheten skall få komma till stånd och på vilka villkor detta skall få ske beaktas även följdföretag som nödvändiggörs av den ansökta verksamheten. Exempel på sådana följdföretag är vägar och kraftledningar. Hänsyn kan även tas till farliga transporter som skall ske till och från den prövade verksamheten. Paragrafen har tillkommit efter mönster från 3 kap. 5 § vattenlagen.

Vid tillståndsprövningen måste en rimlig avgränsning göras av följdföretagen, så att endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten beaktas. Det är i vanlig ordning sökanden som har att redovisa vilka följdföretag det är fråga om och konsekenserna av dem i miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap.

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

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

Paragrafen avser de fall då verksamhetsutövarna för olika verksamheter helt eller delvis koncentrerar försiktighetsmått för respektive verksamhet till någon eller några av verksamheterna. Det kan exempelvis avse åtgärder enligt 5 §. I stället för att lägga ner kostnaderna i den egna verksamheten får företaget därmed medverka till att bekosta försiktighetsmått vid ett annat företag, om det innebär att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller om fördelar för människors hälsa eller miljön uppnås på annat sätt. Gemensamma villkor kan antingen meddelas i separata tillstånds- eller omprövningsbeslut eller i ett tillstånds- eller omprövningsbeslut som är gemensamt för olika verksamheter. Ansvaret för att villkor uppfylls är solidariskt. Detta innebär att var och en av tillståndshavarna skall se till att villkoren följs. Att tillträde till verksamhetsområdet ytterst kan ske med tvång framgår av 28 kap. 4 §.

Reglerna i 3 § om säkerhet gäller. Verksamhetsutövarna bör förpliktas att gemensamt ställa säkerhet. Frågor om återlämnande av säkerhet, om någon av de samverkande verksamheterna upphör, kan prövas i samband med omprövning av villkoren. Kontroll över efterlevnaden av villkor som har beslutats enligt denna paragraf utövas av tillsynsmyndighet. Vid bristande efterlevnad kan vitesföreläggande och andra förelägganden beslutas. I föreskrifter som meddelas med stöd av 9 kap. 5 och 6 §§ kan samordningsfrågor som gäller prövning av tillstånd enligt paragrafen regleras. I fråga om samordning av tillsynsansvar finns bemyndigande för regeringen i 26 kap. 6 §. Samordningsbehov kan uppkomma när gemensamma villkor skall fastställas för verksamheter som annars tillståndsprövas av olika myndigheter.

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.

Med stöd av paragrafen kan den som drar nytta av ett tillståndsbeslut åläggas att utföra eller bekosta undersökningar av det område som påverkas av verksamheten, åtgärder för att bevara detta område eller åtgärder för att gottgöra det intrång som verksamheten medför. Vid bedömningen av om villkor skall meddelas med stöd av paragrafen har det betydelse hur allvarligt intrång som verksamheten medför samt vilken nytta som åtgärder enligt paragrafen medför.

Kompensation enligt första stycket tredje punkten kan avse intrång i naturvårdsintressen, men även i andra allmänna intressen. Som exempel på andra allmänna intressen kan nämnas att i de fall där en verksamhet tar i anspråk ett område där det finns bad-, parkerings- eller tältplats eller en sanitär inrättning bör kunna krävas att verksamhetsutövaren ställer i

ordning en ny liknande anordning på annan plats (prop. 1974:166, s. 117).

I 10 kap. finns bestämmelser om utredning och efterbehandling av förorenade områden. Efterbehandlingsansvaret omfattar enligt 10 kap. 4 och 8 §§ att den ansvarige i skäligen omfattning skall utreda, utföra och bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skador eller olägenheter uppstår för människors hälsa eller miljön. Förevarande paragraf innebär inte någon inskränkning av detta efterbehandlingsansvar.

Med stöd av 28 kap. 2 § kan åtgärder utföras mot markägarens vilja.

Enligt 7 kap. 7 § fjärde stycket gäller som förutsättning för att skyddet för ett naturreservat helt eller delvis skall upphävas att intrånget i naturvårdsintresset kompenseras i skäligen utsträckning. Nu behandlad paragraf har en vidare tillämpning än 7 kap. 7 § fjärde stycket.

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

Förevarande bestämmelse om beviskyldigheten gäller om tillstånd saknas för den aktuella vattenverksamheten, oavsett om tillståndsplikt föreligger eller inte. Bestämmelsen har hämtats från vattenlagen 4 kap. 6 §. I balken ges bestämmelsen en tydligare processuell karaktär genom att den införs i ett kapitel om prövningen enligt balken. Den har sin största betydelse som incitament för verksamhetsutövaren att söka tillstånd om tillståndsplikt föreligger. Det kan anmärkas att en motsvarande bevisregel har tillämpats sedan länge i vattenrättslig praxis när ett tillstånd har fått tas i anspråk innan ersättningsfrågor har prövats.

Lagrådet ifrågasätter om en föreskrift av detta slag lämpligen bör överföras till ett modernt lagverk, eftersom bevisproblem av det slag som regeln tar sikte på numera vanligen överlämnas åt rättstillämpningen att bedöma utifrån de föreliggande omständigheterna, varvid en domstol även utan särskilt stadgande otvivelaktigt skulle fästa stor vikt vid att en vattenverksamhet inletts utan tillstånd. Därtill kommer att bevisregeln kommer att få tillämpning även i brottmål, något som överensstämmer med vad som i doktrinen antagits gälla i fråga om den motsvarande regeln i 4 kap. 6 § vattenlagen (se Strömberg, Vattenlagen, s. 72 f.). Omkastad bevisbörda i brottmål är i svensk rätt synnerligen ovanligt; i brottsbalken finns inte något annat exempel på detta än förtal (5 kap. 1 § andra stycket), ett brott som har en speciell karaktär och enligt huvudregeln får åtalas endast av målsägande. I vad mån omkastad bevisbörda i brottmål är förenlig med Europakonventionen är inte höjt över varje diskussion (se Danelius, Mänskliga rättigheter, 1992 s. 172 och 175). Lagrådet ifrågasätter av nu angivna skäl om inte föreskriften bör kunna utgå.

Regleringen motsvarar vad som gäller i dag. Den tar i första hand sikte på skadeståndsrättsliga förhållanden. Om regleringen tas bort skulle detta kunna tas till intäkt för att bevisbördan i en skadeståndsprocess inte längre skulle vara omkastad. Bestämmelsen bör därför enligt regeringens

mening finnas kvar och tillämpas endast i skadeståndsmål och inte i brottmål. Prop. 1997/98:45

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.

Enligt 21 kap. 3 § får mål eller ärenden om tillstånd eller dispens under vissa förutsättningar handläggas gemensamt. Om prövningsmyndigheten i ett sådant fall finner att båda verksamheterna bör få komma till stånd men att detta inte kan ske i ansökt omfattning eftersom de t.ex. konkurrerar om samma naturtillgång, skall myndigheten enligt denna paragraf i första hand undersöka om det är möjligt att jämka verksamheten så att de kan utföras vid sidan av varandra. Oftast torde det vara lämpligt att försöka ena parterna om en förlikning.

Om det inte är möjligt med en jämkning, skall företräde ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 3 kap. Av grundläggande betydelse är 3 kap. 1 §. Enligt denna skall mark- och vattenområden 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.

Enligt andra stycket gäller paragrafen inte när en samfällighet bildas enligt lagen 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 arbetsgivarsidan 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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafen anges vem som får överklaga domar eller beslut som det inte råder fullföljdsförbud mot. Att överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut skall ske skriftligen och ges in till den myndighet som meddelat beslutet framgår av 23 § förvaltningslagen (1986:223).

I första punkten anges det att sökanden och sakägare har rätt att överklaga. Vem som är sakägare enligt miljöbalken har behandlats i avsnitt 4.26.

Andra punkten motsvarar gällande rätt, 48 a § miljöskyddslagen (1969:387). Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Tredje punkten motsvarar gällande rätt, förordningen (1985:835) om kemiska produkter. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

I fjärde punkten anges att den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken skall ha rätt att överklaga. Detta är föranlett av att det i en lag av miljöbalkens natur, som delvis är ramlagstiftning, är omöjligt att uttömmande reglera vem som i olika situationer skall ha rätt att överklaga. Regeringen har således för avsikt att i den utsträckning det behövs i kommande förordningar som utfärdats med stöd av balken bl.a. ange vem eller vilka myndigheter som skall ha rätt att överklaga olika beslut. Regeringen anser t.ex. att Naturvårdsverket skall få överklaga bl.a. beslut som avser tillstånd till miljöfarlig verksamhet och beslut som rör frågor som avses i 7 eller 8 kap. miljöbalken. Ett annat exempel är att Riksantikvarieämbetet bör få överklaga beslut om kultureservat enligt 7 kap. 9 § miljöbalken. Det kan bli aktuellt att ge Fiskeriverket rätt att överklaga vissa beslut som berör fiskeintressen. Det görs i denna punkt ingen inskränkning i kommunmedlemmars rätt till laglighetsprövning av kommunala beslut. En sådan inskränkning måste föreskrivas någon annanstans.

I andra stycket anges för tydlighets skull - på inrådan av Lagrådet - att paragrafen inte innebär 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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafen regleras miljöorganisationers rätt att överklaga. Skälen för att ge organisationerna talerätt utvecklas i avsnitt 4.27.

För att få överklaga räcker det inte att organisationen har talerätt enligt bestämmelsen. Den måste dessutom vara parts- och processbehörig. Rekvisiten för detta återfinns i 11 kap. 2 § rättegångsbalken. För partsbehörighet krävs att organisationen är en juridisk person, dvs. att den har rättskapacitet. En ideell förening brukar anses ha rättskapacitet om föreningen har stadgar och styrelse. För processbehörighet förutsätts att det finns en behörig ställföreträdare som kan föra organisationens talan.

Att en ideell förening skall ha till ändamål att arbeta för naturskydds- eller miljöskyddsintressen skall inte tolkas så att annan verksamhet som föreningen bedriver vid sidan av miljövårdsarbetet diskvalificerar den som taleberättigad. Å andra sidan bör det inte räcka att föreningen har miljövård inskrivet som en ändamålsbestämmelse i sina stadgar. Föreningen skall dessutom visa att den har varit verksam i Sverige för att tillgodose ändamålet. Det skall vara fråga om en kontinuerlig verksamhet.

Endast personsammanslutningar har talerätt. Det är alltså inte möjligt för t.ex. en stiftelse att överklaga. Det ankommer på organisationen att visa att den uppfyller kraven för klagorätt. Exempel på sådan utredning kan vara stadgar, en verksamhetsberättelse eller någon annan dokumentation om det arbete som har bedrivits eller ett medlemsregister. Organisationen har således bevisbördan för rekvisitets uppfyllande. Beviskravet får bedömas på sedvanligt sätt.

Föreningen får överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken. Rätten att överklaga omfattar alltså inte fristående processuella beslut. Den omfattar inte heller beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Enligt tredje stycket - som tillagts på inrådan av *Lagrådet* - behöver ett beslut eller en dom inte delges miljöorganisationerna. Har beslutet eller domen vunnit laga kraft mot parterna eller sakägarna så skall den anses ha vunnit laga kraft mot organisationen.

5.1.17 17 kap. Regeringens tillåtlighetsprövning

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 därigenom 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 vattenbortledningar 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.

Denna paragraf behandlar regeringens obligatoriska prövningsplikt av vissa verksamheter. Gemensamt för dessa verksamheter är att de utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser.

Regeringen skall pröva verksamhetens tillåtlighet enligt miljöbalken. Detta har utvecklats närmare i den allmänna motiveringen i avsnitt 4.21.1 och 4.21.3. När tillåtlighetsfrågan väl är avgjord skall tillstånd till verksamheten enligt miljöbalken eller annan lagstiftning och därmed sammanhängande frågor prövas av ordinarie tillståndsmyndighet. Av 7 § framgår dock att regeringen kan bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

I paragrafen räknas upp de verksamheter som omfattas av regeringens obligatoriska prövningsplikt. Prövningsplikten omfattar nya verksamheter. Utvidgning av en pågående befintlig verksamhet har endast i undantagsfall sådan inverkan på omgivningen att en särskild regeringsprövning är nödvändig. Normalt är den prövning som sker enligt andra bestämmelser tillräcklig. En ny verksamhet är inte liktydig med en ny fabriksbyggnad. En ny kompletterande fabriksbyggnad är sålunda normalt inte att betrakta som en ny verksamhet i den mening som avses i paragrafen. Om den nya byggnaden är avsedd för en verksamhet som har en helt annan omfattning än den befintliga eller om det i den nya byggnaden skall bedrivas helt ny typ av verksamhet kan det däremot bli aktuellt med prövning. Bedömningar av detta slag måste emellertid göras från fall till fall och några generella regler kan inte ges. Om en utbyggnad innebär att de olika nivåer på verksamheten som anges i vissa av punkterna uppnås, är det fråga om en ny verksamhet av det aktuella slaget och verksamheten skall prövas av regeringen. I de fall där själva utbyggnaden är av mindre betydelse finns möjlighet för regeringen att med stöd av 2 § avstå från prövningen. Se också vad som nedan sägs i kommentaren under punkterna 18, 19 och 21.

Sådana utvidgningar av de i paragrafen uppräknade verksamheterna som inte kan betecknas som nya kan komma under regeringens prövning enligt 3 och 4 §§.

Punkt 3 innehåller bestämmelser om prövningsplikt för bl.a. tung petrokemisk produktion. Härmed avses bl.a. krackning av nafta och eten samt framställning av basplaster, polyeten, polypropen och polyvinylklorid (PVC).

Enligt punkt 4 skall prövning ske av bl.a. fabriker för framställning av baskemikalier. Som exempel kan nämnas industriella gaser, svavelsyra, natronlut och andra produkter som normalt utgör bas för en fortsatt industriell vidareförädling. Till de prövningspliktiga verksamheterna hör däremot inte fabriker för framställning av fin- eller specialkemikalier, t.ex. läkemedelssubstanser, salter av värdefulla metaller, katalysatorer, pigment och papperskemikalier.

Punkt 6 behandlar anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen. Prövningen enligt balken och kärntekniklagen avser skilda frågor. Den prövning som sker enligt kärntekniklagen är inriktad på säkerhetsfrågor varvid en samlad bedömning

av den kärntekniska verksamhetens inverkan på människors hälsa och på miljön görs. Prövningen enligt balken skall avse övergripande frågor såsom anläggningarnas lokalisering, art och omfattning samt frågor om verksamhetens effekter på markanvändning och miljö, energi, transporter m.m. Prövningen enligt de båda lagarna omfattar således helt skilda frågor. I avsnitt 4.14.1 redogörs närmare för de olika tillstånd som krävs för kärntekniska anläggningar.

Med kärnteknisk anläggning avses enligt 2 § kärntekniklagen bl.a. kärnkraftsreaktor, forskningsreaktor samt anläggningar för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av kärnämne eller kärnavfall. Enligt 5 a § kärntekniklagen får tillstånd inte meddelas för uppförande av en kärnkraftsreaktor.

Även anläggningar för brytning av uran skall enligt punkt 6 prövas av regeringen. Frågor om brytning av uran prövas även enligt minerallagen och kärntekniklagen.

Enligt punkt 7 skall förbränningsanläggningar med en tillförd effekt överstigande 200 megawatt prövas av regeringen. Prövningsplikten omfattar inte bara anläggningar som är avsedda för fossila bränslen utan även andra bränslen, t.ex. biobränsle eller avfall.

Punkt 8 behandlar större gruppstationer för vindkraft. Dessa bör prövas av regeringen på grund av sin stora påverkan på omgivningen i form av inverkan på t.ex. fågelliv och landskapsbild samt i form av buller. Med gruppstation menas en anläggning där aggregaten har gemensam anslutning till kraftledningsnätet.

Punkt 9 gäller anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normal-kubikmeter naturgas.

Punkt 10 behandlar större anläggningar för återvinning och bortskaffande av farligt avfall. Uttrycket farligt avfall avses ha samma innebörd som i förordningen (1996:971) om farligt avfall.

Punkt 12 omfattar större vattenkraftverk. För att åstadkomma enhetlighet vid angivande av effekt har den i gällande rätt använda enheten kilowatt ändrats till megawatt.

Uttrycket vattenreglering i punkt 13 finns definierat i 11 kap. 5 §. Av definitionen framgår att endast sådana regleringar omfattas som sker till förmån för andra vattenverksamheter. En flödesdämpning för att undvika översvämning är alltså inte en vattenreglering i balkens mening.

Punkt 14 avser vattenöverledningar och vattenbortledningar. Vattenöverledning finns definierat i 11 kap. 5 §. Med vattenbortledning avses i punkten dels ytvattentäkter, dels bortledning av ytvatten i annat syfte än att tillgodogöra sig vattnet.

I punkt 15 regleras grundvattentäkter. Det är givetvis svårt att ange generellt när ett grundvattenuttag kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. Sådana faktorer som grundvattenmagasinets sammanlagda volym och hur stora uttag som redan sker har betydelse. En definition av vattentäkt ges i 11 kap. 5 §.

I punkt 16 behandlas vissa vattenverksamheter i våra sex största sjöar. Företaget skall vara av betydande omfattning eller ingripande slag.

Punkt 17 behandlar byggande, ankring och förtöjning av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområ-

den. Med byggande avses såväl nybyggnad som hopmontering av hela plattformar. Inte bara produktions- och borrhplattformar omfattas, utan även t.ex. kran-, dykeri- och bostadsplattformar. Prövningen avser sådana plattformar som på grund av sin storlek bara kan byggas eller förtöjas på vissa speciella platser. Plattformarna kan behöva ligga i områden där industriell eller liknande verksamhet inte är permanent etablerad. För arbeten med plattformar på platser där det permanent bedrivs en redan etablerad verksamhet av liknande art, t.ex. stora varv, och plattformsarbetena inte skulle innebära någon större förändring av användningen av området, är det i regel inte befogat med en regeringsprövning. För sådana fall bör därför regeringen med stöd av 2 § kunna avstå från att pröva verksamheten.

Enligt punkt 17 skall regeringen även pröva ankring och förtöjning av plattformar om ankringen eller förtöjningen inte är helt tillfällig. Tillstånd krävs således inte för sådana tillfälliga uppankringar eller förtöjningar som kan bli nödvändiga exempelvis under en transport på grund av väderleksförhållandena. Inte heller skall regeringen särskilt pröva ankringar eller förtöjningar som under en kortare tidsrymd kan behövas för viss färdigutrustning eller för s.k. provtursintrimning av plattformar som har byggts på annan plats. I paragrafen anges därför att regeringens beslut inte behövs vid helt tillfällig ankring eller förtöjning.

Enligt punkt 18 skall regeringen pröva nya motorvägar, motortrafikleder samt andra nya vägar som har minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer. Som ny vägutbyggnad räknas också de fall där en befintlig väg genom att breddas eller få en ny körbana byggs ut till motorvägs- eller motortrafikledsstandard eller till fyrfältig väg i en sträcka av minst tio kilometer.

Enligt punkt 19 skall obligatorisk regeringsprövning ske av järnvägar avsedda för fjärrtrafik. Förutsättningarna är antingen att ny järnväg byggs eller att ett eller flera ytterligare spår läggs ut på en sträcka av minst fem kilometer.

Regeringen skall enligt punkt 20 tillåtlighetspröva inrättande av nya allmänna farleder. Inrättande av allmän farled regleras i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn.

Enligt punkt 21 skall regeringen pröva flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter. Självfallet gäller den obligatoriska prövningen också i de fall då en flygplats byggs ut med en ny bana som uppgår till minst 2 100 meter eller då en befintlig bana förlängs till denna längd.

Enligt 21 kap. 7 § åligger det miljödomstol att överlämna mål till regeringen för prövning av tillåtligheten. Motsvarande bestämmelse finns i 19 kap. 2 § för förvaltningsmyndighet eller kommun.

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

Bland de verksamheter som enligt 1 § är obligatoriskt prövningspliktiga finns det naturligtvis enskilda fall som inte är av den betydelsen att det är motiverat med en regeringsprövning. Regeringen har därför möjlighet att, om det finns särskilda skäl i ett visst fall, genom ett förvaltningsbeslut

medge undantag från kravet på tillåtlighetsprövning. Undantag bör kunna medges om en verksamhet kan antas få mindre omfattning eller bli av mindre ingripande beskaffenhet eller om det annars framstår som onödigt med en prövning av regeringen. Även beträffande etableringar som sker inom befintliga industriområden torde en prövning i vissa fall kunna underlåtas.

Tillåtlighetsprövning efter förbehåll

3 § Regeringen får för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning 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.

Det är inte möjligt att uttömmande ange vilka verksamheter som är av sådan beskaffenhet att de bör vara obligatoriskt prövningspliktiga. Första stycket ger därför regeringen rätt att i det enskilda fallet besluta om prövning även av andra verksamheter än de som alltid skall prövas enligt 1 §. Bortsett från att regeringens prövning sker först efter förbehåll skiljer sig inte tillåtlighetsprövningen enligt detta lagrum från den prövning som sker enligt 1 §.

Förbehåll kan ske både för en helt annan slags verksamhet än de som räknas upp i 1 § och för sådan verksamhet som räknas upp i 1 § men inte uppfyller det där ställda kravet på att verksamheten skall vara ny. Detta innebär att en utvidgning av sådana verksamheter som avses i 1 § kan komma under regeringens prövning med stöd av 3 §. I författningskommentaren till 1 § har givits exempel på situationer när en ny verksamhet kan anses föreligga alternativt när det gäller utbyggnad av befintlig verksamhet.

För att kunna bli föremål för ett beslut om förbehåll enligt första punkten skall verksamheten antas vara av betydande omfattning eller ingripande slag. Naturligtvis krävs också att verksamheten måste ha betydelse från de synpunkter som anges i 1 kap. 1 § för att ett förbehåll skall bli aktuellt. Punkten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Exempel på fall där det kan vara aktuellt för regeringen att förbehålla sig prövningen är bl.a. verksamheter som medför utsläpp av svavel och andra försurande ämnen inom särskilt föroreningskänsliga områden, anläggande av rangerbangårdar eller liknande i stadsmiljö, mineralutvinning eller täktverksamhet som orsakar betydande påverkan på omgivningen. Ett annat exempel är vattenkraftverk som inte omfattas av den obligatoriska regeringsprövningen i 1 §, men som i det särskilda fallet kan antas orsaka betydande eller ingripande påverkan på miljön. Ytterligare ett exempel är anläggande av vägar och järnvägar i särskilt känsliga eller värdefulla naturområden som t.ex. fjällområden eller skärgårdar.

I andra punkten regleras förbehåll som kan behövas med hänsyn till Sveriges anslutning till EU. För att Sverige skall kunna uppfylla EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) och art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) kan regeringen med stöd av 7 kap. 28 § förklara områden som särskilda skyddsområden eller särskilda bevarandeområden. EU:s medlemsstater är skyldiga att bereda sådana områden nödvändigt skydd samt bibehålla detta skydd. Endast under de i sistnämnda direktiv angivna förutsättningarna får skyddet försämrats på ett betydande sätt. En sådan förutsättning är att nödvändiga kompensationsåtgärder vidtas för att skydda det övergripande sammanhanget i Natura 2000, som är ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden. I vissa fall skall kommissionens åsikt i frågan inhämtas.

På grund av dessa speciella förhållanden stadgas i andra punkten att regeringen kan förbehålla sig att pröva tillåtligheten av verksamheter som ligger utanför dessa områden men som kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom de områden som förklarats som särskilda skyddsområden eller särskilda bevarandeområden.

Enligt tredje punkten får förbehåll göras beträffande vattenkraftverk samt vattenanläggningar och vattenöverledningar för kraftändamål i de älvsträckor som är skyddade i 4 kap. 6 § tredje stycket och som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan och därför får komma till stånd.

Enligt andra stycket gäller rätten till förbehåll enligt första stycket andra punkten enbart sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. Förbehåll enligt första och tredje punkten förutsätter däremot inte att verksamheten är tillståndspliktig enligt miljöbalken.

Lagrådet har tagit upp frågan hur paragrafen så vitt den avser verksamhet som inte är tillståndspliktig förhåller sig till 9 kap. 6 § andra stycket. Som Lagrådet konstaterar kan en tillsynsmyndighet som i enlighet med sistnämnda lagrum förelägger en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd samtidigt anmäla frågan för regeringen om verksamheten är av det slag att regeringen bör pröva dess tillåtlighet.

Däremot kan noteras, som också Lagrådet framhåller, att regeringen inte i ett förvaltningsbeslut kan föreskriva att det skall ankomma på miljödomstol att pröva en fråga om tillstånd beträffande en tillståndsfri verksamhet.

Tredje stycket innehåller en föreskrift om regeringens skyldighet att underrätta en tillståndsmyndighet om förbehållet.

Enligt 21 kap. 7 § åligger det miljödomstol att överlämna mål till regeringen för prövning av tillåtligheten. Motsvarande bestämmelse finns i 19 kap. 2 § för förvaltningmyndighet eller kommun.

Om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt balken och något annat inte stadgas kan regeringen i det enskilda fallet besluta om var tillåtlighetsärendet skall beredas. Det kan vara vid en myndighet som normalt är prövningsmyndighet för liknande verksamheter. Då skall beredningsmyndigheten efter remiss och annan beredning överlämna ärendet med eget yttrande till regeringen för fortsatt handläggning och prövning. Regeringen kan också bestämma att bereda frågan själv.

4 § I samband med prövningen av en verksamhet enligt 1 eller 3 § får regeringen förbehålla sig prövningen 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.

Bestämmelsen avser att underlätta prövningen av verksamheter som konkurrerar om samma naturresurs. Motsvarande bestämmelse finns i dag i vattenlagen, men regeln saknar motsvarighet i naturresurslagen. Eftersom konkurrenssituationer sällan uppstår angående andra naturresurser än vatten torde regeln ha sin praktiska betydelse främst beträffande vattenverksamhet. Exempelvis kan en verksamhet som gäller ett enskilt uttag av vatten för bevattning av jordbruksmark eller för industriförsörjning konkurrera med en verksamhet som avser den allmänna vattenförsörjningen.

Underrättelse

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

Genom paragrafen regleras frågan om hur regeringen får kännedom om verksamheter som det kan vara aktuellt för regeringen att förbehålla sig prövningen av enligt 3 §. Om en myndighet eller kommun får kännedom om en sådan verksamhet är den skyldig att underrätta regeringen om verksamheten. Underrättelseskyldigheten gäller bara verksamheter som faller inom myndighetens eller kommunens verksamhetsområde. Självfallet inträder underrättelseskyldigheten enbart om någon i sin tjänsteutövning får kännedom om verksamheten och inte om en tjänsteman som privatperson exempelvis läser om verksamheten i en tidning. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Bestämmelsen är inte begränsad till verksamheter som regleras genom miljöbalken utan omfattar exempelvis även sådana trafikanläggningar som inte avses i 1 §.

Paragrafen reglerar vilka som är skyldiga att underrätta regeringen. Det finns självfallet inget hinder att även andra, t.ex. miljöorganisationer och privatpersoner, gör anmälan till regeringen om ifrågavarande verksamheter.

Kommunfullmäktiges tillstyrkan

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.

I paragrafen behandlas den s.k. kommunala vetorätten. Enligt första stycket är regeringen förhindrad att tillåta vissa verksamheter om inte den kommun inom vars område etableringen skall ske har tillstyrkt detta.

Av andra stycket framgår att samma förutsättning vad gäller kommunens tillstyrkan gäller vid regeringens tillåtlighetsprövning efter förbehåll.

I paragrafens tredje stycke har det kommunala vetot försetts med en s.k. ventil när det gäller vissa verksamheter. Regeringen får enligt bestämmelsen i vissa undantagsfall tillåta en verksamhet utan att kommunfullmäktige har tillstyrkt detta. Bestämmelsen gäller verksamheter som är av sådan nationell betydelse att det är synnerligen angeläget att de kan lokaliseras till någon plats. För att verksamheten skall få tillåtas utan att kommunen har lämnat sin tillstyrkan krävs dessutom att ingen annan lämpligare plats för verksamheten står att finna. Härmed avses inte bara platsens lämplighet från tekniska och ekonomiska utgångspunkter. Hänsyn måste också tas till den inställning som har redovisats av de kommuner som kan komma ifråga. En plats inom en kommun som tillstyrker lokaliseringen kan sålunda vara lämpligare än en plats inom en kommun som motsätter sig en etablering, även om en lokalisering till den senare kommunen skulle medföra mindre ingrepp i miljön, lägre kostnader etc. Av det sagda framgår att möjligheten för regeringen att lämna tillstånd mot kommunens vilja måste användas ytterst restriktivt.

Det är att märka att p 12-16 och 18-21, dvs. vattenverksamhet och trafikanläggningar, inte berörs av kommunens veto enligt nu ifrågavarande paragraf.

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.

Regeringen kan ibland vid sin tillåtlighetsprövning komma till resultatet att verksamheten endast kan tillåtas om särskilda villkor meddelas. Regeringen kan med stöd av paragrafen besluta om sådana villkor för att tillgodose allmänna intressen, bl.a. närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Regeringen kan t.ex. ålägga en sökande att betala penningbelopp eller vidta åtgärder för att tillgodose allmänna intressen som annars inte skulle kunna kompenseras, eller vidta åtgärder av skadeförebyggande karaktär. Regeringen kan exempelvis föreskriva att sökanden skall betala ett visst belopp att användas till främjande av turistnäringen i berörd kommunen eller fritidsfisket i området. Regeringen kan också föreskriva sökanden att bekosta en förstärkning av det allmänna vägnätet kring en anläggning som ger upphov till omfattande transporter eller att delta i kostnader för oljeskyddsberedskap m.m. Regeringen kan även förordna om exempelvis naturvetenskapliga eller andra undersökningar eller inventeringar som har samband med projektet, på sökandens bekostnad. Ofta anges den tidpunkt då byggnads- och anläggningsåtgärder senast skall ha vidtagits. Regeringen kan vidare bestämma ett "tak" eller ett "golv" för de villkor som senare skall meddelas i tillståndet av andra prövningsmyndigheter.

5.1.18 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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafen räknas de beslut upp som skall överprövas av regeringen. Besluten rör frågor som lämpligen inte bör överprövas av förvaltningssmyndighet eller domstol. Med stöd av andra punkten kan även beslut om meddelande, ändring eller upphävande av föreskrifter för där nämnda områden överklagas.

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

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I enlighet med vad Lagrådet anfört skall ansökan om tillstånd som regeringen skall pröva tillåtligheten av göras hos behörig myndighet och inte hos regeringen. Det ankommer sedan på myndigheten att underställa regeringen frågan, jfr 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 §.

5.1.19 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.

I paragrafen anges det att myndigheterna och kommunerna prövar ärenden efter vad som är föreskrivet i balken, eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Det finns i miljöbalken alltså inte någon samlande paragraf som anger vilka beslut myndigheterna kan fatta. En sådan bestämmelse skulle bli alltför omfattande. Istället anges vilken myndighet som beslutar i anslutning till den materiella bestämmelse som är aktuell.

I de fall som kommun prövar frågor som rör områdesskydd bör besluten i likhet med vad som gäller i dag kunna överprövas av länsstyrelse oavsett om de fattats av kommunfullmäktige eller kommunal nämnd. Att regeringen efter överklagande prövar länsstyrelsens beslut i dessa fall framgår av 18 kap. 1 §.

Kommunala nämnders beslut skall normalt överprövas av länsstyrelse innan överklagande får ske till regional miljödomstol enligt 20 kap. 2 § andra stycket.

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 §.

Paragrafen innehåller i första stycket bestämmelser om när förvaltningsmyndighet eller kommun skall överlämna ärenden till regeringen för prövning av tillåtligheten. Det yttrande som myndigheten eller kommunen skall avge kommer i stället för beslutet. Detta innebär att myndigheten eller kommunen skall ta fram den utredning som behövs för att myndigheten eller kommunen själv skulle ha kunnat avgöra ärendet samt därefter överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. För miljödomstolen finns en motsvarande bestämmelse i 21 kap 7 §. Efter det att regeringen prövat tillåtligheten skall förvaltningsmyndigheten eller kommunen pröva de frågor som återstår, bl.a. vilka ytterligare villkor som skall gälla för verksamheten.

Andra stycket innehåller en erinran om att regeringen skall underrättas om ärenden som regeringen kan vilja förbehålla sig prövningen av.

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.

Paragrafen har utformats i enligt *Lagrådets* förslag.

Paragrafen hänvisar till reglerna om gemensam handläggning i 21 kap. 3§. Paragrafen gör det bl.a. möjligt för länsstyrelsen att på eget initiativ ta till sig ett ärende hos en kommun om ärendet bör handläggas tillsammans med ett ärende som handläggs av länsstyrelsen. Kommunen är på begäran skyldig att lämna över ärendet till länsstyrelsen.

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).*

I paragrafen ges bestämmelser om förfarandet vid länsstyrelse och kommun i ärenden om miljöfarlig verksamhet. Bestämmelserna är inte lika långtgående som de som gäller för ansökningsmål. T.ex. behöver sammanträden inte hållas i samma utsträckning, jfr. 22 kap. 16 §. Kungörelsen kan ha ett enklare innehåll, jfr. 22 kap. 3 §. Som framgår av 6 kap. 8 § skall uppgift om miljökonsekvensbeskrivningen alltid tas med i kungörelsen.

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

I paragrafen hänvisas till de ytterligare processuella regler som bör tillämpas vid länsstyrelsernas och kommunernas prövning av miljöfarlig verksamhet.

5.1.20 20 kap. Domstolar

Domstolarna

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

Miljööverdomstol är Svea hovrätt.

Som sista domstol dömer Högsta domstolen.

I paragrafen anges hur prövningssystemet i den del det avser domstolar skall se ut. Det har överlämnats till regeringen att bestämma var miljödomstolarna skall vara lokaliserade i landet. Dessa skall vara regionala miljödomstolar som täcker hela landet.

Paragrafens andra stycke innehåller en bestämmelse om att Miljööverdomstolen knyts till Svea hovrätt.

Lagrådet har utvecklat frågan om en miljödomstol skall anses vara särskild domstol i den mening som avses i rättegångsbalkens forumbestämmelser (10 kap. 17 § första stycket 1 och 19 §) eller om miljödomstolarna, på samma sätt som exempelvis sjörättsdomstolarna och Stockholms tingsrätt vid avgörande av patentmål, utgör allmänna domstolar i särskild sammansättning.

Enligt *Lagrådet* var motsvarande fråga när det gäller fastighetsdomstolarna föremål för en omfattande rättsvetenskaplig diskussion och skilda uppfattningar i rättspraxis intill dess frågan avgjordes av Högsta domstolen i plenum (NJA 1979 s. 107), varvid fastighetsdomstol befanns

vara att anse som särskild domstol. Det torde inte föreligga någon tvekan om att detsamma gäller för vattendomstolarna även sedan dessa upphört som organisatoriskt fristående enheter. De skäl som talar för att fastighetsdomstolar och vattendomstolar skall anses som särskilda domstolar gör sig uppenbarligen gällande även med avseende på miljödomstolarna. Dessa måste således bli att betrakta som särskilda domstolar, vilket bl.a. innebär att en talan som borde ha väckts vid miljödomstol men som väckts vid tingsrätt skall avvisas utan foruminvändning - i vart fall om inte tingsrätten tillika är miljödomstol - och att högre rätt har att själv-
mant beakta forumfrågan.

Miljööverdomstolen avses bli slutinstans i de mål som i första instans har prövats av kommun eller förvaltningsmyndighet och skall därvid tillämpa förvaltningsprocesslagen. Det måste likväl enligt Lagrådet anses uppenbart att Miljööverdomstolen aldrig kan betraktas som förvaltningsdomstol. Fråga om resning i ett mål eller ärende som avgjorts av Miljööverdomstolen ankommer således alltid på Högsta domstolen.

Regeringen delar Lagrådets uppfattning i dessa frågor.

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 fastighetsbildningsmyndighet,

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 försiktighetsmåt 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.

I paragrafens första stycke anges de måltyper som miljödomstolen skall pröva som första instans. Vid miljödomstolen som första instans kommer således att prövas mål som i dag motsvaras av mål om miljöfarlig verk-

samhet (A-listan), vattenmål, olika typer av ersättningsmål, mål om förbudstalan och mål om utdömande av vite. Paragrafens femte punkt har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt paragrafens andra stycke kommer flertalet av de beslut som myndigheter fattar med stöd av balken, eller föreskrifter meddelade med stöd av balken, att kunna överklagas till en miljödomstol.

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.

Paragrafens första stycke har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Det har dock lagts till en hänvisning till ärendelagen.

I de mål där miljödomstol är första instans skall enligt första och andra stycket rättegångsbalkens tvistemålsregler komplettera miljöbalkens processuella bestämmelser utom i mål om utdömande av vite där reglerna om åtal för brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet tillämpas. Eftersom prövningen enligt miljöbalken kan avse frågor av såväl dispositiv som indispositiv natur kan rättegångsbalkens regler i båda dessa avseenden bli tillämpliga. Mål om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet (ansökningsmål) som skall prövas av miljödomstol i första instans har dock erhållit en omfattande reglering i miljöbalken (21—22 kap.). Det är således främst i mål som rör frågor om skadestånd eller andra enskilda anspråk som rättegångsbalken tillämpas. Vid handläggningen av ärenden tillämpas ärendelagen. Exempel på ärenden som i dag handläggs av vattendomstol är ärenden om ersättning ur bygdemedel, se förordning (1983:945) om avgifter enligt vattenlagen (1983:291), m.m. Som har konstaterats vid 1 § i detta kapitel ankommer det alltid på Högsta domstolen att pröva frågor om resning i mål som har avgjorts av Miljööverdomstolen. Med *Lagrådets* förtydligande av förevarande paragrafs första stycke blir det klart att Högsta domstolen vid prövning av en sådan resningsfråga har att tillämpa de för tvistemål gällande reglerna i rättegångsbalken oberoende av om Miljööverdomstolen för sin del har tillämpat förvaltningsprocesslagen i målet. Detsamma gäller vid klagan över domvilla. Till följd av hänvisningen till tvistemålsreglerna i första stycket kommer även 58 kap. 4 § första stycket, 10 a § första stycket och 13 § samt 59 kap. 2 § första stycket och 5 § första stycket rättegångsbalken att bli tillämpliga på extraordinära rättsmedel, vilket innebär att det,

om annat inte har föreskrivits, ankommer på Miljööverdomstolen att pröva frågor om resning och domvilla, om domen eller beslutet har meddelats av förvaltningsmyndighet eller miljödomstol, samt frågor om återställande av försutten tid för fullföljd av talan i miljödomstol eller Miljööverdomstolen. I samtliga dessa fall gäller vidare att rättegångsbalkens regler för tvistemål skall tillämpas oberoende av om målets handläggning, vid överklagande i ordinär ordning, skulle ha följt reglerna i förvaltningsprocesslagen

Andra stycket har lagts till efter synpunkter i remissyttrandena. Skälet är att tingsrätterna i övriga fall då vite döms ut tillämpar dessa brottmålsreglerna.

I de mål som har prövats av förvaltningsmyndigheter och kommunala nämnder skall miljödomstolen enligt tredje stycket tillämpa det något friare och enklare förfarandet i förvaltningsprocesslagen, om inte särskild reglering skett i miljöbalken eller annan författning. Den särskilda reglering som behövs för dessa måls del är inte alls så omfattande som för ansökningsmålens del. Det är i huvudsak för länsstyrelsens prövning av ärenden om miljöfarlig verksamhet som särskilda bestämmelser behövs (19 kap.). I styckets sista mening anges att förvaltningsprocesslagens bestämmelse om obligatorisk tvåpartsprocess inte skall gälla när en ideell förening överklagar. När sådana föreningar överklagar blir den enskilde vars åtgärder ifrågasätts den ideella föreningens motpart.

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.

I paragrafen anges miljödomstolens sammansättning.

De två sakkunniga ledamöterna, som inte är fast knutna till miljödomstolen, skall beroende på målets karaktär ha sakkunskap och erfarenhet från olika verksamhetsfält. Detta utvecklas i avsnitt 4.22.

Kravet på erfarenhet av miljöfrågor i andra stycket inkluderar vattenfrågor.

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 ordför-

anden 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 §.

Paragrafens första stycke första mening innehåller regler om när miljödomstol som första instans är domför med ordföranden och ett miljöråd. Ordföranden och ett miljöråd får således avskriva eller avvisa mål om handläggningen inte sker vid huvudförhandling. Rättegångsbalkens bestämmelser om huvudförhandling i förenklad form, dvs. när rätten finner det tillräckligt med en domare och parterna samtyckt till det samt när målet är av enkel beskaffenhet är tillämpliga. Dock skall alltid ett miljöråd delta. Till skillnad från vad som gäller enligt rättegångsbalken är det enligt miljöbalkens regler dock tillåtet med starkare sammansättning vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling och i förenklad form. Att tredsakdom inte får meddelas framgår av 22 kap. 11 § fjärde stycket och 22 kap. 16 § femte stycket.

I paragrafens första styckes tredje mening anges det att sammansättningen är densamma då mål avgörs på handlingarna som då mål avgörs efter huvudförhandling. Bestämmelsen är nödvändig eftersom mål under vissa förutsättningar som anges i 22 kap. 16 § kan avgöras på handlingarna.

I mål som avgörs efter överklagande av förvaltningsmyndigheters och kommunala nämnders beslut gäller att miljödomstolen normalt skall bestå av ordföranden och ett miljöråd. Vid avgörande av tillståndsfråga skall dock domstolen 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.

På samma sätt som gäller för fastighetsdomstolarna och vattendomstolarna i dag är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som utser ordförande, utnämner eller anställer miljöråd samt förordnar sakkunniga ledamöter i miljödomstol.

För tjänstgöring i miljödomstol bör särskild vikt läggas vid att lagfarna domare, miljöråd och de sakkunniga har gedigna kunskaper inom miljörettens område.

7 § Regeringen bestämmer miljödomstolarnas domsområden.

I paragrafen bemyndigas regeringen att bestämma 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den inbördes behörigheten mellan miljödomstolarna. Andra stycket har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

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.

Paragrafens första stycke innebär att i de fall ärendet prövats av två förvaltningsmyndigheter skall den miljödomstol vara behörig inom vars område det första beslutet har meddelats. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, se prop. 1993/94:133 s. 55. Ett exempel som kan belysa det sagda är att Länsstyrelsen i Kronobergs län prövar ett ärende som sedan överprövas av Naturvårdsverket. Avgörande för vilken miljödomstol som har att pröva ärendet är då vilken domstol som har Kronobergs län inom domsområdet. Eftersom de flesta centrala ämbetsverk ligger i Stockholmsområdet skulle annars en centralisering ske till den miljödomstol som har Stockholm inom domsområdet.

Regeringen skall enligt 7 § bestämma miljödomstolarnas domsområden. Det är sannolikt inte möjligt att bestämma domsområdena så att exakt överensstämmelse mellan domsområdenas indelning för vattenverksamheter och länsgränserna kommer att råda. Bl.a. därför behövs den regel som anges i andra stycket denna paragraf.

I paragrafens tredje stycke anges det att miljödomstolarnas inbördes behörighet inte får prövas i högre rätt utom i fall som avses i 10 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken. Högsta domstolen kan således på ansökan av part hänvisa målet till behörig miljödomstol under förutsättning att flera domstolar genom lagakraftvunna beslut har förklarats obehöriga.

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.

Paragrafen innehåller en från rättegångsbalken avvikande regel i fråga om i vilken ordning omröstning skall ske. Regeln överensstämmer med vad som i dag gäller för fastighetsmål och vattenmål. Vid lika röstetal skall ordförandens mening gälla utom i mål om utdömande av viten.

Miljööverdomstolen

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

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 miljøråd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna ledamöterna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Miljööverdomstolens sammansättning.

I paragrafens andra stycke anges vad som gäller om Miljööverdomstolens domförhet. I enlighet med vad regeringen föreslår i prop. 1996/97:133 kan en påbörjad huvudförhandling fortsätta även om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder sedan förhandlingen har påbörjats.

I tredje stycket som utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag anges den sammansättning som Miljööverdomstolen skall ha vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd.

För tjänstgöring i Miljööverdomstolen bör särskild vikt läggas vid att lagfarna domare och miljøråd har gedigna kunskaper inom miljörättens område.

5.1.21 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 bestämmel-

ser 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.

I paragrafens första stycke räknas upp de mål som är att anse som ansökningsmål. Det handlar om mål som prövas av miljödomstolen som första instans. Avgörande för om ett mål är att anse som ansökningsmål eller inte är om domstolens avgörande skall ha rättskraft även mot tredje man. Det är då inte fråga om någon egentlig tvist mellan parter utan ansökan och dess konsekvenser drabbar en mera obestämd krets av personer. Enligt 24 kap. 1 § skall dock tillstånd som länsstyrelse eller kommun meddelat med stöd av 9 kap. 8 § också ha rättskraft mot tredje man. Paragrafen har en motsvarighet i 13 kap. 13 § vattenlagen.

Mål om miljöfarlig verksamhet på den s.k. A-listan är enligt första punkten ansökningsmål.

Ansökningsmål är enligt andra punkten bl.a. mål om tillstånd till markavvattning som inte skall prövas av länsstyrelsen. Med detta avses mål som kommit under miljödomstolens prövning efter antingen överlämnande från länsstyrelsen enligt 7 kap. 19 § förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet eller anmälan av fastighetsbildningsmyndighet enligt 7 kap. 20 § samma lag. Såvitt avser de överlämnade målen skall vissa bestämmelser i balken om handläggningen av ansökningsmål inte tillämpas. Detta gäller sådana bestämmelser som reglerar förfarandets inledningsskede och som ersätts av motsvarande bestämmelser för länsstyrelsen. Fjärde punkten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt paragrafens andra stycke är det i angivna fall möjligt att tillämpa det enklare förfarandet i stämningssmål. Rättskraften blir då begränsad till att omfatta de berörda sakägarna varför sökandens medgivande krävs.

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.*

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Huvudregeln är att talan i mål som inte är ansökningsmål skall väckas genom ansökan om stämning. I fråga om vissa stämningsmål som avser vattenverksamhet, finns föreskrifter i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Övriga stämningsmål - det gäller främst miljöskademål och brottmål - skall handläggas enligt rättegångsbalken.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen gör det möjligt att handlägga mål och ärenden som rent faktiskt hör ihop i ett sammanhang. Är samma rättegångsform tillämplig gäller 14 kap. 1—7 §§ rättegångsbalken. Enligt första stycket kan även mål som miljödomstolen skall pröva som andra instans sammanläggas med ett mål som domstolen skall pröva i första instans.

Tillstånd till exempelvis ett vattenverksamhet och en miljöfarlig verksamhet skall således kunna handläggas i en rättegång. Ett exempel som kan anföras är att en sökande ur en å tar en stor mängd vatten och sedan släpper ut förorenat fabrikationsvatten i samma å. Uttaget av vatten är att bedöma som en vattenverksamhet och utsläppet som en miljöfarlig verksamhet. I dag krävs det därför två beslut. Ett enligt vattenlagen och ett enligt miljöskyddslagen. I framtiden kan prövning i en rättegång ske i miljödomstolen. Detta även om den miljöfarliga verksamheten skulle kunna ha prövats av länsstyrelsen i första instans. Ett annat exempel är prövningen av Öresundsbron. Den har prövats av såväl Koncessionsnämnden för miljöskydd som av vattendomstolen (i tillåtlighetsfrågan av regeringen). Sådana slags ärenden kan med stöd av denna paragraf prövas i ett sammanhang av en regional miljödomstol, sedan tillåtlighetsfrågan prövats av regeringen. Ytterligare ett exempel är att ersättning för skador i samband med tillträde som prövas enligt 28 kap. kan handläggas i en rättegång tillsammans med tillstånd om verksamhet i vatten eller miljöfarlig verksamhet. Att förena mål förutsätter att fördelarna överväger nackdelarna med gemensam handläggning. Vid bedömningen skall naturligtvis även parternas intressen beaktas.

Paragrafens andra stycke gör det möjligt för domstolen att på eget initiativ ta till sig ett ärende hos en länsstyrelse eller en kommun om ärendet

bör handläggas tillsammans med ett mål eller ärende som handläggs av domstolen. Den lägre instansen är skyldig att på begäran överlämna ärendet till domstolen.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. En talan om förbud eller försiktighetsmått kan inte riktas mot någon som har tillstånd, se 32 kap. 12 §. En talan om tillstånd till verksamheten måste därför prövas före eller senast i samband med en talan om förbud eller försiktighetsmått. Miljödomstolen kan således allt efter omständigheterna vilandeförklara förbudstalan, se 32 kap. 5 § rättegångsbalken, eller förordna att den skall handläggas gemensamt med tillståndsfrågan, jfr. 3 § detta kapitel.

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.

Enligt paragrafen finns det möjlighet för miljödomstolen att inhibera tillsynsmyndigheters beslut av i paragrafen angivet slag om verksamhetsutövaren söker tillstånd och ställer säkerhet.

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.

Paragrafen innehåller i punkterna 2-4 bestämmelser som avviker från motsvarande paragraf i rättegångsbalken (10 kap. 19 §). Paragrafen har en motsvarighet i 13 kap. 18 § vattenlagen.

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.

Paragrafen innehåller i första stycket bestämmelser om när domstolen skall överlämna mål till regeringen för prövning av tillåtligheten. Domstolen skall istället för att meddela dom avge ett eget yttrande till regeringen. Yttrandet, som skall avges efter huvudförhandling, kommer i detta skede istället för domen och skall därför avse samtliga de omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan. Efter det att regeringen prövat tillåtligheten skall domstolen pröva de frågor som återstår, bl.a. vilka ytterligare villkor som skall gälla för verksamheten.

Paragrafens andra stycke har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Det är endast mål där miljöintresset står mot annat allmänt intresse som skall överlämnas. Utgångspunkten bör vara att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Här har både miljödomstolen och Naturvårdsverket en grannlaga och viktig uppgift. Ett exempel är att miljöskyddskrav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter. Ett annat exempel kan vara frågan om strandskyddsdispens inom ett område som har riksintresse. Detta är endast exempel och det kan naturligtvis uppkomma även andra frågor som lämpligen bör prövas av regeringen. Frågor som rör försvaret är allmänt av denna natur. De skall därför alltid överlämnas till regeringens avgörande. I dessa fall avgörs ärendena av regeringen och de skall inte till någon del prövas av miljödomstolen. Yttrandet skall på motsvarande sätt som angetts för tillåtlighetsfrågan omfatta alla de omständigheter som är av betydelse för frågan om tillstånd skall lämnas.

5.1.22 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en ansökan i ansökningsmål skall innehålla.

I första stycket första punkten anges det att verksamheten skall beskrivas så att dess beskaffenhet och omfattning kan bedömas.

Enligt första stycket andra punkten skall det i ansökan dessutom ingå en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. Det framgår av 6 kap. 3 § vad syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är och av 7 § vad en sådan skall innehålla.

Vid betydande miljöpåverkan skall ett utökat samråd ske med berörda myndigheter, kommuner, organisationer och allmänhet (6 kap. 5 §). Sökanden skall i ansökan redogöra för samrådet, både vad som framkommit vid det tidigare samrådet enligt 6 kap. 4 § och vid det utökade samrådet enligt 6 kap. 5 §. Det är sökanden och ingen annan som har det fulla ansvaret för vad miljökonsekvensbeskrivningen innehåller. Är något oriktigt eller har något utelämnats har sökanden att ta konsekvenserna av detta. En konsekvens kan bli straffpåföljd enligt 29 kap. 5 §. En annan är att ansökan avslås.

I första stycket tredje punkten anges det att ansökan skall innehålla de uppgifter som behövs för att en miljödomstol skall kunna bedöma och i målet pröva om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. kommer att iakttas av sökanden. Detta betyder bl.a. att uppgifter skall lämnas om energi, råvaror och andra ämnen som skall användas för att det skall bli möjligt att bedöma att hushållning med energi och råvaror iakttas. Kretsloppsprincipen skall också iakttas. Det skall således lämnas uppgifter om insatser av kemikalier, om återvinning och återanvändning samt avfallshantering och att produktvalsprincipen har uppfyllts.

Enligt första stycket fjärde och femte punkterna räcker det inte med uppgifter utan sökanden skall också komma med förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått samt till hur kontrollen av verksamheten skall ske.

Tilläggen för vattenverksamhet i andra och tredje styckena överensstämmer med gällande rätt. Uppgifterna enligt andra och tredje styckena

behövs för skaderegleringen som normalt skall ske i samband med tillståndet till en vattenverksamhet.

Prop. 1997/98:45

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolens möjlighet att få tillstånd behövliga kompletteringar av ansökan eller att vid väsentlig brist i densamma avvisa den. Beträffande miljökonsekvensbeskrivningen har detta kommenterats under 6 kap. 9 §.

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 ansökningshandlingarna eller som på annat sätt är känd för domstolen.

Om ansökan berör fast egendom som är samfällad 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.

I paragrafen anges att en kungörelse skall utfärdas om den ansökta verksamheten. Miljökonsekvensbeskrivningen är en del av ansökan och uppgift om den skall tas med, vilket framgår av 6 kap. 8 §. Kungörelse är obligatorisk om inte målet skall handläggas som stämningssmål enligt 21 kap. 1 § andra stycket. I paragrafen anges dessutom vad paragrafen skall innehålla.

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 in-

tresse 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 hälsoskyddsområdet samt till länsstyrelsen och andra statliga myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om till vilka myndigheter och kommuner som kungörelsen och ansökningshandlingarna skall sändas till. Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och kommun kan inta ställning av part i målet, se 6 §. Vilka övriga myndigheter som ansökan skall sändas till får bedömas från fall till fall.

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.

För att säkerställa att de i paragrafen uppräknade subjekten får del av kungörelsen föreskrivs att denna skall delges med dem.

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 §.

I första och andra stycket finns bestämmelser om vem som företräder allmänna intressen och således intar partsställning beträffande sådana intressen. I rätten att föra talan i målet innefattas givetvis rätt att överklaga miljödomstolens domar och beslut. Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelserna och kommunerna är företrädare för miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun företräder enligt andra stycket

allmänna intressen inom kommunen. Här bör erinras om att myndigheternas agerande är föranlett av en ansökan om prövning och därmed också får anses som ett led i prövningssystemet enligt miljöbalken.

När det gäller vem som bör agera i olika frågor bör vägledande kunna vara att Kammarkollegiets kompetens i vattenfrågor bör utnyttjas. Naturvårdsverket bör ha en aktiv och central roll och framöver agera i principiellt viktiga frågor eller frågor som är av omfattande natur eller rör t.ex. en hel näringsgren, allt i syfte att uppnå att verksamheten bedrivs i enlighet med miljöbalkens hänsynsregler och övriga regler för att bidra till uppfyllelse av miljöbalkens mål. Myndigheternas roller utvecklas i avsnitt 4.22.2.

Tredje stycket handlar om Fiskeristyrelsens medverkan. Styrelsen är inte part.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fastighetsägares uppgiftsskyldighet och överensstämmer med gällande rätt i vattenmål, 13 kap. 26 § vattenlagen. Giltigt skäl att slippa uppgiftsskyldigheten kan vara att fastighetsägaren, utan egen skuld, saknar vetskap om någon rättighetshavare. Någon skadeståndsskyldighet kan inte heller komma i fråga om rättighetsinnehavaren vet om ansökningen. Rättighetsinnehavaren kan ju då bevaka sin rätt.

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.

Tidigare inte kända sakägare skall ges tillfälle att yttra sig, förutsatt att handläggningen av målet inte uppehålls.

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 vinns 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.

Paragrafen har en motsvarighet i 13 kap. 28 § vattenlagen.

Paragrafens första stycke innebär att om fler än en har äganderättsanspråk på en fastighet så blir besittningen avgörande för vem som har rätt att företräda fastigheten i målet.

Innebörden av andra stycket är att överenskommelser och processhandlingar som är bindande för ägaren när de ingås eller vidtas binder även ny ägare.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om synpunkter på ansökan.

Regeringen anser i likhet med Koncessionsnämnden för miljöskydd att någon kortaste tid för när skriften skall ges in inte bör anges i paragrafen. Domstolen bör anförtros uppgiften att bestämma tiden.

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 tredskodom inte meddelas. Parterna får åberopa skrifter som de har gett in. En redogörelse bör lämnas för skrifternas innehåll.

Paragrafens första stycke innebär att miljödomstolen är friare i valet mellan skriftlig eller muntlig förberedelse än den skulle ha varit om rättegångsbalken hade tillämpats i detta avseende.

Enligt andra stycket skall miljödomstolen bedriva en aktiv materiell processledning. Detta hänger samman med att domstolen har full utredningsskyldighet.

Miljödomstolen bestämmer också enligt tredje stycket vad den muntliga förberedelsen skall avse och vilka parter som skall inställa sig vid denna. Detta kan spara tid och pengar genom att domstolen kan behandla delar av målet som angår endast någon eller några av sakägarna för sig. Domstolen slipper t.ex. att kalla samtliga sakägare till en förhandling som endast angår ersättningen till någon eller några av sakägarna.

Enligt fjärde stycket får tredskodom inte meddelas. I dispositiva frågor i övrigt är dock rättegångsbalken tillämplig på förberedelsen. Detta innebär bl.a. att medgivande binder part och att förlikningar kan ingås.

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 dom-

stolen på ett lämpligt sätt underrätta parterna om tiden för undersökningen.

Paragrafen har en motsvarighet i 13 kap. 32 § vattenlagen och 14 § fjärde stycket miljöskyddslagen.

I förhållande till rättegångsbalkens regler om sakkunnig behövs det i mål med miljöanknytning utökade möjligheter att anlita sakkunniga. Det finns exempelvis ofta behov av detta i fiskefrågor. Paragrafen kompletterar således rättegångsbalkens bestämmelser i 40 kap. om sakkunnig.

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.

Paragrafen har en motsvarighet i 13 kap. 33 § vattenlagen och i 14 § tredje stycket miljöskyddslagen.

Paragrafen innebär att någon eller några av domstolens ledamöter kan få i uppgift att göra undersökning på platsen. Det kan ibland vara av värde att t.ex. miljørådet får göra undersökningar på platsen för att bättre kunna bedöma de tekniska frågorna. Paragrafen möjliggör detta.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om provisoriska skadeförebyggande åtgärder. Bestämmelserna behövs eftersom det kan brådska med sådana åtgärder.

Genom paragrafen bereds en sökande t.ex. möjlighet att vidta provisoriska skyddsåtgärder på annans mark innan frågan om sådana är i sin helhet klart för avgörande.

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.

Om det tillkommer fastigheter som inte angivits i kungörelsen skall miljödostolen antingen utfärda ny kungörelse beträffande dessa fastigheter eller delge de nya sakägarna kallelse till huvudförhandling i målet.

16 § När målet är klart för huvudförhandling skall miljödostolen 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 miljödostolen förelägga vite. Föreläggandet skall delges.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om huvudförhandling.

Andra stycket gör det möjligt att avgöra mål på handlingarna. Detta kan bli aktuellt t.ex i mål och ärenden om omprövning av villkor för tillstånd. Om målet eller ärendet kan komma att avgöras på handlingarna skall detta anges i kungörelsen. Sakägare bör få denna upplysning för att de inte skall göra rättsförluster genom att tro att de kommer att få chansen att framföra sina synpunkter vid kommande förhandling.

Enligt femte stycket hindrar inte parts utevaro att målet avgörs efter huvudförhandling. Tredskodom får dock inte meddelas. Detta innebär att rätten får pröva målet på föreliggande utredning trots partens utevaro. Rätten får alltså inte meddela dom mot part endast på den grunden att parten uteblivit.

17 § Om miljödostolen 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.

Paragrafen innebär att enklare ansökningsmål kan avgöras utan förberedelse. Hela handläggningen sker istället vid huvudförhandlingen i målet. Det finns en del enklare mål som lämpligen kan avgöras på detta sätt, t.ex. mål om broar över vattendrag och bevattningsuttag. Att huvudförhandling inte alltid behöver hållas framgår av 16 § andra stycket.

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

Paragrafen innebär till skillnad från rättegångsbalken att det normala är att syn skall hållas. Detta är föranlett av att syn på platsen för verksam-

heten ofta kan ge nyttiga upplysningar om den tilltänkta verksamheten. Vid t.ex. byggande i vatten är det svårt att få en fullständig bild av den tilltänkta verksamheten utan syn.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när yrkanden om ersättning till följd av vattenverksamhet och synpunkter på sakkunnigutlåtande senast skall vara framställda.

Huvudförhandlingen bör som regel vara avgörande för när yrkanden och synpunkter senast skall vara framställda. Framställs ett yrkande först efter det huvudförhandlingen avslutats kan domstolen därför avvisa det.

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.

Paragrafen innehåller några från rättegångsbalken avvikande regler i fråga om huvudförhandlingen.

Vid en huvudförhandling som följer rättegångsbalkens regler skall normalt allt behandlas i detalj för att det skall få läggas till grund för domen. I större ansökningsmål enligt balken kan det skriftliga materialet vara mycket omfattande. Att i detalj redogöra för allt material vid huvudförhandlingen i ett ansökningsmål skulle ta för lång tid.

Enligt paragrafens första stycke är det därför tillräckligt att parterna åberopar skrifterna och att en mera översiktlig redogörelse sker av innehållet i dem.

Andra stycket handlar om att skjuta upp huvudförhandlingar. Eventuella kompletteringar i ansökningsmål tar ofta betydligt längre tid än eventuella kompletteringar i mål enligt rättegångsbalken. Bevisomedelbarhet är normalt inte av samma vikt i ett ansökningsmål som i ett mål enligt rättegångsbalken. I paragrafen anges således att det är möjligt att utan bestämd tidsbegränsning fortsätta en avbruten huvudförhandling i

ett ansökningsmål. En avbruten huvudförhandling bör, trots avsaknaden av tidsbegränsning, fortsätta så snart som möjligt. Prop. 1997/98:45

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.

Paragrafens bestämmelser i första stycket avviker från rättegångsbalkens bestämmelser i 17 kap. enligt vilka domen om huvudförhandling hållits skall grundas på vad som förekommit vid denna. De avvikande bestämmelserna är nödvändiga eftersom materialet i ansökningsmål ofta består av sakkunnigutredningar, kartor och ritningar som inte i detalj kan gås igenom vid huvudförhandlingen.

På grund av målets omfattning behövs också ofta längre tid för doms meddelande efter huvudförhandling än de två veckor som gäller enligt rättegångsbalken. I andra stycket anges därför att domen skall meddelas inom två månader efter huvudförhandling, om inte synnerliga skäl för längre tid föreligger. Hålls inte huvudförhandling gäller rättegångsbalkens regler i 17 kap. 9 § fjärde stycket.

På grund av det ofta stora antalet sakägare kan underrättelse om innehållet i domen enligt tredje stycket fullgöras genom att domen hålls tillgänglig hos aktförvararen.

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.

Paragrafen, som överensstämmer med 13 kap. 44 § vattenlagen, ger uttryck för den inom vattenrättsliga ersättningsrätten gällande likformighetsprincipen. Paragrafen avviker från 5 kap. 25 § expropriationslagen enligt vilken ersättning inte får bestämmas till högre belopp än den ersättningsberättigade begärt.

23 § Om det behövs för tillämpningen av 6 kap. 18 § tredje stycket expropriationslagen (1972:719), skall miljödomstolen uppskatta det

Paragrafen motsvarar närmast 13 kap. 45 § vattenlagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Av 31 kap. 2 § samt 5 kap. 23 § expropriationslagen framgår att ersättning skall bestämmas för varje sakägare för sig. Av detta följer att domstolen skall uppskatta såväl berörda fastigheters värde som värdet av särskilda rättigheter som skadas. Självfallet skall beaktas att en särskild rättighet kan minska en fastighets värde. Om någon särskild bestämmelse inte fanns skulle emellertid länsstyrelsen bli tvungen att för tillämpningen av fördelningsregeln i 6 kap. 18 § tredje stycket expropriationslagen göra en uppskattning av en fastighets värde utan belastning av särskilda rättigheter som minskar fastighetens värde och som har sämre rätt än en beviljad eller sökt inteckning i fastigheten. En sådan uppskattning bör lämpligen göras av miljödomstolen.

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.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 46 § vattenlagen. Ett beslut om inlösen har fastighetsbildande verkan, varför karta skall upprättas på sätt som anges i paragrafen.

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.

Miljödomstolen 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.

Paragrafen innehåller i första stycket en uppräkningslista som inte är uttömmande. Uppräkningen är inte heller minimikrav på vad en dom i ett ansökningsmål skall innehålla. Den är snarare att se som någon form av minneslista. Vad domen skall innehålla i varje enskilt mål måste anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar i det målet.

Enligt andra stycket skall tid inom vilken tillståndsgivna arbeten för vattenverksamhet skall utföras anges i domen. I domen kan också anges inom vilken tid som miljöfarlig verksamhet skall ha satts igång.

Följs inte tiderna så förfaller tillståndet enligt 24 kap. 2 §.

Särskilt vid miljöfarlig verksamhet kan det ibland vara svårt för domstolen att fastställa villkoren i minsta detalj. Tredje stycket innehåller därför en regel om att domstolen får överlämna åt tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse.

26 § På yrkande av sökanden får miljödomstolen 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 miljödomstolen förordna att målet i övrigt skall vila till dess domen fått laga kraft.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen innehåller bestämmelser att tillåtlighetsfrågan kan avgöras av miljödomstolen genom deldom. Detta kan jämföras med att regeringen kan meddela avgörande om verksamhetens tillåtlighet enligt 17 kap. 1, 3 och 4 §§. Att tillåtlighetsfrågan kan avgöras genom deldom kan spara tid och pengar. Detsamma gäller tillstånd till de brådskande arbeten som behöver genomföras. De sistnämnda frågorna bör kunna avgöras utan huvudförhandling.

27 § När verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till verksamhe-

ten skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

I samband med uppskovsbeslutet skall miljödomstolen, 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 miljödomstolen 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.

Villkoren för en verksamhet enligt miljöbalken skall i regel fastställas i samband med tillståndet. Ibland är dock verkningarna av en verksamhet svåra att bedöma. För de miljöfarliga verksamheternas del kan det t.ex. vara fråga om reningsteknik som är oprövad. Paragrafen innehåller således bestämmelser om uppskov. Uppskovsbeslut bör bara meddelas då ett verkligt behov föreligger.

Andra stycket innehåller bestämmelser till skydd för sakägarna. Den provisoriska ersättningen eller åtgärden skall bestämmas så att sakägarna hålls skadeslösa i avvaktan på det slutliga beslutet i ersättningsfrågan.

Enligt tredje stycket får den slutliga ersättningen inte sättas till lägre belopp än den provisoriska ersättningen.

28 § När det finns skäl till det, får miljödomstolen förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft. Som villkor skall föreskrivas att sökanden hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den ersättning som för en vattenverksamhet kan komma att utgå, om domstolens dom ändras. I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

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.

Paragrafens första stycke innehåller möjlighet för domstolen om den finner skäl till det att meddela verkställighetsförordnande. Ett skäl till verkställighetsförordnande kan vara att arbeten måste utföras före en snabbt annalkande vinter.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om omedelbar verkställighet av beslut om skadeförebyggande åtgärder sedan tillstånd har meddelats. Bestämmelsen omfattar uppskovsbeslut, andra fall då tillstånd redan meddelats samt fall då godkännande har skett.

5.1.23 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).

Paragrafen har med en redaktionell ändring utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

I paragrafens första stycke uppställs krav på prövningstillstånd för att domar och beslut av miljödomstol som först prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun skall prövas av Miljööverdomstolen. I mål som prövas enligt förvaltningsprocesslagen krävs det alltså prövningstillstånd för att målet skall prövas av Miljööverdomstolen.

Enligt andra stycket skall miljödomstolens dom eller beslut innehålla uppgift om prövningstillstånd krävs och under vilka förutsättningar sådant tillstånd lämnas.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

Paragrafen innebär att förvaltningsprocesslagens regler om prövningstillstånd i kammarrätt tillämpas på Miljööverdomstolen i fråga om under vilka förutsättningar sådant tillstånd skall lämnas och vad ett sådant tillstånd omfattar.

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.

I paragrafens första mening anges när särskild talan får ske. Beslut under handläggningen som avser provisoriska skadeförebyggande åtgärder eller markavvattningsakkunnig får överklagas särskilt.

Beslut under handläggningen om inhibition enligt 7 kap. 12 § andra stycket lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet får dock inte överklagas särskilt. Detta beror på att någon åtgärd inte får vidtas. Vid sådant förhållande finns det inte något skäl för att tillåta särskild klagan.

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.

Angående första stycket, se 22 kap. 13 §.

Andra stycket behövs eftersom mål i Miljööverdomstolen kan avgöras på handlingarna. Utredning som inte tillför något nytt behöver dock parterna inte beredas tillfälle att yttra sig över.

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.

Miljööverdomstolen får i likhet med miljödomstolen använda kungörelse istället för delgivning. Anledningen till detta är att det kan röra sig om ett stort antal sakägare och att alla sakägare kanske inte är kända av domstolen.

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.

Paragrafen har en motsvarighet i 13 kap. 69 § vattenlagen.

Paragrafens första stycke innebär att det inte finns någon absolut rätt till huvudförhandling eller muntlig handläggning. Huvudförhandling eller muntlig handläggning behöver inte hållas i samma utsträckning i överrätt som i underrätt.

Det kan många gånger vara lämpligt att ledamot av domstolen framlägger utredning. I andra stycket anges det därför att domstolen bestämmer i denna fråga.

Av rättssäkerhetsskäl räcker det enligt paragrafens tredje stycke inte att part genom kungörelse delges föreläggande om vite eller annan påföljd.

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.

I andra meningen anges att Miljööverdomstolen kan förordna om omedelbar verkställighet av miljödomstolens tillståndsdom. Detta kan få praktisk betydelse om handläggningen av ett överklagat mål skulle dra ut på tiden. Förordnandet bör vara betingat av praktiska skäl som att brådskande arbeten måste utföras.

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.

Paragrafen innebär att Miljööverdomstolen är sista instans i mål och ärenden som i första instans prövats av kommun eller förvaltningsmyndighet. Anledningen till detta utvecklas i avsnitt 4.22.1.

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.

Paragrafen innebär att rättegångsbalken är tillämplig utom i fall som regleras i andra stycket. Prövningstillstånd krävs alltså enligt 54 kap. 9 § rättegångsbalken.

5.1.24 24 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m. m.

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.

Enligt första stycket första meningen gäller en lagakraftvunnen dom i ett ansökningsmål mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller för beslut som länsstyrelse eller kommun meddelat i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet med stöd av 9 kap. 8 § och för beslut som länsstyrelse meddelat i frågor om tillstånd till markavvattning.

Den materiella rättskraften hos en dom i ett ansökningsmål är alltså en annan än den hos en tvistemålsdom i ett dispositivt mål enligt rättegångsbalken. Sådana domar har i dispositiva mål enligt 17 kap. 11 § rättegångsbalken giltighet endast mellan parterna i målet. Det har också den betydelsen att 17 kap. 3 § rättegångsbalken inte är tillämplig på själva tillståndsfrågan. Miljödomstol har i stället officialprövningsskyldighet i fråga om tillstånd skall beviljas eller inte.

En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av domen. Detta gäller

även om någon inte har blivit i vederbörlig ordning kallad och inte heller fört talan i målet. Domen kan alltså inte på ordinär väg rivas upp på talan av någon enskild sakägare. Inte heller med avseende på allmänna intressen kan tillståndet i ordinär väg rubbas. I fjärde och femte meningen erinras dock om de möjligheter som ges att ändra och återkalla samt förbjuda fortsatt verksamhet. Att så kan ske inskränker alltså rättskraften.

Dessutom finns möjligheter att angripa domen med extraordinära rättsmedel enligt rättegångsbalken, dvs. begäran om resning eller återställande av försutten tid eller domvillobesvär. Om domen upphävs eller ändras enligt bestämmelserna om extraordinära rättsmedel, blir dess rättskraftsverkan i motsvarande utsträckning inskränkt. Sålunda kan t.ex. en skadelidande sakägare, som inte har blivit i vederbörlig ordning kallad i målet och som inte heller har fört talan i detta, anföra domvillobesvär med påföljd att domen inte gäller ersättning såvitt avser den sakägaren.

Vad nu sagts gäller också beträffande företrädare för sådana allmänna intressen som är av beskaffenhet att de skall bedömas i ansökningsmålet. Prövningen enligt miljöbalken ersätter emellertid inte tillståndsprövningen enligt annan lagstiftning, t.ex. bygglovsprövning enligt plan- och bygglagen.

Miljödomstolens dom hindrar inte heller ingripanden av myndigheter enligt t.ex. brand- eller arbetsmiljölagstiftningen. Inte heller räddningstjänsten omfattas. Tillståndsbeslutet kommer att ha rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar. Det bör således även fortsättningsvis vara möjligt för hälsoskyddsmyndigheterna och/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. Detta är viktigt att slå fast.

Vid tillståndsgiven verksamhet innebär ofta bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan dock att hänsynsreglerna inte behöver iakttas i vidare mån än som följer av tillståndet.

Det är således av stor vikt att alla begränsningar och villkor skrivs in i tillståndet och att detta görs tydligt.

Tillståndet ger alltså en 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.

Det bör betonas att det genom tillståndsdomen inte avgörs frågor om äganderätten till de mark- och vattenområden som tas i anspråk för verksamheten. Även om det antagande som miljödomstolen har utgått ifrån är oriktigt, kan något yrkande om utrivning eller ändring av byggnaden eller annan inskränkning inte framställas i miljömålet av den rätte ägaren eller någon annan. I de fall då rätten att utföra företaget enligt tillståndsdomen är förenad med en fastighet, kan emellertid tillståndshavarens rätt enligt domen övergå till den som efter klandertalan har vunnit rätt till fastigheten, varvid bl.a. ersättningsreglerna i 5 kap. jordabalken om verkan av att

fast egendom frånvinns någon efter klander m.m. kan bli tillämpliga. I jordabalken finns emellertid också regler om hävd till fast egendom (16 kap.) och godtroshävd på grund av inskrivning m.m. (18 kap.)

Enligt första stycket tredje meningen innefattar ett tillstånd att uppföra en vattenanläggning rätt att bibehålla anläggningen. Denna bestämmelse behövs med hänsyn till andra bestämmelser i miljöbalken, t.ex. reglerna om återkallelse i 3 § detta kapitel.

I första stycket fjärde och femte meningen anges viktiga inskränkningar i domens rättskraft. Det hänvisas till 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet om skyldighet att avstå vatten vid torka m.m., 7 kap. 20 § om föreskrifter för ett miljöskyddsområde, 7 kap. 22 § om föreskrifter för ett vattenskyddsområde, 9 kap. 5 § om generella föreskrifter, 10 kap. 12 § om inskränkningar i markanvändningen, 26 kap. 9 § fjärde stycket om brådskande förelägganden och förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter samt till bestämmelserna i det följande i detta kapitel om omprövning och återkallelse m.m.

Den omständigheten att ett tillstånd föreligger hindrar naturligtvis inte att tillståndet och därmed förenade rättigheter får vika helt eller delvis till följd av tvångsförfoganden enligt balken eller expropriationslagen. I likhet med för annan egendom gäller expropriationslagen och tvångsförfoganden även för tillstånd.

Enligt andra stycket gäller samma rättskraftsregler för tillstånd som för ett godkännande av ändrings- eller lagningsarbeten avseende vattenanläggningar. Det finns inte skäl att ha andra rättskraftsregler för godkännanden.

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.

Första stycket innehåller bestämmelser om verkan av att föreskriven tid inom vilken arbetena skall vara utförda för en vattenverksamhet eller den tid inom vilken igångsättande av en miljöfarlig verksamhet skall ha skett inte iakttas. Miljödomstolen skall enligt 22 kap. 25 § andra stycket alltid ange dessa tider. Bestämmelsen har utformats så att tillståndet förfaller i sin helhet. En arbetstid får dock anses iakttagen, om endast obetydliga delar återstår att utföra.

Verkan av att tillståndet till en vattenverksamhet förfaller även beträffande redan utförda delar av verksamheten blir att de med tillståndet förenade rättigheterna av servituts natur förfaller medan egendom som har tagits i anspråk med äganderätt alltjämt tillkommer tillståndshavaren.

I 26 kap. 10 och 14 §§ ges länsstyrelsen möjlighet att vid vite förelägga tillståndshavaren att riva ut en anläggning som kan skada allmänna eller enskilda intressen. Handräckning kan också meddelas enligt 26 kap. 17 §.

Enligt andra stycket kan tiden förlängas med högst tio år. Frågan handläggs som ansökningsmål (21 kap. 1 § första stycket punkt 5). Som giltigt skäl har i vattenpraxis brukat godtas svårigheter att utverka erforderliga tillstånd eller få fram arbetsmaskiner eller personal. Synnerliga olägenheter kan i allmänhet antas uppstå om en vattenverksamhet har utförts till en del. Motparters intressen måste beaktas.

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 avvikelsen 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när återkallelse av tillstånd får ske samt förbud mot fortsatt verksamhet får meddelas. Reglerna bör så långt möjligt vara desamma för de olika verksamheter som kan förekomma enligt miljöbalken. Särreglering har dock skett beträffande vattenanläggningar och tillstånd som inte utnyttjas och kan påverka vattenförhållandena i punkterna 8 och 9.

Med oriktiga uppgifter i första punkten avses även ofullständiga uppgifter. Tillstånd bör återkallas vid vilseledande. Det kan dock undantags-

vis vara tillräckligt att omprövning sker av villkoren eller tillståndet enligt 5 § första stycket tredje punkten.

Enligt andra punkten kan återkallelse ske om tillstånd, dispens, godkännande eller villkor som gäller för tillståndet inte följs. Obetydliga överträdelse skall inte medföra en sådan påföljd. Dessutom bör andra sätt att åstadkomma rättelse först prövas. Således bör förelägganden om rättelse enligt 26 kap. 9 § först ges.

Omprövning enligt 5 § första stycket fjärde punkten kan ibland också vara tillräckligt. Att det anges att även underlåtenhet att följa själva tillståndet, dispensen eller godkännandet kan leda till påföljd är föranlett av att det i nuvarande koncessionsnämndspraxis förekommit att överträdelse av i tillståndet angiven produktionsmängd inte ansetts vara villkorsbrott.

Tredje punkten motsvarar närmast 23 § första stycket tredje punkten miljöskyddslagen. I första hand skall möjligheterna till omprövning enligt 5 § första stycket femte punkten användas. Vid svårare olägenheter, som inte kan avhjälpas genom villkorsändring, kan återkallelse ske eller förbud mot fortsatt verksamhet meddelas.

I fjärde punkten - som utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag - anges det att om stoppregeln blir tillämplig kan fortsatt verksamhet förbjudas eller återkallelse ske. Beträffande innebörden av stoppregeln hänvisas till författningskommentaren till 2 kap. 9 §.

Det finns i enlighet med punkten 5 inte skäl att låta tillstånd, dispens, eller godkännande gälla som avser en verksamhet som har slutligt upphört. Har t.ex. en verksamhet övergivits kan tillståndet återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Detsamma gäller enligt punkten 6 om ett nytt tillstånd ersatt ett tidigare tillstånd. Detta gäller på motsvarande sätt för dispens eller godkännande även om det inte uttryckligen anges i punkten.

Punkten 7 är en nödvändig följd av medlemskapet i EU. Om EU t.ex. förbjuder användningen av ett bekämpningsmedel måste Sverige kunna återkalla ett av svenska myndigheter tidigare givet godkännande.

Enligt punkten 8 kan allvarlig försummelse av underhållet av en vattenanläggning föranleda påföljd. Det är viktigt att vattenanläggningar underhålls. Detta gäller särskilt dammar som om de brister kan orsaka stora skador. Enligt punkten 9 kan ett tillstånd återkallas även när ett tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas. Hänsyn får tas till omständigheterna i det enskilda fallet när det gäller att bedöma hur lång tid som skall ha förflutit för att återkallelse skall kunna ske. Avgörande vikt bör fästas vid de olägenheter som uppstår för andra intressen, som är beroende av samma vattentillgång och av att osäkerhet råder beträffande de gällande rättsförhållandena. Punkten är först och främst tillämplig då ett tillstånd att inverka på vattenförhållandena, t.ex. ett dämning- eller regleringstillstånd, börjat utnyttjas men verksamheten läggs ner och sedan inte återupptas under en längre tid. Det är också tillämpligt då tillståndshavaren inte ens tar sitt tillstånd i anspråk. Under löpande arbetstid kan dock återkallelse inte ske.

En återkallelse av ett tillstånd innebär inte att tillstånd till en vattenanläggning som ingår i verksamheten automatiskt förverkas. I andra stycket föreskrivs därför att rätten att bibehålla en vattenanläggning får återkallas. Av 4 § framgår att ett sådant beslut skall kombineras med åläggande att riva ut vattenanläggningen om inte någon annan övertar ansvaret för den.

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.

Angående första stycket, se kommentaren till tredje paragrafen andra stycket.

Enligt andra stycket kan domstolen bestämma att skyldigheten att underhålla anläggningen skall övergå på någon annan. Då gäller bestämmelsen i 11 kap. 20 §. Fastighetsägare som skadas genom anläggningen, staten, kommun eller vattenförbund kan få ta över underhållsskyldigheten. Om underhållet övertas av fastighetsägare gäller också 11 kap. 21 §. Om den som övertagit underhållsskyldigheten vill använda anläggningen för en vattenverksamhet måste han söka tillstånd till detta.

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 miljö kvalitetsnorm överträds,

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

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

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

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

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

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

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

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet, eller

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (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.

Ingressen till första stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Att bryta mot bestämmelse om tillåten produktionsmängd har i Koncessionsnämndspraxis inte ansetts vara villkorsbrott. Eftersom ett sådant förfarande bör kunna föranleda omprövning har ingressen till första stycket i paragrafen fått den angivna utformningen.

Dock har orden ”efter vad som är skäligt” utgått eftersom 2 kap. 7 § skall tillämpas på bedömningen av vilken produktionsmängd och vilka villkor som skall gälla för verksamheten.

För vattenverksamhet bestämmer vattendomstolen idag i domen en tid för omprövning av villkoren på 10-30 år (15 kap. 3 § vattenlagen). Villkoren för vattenverksamhet kommer i likhet med villkoren för miljöfarlig verksamhet att enligt första punkten kunna omprövas efter tio år. Det förtjänar att påpekas att det inte är fråga om någon obligatorisk omprövning efter tio år. Tillräckliga skäl saknas att särbehandla vattenverksamhet som sådan. Det bör istället vara verkningarna av en verksamhet som skall ligga till grund för om omprövning skall ske.

Enligt första stycket andra punkten kan omprövning ske om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. I författningskommentaren till 5 kap. 3 och 4 §§ ges närmare anvisningar om tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna.

Första stycket tredje, fjärde och femte punkterna kommenteras närmare i kommentaren till 3 § första till tredje punkten.

Av sjätte punkten följer att omprövning kan ske också när förhållandena i den miljö som omger verksamheten har ändrats väsentligt.

Innebörden är att alla förhållanden i omgivningen som har ändrats väsentligt och som medför att störningarna eller påverkan från viss verksamhet för framtiden inte bör tålas i samma utsträckning som tidigare kan utgöra grund för omprövning. Läget kan vara det att det efter tillståndsbeslutet för en verksamhet tillkommit utsläpp från andra industrier eller anläggningar i samma vatten- eller luftområde. Med hänsyn till detta kan riskerna för människors hälsa och för miljön ha ökat på grund av att mängden föroreningar ökat eller på grund av att effekten av föroreningarna har blivit kraftigare genom samverkan mellan olika förorenande ämnen (s.k. synergism). Det kan vidare förhålla sig så att den omgivande miljön efter tillståndsbeslutet har blivit känsligare för störningar eller påverkan från verksamheten. Det kan också vara fråga om faktiska förändringar av vattenförhållandena. Det kan t.ex. ha tillkommit nya vatten eller avlopps företag som förändrat vattensituationen.

Sjunde punkten handlar om ny process- eller reningsteknik. Att tekniken angetts som ny betyder inte att den skall vara ny i den bemärkelsen att den har uppfunnits först efter det att tillstånd meddelats. Tekniken kan mycket väl ha varit känd när tillstånd meddelades. Den kan ha varit för utvecklad eller för dyr för att användas. Vid omprövningen kan bedömningen vara en annan. Stor vikt bör fästas vid kostnaderna inom aktuell bransch för övergången till den nya tekniken och till den tid som behövs för övergången.

Åttonde punkten är avsedd att kunna tillämpas när ny teknik kan användas för kontrollen av verksamheten, antingen så att en effektivare kontroll kan erhållas genom att en annan parameter mäts än förut eller genom att annan mätutrustning används, varigenom det kan upptäckas nya störningskällor som bör åtgärdas. I fråga om innebörden av att tekniken skall vara ny gäller detsamma som enligt punkten 7.

Förbud enligt 9 kap. 4 § om utsläpp av avloppsvatten och uppläggning av fasta ämnen bör kunna utgöra grund för omprövning. Nionde punkten anger detta.

Omprövning av villkoren kan enligt tionde punkten ske för att förbättra en anläggnings säkerhet.

Anledning till omprövning enligt elfte punkten kan antingen vara att den tidigare föreskriften har varit olämplig redan från början eller att ändrade förhållanden senare inträffat i vattenområdet. Vid omprövningen kan en årlig avgift enligt 6 kap. 5 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet fastställas eller ändras. Innebär de ändrade föreskrifterna en skyldighet för tillståndshavaren att avstå vatten eller fallhöjd eller en inskränkning i ett regleringstillstånd, är han enligt 31 kap. 23 § berättigad till ersättning för sin förlust endast till den del denna överstiger en viss andel som miljödomstolen bestämt i tillståndsdomen. För någon annan förlust eller kostnad har tillståndshavaren inte rätt till ersättning.

Andra stycket motsvarar i sak 18 § fjärde stycket naturvårdslagen. Skäl saknas att inte behålla dessa strängare regler för täkter.

Tredje stycket innebär att det är möjligt att i de fall en verksamhet har upphört meddela de förelägganden som behövs, t.ex. i fråga om efterbehandling.

Fjärde stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. I omprövningsfall är det redan fastslaget att verksamheten får bedrivas. Miljödombstolen bör därför inte i dessa fall meddela så ingripande föreskrifter eller villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Med avsevärt försvåras förstås mycket ingripande föreskrifter eller villkor som är att nästan likställa med att verksamheten inte längre kan bedrivas. För att återkallelse eller förbud mot att fortsätta att bedriva verksamhet skall meddelas måste någon av förutsättningarna i 3 § detta kapitel vara uppfylld.

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.

En förutsättning för att villkor skall kunna fastställas för två eller flera verksamheter med tillämpning av 16 kap. 8 § måste vara att tillstånden kan utformas på sådant sätt att verksamheterna genom villkor i tillståndsbesluten blir formellt bundna av den samverkan de ingått i. Detta förutsätter att villkoren för samtliga berörda företag prövas samtidigt. Skulle någon av verksamheterna av någon anledning upphöra eller annars bryta sig ur samverkan måste villkoren för samtliga verksamheter kunna omprövas.

7 § Ansökan om prövning som avses i 3–6 §§ får göras hos miljödombstol 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.

I paragrafen anges de myndigheter som har rätt att begära omprövning och återkallelse av tillstånd samt förbud mot fortsatt verksamhet. När annan myndighet än domstol eller en kommun är tillståndsmyndighet behövs det inte någon särskild framställan utan tillståndsmyndigheten kan självmant ta upp frågan om prövning.

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.

Det kan visa sig att villkor som fastställts vid tillståndsgivningen är strängare än nödvändigt eller inte behövs. Det är självfallet inte alltid möjligt att förutse allt som kommer att hända med en verksamhet i framtiden. Paragrafen ger därför under angivna förutsättningar möjlighet till att upphäva eller ändra villkor på begäran av tillståndshavaren utan att

denne behöver söka nytt tillstånd på andra villkor. Villkoren kan ändras i såväl skärpande som mildrande riktning.

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

I paragrafen erinras om att ytterligare bestämmelser om omprövning finns i lagen 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.

Enligt paragrafen behövs regeringens medgivande för att väsentligt avvika från villkor som regeringen har bestämt skall gälla.

Ändrade förhållanden i samfälligheter

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

I paragrafen erinras om att lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet innehåller bestämmelser om ändrade förhållanden i samfälligheter.

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.

I anslutning till denna paragraf, som motsvarar 24 a § tredje stycket naturvårdslagen finns det skäl att uppmärksamma följande. När tillstånd till vilthägn prövas skall enligt 12 kap. 11 § behovet av skydd för friluftslivet och naturmiljön beaktas. Länsstyrelsen kan således bl.a. föreskriva att passager skall ordnas. Följaktligen bör stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § inte vara möjligt beträffande vilthägn som har tillståndsprövats. Har ägaren uppfört vilthägn utan vederbörligt tillstånd, är det sannolikt mera praktiskt att tillsynsmyndigheten vidtar åtgärder med stöd av den centrala tillsynsbestämmelsen i 26 kap. 9 §. Det som nu har sagts utesluter dock inte att fall kan förekomma då regeln om stängselgenombrott blir tillämplig även beträffande vilthägn, t.ex. om hägnet är av

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.

Paragrafen motsvarar närmast 15 kap. 17 § vattenlagen. Den sakliga ändring som har gjorts är att även länsstyrelsen och Naturvårdsverket får föra talan i fråga om allmänna intressen.

Paragrafen innebär en inskränkning av tillståndets rättskraft. För att paragrafen skall vara tillämplig skall det röra sig om en missbedömning i fråga om de faktiska verkningarna av en vattenverksamhet. En oförutsedd skada skall alltså anses föreligga om domstolen förbisett att en skada kunde uppkomma eller missbedömt omfattningen av den. Att tillstånd till att ta anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk inte omfattas av paragrafen framgår av 11 kap. 22 §.

Anspråk enligt andra stycket får framställas såväl av enskilda sakägare som av företrädare för allmänna intressen.

Parterna kan genom avtal i förväg reglera eventuellt uppkommande oförutsedda skador. En sakägare kan alltså avstå från rätten till ersättning för oförutsedda skador.

Ett exempel på oförutsedd skada är erosionsskador. Dessa kan ofta inte förutses eller bedömas omfattningen av.

Domstolen skall bestämma tiden till mellan fem och tjugo år. Så lång tid som tjugo år bör utgöra ett undantag.

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.

Anspråk på oförutsedd skada kan framställas redan innan tiden för anmälan utgått.

5.1.25 25 kap. Rättegångskostnader och liknande kostnader

Rättegångskostnader vid domstol m. m.

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

Första paragrafen innebär att rättegångskostnadsersättningar inte kommer att betalas i mål om utövande av miljöfarlig verksamhet. En anledning till detta är den vida sakägarkretsen vid luftföroreningar. Det skulle därför komma att föra för långt att ålägga sökandena att på samma sätt som i mål om vattenverksamhet enligt nästföljande paragraf stå för samtliga kostnader.

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.

Paragrafens första meningen innehåller huvudregeln om kostnadsansvaret i mål om vattenverksamhet. Innebörden är att sökanden skall svara för både sina egna kostnader och motparternas kostnader. Vilka kostnader som ersätts framgår av 18 kap. 8 § rättegångsbalken, som också innehåller en bestämmelse om rätt till ränta på kostnadsersättningen. Avsteg från huvudregeln om sökandens kostnadsansvar kan göras med stöd av 18 kap. 6 § rättegångsbalken, som innebär att en motpart till sökanden kan bli skyldig att ersätta kostnader som han förorsakat

genom försumlig processföring m.m. Regeln om kostnadsansvaret i ansökningsmål om vattenverksamhet gäller också i de fall att målet enligt 21 kap. 1 § andra stycket skall handläggas som ett stämningssmål. När det talas om sökandens kostnadsansvar bör beaktas att, om frågan om rättegångskostnader aktualiseras sedan tillstånd till verksamheten har getts, t.ex. efter ett uppskov med prövningen av vissa frågor enligt 22 kap. 27 §, den som innehar tillståndet kan vara en annan än den som ansökte om tillståndet. Ett exempel är att den samfällighet som deltagarna i en regleringsverksamhet bildar förfogar över meddelat tillstånd. I sådana fall måste vad som i paragrafen sägs om sökanden anses gälla tillståndshavaren. Det bör framhållas att reglerna också blir tillämpliga i fråga om anspråk på oförutsedd skada. Genom en anmälan av sådant anspråk anhängiggörs inget nytt mål, utan prövningen sker inom ramen för det ursprungliga ansökningsmålet.

Första stycket andra meningen innehåller en specialregel för ansökningsmål som innefattar bildandet av vattenrättsliga samfälligheter. Sökandens kostnadsansvar enligt första meningen gäller enligt bestämmelsen inte deltagare i samfälligheten.

Enligt sista meningen kommer organisationer enligt 16 kap. 13 § inte att ha vare sig rätt eller skyldighet till kostnadsersättning.

Andra stycket innebär att en sakägare som klagar till högre rätt får stå för sina egna kostnader, om han förlorar, men att han inte kan åläggas att betala sökandens kostnader annat än med tillämpning av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Bestämmelsen är tillämplig inte bara vid klagan i huvudsaken utan också då något beslut under rättegången överklagas.

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.

Vid omprövning m.m. enligt 24 kap. 3–6 §§ samt 7 kap. 15 § lagen särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är det Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller tillståndshavare som är sökande. Paragrafen avser endast dessa typer av mål.

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 kostnads-

fördelningen eller enligt 7 kap. 18 § samma lag skall varje part svara för sina kostnader.

Omprövningar enligt 7 kap. 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet kan i vissa fall avse endast förhållandena mellan deltagarna i en samfällighet. Detta gäller alltid omprövningar enligt 18 § samma lag. Vid sådana omprövningar skall enligt tredje meningen i den paragrafen varje part svara för sina rättegångskostnader.

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.

Enligt andra stycket kan avsteg göras från huvudregeln om sökandens kostnadsansvar i mål om vattenverksamhet enligt 2-4 §§.

Bestämmelsen kan tillämpas i alla instanser. Som exempel på fall då stadgandet bör kunna tillämpas kan nämnas att sakägare tvistar om fördelningen mellan dem om ett ersättningsbelopp. Sökanden har i regel inte något eget intresse att bevaka i tvister som enbart gäller fördelningen av beloppet. Bestämmelsen kan tillämpas också i andra fall där avvikelse från huvudregeln framstår som motiverad.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt paragrafen gäller generösare regler för sakägare än enligt rättegångsbalken.

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.

Paragrafen har en motsvarighet i 20 kap. 4 § vattenlagen.

Paragrafen innebär att miljödomstolen i särskilda avgöranden slutligt kan avgöra frågan om ersättning för de kostnader som sakägare dittills haft.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att sökanden skall betala ersättning för kostnader för kungörelser, lokaler m.m. Detta gäller även i högre rätt. Sökanden är på begäran skyldig att betala förskott.

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 iakta 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.

Första stycket motsvarar 14 § miljöskadelagen (1986:225).

Andra stycket, som har en motsvarighet i 37 § miljöskyddslagen, har tillkommit för att förhindra oskäliga resultat.

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.

Paragrafen har motsvarighet i gällande rätt i 20 kap 8 § vattenlagen.

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 ersättningsskyldige 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.

Paragrafen har en motsvarighet i 20 kap. 10 § vattenlagen.

Denna paragraf innebär i likhet med 2 § att sökanden eller den ersättningsskyldige skall stå för kostnaderna.

FEMTE AVDELNINGEN

Tillsyn m.m.

5.1.26 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.

För att kunna uppnå miljöbalkens mål krävs en effektiv tillsyn över miljöbalkens bestämmelser och föreskrifter, domar i ansökningsmål och beslut som har meddelats med stöd av balken. Dels behövs kontroll i efterhand, dels behövs förebyggande åtgärder.

Den verksamhet som tillsynsmyndigheterna bedriver genom efterlevnadskontroll och vidtagande av åtgärder för att åstadkomma rättelse i förekommande fall utgör myndighetsutövning. Tillsynsmyndigheterna har inte endast en rätt till sådan myndighetsutövning, utan det föreligger en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att kontrollera balkens efterlevnad och att vidta de åtgärder som behövs.

Exempel på förebyggande åtgärder för att skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna uppfyllas är dels rådgivning och information i enskilda fall, dels rådgivande, utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär som inbegriper det så kallade miljöstrategi-

arbetet. Syftet är då att identifiera hälso- och miljöproblem, utarbeta handlingsplaner och följa upp av statsmakterna beslutade långsiktiga eller övergripande miljöpolitiska mål.

Ett säkerställande av balkens efterlevnad förutsätter att de samordnande och de centrala tillsynsmyndigheterna genom uppföljning, rådgivning och kontroll bistår de tillsynsmyndigheter som utövar den direkta tillsynen med tillsynsvägledning. Sådana uppgifter ankommer därför också på dessa tillsynsmyndigheter.

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.

Tillsynsmyndigheten är skyldig att, som ett led i tillsynen, anmäla de överträdelser av balkens regler och andra regler som har utfärdats med stöd av balken och som är straffbelagda till polis- eller åklagarmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skall inte själv göra någon bedömning av om överträdelserna kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelserna i straffrättslig mening och liknande bedömningar skall ske i den efterföljande brottsutredningen.

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 Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Paragrafen första och andra stycke har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

En samordning av tillsynsbestämmelserna i en miljöbalk förutsätter att detaljreglering av fördelningen av tillsynsansvaret sker genom särskilda förordningar utfärdade av regeringen med stöd av balken och inte regleras i lag.

Regeringen föreslår att den centrala och regionala tillsynen även fortsättningsvis skall utövas av statliga tillsynsmyndigheter. I de fall tillsynsansvar åvilar generalläkaren likställs denne med statlig tillsynsmyndighet.

Vad gäller den lokala tillsynen föreslås att kommunerna alltid skall ha tillsyn över viss i bestämmelsen angiven verksamhet. Denna verksamhet omfattar den tillsyn kommunerna har idag enligt lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen och renhållningslagen samt över icke tillståndspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen. Regeringen har också, enligt paragrafens första stycke, möjlighet att förordna att kommunen skall ansvara för annan lokal tillsyn enligt miljöbalken. Paragrafens utformning har ändrats efter förslag från Lagrådet för att klargöra att den tillsyn som avses i andra stycket alltid skall utövas av kommunen och att det inte är fråga om tillsyn som regeringen med stöd av första stycket har lagt på kommunerna. Kommunens obligatoriska tillsynsansvar bör genom sådan förordning redan vid balkens ikraftträdande utökas att omfatta bl.a. sådan verksamhet som idag regleras av skötsellagen, naturvårdslagen och en del av den tillståndspliktiga verksamheten enligt miljöskyddslagen. Därutöver skall kommunerna, enligt tredje stycket ha möjlighet att från länsstyrelserna ta över annan tillsyn. Hur tillsynsansvaret bör fördelas behandlas utförligare i avsnitt 4.28.2.

Tredje stycket behandlar överlåtelse av tillsyn till en kommun. Det kan förutses att det endast undantagsvis kan komma ifråga för en annan myndighet än länsstyrelsen att överlåta tillsynsansvar till kommunen. Se dock under avsnitt 4.28.3 om kemikalietillsyn. Bestämmelsen bör däremot få stor praktisk betydelse för fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelserna och kommunerna. Länsstyrelsen får, om det inte är olämpligt med hänsyn till förutsättningarna för att tillsynen skall kunna utövas tillfredsställande, överlåta tillsynen i visst avseende åt en kommun som åtar sig den.

Regeringens förslag till fördelning av tillsynsansvaret i avsnitt 4.28.2 bygger på att överlåtelse av viss verksamhet skall ske regelmässigt. Till skillnad från idag skall överlåtelsen normalt avse grupper av verksamheter och inte enskilda tillsynsobjekt. Tillsynsansvaret för annan verksamhet skall överlåtas endast under vissa förutsättningar. I de fall kommunen redan tagit över tillsynsansvaret bör detta som huvudregel ligga kvar på kommunen. Avgörande för om övertagande skall få ske är å ena sidan verksamhetens karaktär och hälso- och miljöpåverkan och å andra sidan kommunens kompetens och resurser. Enligt kommunallagen får ansvaret för driften och tillsynen av en verksamhet inte ligga på samma nämnd. En grundläggande princip bör vara att drifts- och tillsynsansvaret skiljs åt även på förvaltningsnivå.

Tillsynen över vissa anläggningar av särskild betydelse, t.ex. kärnkraftsanläggningar, bör aldrig kunna överlåtas på kommunerna.

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.

Om länsstyrelsen inte vill överlämna tillsynen skall frågan, om kommunen begär det, hänskjutas till regeringens prövning.

Om omständigheterna föranleder det får överlåtelsen återkallas. Både omständigheter som kan hänföras till kommunen och omständigheter som kan hänföras till tillsynsobjekten kan föranleda återtagande. Det kan vara fråga om en omorganisering i den kommunala förvaltningen som gör att drifts- och tillsynsansvar inte kan skiljas åt eller nedskärningar som leder till att erforderlig kompetens försvinner. Det kan vara förändringar av verksamheterna som ställer särskilda krav på tillsynen eller som har betydelse för regionala eller nationella förhållanden. Även verksamhetens påverkan på miljön i en inte förutsedd omfattning kan innebära att förnyade överväganden måste göras. Erfarenheten kan också visa att tillsynen inte kan fullgöras av kommunen på det sätt som hade förutsetts. Har regeringen beslutat om överlåtelse skall regeringen besluta om återkallelse. Om den centrala eller regionala tillsynsmyndigheten uppmärksammar att överlåtet tillsynsansvar bör återkallas skall de alltså överlämna frågan till regeringen för prövning.

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

EG:s miljöregler är i allmänhet utformade som direktiv. Det finns dock några EG-förordningar som avser miljöfrågor, framför allt på kemikalie- och avfallsområdet. Förordningsform används ofta för regler som avser export och import från tredje land.

Sedan Sverige blivit medlem i EU gäller EG-förordningar direkt enligt 2 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och behöver inte överföras till det svenska regelsystemet. Däremot ställs det i förordningar krav på att medlemsstaterna skall säkerställa att de åligganden fullgörs som gäller för enskilda enligt förordningarna. De behöriga tillsynsmyndigheterna måste kunna utöva tillsyn för att säkerställa att enskilda fullgör sina skyldigheter som gäller enligt EG-förordningarna. En sådan utökad tillsynsbefogenhet måste regleras i lag. Regeringen kan sedan i förordning ange de EG-förordningar för vilka ett tillsynsansvar skall gälla, dvs. de EG-förordningar som rör de rättsområden som omfattas av balken.

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.

Det primära syftet med tillsynsmyndigheternas verksamhet är att miljöbalkens ändamål uppfylls. För att uppnå detta krävs i vissa fall åtgärder och aktioner som inte begränsar sig till en kommun, ett län eller ett ansvarsområde. Det kan gälla miljötillståndet i ett vattendrag som breder ut sig i flera kommuner, det kan gälla luftföroreningar av global betydelse, det kan gälla en sällsynt art som inte alls bryr sig om läns- eller kommunindelning. Exempelen är många. Det kan också handla om samarbete med SMHI, SCB och många andra myndigheter som inte är tillsynsmyndigheter. Det finns skäl att understryka att tillsynsmyndigheterna och andra kommunala och statliga organ skall samarbeta för att uppnå största möjliga kostnadseffektivitet och på bästa sätt söka uppnå miljöbalkens syften. Samarbete skall alltså ske i den utsträckning det främjar tillsynsverksamheten. Enligt 26 kap. 2 § skall tillsynsmyndighet om misstanke om brott föreligger anmäla detta till polis- eller åklagarmyndighet. Det kan i detta sammanhang inte nog understrykas att tillsynsmyndigheter och polis- och åklagarmyndigheter bör samordna sina resurser och samarbeta för att åstadkomma ett så effektivt beivrande av brott mot miljön som möjligt. Vad angår det praktiska tillsynsarbetet så bör i detta ingå att göra oanmälda tillsynsbesök.

För att göra möjligt ett rationellt och effektivt miljöarbete måste miljö-tillståndet i olika områden och i olika avseenden samt olika åtgärders effekt följas upp. Detta bör ske inte bara lokalt utan även övergripande på såväl regional som nationell nivå. En förutsättning för att ett effektivt övergripande strategiskt miljöarbete skall kunna genomföras är att de tillsynsmyndigheter som utövar den operativa tillsynen bistår de regionala och de centrala tillsynsmyndigheterna med den information de behöver för detta arbete. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas i paragrafens andra stycke att utfärda föreskrifter angående rapportering av relevanta uppgifter för att säkerställa att detta sker på ett tillförlitligt och effektivt sätt.

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.

Genom paragrafens första stycke ges kommunen rätt att träffa avtal med en annan kommun om att den senare helt eller delvis skall ombesörja kommunens tillsynsuppgifter enligt balken. Med detta avses sådana uppgifter som inte innefattar meddelande av beslut. Exempel på sådana uppgifter som kan komma ifråga är inspektioner, mätningar eller andra utredningar av betydelse för tillsynen.

I andra stycket ges kommunen rätt att delegera beslutanderätt till anställd vid en annan kommun efter överenskommelse med den kommunen. I detta ligger att delegation inte kan ske till någon i egenskap av förtroendevald eller till någon som är anställd i ett företag som ägs av kommunen. Av andra stycket framgår också de begränsningar som råder i rätten att delegera. Vissa ärenden kan enligt kommunallagen inte delegeras, t.ex. ärenden av principiell betydelse eller annars av större vikt.

Kommunallagens jävsbestämmelser och bestämmelser om anmälan till nämnden av de beslut delegaten fattar gäller för delegation till anställd i annan kommun enligt paragrafen.

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.

I miljöbalken införs en möjlighet att föreskriva att besiktning skall ske av utförda anläggningar för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde (22 kap. 25 §). Det bör dock understrykas att det är själva anläggningen och inte verksamheten som är föremål för besiktningen. Tillsynsmyndighetens möjlighet att förordna om utredning av verksamheten och dess verkningar regleras i 26 kap. 22 §.

Besiktning av en anläggning utförs i vissa fall lämpligast av någon som har särskild kompetens av relevans för den särskilda anläggningen. Tillsynsmyndigheten, som förordnar besiktningsman, bör i sådana fall, efter samråd med sakkunniga organ, kunna uppdra åt någon som har erforderlig kompetens, oavsett om denne är anställd vid en tillsynsmyndighet, att utföra besiktningen. Ett sådant uppdrag bör vara klart avgränsat.

Det ankommer på verksamhetsutövaren att anmäla till tillsynsmyndigheten när anläggningen är klar att besiktas. Verksamhetsutövaren svarar för kostnaden för besiktningen. Tillsynsmyndigheten bestämmer ersättningsens storlek. Det är tillsynsmyndighetens skyldighet att minimera kostnaden varför upphandling bör ske vid varje tillfälle besiktning skall ske.

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

Paragrafen är av central betydelse för tillsynsverksamheten. Den reglerar när en tillsynsmyndighet kan vidta åtgärder vid överträdelser i enskilda fall. Möjligheten för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden och förbud blir genom bestämmelsen densamma för all verksamhet som omfattas av miljöbalken.

En tillsynsmyndighet kan enligt första stycket meddela de förelägganden och förbud som behövs för att stadgandena i miljöbalken eller föreskrifter, tillstånd, villkor eller andra beslut som meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Av 24 kap. 1 § framgår att lagakraftvunna domar och beslut som avser tillstånd enligt balken gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detta innebär att vad gäller tillståndsgiven verksamhet är det de i tillståndsbeslutet angivna villkoren som närmare beskriver vad som åligger verksamhetsutövaren i olika avseenden. Beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen kan i princip inte ytterligare krav ställas på verksamhetsutövaren med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Förelägganden kan komma ifråga endast om domen eller beslutet åsidosätts. I de fall villkor i domar eller beslut är utformade som gränsvärden eller andra målangivelser utan att det ställs krav på att någon särskild metod eller teknik skall användas för att uppfylla villkoren, kan ett föreläggande hänföra sig till det angivna gränsvärdet eller målangivelsen. Det ankommer enligt 2 kap. 1 § alltid på verksamhetsutövaren att visa att de åtgärder som behövs har vidtagits. Det är således i dessa fall inte tillsynsmyndighetens skyldighet att i föreläggandet ange vilken teknik som skall användas för att villkoret skall uppfyllas. Även ett sådant föreläggande skall kunna förenas med vite enligt 14 §.

Undantag från regeln att vad som kan krävas beträffande en tillståndsprövad verksamhet begränsar sig till tillståndets villkor kan emellertid göras om risk finns för att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

Det förtjänar att även i detta sammanhang påpekas att dispens från förbud inte är att jämställa med tillstånd. Ett sådant dispensbesluts rättskraft begränsar sig till den åtgärd det avser och medför således inte befrielse från vad som följer av miljöbalken i övrigt. De allmänna hänsynsreglerna t.ex., skall tillämpas vid utförandet av den aktuella åtgärden.

Vad gäller sådana frågor som faller under miljöbalkens tillämpningsområde, men som inte har varit föremål för bedömning vid prövningen av en i och för sig tillståndspliktig verksamhet, kan tillsynsmyndigheten däremot grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler. Detta gäller t.ex. vid åsidosättande av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

Var och en är bunden av de allmänna hänsynsreglerna om det inte särskilt anges att regeln endast avser näringsverksamhet. Förelägganden kan alltså föranledas av annat än åtgärder som vidtas i näringsverksamhet. Med åtgärd avses i 2 kap. varje åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Tillsynsmyndigheten kan agera inte bara vid direkt miljöpåverkande överträdelser, utan även när t.ex. principen om resurshushållning eller kretsloppsprincipen inte iakttas. I enlighet med vad som sagts ovan kan ett föreläggande avseende resurshushållning riktas mot en tillståndsgiven verksamhet där denna aspekt inte varit föremål för bedömning även om verksamhetsutövaren följer de villkor som föreskrivits för verksamheten.

En del verksamheter och åtgärder som kan motverka miljöbalkens mål och således omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde regleras i annan lag. Miljöbalken och annan lag gäller som huvudregel parallellt. I den mån en fråga är reglerad i särskilda avseenden i annan lag kan föreskrivas att dessa bestämmelser skall gälla istället för miljöbalkens regler. Tillsynsmyndigheten kan således inte ingripa med stöd av balkens regler i sådana fall. När balkens regler gäller parallellt med annan lag för en verksamhet kan tillsynsmyndigheten däremot naturligtvis ingripa med stöd av balkens regler.

I praxis har hittills gjorts skillnad mellan överträdelser av tillståndsbeslut som sådana och överträdelser av villkoren för tillstånden. I själva tillståndsbeslutet anges regelmässigt tillåten omfattning av verksamheten. Endast överträdelse av villkoren har ansetts kunna föranleda att tillståndet upphävs. Denna tillämpning har knappast varit åsyftad av lagstiftaren utan har blivit ett resultat av en otydlig utformning av lagtexten. Detta förhållande läggs tillräta i 24 kap. 3 och 5 §§ med bestämmelser om bl.a. tillstånds giltighet och omprövning. Bemyndigandet att vidta tillsynsåtgärder har formulerats för att göra det tydligt att åtgärder kan komma ifråga oavsett i vilken del eller på vad sätt ett tillståndsbeslut överträds.

I enlighet med principen att förorenaren betalar föreskrivs i miljöbalken att ansvaret för verksamhetsutövaren skall kvarstå till dess olägenheten upphört, jfr. 2 kap. 8 § och 10 kap. Det saknar betydelse om verksamhetsutövaren inte längre driver verksamheten beroende på att verksamheten har överlåtits eller lagts ned. Tillsynsmyndigheten kan följaktligen meddela förelägganden mot den som bedrev verksamheten vid olägenhetens uppkomst även om verksamheten har lagts ned eller överlåtits vid tiden för föreläggandet. Har flera bedrivit verksamhet som kan ha bidragit till olägenheterna ansvarar de som huvudregel solidariskt. Även den som har förvärvat en fastighet med vetskap om att den var förorenad eller som borde ha upptäckt detta kan bli efterbehandlingsansvarig. Fastighetsägaren ansvarar efter verksamhetsutövarna.

Stadgandet i 2 kap. 8 § avser ett ansvar för att skadan avhjälpas. Regler om rättelse på den felandes bekostnad finns i 26 kap. 18 §. I enlighet med förvaltningsrättsliga traditioner bör tillsynsmyndigheten i första hand bereda den ansvarige möjlighet att avhjälpa skadan. Vem som ansvarar för efterbehandling, detta ansvars omfattning och hur ansvaret bör fördelas utvecklas i avsnitt 4.15 och författningskommentaren till 10 kap.

Tillsynsmyndigheten skall naturligtvis aldrig tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet för att åstadkomma att balkens regler följs.

En lagstadgad möjlighet att meddela råd i vissa fall behövs inte då rådgivning ingår i den verksamhet som ankommer på tillsynsmyndigheterna enligt 1 §. Tillsynsmyndigheten bör själv kunna avgöra i vilka fall det är

tillräckligt att söka åstadkomma rättelse genom råd och i vilka fall det är lämpligare att använda sig av mer ingripande åtgärder såsom föreläggande om rättelse eller förbud.

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.

I tillstånd till vattenverksamhet skall anges inom vilken tid anläggningen måste genomföras. Denna tid kan sättas till högst 10 år. Hinner inte anläggningen slutföras inom angiven tid förfaller tillståndet. I de fall anläggningsarbetet inte har påbörjats krävs ingen ytterligare åtgärd. Det förekommer emellertid att vissa åtgärder har utförts. Ett återställande kan, allrahelst om viss tid har förflutit och omgivningen anpassat sig till de vidtagna åtgärderna, medföra skador eller andra olägenheter för enskilda och från allmän synpunkt. Hur återställningen skall genomföras behöver därför i vissa fall regleras.

Tillsynsmyndigheten har enligt miljöbalken till uppgift att bl.a. bevaka att villkoren i tillstånden efterlevs och att följa upp olika verksamheters påverkan på miljön. Det faller sig naturligt att det ankommer på tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden om utrivning i förevarande fall. Föreläggandet måste utformas med tanke på att det kan krävas tillstånd till utrivningen.

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.

Med hänsyn till att det inte går att generellt ange i vilka fall ett stängsel eller dike måste utföras så att det blir möjligt att passera, bemyndigas tillsynsmyndigheten att i enskilda fall meddela föreläggande om detta. Tillsynsmyndigheten skall i sitt beslut beakta gällande lag, sedvanerätt och de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet

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.

I paragrafen regleras bl.a. en ny ägares eller tomträttshavares ansvar för att vidta rättelse vid överträdelser av förbud eller förskrifter beträffande nationalpark, naturreservat, vattenskyddsområde, kulturresevat, naturminne, strandskydd, biotopskydd eller annat skydd för växt- och djurlivet, täkt eller vilthägn som skett under en tidigare ägares eller tomträttshavares innehav. Enligt bestämmelsen får tillsynsmyndighetens föreläggande om åtgärder riktas mot den nye ägaren eller tomträttshavaren. Det är inte en förutsättning att det är den tidigare innehavaren som har begått överträdelser.

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.

Paragrafens syfte är att göra ett snabbt ingripande mot ny ägare eller nyttjanderättshavare möjligt, om rättelse inte har skett i enlighet med tidigare föreläggande. Det är inte meningen att den nye ägaren eller nyttjanderättshavaren skall vara skyldig att utföra några egna undersökningar utan skyldigheten begränsar sig till att lämna de uppgifter om namn och adress som har erhållits vid överlåtelsen.

Vite

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

Användning av vite förutsätter stöd i lag. Bestämmelser om vitesföreläggandes adressat, beräkning av storlek, utformning och utdömande finns i lagen (1985:206) om viten. Viteshotet tvingar fram konkreta lösningar och verkar vanligtvis snabbare än straffsanktioner. De problem som förekommer hänger i regel samman med de långa handläggnings-tiderna vid överklagande av vitesbeslutet. Det har förekommit att möjligheten att överklaga har satts i system och förhindrat en effektiv användning. Ett sätt att komma till rätta med tredska är att utnyttja möjligheten i 4 § viteslagen att förelägga löpande viten. Ett sådant vite kan dessutom, om det skrivs in i fastighetsregistret, bli gällande även mot ny ägare till fastigheten.

Tillsynsmyndigheten bör fortsättningsvis i större utsträckning än hittills kunna använda sig av vitesförelägganden på ett sådant sätt att tillsynsverksamheten blir effektiv.

Vitesbestämmelser är i allmänhet effektivare och verkar förebyggande på ett helt annat sätt än straffbestämmelser. Vad gäller utdömande av vite redogör regeringen för sin inställning i dessa sammanhang i avsnitt 4.28.1

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.

Föreläggande riktat mot någon i egenskap av ägare eller nyttjanderättshavare till fastighet eller byggnad eller annan anläggning på fastighet förekommer i de fall föreläggandet är föranlett av naturvårdsbestämmelser, hälsoskyddsbestämmelser eller bestämmelser om miljöfarlig verksamhet som avser förvaring. Sådana förelägganden med anledning av överträdelse av naturvårdsbestämmelser eller förvaringsfallen är inte fler än att de alltid bör sändas till inskrivningsregistret för anteckning. Överträdelse av hälsoskyddsbestämmelser däremot, kan förekomma i många fall och vara av ytterst skiftande karaktär. Det är inte alltid det finns skäl att anteckna sådana. Det ankommer på den tillsynsmyndighet som har utfärdat föreläggandet att bedöma när anteckning bör ske.

Avsikten med att anteckna föreläggandet i fastighetsregistret är att det då direkt gäller ny rättighetsinnehavare till fastigheten eller byggnaden eller anläggningen på fastigheten. Det bör dock påpekas att det endast är löpande viten som blir direkt gällande. Har anteckning inte gjorts måste tillsynsmyndigheten utfärda ett nytt föreläggande riktat mot den nya rättighetsinnehavaren. Nytt beslut om andra viten än löpande måste också alltid meddelas.

Såsom *Lagrådet* har påpekat kan, med anledning av de skärpta reglerna om efterbehandlingsansvar i 10 kap., tvekan uppkomma om vem det är som har att följa ett föreläggande om efterbehandling av en fastighet. Om någon i egenskap av fastighetsägare förelagts att efterbehandla en

fastighet och detta föreläggande har antecknats i fastighetsregistret måste tillsynsmyndigheten, för att åstadkomma att denne behåller sitt ansvar att följa föreläggandet även efter en överlåtelse av fastigheten, återkalla det ursprungliga föreläggandet mot denne och utfärda ett nytt föreläggande mot honom. Det är angeläget att tillsynsmyndigheten i fall av detta slag ger till känna för de berörda på lämpligt sätt vem som skall följa föreläggandet.

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.

Innebörden av bestämmelsen är att en överlåtelse av exempelvis en fastighet inte medför att ett ärende måste tas om från början, utan handläggningen kan fortsätta i vanlig ordning, men med den nye ägaren som part. På så sätt undviks att ärenden fördröjs på grund av att överlåtelse av fastigheten sker.

Verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad

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

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.

Huvudregeln medger verkställighet i enlighet med vad som gäller i utskökningsbalken beträffande verkställighet av förvaltningsbeslut (3 kap. 20 § och 16 kap. 10–12 §§ utskökningsbalken). Bestämmelsen kommer att gälla samtliga tillsynsmyndigheters beslut och blir därmed en ganska omfattande utvidgning av möjligheten till verkställighet av tillsynsbeslut. Verkställighet kan komma ifråga även av beslut grundade på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Verkställighet förutsätter inte att förbudet eller föreläggandet har förenats med vite. I de fall tillsynsmyndigheten inte har förordnat att beslutet skall gälla omedelbart krävs att det har fått laga kraft innan verkställighet får ske.

Andra stycket avser fall där det inte finns något beslut meddelat av tillsynsmyndigheten utan rättelse föranleds av att någon har begått en gärning som objektivt sett är straffbar enligt 29 kap. I sådana fall måste frågan om rättelse prövas först. Ärendet skall sedan behandlas av kronofogdemyndigheten som särskild handräckning enligt reglerna i lagen om

betalningsföreläggande och handräckning (1990:746). Detta innebär att kronofogden bl.a. skall pröva lagligheten av det framställda yrkandet. Kronofogden avgör frågan i ett utslag som sänds till parterna. Utslaget kan överklagas till tingsrätten.

Rätten att begära handräckning enligt miljöbalken bör begränsas till tillsynsmyndigheten. Skulle en enskild person ha rätt till handräckning på grund av någon åtgärd som strider mot miljöbalken bör sådan meddelas i form av särskild handräckning med stöd av 4 § första stycket första punkten lagen om betalningsföreläggande och handräckning. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte i miljöbalken.

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.

Paragrafen har justerats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt första stycket kan tillsynsmyndigheten besluta om rättelse på den felandes bekostnad, om denne inte rättar sig efter ett föreläggande eller förbud som tillsynsmyndigheten meddelat. Det kan gälla fall där det är nödvändigt med en snabb handläggning för att undanröja en hälso- eller miljörisk. Det kan också avse bagatellartade fall där rättelse kan ske på ett enkelt sätt genom tillsynsmyndighetens försorg.

Eftersom tillsynsmyndigheten måste förskottera kostnaden för rättelse torde det vanliga vara att tillsynsmyndigheten istället för att använda sig av denna möjlighet meddelar ett föreläggande eller förbud och, om det visar sig att rättelse inte sker, begär verkställighet genom kronofogdens försorg enligt 17 §. Då kan kostnaderna för verkställigheten tas ut i samma ärende.

Enligt paragrafens andra stycke kan tillsynsmyndigheten under där angivna förutsättningar besluta om rättelse på den felandes bekostnad även utan föregående föreläggande eller förbud. Det är i dessa fall tillräckligt att någon låter bli att vidta en åtgärd, som åligger honom enligt balken eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av balken. Ett sådant förordnande om rättelse kan aktualiseras om det finns skäl att anta att ett föreläggande eller förbud inte skulle följas eller att det inte tillräckligt snabbt eller effektivt skulle leda till det önskade resultatet. Exempel på andra särskilda skäl är de fall då efterbehandling måste ske och flera verksamhetsutövare är ansvariga. Av praktiska skäl kan det vara lämpligast att någon utför hela efterbehandlingen och att kostnadsansvaret sedan fördelas i enlighet med reglerna i 10 kapitlet.

Tillsynsmyndigheten skall alltid fatta ett formellt beslut om rättelse. Detta gäller även i brådskande fall. Beslutet kan överklagas. Det finns därför ofta skäl, framför allt om beslut enligt andra stycket meddelats, att förena beslutet med ett verkställighetsförordnande enligt 26 §.

I lagrådsremissen föreslogs att paragrafen skulle innehålla ett tredje stycke enligt vilket beslut om rättelse på den felandes bekostnad skulle få

verkställas enligt utsökningsbalken. Lagrådet har anfört att bestämmelsens första och andra stycket, som syftar till att tillsynsmyndigheten själv skall kunna få föranstalta om rättelse utan att behöva gå omvägen via kronofogdemyndigheten och därigenom få tillgång till ett snabbare och enklare förfarande, inte är förenliga med en regel om att verkställighet av ett sådant beslut skall kunna ske enligt utsökningsbalken. Lagrådet påpekar att om tillsynsmyndigheten hyser tvekan om den felandes vilja eller möjlighet att betala kostnaderna, kan den ju begära verkställighet enligt 17 § istället för att besluta om rättelse på den felandes bekostnad. Tredje stycket har tagits bort med anledning av Lagrådets påpekanden.

Verksamhetsutövarens kontroll och miljörapport

19 § Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall förlöpande 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 underrettad 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.

Ansvar för miljöbalkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövarna. Det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, t.ex. transporter, omfattas. Kravet på egenkontroll måste naturligtvis anpassas till varje verksamhet så att det inte får orimliga konsekvenser. Vad som kan fordras av den som utövar en hobby skiljer sig väsentligt från vad som bör ankomma på den som driver en industriell verksamhet. Samtidigt måste naturligtvis hälso- och miljöeffekterna av verksamheten vara avgörande.

Verksamhetsutövarens ansvar inskränker sig inte till att kontrollera att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor efterlevs. Det ankommer därutöver på denne att aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön även i den mån det inte är fråga om en i och för sig otillåten påverkan. Ett sätt att få en uppfattning om en verksamhets miljöpåverkan är att använda livscykelanalyser.

Verksamhetsutövaren skall planera sin verksamhet på ett sådant sätt att miljöbalkens syfte inte motverkas, utan tvärtom skall verksamheten

bedrivs så att balkens syften nås. Detta förutsätter bl.a. att verksamheten organiseras så att en tydlig ansvarsfördelning föreligger.

För tillståndspliktig verksamhet föreskrivs ofta i villkoren att kontrollprogram skall upprättas av verksamhetsutövaren, ibland i samråd med tillsynsmyndigheten. Det är rimligt att det finns en möjlighet att kräva att förslag till kontrollprogram skall lämnas även av den verksamhetsutövare som inte bedriver tillståndspliktig verksamhet i de fall tillsynsmyndigheten bedömer att det finns ett behov av ett sådant program.

Enligt fjärde stycket får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om kontrollen. Sådana föreskrifter kommer framför allt att tas fram av Naturvårdsverket men även andra centrala tillsynsmyndigheter kan bemyndigas att meddela föreskrifter om kontrollåtgärder avseende frågor som rör deras ansvarsområde. Påverkan av direkt betydelse för människors hälsa är t.ex. en fråga för Socialstyrelsen. Det främsta syftet med generella föreskrifter avseende kontrollåtgärder är att få till stånd kvalitetssäkring och en metodmässig samordning i mätverksamheten. Föreskrifter har med stöd av gällande rätt meddelats t.ex. beträffande mätningar avseende avloppsutsläpp, svavel- och kväveoxidutsläpp från energianläggningar och utsläpp till vatten från massafabriker.

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.

Paragrafen riktar sig delvis till verksamhetsutövaren och delvis till tillsynsmyndigheten. Den avser emellertid i sin helhet tillsyn, nämligen dels vad som ibland kallas egenkontroll, dels uppgifter som ankommer på tillsynsmyndighet.

Var och en som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet skall enligt huvudregeln varje år ge in en miljörapport som ger en samlad bild av företagets arbete med att uppfylla och kontrollera att villkoren i tillståndsbeslutet efterlevs. Detta gäller oavsett om tillståndsplikten följer av förordning eller föreläggande i det enskilda fallet. Rapporten bör också innehålla ett ställningstagande till hur villkoren uppfyllts. Regler om den närmare utformningen av miljörapporten bör ges i föreskrifter. Vid utfärdandet av föreskrifter skall syftet med miljörapporten beaktas.

Syftet med miljörapporten är dels att förstärka verksamhetsutövarens egenkontroll, dels att förbättra myndigheternas tillsyn över verksamheten. Ett annat syfte som tillkommit på senare tid, är att tillgodose informationsbehov hos andra intressenter, exempelvis allmänheten och finansiella aktörer. Miljörapporterna ger också en bild av de samlade utsläppen från miljöfarlig verksamhet i landet.

En effektiv tillsyn över tillståndet i miljön förutsätter dock att miljörapporten innehåller uppgifter som gör det möjligt att vid sidan av villkorskontrollen också bedöma belastningen på miljön. Det är viktigt att med hjälp av tillförlitlig statistik kunna bedöma om utsläppen minskar och kunna pröva om de av riksdagen fastlagda miljömålen uppnås. Uppgifterna i miljörapporten kan tillgodose detta syfte.

Det förekommer emellertid, särskilt i äldre tillståndsbeslut, att villkoren inte omfattar utsläpp av sådana miljöfarliga ämnen, om vilka riksdagen uttalat, att utsläppen skall minska avsevärt. Sådana riksdagsbeslut utgör en del av de nationella miljömålen. I fråga om dessa utsläpp finns det alltså fog för att de skall omfattas av uppgifterna i en miljörapport, inte minst för att säkerställa statistiskt underlag för förutsättningarna att nå de nationella miljömålen. En rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att miljörapporten skall omfatta en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i andra avseenden än vad som omfattas av villkoren, finns i andra stycket. Detta kan exempelvis gälla miljörelaterade uppgifter om de produkter som tillverkas vid anläggningen. I samband med att sådana föreskrifter meddelas bör givetvis berörda myndigheter och organisationer ges tillfälle att yttra sig.

Miljöbalksutredningen avser att återkomma till frågan om föreskrifter om miljörapportens omfattning i ett kommande betänkande.

Flera miljöfarliga verksamheter kan efter miljöbalkens införande komma att omfattas av generella föreskrifter istället för tillståndsplikt. För dessa gäller inget krav på miljörapport enligt huvudregeln. Enligt paragrafens tredje stycke kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva skyldighet att lämna miljörapport även om verksamheten inte är tillståndspliktig. Härigenom kan åstadkommas dels en kvalitetssäkring av egenkontrollen även för dessa verksamheter, dels att utsläppen även från dessa verksamheter kan beaktas vid bedömningen av miljö tillståndet och möjligheterna att uppnå de nationella miljömålen.

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.

Den som bedriver en sådan verksamhet eller vidtar en sådan åtgärd som omfattas av balkens tillämpningsområde är skyldig att på begäran lämna

de uppgifter och de handlingar som behövs för tillsynen till tillsynsmyndigheten. Detta gäller även den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet. Således omfattar bestämmelsen t.ex. en markägare som kan bli saneringsansvarig enligt 10 kap. Ett sådant föreläggande är, till skillnad från vad som gäller idag, inte straffsanktionerat. Det är enligt regeringens bedömning tillräckligt med möjligheten att förena detta med vite.

Tillsynsmyndigheten kan inte göra anspråk på vilka uppgifter och handlingar som helst, utan bara på sådant som är av betydelse för tillsynen. Med detta avses emellertid inte enbart den löpande tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan också begära uppgifter som den behöver för övergripande, samordnande och uppföljande strategiskt miljöarbete.

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av denna paragraf endast begära sådana uppgifter och handlingar som inte förutsätter närmare utredning. Det kan vara fråga om driftförhållanden, omfattningen av verksamheten, kemikalieanvändning, råvaruval, bränsleval etc. Bestämmelser om verksamhetsutövarens utredningsplikt finns i 22 §. När ett utredningsföreläggande enligt 22 § meddelas omfattas de upplysningar som framkommer och de handlingar som upprättas med anledning av föreläggandet enligt den paragrafen av skyldigheten att lämna upplysningar.

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.

Den som utövar verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenhet för människors hälsa eller påverkan på miljön kan föreläggas att utföra de undersökningar av verksamheten eller åtgärden och dess verkningar som behövs för att tillsynsmyndigheterna på ett riktigt sätt skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. Verksamhetsutövaren skall själv svara för kostnaderna för undersökningarna. Till skillnad från gällande rätt omfattas inte endast verksamhet vid fasta anläggningar utan all verksamhet och alla åtgärder som ryms inom balkens tillämpningsområde. T.ex. omfattas även färjetrafik. Skyldigheten kommer också att omfatta även exempelvis bostäder och byggnader som är upplåtna för allmänna ändamål som vård, undervisning, hotell m.m.

Undersökningen skall syfta till att tillförsäkra tillsynsmyndigheten fakta som underlag för bedömning av den individuella verksamheten eller åtgärden. Undersökningar kan också krävas för att klarlägga om verksamheten eller åtgärden är hälso- eller miljöfarlig.

Begreppet undersökning bör ges en vid tolkning. Det omfattar inte endast provtagningar och dylikt, utan även exempelvis besiktning. Undersökningsplikten omfattning skall bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Ibland räcker det med en enstaka undersökning, men ibland krävs fortlöpande undersökningar. Undersökningsplikten begränsar sig dock alltid till vad som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna fullgöra sina skyldigheter. Bestämmelsen innebär att i princip samma krav på undersökning skall kunna ställas oavsett om en verksamhet är tillståndspliktig eller ej. Kraven på utredning får dock inte vara orimliga (jämför 2 kap. 7 §), och det kan föreligga skillnader i vad som kan anses som rimligt beträffande olika typer av verksamhet. Bestämmelsen ger således rätt att begära t.ex. en utredning av de tekniska möjligheterna att begränsa utsläppen till en viss nivå eller annars nå ett visst mål, så som sker i tillståndsärenden. Verksamhetsutövaren kan dock inte åläggas att utföra undersökningar som utgör ren forskning. Undersökningsplikten innebär givetvis också att verksamhetsutövaren skall redovisa resultaten av undersökningarna till tillsynsmyndigheten.

I de fall flera verksamheter gemensamt åstadkommer skador på miljön bör undersökningsplikt kunna komma ifråga för varje verksamhet som kan befaras medverka till skadan. Då kan ett underlag tas fram för vilka skadeverkningarna är i området, i vad mån varje enskild verksamhet bidrar till dessa och vilka åtgärder som skall kunna krävas av var och en. Tillsynsmyndigheten kan också föreskriva att undersökningen skall göras, inte av den som bedriver verksamheten, utan på dennes bekostnad av fristående expertis med teknisk och vetenskaplig sakkunskap på just det aktuella sakområdet. Tillsynsmyndigheten bör inhämta verksamhetsutövarens uppfattning i frågan innan beslut fattas om att vissa undersökningar skall utföras av särskild fristående expertis. Tillsynsmyndigheten är skyldig att se till att en sådan undersökning inte blir onödigt kostsam. Beslut att anlita annan för att utföra undersökning skall fattas skriftligen.

Beslutet om undersökning kan enligt tredje stycket förenas med överlåtelseförbud av det som undersökningen avser. Avsikten med ett sådant förbud är att undvika ansvarsflykt. Kan detta uppnås på ett annat lindrigare sätt skall förbud inte tillgripas. Ett överlåtelseförbud skall vara klart avgränsat i tiden.

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.

Paragrafen innehåller föreskrifter om tillsynsmän för naturvårdsobjekt, dvs. naturvårdsvakter.

Enligt första stycket kan naturvårdsvakter utses för tillsynen av området såsom nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden, eller naturföremål som omfattas av förordnande enligt 7 kap. 10 §.

Naturvårdsvakternas befogenheter framgår av andra och tredje stycket.

Enligt andra stycket får en naturvårdsvakt avvisa den som vistas inom ett naturvårdsobjekt utan att vara berättigad till det. Bestämmelsen är tillämplig om tillträdesförbud gäller för ett område. När det gäller möjligheten att använda våld för att genomföra en avvisning finns bestämmelser i 10 § polislagen (1984:387) som enligt 23 § samma lag blir tillämpliga på naturvårdsvakter. Våld får användas endast i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt samt om den som skall genomföra åtgärden möts av motstånd.

Enligt tredje stycket får föremål som kan antas ha betydelse för utredningen av exempelvis överträdelse av förbud mot att genomföra ett samrådspliktigt arbetsföretag eller överträdelse av förbud eller föreskrifter enligt bestämmelserna om biotopskydd tas i beslag.

Ett beslag får således ske enbart i utredningssyfte. Någon möjlighet att förverka beslagtagna föremål finns inte.

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.

Paragrafen reglerar både vad en naturvårdsvakt skall göra vid beslag och hur den som tar emot en sådan anmälan vid polis- eller åklagarmyndigheten skall göra.

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.

För att en naturvårdsvakt eller en polis skall kunna kontrollera om den som t.ex. vistas inom ett område med tillträdesförbud har medgett dispens från förbudet är denne skyldig att på begäran visa upp beslutet om dispens. Bestämmelsen är tillämplig endast om ett sådant beslut har

meddelats i ett särskilt fall. Om det i en föreskrift om tillträdesförbud t.ex. anges att förbudet inte gäller för markägaren och dennes anställda gäller skyldigheten enligt paragrafen inte dem.

Den i paragrafen angivna skyldigheten är straffbelagd enligt 29 kap. 5 §.

26 § En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart även om det överklagas.

Enligt paragrafen ankommer det på tillsynsmyndigheten att bestämma i vilka fall beslutet skall gälla omedelbart. Verkställighetsförordnande bör i första hand förbehållas ärenden där skyndsamma åtgärder krävs för att förhindra skador eller olägenheter. Verkställighetsförordnande bör också kunna meddelas i de fall villkor i tillståndsbeslut eller föreskrifter, som har meddelats med stöd av balken, inte har iakttagits.

I de fall beslutet avser en genteknisk verksamhet bör verkställighetsförordnande normalt meddelas. Enligt 21 § gentekniklagen gäller i dag tillsynsmyndighetens beslut omedelbart om inte annat sägs i beslutet. Huvudregeln där är alltså den motsatta.

De beslut som meddelas med anledning av åsidosättande av de allmänna hänsynsreglerna bör gälla först sedan de vunnit laga kraft. Eftersom det inte framgår direkt av de allmänna hänsynsreglerna vilka åtgärder som skall vidtas eller som inte får vidtas måste skälighetsbedömningar göras vid tillämpningen av dessa regler. I de fall den som berörs av ett tillsynsbeslut inte delar tillsynsmyndighetens bedömning bör frågan prövas av domstol innan verkställighet får ske.

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 sekretesslagen (1980:100).

Bestämmelsen föreskriver tystnadsplikt för den som tagit befattning med ärenden enligt balken. Med befattning avses såväl den administrativa hanteringen som praktiska åtgärder som t.ex. mätning.

Vissa undersökningar kan utföras av enskilda på uppdrag av tillsynsmyndigheten. För dessa och andra enskilda som deltar i myndigheternas verksamhet enligt balken gäller tystnadsplikt enligt paragrafens första stycke.

För de som är verksamma vid en statlig eller kommunal myndighet gäller sekretesslagens regler i enlighet med vad som framgår av andra stycket.

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.

Med stöd av bestämmelsen kan föreskrifter meddelas om avgifter för en myndighets kostnader för prövning och tillsyn. Bemyndigandet avser balkens hela tillämpningsområde. Till skillnad mot idag blir det därför möjligt att införa prövningsavgifter för exempelvis verksamhet och åtgärder i vatten. Bemyndigandet ger också rätt att ta ut avgift för sådana kostnader som föranleds av EG:s förordningar inom balkens tillämpningsområde.

När föreskrifter om avgifter beslutas måste alltid gränsdragningen mellan skatt och avgift beaktas. Gränsen har betydelse eftersom riksdagen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen inte får delegera beslutanderätten angående skatter till regeringen eller underlydande myndigheter. Regeringsformen (RF) innehåller ingen definition av begreppen skatt och avgift utan gränsdragningen får i första hand göras med utgångspunkt i förarbetena till RF. Departementschefen anförde bl.a. att skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s 213). Till närmare belysning av gränsdragningsfrågan uttalade han vidare (s. 219):

"Enligt min mening har man i allmänhet att göra med en avgift i RF:s bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktären av avgift och inte skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Kännetecknande för dessa fall är ofta att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten. Från sådana utgångspunkter bör man alltså kunna betrakta de avgifter som utgår som led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets område som avgifter i statsrättslig bemärkelse."

Beträffande hur detaljerat ett bemyndigande skall vara anförde han att det får avgöras av riksdagen från fall till fall. Vid för medborgarna mindre ingripande föreskrifter bör man kunna ge tämligen vidsträckt bemyndi-

ganden. När det gäller föreskrifter, t.ex. på näringsrättens område, där mer väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, bör riksdagen däremot preciserat ange de ramar inom vilken regeringen skall få röra sig (s. 209).

Gränsdragningen mellan skatt och avgift har aktualiserats framför allt när centrala tillsynsmyndigheter enligt förordningar skall få finansiera sin verksamhet med avgifter. Frågan har bedömts av Lagrådet såvitt avser avgifter till Bankinspektionen (prop. 1978/79:170 s. 131 ff) där tre av Lagrådets fyra ledamöter ansåg att fråga var om avgift. Vidare har gränsdragningsfrågan bedömts av Lagrådet beträffande avgifter till ansvariga myndigheter enligt lagen om genetiskt modifierade organismer (prop. 1993/94:198, s 162 f), mer om det yttrandet senare. Lagrådet har också bedömt en föreslagen allmän fiskevårdsavgift (prop. 1994/95:231). I propositionen framhölls att avgiftsmedlens användning skulle komma de fiskande till del i form av åtgärder som på olika sätt befrämjar fiskevården och som därmed skapar goda fiskemöjligheter för den enskilde. Lagrådet konstaterade att fiskevårdsavgiften inte kunde hänföras till en sådan typ av avgift för vilken det lämnas en direkt motprestation till den enskilde avgiftsbetalande. Det stod emellertid klart att avgiftsbegreppet sedan länge ansetts kunna inbegripa även vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgörs av en s.k. kollektiv motprestation. Lagrådet gjorde bedömningen att fiskevårdsavgiften, sådan den beskrivits i propositionen, rättsligt kunde betraktas som en avgift. Yttrandet över fiskevårdsavgiften hade inhämtats av riksdagens jordbruksutskott och finns därför inte redovisat i propositionen. Propositionen återkallades sedermera.

Frågan om en avgift i själva verket är att betrakta som en skatt har också bedömts av Högsta domstolen såvitt avser avgifter för Socialstyrelsens läkemedelskontroll (NJA 1980 s. 718) och Regeringsrätten såvitt avser avgifter för Kemikalieinspektionens verksamhet (RÅ 1991 ref. 87). Det senare rättsfallet är av särskilt intresse eftersom Kemikalieinspektionens verksamhet kommer att ligga under miljöbalken. Regeringsrätten redogör inledningsvis för bl.a. regeln i 11 kap. 14 § RF. Där stadgas att om domstol eller annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart. Regeringsrätten konstaterar därefter att kemikalieavgiften utgår huvudsakligen för att bekosta samhällets kemikaliekontroll och att det uppenbarligen är ett starkt allmänt intresse att en sådan kontroll upprätthålls men det kan även ligga i de enskilda företagens intresse att så sker. Eftersom kemikalieavgiften utgick som en allmän produktavgift utan direkt anknytning till någon motprestation från Kemikalieinspektionens sida kunde det enligt Regeringsrätten inte anses att "ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen". Kemikalieavgiften uppfyllde således inte avgiftskriteriet. Vid en bedömning med utgångspunkt i de förarbeten till RF som rör gränsdragningen mellan skatter och avgifter i statsrättslig bemärkelse måste, enligt Regeringsrätten, visserli-

gen starkt ifrågasättas om kemikalieavgiften är att betrakta som en avgift. Det saknades emellertid uttryckliga föreskrifter i RF om skatte- och avgiftsbegreppens innebörd och föredragande statsråd hade framhållit att gränsen var flytande. Visst utrymme för en vidare bestämning av det statsrättsliga avgiftsbegreppet kunde därför inte uteslutas. Frågan om kemikalieavgiftens karaktär av avgift eller skatt hade också diskuterats i förarbetena till lagen och förordningen om kemiska produkter. Departementschefen var där av uppfattningen att det var fråga om en avgift och inte någon skatt. Lagrådet hade inte berört saken i sitt yttrande och riksdagen hade inte heller anmält någon avvikande mening. Efter att ha redogjort för hur avgifterna till bankinspektionen hade behandlats samt hänvisat till Högsta domstolens avgörande beträffande avgifter för läkemedelskontroll fann Regeringsrätten slutligen att författningsregleringen av kemikalieavgiften i vart fall inte var uppenbart felaktig.

Beträffande avgiften i förslaget till lag om genetiskt modifierade organismer fann Lagrådet "att avgiftskriterierna torde vara uppfyllda i den mån avgiften utgör vederlag för en myndighets kostnader i samband med myndighetsutövning som är riktad direkt mot den avgiftsskyldige. Detta gäller t.ex. avgifter som tas ut för kostnader för handläggning av en ansökan eller anmälan eller för provtagning eller inspektion.

Delegationsbestämmelsen i förevarande paragraf ger emellertid möjlighet att föreskriva en generell avgift för företag som bedriver verksamhet som avses i lagen, dvs. en avgift som utgår även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida. En sådan avgift får anses ha karaktären av skatt. Det innebär att delegationsbestämmelsen i den delen står i strid med RF. Om avsikten är att en sådan avgift skall tas ut måste alltså avgiften regleras i lagen i vart fall så att grunderna för avgiftsuttaget anges."

Enligt regeringens bedömning bör självfallet avgifternas utformning enligt miljöbalken vara sådan att delegering till regering eller underlydande myndighet stämmer överens med RF. Av genomgången ovan kan det emellertid konstateras att rättsläget är oklart när det gäller gränsdragningen mellan skatter och avgifter. Avgifterna skall enligt regeringens bedömning omfatta myndigheternas kostnader i samband med prövning och tillsyn och kostnader i anmälningsärenden. Det är särskilt viktigt att beakta de begränsningar som finns i RF när det gäller bedömningen av vilka kostnader för verksamhet av förebyggande och stödjande karaktär - t.ex. rådgivning, information och liknande verksamhet - som kan finansieras genom avgifter, dvs. verksamhet som inte kan hänföras till direkt myndighetsutövning. En viss schablonisering vid utformningen av avgiftsförordningarna är nödvändig. Förordningarna måste dock utformas så att avgifterna kommer att stå i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande åsamkar myndigheterna.

I dag förenas ofta beslut om avgift med så kallat verkställighetsförordnande. Enligt paragrafens andra stycke kan regeringen föreskriva att sådant verkställighetsförordnande får meddelas för beslut om påförande av avgift.

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.

Utöver avgifter enligt 1 § för myndigheters verksamhet kan en verksamhetsutövare åläggas att betala ersättning för direkta utlägg som myndigheten har haft. Ett sådant kostnadsansvar förutsätter att det finns uttryckliga bestämmelser (jfr 3 § avgiftsförordningen). Med stöd av paragrafens bemyndigande kan sådana föreskrifter meddelas. Kostnadsansvaret kan exempelvis gälla en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

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 ersättningens storlek skall kunna bestämmas. Uppgifterna skall lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver.

Med stöd av paragrafen kan den myndighet som skall fastställa en avgift för sin verksamhet kräva in uppgifter som behövs för att bestämma storleken på avgiften. Detsamma gäller myndigheter som skall ta ut ersättning för sina kostnader. Ytterligare bestämmelser får meddelas om uppgiftsskyldigheten.

Bestämmelsen gäller generellt i miljöbalken. Den kan tillämpas t.ex. då en avgift skall beräknas med hänsyn till verksamhetens omfattning.

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.

I paragrafen ges kommunen rätt att ta ut avgifter för den renhållning som kommunen är skyldig att utföra. Bemyndigandet avser insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall. Avgiften får endast avse sådan hantering som utförs genom kommunens försorg.

Vad gäller Lagrådets påpekande om behov av föreskrifter om anmälan av den som avser att själv ta hand om sitt avfall hänvisas till vad som sägs i avsnitt 4.20.4.

I paragrafens andra stycke erinras om att det finns särskilda bestämmelser om avgifter i lagen 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 bortscaffande 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 däri- genom inte blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

Av paragrafen framgår efter vilka grunder renhållningsavgiften skall beräknas. Självkostnadsprincipen gäller, vilken innebär att renhållningsverksamheten inte får bedrivas med överskott.

Av praxis följer att även likställighetsprincipen gäller. Principen innebär att kommuninvånarna skall vara likställda i fråga om sina rättigheter och skyldigheter gentemot kommunen. Samma avgift skall därför tas ut för samma prestation. Utan hinder av likställighetsprincipen kan en viss differentiering ske, exempelvis för att uppnå en rättvis kostnadsfördelning mellan permanent- och fritidsbebyggelse. I enlighet med vad som framgår nedan hindrar inte heller likställighetsprincipen att avgiften tas ut på sådant sätt att återanvändning, återvinning och annan miljöanpassad avfallshantering stimuleras.

Avgiften skall enligt det första stycket vara årlig eller på annat sätt periodisk. En anläggningskostnad får därför inte täckas med en engångsavgift. Engångsavgift får dock tas ut för insamling, transport och bortscaffande vid enstaka tillfällen.

Enligt det andra stycket ingår bland de kostnader som ligger till grund för avgiften nödvändiga planeringskostnader. Att kommunen har skyldighet att planera avfallshanteringen framgår av 15 kap. 8 och 11 §§. Även kapital- och driftskostnader får ligga till grund för avgiften. Om anläggningen eller utrustningen används för annat ändamål än kommunens renhållning skall avgiften minskas med en motsvarande del. En behandlingsanläggning kan exempelvis användas för värmeproduktion. En anläggning eller utrustning kan vidare användas för en annan kommuns renhållning.

Avgiften får enligt paragrafens andra stycke tas ut på sådant sätt att återanvändning, återvinning och annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Utan hinder av likställighetsprincipen får alltså avfallstaxan differentieras i styrande syfte. Härigenom skall t.ex. källsortering av avfall kunna stimuleras.

Om kommunen har lagt ut renhållningen på entreprenad får enligt det tredje stycket avtalet med entreprenören ligga till grund för avgiftens beräkning. Detta gäller emellertid inte om kostnaden härigenom skulle bli väsentligt högre än om kommunen sköter renhållningen. Avgiften får i detta fall innefatta en skälig vinst för entreprenören.

Även om endast viss renhållning utförs av entreprenören och övrig renhållning fortfarande sköts av kommunen, bör om möjligt endast en avgift tas ut. Kommunen och entreprenören får sedan göra en avräkning.

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.

I paragrafen ges grundläggande bestämmelser om taxan för renhållningsavgifter. Enligt det första stycket är det endast kommunfullmäktige som får anta renhållningstaxan. Av detta följer att inte heller någon annan får ändra taxan. Taxan får inte fastställas för förfluten tid.

Kommunfullmäktiges beslut får enligt 10 kap. 1-2 §§ kommunallagen överklagas hos länsrätten. Rätt att överklaga har varje kommunmedlem, dvs. de som är folkbokförda i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där (1 kap. 4 § kommunallagen). Länsrätten prövar endast beslutets laglighet och alltså inte dess lämplighet. Mål om fordran på renhållningsavgift kan prövas av kronofogdemyndighet enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning eller av tingsrätt.

Av det andra stycket följer att det måste anges i taxan hur avgiften skall bestämmas i alla de fall då taxan saknar tillämplig bestämmelse och alltså inte endast då insamling, transport eller bortskaffande av avfallet måste ske i särskild ordning på grund av avfallets mängd eller sammansättning. Individuell avgiftsberäkning kan bli nödvändig beträffande avfall av sådant slag eller sådan omfattning att hanteringen måste ske på särskilt sätt. Detta kan vara fallet för industriavfall.

Bestämmelsen talar inte om vem som är behörig att besluta om avgifter i individuella fall. Detta får avgöras efter vad som befinns vara lämpligt. Beslut kan tänkas fattas av ansvarigt kommunalt organ eller av en entreprenör.

Självkostnads- och likställighetsprinciperna gäller även när avgiften bestäms enligt paragrafens andra stycke.

Enligt det tredje stycket skall av taxan framgå vem som skall betala avgift och till vem betalning skall ske.

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.

Producentansvar kan enligt 15 kap. 6 § föreskrivas för avfall av de varor eller förpackningar som en producent tillverkar m.m. Producentansvaret innebär bl.a. en skyldighet att samla in och transportera bort avfallet. För vissa typer av varor kan det vara mindre lämpligt att lägga ett fysiskt återtagandansvar på producenten. Det kan bl.a. finnas risk för att icke seriösa entreprenörer kommer att utnyttjas och därvid vålla större skada än nytta från miljösynpunkt. Det kan dessutom vara svårt att utöva tillräcklig kontroll av avfallshanteringen. I sådana och liknande fall är det lämpligt att kommunen behåller det fysiska ansvaret för hanteringen och omhändertagandet av avfallet samtidigt som producenten får det ekonomiska ansvaret. I paragrafen ges därför ett bemyndigande att föreskriva att en avgift får tas ut av producenten för insamling, borttransport och bortskaffande av avfall av viss egendom genom kommunens försorg.

Med producent avses enligt 15 kap. 4 § den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller säljer en vara eller en förpackning. Med producent avses enligt samma lagrum vidare den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

Avgifterna bör i många fall baseras på generellt beräknade kostnader för omhändertagandet av respektive avfallslag. Avgiftens storlek blir normalt inte beräknad efter lokala förhållanden och det bör då bli en uppgift för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter. Avgifterna bör i dessa fall tas ut centralt av företagen och fördelas till kommunerna. Kommunerna bör emellertid få möjlighet att ta ut en producentavgift beräknad efter lokala förhållanden i de fall det är lämpligt.

Om producenten har ansvaret för ett eller ett par av momenten insamling, transport och bortskaffande får avgift ändå tas ut för det eller de moment som utförs av kommunen.

Enligt paragrafens andra stycke får avgiften även användas till att täcka kostnaden för information om hanteringen. Information kan behöva ges till hushållen exempelvis om var avfallet skall lämnas.

Avgiften skall enligt det tredje stycke betalas till den statliga myndighet som regeringen bestämmer eller kommunerna.

8 § *Bestämmelser om bygdeavgift och fiskeavgift finns i 6 kap. lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.*

Paragrafen innehåller en hänvisning till de detaljerade bestämmelserna om bygdeavgifter och fiskeavgifter, som finns intagna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

5.1.28 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 §.*

Enligt paragrafen har en myndighet rätt att mot en ägares eller innehavares vilja få tillträde till dennes egendom och där vidta åtgärder, allt i den utsträckning det behövs för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter. I första hand skall tillträde ske efter överenskommelse med ägaren eller innehavaren. I den mån en effektiv tillsyn förutsätter oanmälda inspektionsbesök skall emellertid sådana, på samma sätt som enligt tidigare praxis, kunna ske. Endast om ägaren eller innehavaren motsätter sig tillträde blir det aktuellt att tvångsvis bereda sig tillträde. Bestämmelsen har med nödvändighet fått en generell utformning. Eftersom den gäller tvångsingripanden är det emellertid viktigt att den används med omdöme. Av paragrafens ordalydelse framgår att endast sådana åtgärder får vidtas som behövs för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter. En myndighet har alltså inte längre gående rätt än vad som motiveras av dess åligganden.

Paragrafen har i första hand betydelse för myndigheter som skall fullgöra tillsynsuppgifter. Det har då ingen betydelse om den verksamhet som är föremål för myndighetens intresse har upphört eller inte. Tillträde kan även ske till andra fastigheter än den där verksamheten bedrivs, t.ex. för att utföra mätningar av verksamhetens utsläpp. Tillträde kan vidare ske för att utföra särskilda undersökningar eller kartläggningar som t.ex. radonmätningar.

Paragrafen syftar även på andra myndighetsuppgifter än tillsyn, såsom när naturvårdande myndigheter gör förberedande undersökningar sedan en fråga har väckts om att ett område skall skyddas som naturreservat. Även myndigheter som skall pröva frågor om tillstånd eller dispens kan ibland behöva få tillträde till annans mark.

Med stöd av paragrafen får tillträde ske till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel. Med byggnad avses även bo-

stad. I 6 § finns dock en stark begränsning för tillträde till bostäder. Om det finns misstanke om att ett brott har begåtts som har fängelse i straffskalan får därutöver åklagare, polis eller domstol besluta om husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken.

Tillträde till transportmedel kan bli aktuellt t.ex. när en tillsynsmyndighet skall fullgöra uppgifter i frågor om dumpning av avfall eller olovlig hantering av utrotningshotade djur- och växtarter.

Paragrafen ger rätt till tillträde inte bara för myndigheter, utan också för den som handlar på myndighetens uppdrag. Den kan exempelvis åberopas av den som enligt 26 kap. 8 § utför en besiktning på en tillsynsmyndighets vägnar. Ett annat exempel är att någon utför en kartläggning för samhällets behov, t.ex. en inventering av naturresurser. I paragrafens andra stycke erinras om ersättningsbestämmelserna 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.

Av 7 kap. 7 § fjärde stycket framgår att intrång i naturvårdsintresset skall kompenseras när ett naturreservat helt eller delvis upphävs eller när dispens meddelas från föreskrifterna för ett reservat. Även i andra fall kan en myndighet som meddelar tillstånd eller dispens till en åtgärd sätta som villkor att kompensationsåtgärder skall vidtas. Detta framgår av 16 kap. 9 §, där också behandlas annat än kompensationsåtgärder. Enligt den paragrafen får ett tillstånd, ett upphävande av ett tillstånd eller en dispens förenas med skyldighet att utföra en särskild undersökning av berört område, särskilda åtgärder för att bevara detta område eller särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. Med allmänna intressen avses i första hand naturvårdsintressen.

Nu behandlade åtgärder kan ibland behöva ske på annans mark. Med stöd av paragrafen kan åtgärderna utföras mot fastighetsägares och andra rättsinnehavares vilja.

Den som har ålagts att utföra åtgärderna kan begära beslut om tvångs-tillträde om innehavaren av marken eller anläggningen motsätter sig tillträde. Bedömningen av om tillträde till annans mark bör få ske skall naturligtvis göras samtidigt med bedömningen om åtgärderna skall vidtas. Enligt förfarandereglererna skall ägaren och andra rättsinnehavare beredas tillfälle att yttra sig. Detta innebär att de som berörs av beslutet får möjlighet att yttra sig dels när det egentliga beslutet som innefattar åtgärderna fattas, dels när verksamhetsutövaren vänder sig till länsstyrel-

sen för beslut angående verkställighet. Länsstyrelsen skall i tillträdesbeslutet avgränsa tillträdesrätten i det enskilda fallet. Längre gående tvångsrätt än vad som är nödvändigt skall inte medges. Avgränsningen kan avse både den tid under vilken tillträde får ske och hur detta får utnyttjas på marken eller anläggningen. Även i detta hänseende skall samtliga berörda rättsinnehavare ges tillfälle att yttra sig.

Paragrafens andra stycke innehåller en ersättningsregel, som innebär att den som använder sig av sin rätt till tillträde skall lämna ersättning för skador som uppkommer. Miljödomstolen prövar tvister om ersättning.

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.

Paragrafen gör det möjligt för en verksamhetsutövare eller en blivande sådan att få tillträde till annans mark för att undersöka verkningarna av verksamheten. Tillträdesrätt föreligger inte automatiskt, utan förutsätter länsstyrelsens tillstånd.

Tillträde kan för det första medges för att utreda verkningarna av en planerad verksamhet eller åtgärd. Det blir i sådana fall ofta aktuellt med markundersökningar, t.ex. för att utreda förutsättningarna för en deponi. Tillträde kan för det andra medges för att kontrollera verkningarna av befintlig verksamhet. Mätutrustning kan då behöva sättas upp på annans mark. En situation som kan tänkas uppstå är att en av flera verksamhetsutövare som har ett gemensamt gruppstillstånd motsätter sig att mätningar sker vid den egna anläggningen. Det kan då få till följd att villkoren för gruppstillståndet överträds med konsekvenser för samtliga. I ett sådant fall är det av största betydelse att övriga tillståndshavare kan få rätt till tillträde till den tredskandes anläggning.

Det får anses ligga i sakens natur att länsstyrelsen får väga eventuellt motstridiga intressen mot varandra. Under normala förhållanden har länsstyrelsen knappast anledning att motsätta sig att instrument sätts upp på annans mark under kortare tid för att mäta effekterna i omgivningen av en befintlig verksamhet. Annorlunda förhåller det sig när det är fråga om att utföra undersökningar på annans mark för att där senare bedriva en verksamhet. Sådana ansökningar måste bedömas restriktivt och undersökningar torde bara kunna komma i fråga för allmännyttiga verksamhe-

ter. Som exempel kan nämnas att en kommun medges rätt att på annans mark utföra geologiska undersökningar för att utreda förutsättningarna för att där deponera avfall (Bjällås m.fl., Miljöskyddslagen, 1996, s. 154). I gällande rätt har paragrafen en motsvarighet endast beträffande miljöfarlig verksamhet samt, såvitt avser förberedande undersökningar, beträffande vattenverksamhet. Bestämmelsen görs i miljöbalken tillämplig på all verksamhet.

Länsstyrelsen skall i beslutet ange inom vilken tid som tillträde får ske. Tiden kan naturligtvis förlängas om sökanden visar skäl för detta.

Paragrafen innehåller i andra och tredje stycket bestämmelser om ersättning, säkerhet och omedelbar verkställighet. Om den som äger eller annars innehar en fastighet på vilken undersökningar skall utföras begär det, kan länsstyrelsen förordna att säkerhet skall ställas för framtida ersättningsanspråk med anledning av den skada eller det intrång som undersökningen kan föranleda. Sådan säkerhet skall ställas innan arbetet påbörjas.

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.

Vid prövning av tillstånd eller dispens för en verksamhet eller åtgärd kan prövningsmyndigheten bestämma om att skyddsåtgärder skall utföras på annans egendom. Även vid andra tillfällen än vid tillstånds- och dispensprövning kan sådana åtgärder vara aktuella. Om fastighetsägaren eller innehavaren motsätter sig tillträde kan länsstyrelsen besluta om tvångstillträde så att åtgärderna kan utföras.

Förebyggande skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått kan ske till skydd för såväl allmänna som enskilda intressen.

Exempel på skyddsåtgärder som enligt paragrafen kan tillåtas på annans mark är uppförandet av bullervallar.

Tillstånd kan vara förenat med villkor som gäller två eller flera verksamhetsutövare. (16 kap. 8 §). Det åligger var och en av tillståndshavarna att se till att villkoren följs. Överträdelser kan leda till påföljd eller t.o.m. att tillståndet återkallas. Vid sådana förhållanden måste det föreligga en rätt för varje verksamhetsutövare som omfattas av tillståndet att få vidta åtgärder i syfte att uppfylla villkoren oavsett på vilken av anläggningarna åtgärden skall vidtas.

Enligt paragrafens andra stycke skall i vattenmål frågan om ersättning prövas direkt i målet. Av 22 kap. 27 § följer dock att ersättningsprövningen i vissa fall kan skjutas upp. Vid andra tillstånds- eller dispensprövningar sker inte någon omedelbar ersättningsprövning. Talan om ersättning får då väckas i efterhand vid miljödomstolen.

Tillträde för efterbehandling

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.

Enligt 2 kap. 8 § ansvarar den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som har medfört skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön för att de åtgärder som behövs för att avhjälpa skadan eller olägenheten vidtas. Av paragrafen följer en skyldighet att utföra efterbehandling av förorenade områden. Efterbehandling kan ibland behöva ske på mark som någon annan äger eller innehar med särskild rätt.

I dag saknar den som är ansvarig för efterbehandling rätt att utföra undersökningar och vidta åtgärder på mark som tillhör någon annan. I allmänhet är detta inte något problem, eftersom även markägaren normalt är intresserad av att området efterbehandlas. För de ovanliga fallen att ägaren eller innehavaren av marken skulle motsätta sig undersökning eller efterbehandling ges i paragrafen ett rättsligt stöd för att tvångsvis genomföra dessa åtgärder.

I paragrafens andra stycke finns en ersättningsbestämmelse. Med stöd av denna kan ersättning utgå till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som drabbas av skada eller annat intrång för att efterbehandling sker på fastigheten. Ersättning skall inte betalas om den ersättningsberättigade själv har ett kostnadsansvar enligt 2 kap. 7 § eller 10 kap. Om obehörig vinst uppkommer enligt 10 kap. 5 § skall detta beaktas vid bedömningen av ersättningens storlek.

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.

I paragrafen finns en aktsamhetsregel som är gemensam för de behandlade bestämmelserna om tillträde. Undersökningar och andra åtgärder skall

utföras så att skada och annan olägenhet i möjligaste mån undviks. Såväl intrång i allmänna som enskilda intressen skall undvikas.

Vad gäller bostäder är rätten till tillträde starkt begränsad med hänsyn till det särskilda integritetsintrång ett sådant tillträde innebär. Tillträde får där ske endast i den utsträckning det behövs för att förebygga eller undanröja olägenhet för människors hälsa. Begränsningen vad gäller bostad gäller inte utanför själva bostaden, t.ex. i en villaträdgård.

Av 1-5 §§ framgår att ersättning skall betalas om det trots allt uppstår skada eller annat intrång. Ersättning skall utgå även om kravet på akt-samhet har iakttagits.

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.

Vid undersökningar på annans mark kan ofta mätinstrument och liknande utrustning behöva sättas ut. När åtgärder på annans mark syftar till att förbättra miljön kan det bli aktuellt att placera pumpanordningar och liknande utrustning på marken. Med stöd av paragrafen får förbud meddelas vid vite att rubba eller skada sådan utrustning.

Den myndighet som enligt 1 § har rätt till tillträde meddelar själv beslut om förbud att rubba utrustningen. Om någon annan än en myndighet med stöd av 1 § vidtar åtgärder på en myndighets vägnar skall vitesförbudet meddelas av myndigheten. I fall som avses i 2-5 §§ meddelas beslutet av den myndighet som har att pröva om tillträde får ske.

Polishjälp

8 § Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillträde och åtgärder enligt 1-5 §§.

Enligt paragrafen skall polismyndigheten på begäran biträda den som har rätt att utföra åtgärder på annans mark. Möjligheten skall naturligtvis inte användas annat än när det är nödvändigt för att tillträde eller en åtgärd skall kunna ske.

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 verk-

samhetsutövaren 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.

Paragrafens första stycke innehåller en bestämmelse om rätt för den som är beroende av driften av en vattenverksamhet samt vissa offentliga tjänstemän att få tillträde till vattenståndsmätare m.m. för att därigenom kunna kontrollera hur verksamheten drivs.

Enligt det andra stycket skall vissa offentliga tjänstemän kunna få tillträde för att utöva tillsyn över bestämmelser som har meddelats till skydd för fisket.

I 1 § finns bestämmelser om tillträde för att fullgöra myndigheters uppgifter enligt miljöbalken. Nu behandlad paragraf skiljer sig från 1 § genom att den dels ger rätt till tillträde för att fullgöra även annat än myndighetsuppgifter, dels avser även myndighetsuppgifter som fullgörs med stöd av andra författningar än miljöbalken.

Särskild tvångsrätt för vattenverksamhet

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.

Paragrafen behandlar särskilda tvångsrätter vid vattenverksamhet. Tvångsrätterna uppkommer genom beslut av miljödomstolen, vanligen i samband med prövningen av frågan om tillstånd till vattenverksamhet. Tvångsrätt kan dock inte komma i fråga vid alla typer av vattenverksamhet.

Enligt första styckets två första punkter får tvångsrätt medges vid vissa miljövårdande åtgärder. Exempel på sådan vattenverksamhet är att vattenytan höjs i sjöar och våtmarker.

Enligt den tredje punkten kan tvångsrätt komma i fråga för vattenverksamhet som avser tillgodogörande av vatten. Med detta avses bl.a. vattentäkt och kraftverk.

Vid vattenreglering kan ges tvångsrätt med stöd av den fjärde punkten. Vattenreglering definieras i 11 kap. 5 §. Av paragrafen framgår att vattenöverledning utgör en form av vattenreglering.

I den femte punkten tas upp tvångsrätt för vattenverksamhet som avser allmän farled och allmän hamn. Tvångsrätt kan inte meddelas för farleden eller hamnen som sådan utan endast för vattenverksamhet som ingår i denna. Om det är nödvändigt att utan samband med en vattenverksamhet ta i anspråk fast egendom på land får expropriation tillgripas (se 2 kap. 2 § expropriationslagen).

Enligt den sjätte punkten kan tvångsrätt meddelas vid markavvattning.

Tvångsrätt enligt det första stycket kan bl.a. innebära rätt till s.k. utmål, dvs. mark för erforderliga byggnader m.m., såsom kraftstation och maskinistbostad. Till åtgärder som får vidtas enligt det första stycket hör inte täkt av massor som behövs för en i stadgandet angiven vattenverksamhet. Däremot bör bestämmelsen kunna tillämpas i fråga om uppläggning av jord- eller bergmassor som erhålls t.ex. vid schaktning eller sprängning för ett kraftverk. Tvångsrätt bör också kunna ges för att helt eller delvis riva annans anläggning i vatten eller på land.

Tvångsrätten behöver inte vara inskränkt till fastigheter i närheten av verksamhetsutövarens egendom. Ägaren av ett strömfall i nedre delen av en älv kan alltså medges rätt att utföra en regleringsdamm vid någon av älvens källsjöar.

Tvångsrätt kan medges också för tillfälliga ändamål och kan avse plats för arbetarebostäder eller andra byggnader, vägar, arbetsmaskiner och liknande. När det inte längre finns behov av att använda marken för det avsedda ändamålet skall den återställas till ägaren i såvitt möjligt samma skick som när den togs i anspråk. I beslut om tillfälliga tvångsrätter bör erinras om verksamhetsutövarens skyldighet att efter viss tid återställa marken. Som kommenteras nedan innehåller det tredje stycket en särskild regel om övergång av äganderätten till anordningar på marken, inbegripet vattenområde, som har lämnats kvar.

Tvångsrätt enligt det första stycket kan inte medges för broar och liknande. För sådana anläggningar kan tvångsrätt dock skaffas med stöd av väglagen, lagen om enskilda vägar eller anläggningslagen.

Även i 7 kap. fastighetsbildningslagen finns bestämmelser om vattenrättsliga tvångsrätter. Förhållandet mellan bestämmelserna i fastighetsbildningslagen och tidigare bestämmelser i 1983 års vattenlag kommenteras i Strömberg, Vattenlagen, 1984, s. 121 ff.

Tvångsrätter liknande de nu berörda kan i många fall också erhållas med stöd av annan lagstiftning, exempelvis expropriationslagen och ledningsrättslagen.

De anläggningar och åtgärder för vilka tvångsrätt kan utverkas utgör en del av vattenverksamheten. När tvångsrättsfrågan aktualiseras i ett

ansökningsmål om tillstånd till verksamheten skall den tillståndsprövas dels enligt balkens generella bestämmelser i första avdelningen, dels enligt de särskilda bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap. Av grundläggande betydelse är bestämmelsen i 2 kap. 3 § att de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att hindra att verksamheten medför skada eller annan olägenhet. Detta innebär bl.a. att tvångsrätt skall medges endast om ändamålet inte kan uppnås på ett annat och mindre ingripande sätt.

Tvångsrätt kan också utverkas utan samband med ett pågående ansökningsmål. Enligt 7 kap. 2 § 6 lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet sker detta i ett stämningssmål. Prövningen begränsas då till behovet av tvångsrätten för genomförandet av den tillåtna vattenverksamheten. Tvångsrätten gäller endast mellan parterna i stämningssmålet.

Tvångsrätten vinner sakrättsligt skydd genom beslutet av miljödomstolen. Detta innebär att tvångsrätten måste respekteras av inte bara motparten, utan även av tredje man, exempelvis en ny ägare av den fastighet som belastas med tvångsrätten. Någon inskrivning av rättigheten behövs därför inte och kan inte heller ske. Rättigheten upphör först när tillståndet till vattenverksamheten förfaller eller förklaras förverkad eller en omprövning sker som berör tvångsrätten. Tvångsrätter för tillfälliga ändamål upphör när behovet inte längre föreligger.

Enligt paragrafens andra stycke kan marken i ett visst fall avstås med äganderätt. Inlösen kan ske också enligt bestämmelserna i 31 kap. 17 §. Som framgår av 7 kap. 4 § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall sökanden i en ansökan om tillstånd till ett vattenkraftverk ange ett lämpligt område som bör utgöra strömfallsfastighet.

I paragrafens tredje stycke regleras vem som skall anses vara ägare till en anläggning, om tvångsrätten inte längre utövas. Stadgandet innehåller inte någon skyldighet att föra bort anläggningen. Även utan ett sådant stadgande torde den som har utfört anläggningen i vissa fall kunna bli skyldig att betala ersättning för markens återställande, trots att anläggningen utan lösen tillfaller markägaren.

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.

Paragrafen ger rätt för den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning att få tillträde till annans mark för att fullgöra underhållsskyldigheten. Regler om vem som är underhållsskyldig finns i 11 kap. 17, 20 och 21 §§ samt i 24 kap. Talan om ersättning skall enligt paragrafen väckas vid miljödomstol. Av 7 kap. 2 § 12 lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet framgår att målet handläggs som stämningssmål.

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.

Med stöd av paragrafen kan den som utför en vattenverksamhet ges rätt att använda någon annans vattenanläggning. Vattenverksamhet definieras i 11 kap. 2 § och vattenanläggning i 11 kap. 3 §.

Som exempel på en tvångsrätt som kan utverkas med stöd av paragrafen kan nämnas att en damm för årsreglering kan behöva användas för att utjämna flödesändringar som orsakas av en korttidsreglering vid ett kraftverk uppströms dammen. Stadgandet kan tillämpas också när någon med stöd av 11 kap. 20 § eller 24 kap. 4 § har övertagit underhållet av en vattenanläggning och vill använda den t.ex. för en vattenuppdämning eller vattenreglering som denne avser att utverka tillstånd till.

Rätten att använda anläggningen innebär inte någon rätt att inverka på vattenförhållandena till skada för anläggningens ägare eller andra och inte heller någon rätt att göra intrång i ägarens rätt till vattnet. Den berättigade behöver alltså ha ett särskilt tillstånd för att utföra en vattenverksamhet.

Beslut om tvångsrätt meddelas av miljödomstolen i samband med prövningen av frågan om tillstånd till den vattenverksamhet som tvångsrätten skall tillgodose. Tvångsrätt kan emellertid också utverkas utan samband med något ansökningsmål (se 7 kap. 2 § 6 lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet).

Om det är fråga om en anläggning som har tillkommit utan tillstånd före miljöbalkens ikraftträdande, får en ansökan inte prövas om inte samtidigt anläggningens laglighet prövas. Ansökan om laglighetsförklaring kan förutom av ägaren göras av den som vill använda anläggningen (se 17 § lagen om införande av miljöbalken).

I stadgandet slås också fast dels att tvångsrätt även kan ges för att utföra ändringar på anläggningen, dels att anläggningens ägare alltid har rätt att själv utföra ändringarna. Oavsett vem som utför ändringsarbetena bör miljödomstolen meddela behövliga föreskrifter om arbetenas utförande.

Den som har fått rätt att använda annans vattenanläggning är enligt 11 kap. 17 § andra stycket tillsammans med ägaren underhållsskyldig.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om ersättning för rätten att använda en anläggning. Ersättningen kan bestämmas som ett engångsbelopp eller som en andel i kapital- och driftkostnaderna.

Paragrafen kompletterar 1 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, där det anges att vid en tillståndsprövning villkor kan meddelas om att en vattenverksamhet skall utföras så att det medför nytta för andra.

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.

Enligt 11 kap. 8 § är den som skall utföra en vattenverksamhet som kan skada fisket skyldig att vidta och underhålla anordningar för fiskens framkomst och bestånd. I samband med sådana åtgärder kan det vara motiverat med ett fiskeförbud. Även i andra fall kan det vara lämpligt att införa fiskeförbud, exempelvis när stat, kommun eller vattenförbund skall utföra vattenverksamhet som skall främja fisket.

Ett fiskeförbud kan avse områden inom vilka fiskerätten tillkommer andra än den som skall utföra vattenverksamheten. För skada till följd av ett fiskeförbud har fiskerättshavarna rätt till ersättning av verksamhetsutövaren enligt 31 kap. 16 §.

Fiskeförbudet är straffsanktionerat i 37 § fiskelagen. I 45 och 47 §§ fiskelagen finns bestämmelser om förverkande och beslag av bl.a. fisk och fiskeredskap.

SJÄTTE AVDELNINGEN

Påföljder

5.1.29 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.

Paragrafen har flyttats över oförändrad från 13 kap. 8 a § brottsbalken. Förarbetena till 13 kap. 8 a § återfinns i prop 1980/81:108, JuU 1980/81:37 samt NJA II 1981 s. 298 ff. Paragrafen kommenteras i Brottsbalken II på s. 37 ff. (Beckman m.fl. 6 uppl.).

Paragrafen är den centrala på miljöstraffrättens område. Skälen för att arbeta in den i miljöbalkens kapitel om straffbestämmelser utvecklas i avsnitt 4.31.1.

Den brottsliga gärningen är beskriven under tre punkter i paragrafens första stycke. Under punkterna 1 och 2 talas om förorening. Utan att det uttryckligen anges omfattar paragrafen även fall då den miljöskadliga effekten uppstår på grund av kumulation med andra föroreningar.

Under samma punkter används uttrycket "kan medföra". Det skall för att straffansvar skall inträda vara fråga om en praktiskt beaktansvärd risk. Det är tillräckligt för ansvar att det typiskt sett föreligger en risk för en miljöskadlig effekt. Den miljöskadliga effekten behöver alltså inte beläggas i det enskilda fallet.

Under punkten 3 är inte avsikten att t.ex störande buller som är av tillfällig natur skall omfattas. Med uttrycket buller avses att det är fråga om en störning som medför menlig påverkan eller risk för menlig påverkan.

Med strålning avses såväl joniserande strålning som ljusstrålning från t.ex. reklamannonser.

Miljöbrottet har en omfattande brottsbeskrivning. För att begränsa det straffbara området har därför förfaranden som är allmänt vedertagna undantagits. Självklart är det således inte straffbart att köra bil trots att detta kan medföra buller eller utsläpp med miljöskadliga effekter. Vad sedan angår straffrihetsgrunden försvarligt bör t.ex. beprövade metoder inom jordbruket inte alltid omfattas av straffbarheten även om de inte är allmänt vedertagna.

Enligt andra stycket gäller en särskild straffskala för brott som är att anse som grovt. De omständigheter som särskilt skall beaktas är att se som exempel och alltså innehåller stycket inte någon fullständig uppräkningslista.

Enligt 11 § döms inte till ansvar om samma eller strängare straff kan ådömas enligt brottsbalken. Detta innebär t.ex. att brottsbalksbrotten spridande av gift eller smitta (13 kap. 7 §) samt förgöring (13 kap. 8 §) är att tillämpa före miljöbrott och vållande till miljöstörning.

2 § Den som av oaktsamhet begår gärning som anges i 1 §, döms för vållande till miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

Paragrafen har flyttats över från 13 kap. 9 § andra stycket brottsbalken och endast justerats språkligt. Förarbetena till 13 kap 9 § andra stycket återfinns i prop 1980/81:108, JuU 1980/81:37, NJA II 1981 s. 316 samt prop. 1987/88:85 och JoU 1987/88:23. Paragrafen kommenteras i brottsbalken II på s. 46 ff. (Beckman m.fl. 6 uppl.).

Genom paragrafen kompletteras straffbelägningen i 1 § genom att även oaktsamma gärningar straffsanktioneras.

Gärningen skall till sin objektiva beskaffenhet vara sådan som beskrivs i 1 §.

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 §.

Skälen för att straffbelägga denna hänsynsregel framgår av avsnitt 4.31.3 medan skälen för straffhöjningen i förhållande till gällande rätt i lagen (1985:426) om kemiska produkter framgår av avsnitt 4.31.4.

En säker hantering av kemiska produkter är så viktig att en oriktig hantering har straffbelagts i denna paragraf. Innebörden är att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet underlåter att vidta erforderliga försiktighetsmått kan straffas. Avgörande är att det är produktens inneboende egenskaper som skall medföra att försiktighetsmått behövs.

Som en del i att vidta de försiktighetsmått som behövs kan ingå att välja en mindre farlig produkt om en sådan finns. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet tar befattning med den farligare produkten och därvid på grund av produktens eller varans inneboende egenskaper inte hindrar eller motverkar skador på människor eller i miljön kan således bestraffas enligt denna paragraf.

Vidare krävs att miljöbalken skall vara tillämplig på hanteringen. Av 1 kap. 3 § följer att om det i någon annan lag finns bestämmelser som reglerar en fråga som omfattas av miljöbalken så tillämpas utöver miljöbalken även dessa bestämmelser. Detta innebär t.ex. att straffbestämmelserna i lagen (1982:821) om transport av farligt gods inom det tillämpningsområde som ges i lagen har företräde framför denna paragraf.

Utformningen av bestämmelsen medför att det krävs fara för skador på människor eller i miljön. Det är tillräckligt med abstrakt fara. Det skulle föra för långt att ställa krav på att det skall visas att någon person eller miljön skall ha utsatts för fara i det enskilda fallet.

I 1 och 2 § upptas de allvarligaste brotten. Kan ansvar ådömas för miljöbrott eller vållande till miljöstörning skall ansvar inte ådömas enligt förevarande paragraf.

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 §.

Paragrafen innehåller ansvarsbestämmelser avseende den som antingen åsidosätter krav på beslut om tillåtlighet, tillstånd, godkännande, medgivande, anmälan eller bryter mot villkor som meddelats i samband med tillåtlighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller dispens. Observera att det i en del fall kan krävas både regeringens beslut om tillåtlighet och tillstånd av miljödomstolen eller myndighet, jfr. författningskommentaren till 17 kap. 1 §.

Exempel på överträdelser som omfattas av paragrafens första stycke är att någon utan att regeringen har meddelat tillstånd eller medgett undantag från kravet på tillstånd påbörjar en anläggning eller vidtar någon annan åtgärd som anges i 17 kap. 1 § i miljöbalken. Detsamma gäller den som påbörjar eller fortsätter utförandet av en anläggning eller åtgärd sedan regeringen enligt 17 kap. 3 § i balken har beslutat att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd. Ett annat exempel är att någon påbörjar arbeten enligt 11 kap. 10 § innan tillstånd har meddelats.

Lagrådet har anfört att det möter betänkligheter att straffsanktionera den anmälningsskyldighet som föreskrivs i 12 kap. 6 § första stycket som endast innehåller rekvisitet att en verksamhet som inte omfattas av tillstånd enligt balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Detta rekvisit synes på samma sätt som de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. alltför allmänt hållet och obestämt för att kunna ligga till grund för sådana rättsverkningar. De exempel på samrådsfall som ges i motiven synes utan svårighet kunna preciseras i de föreskrifter som regeringen avses meddela. Därtill kommer att styckets generella avfattning inbegriper även fall då en verksamhet är tillståndspliktig enligt någon annan författning än miljöbalken - exempelvis plan- och bygglagen - och samråd eller anmälan skall ske i annan ordning. Förslaget gör ej heller undantag för fall då en verksamhet är synnerligen brådskande, såsom vid naturkatastrofer och liknande händelser, och arbetena måste sättas igång innan dispens från igångsättningsförbudet hinner utverkas.

Med hänvisning till det anförda förordar *Lagrådet* att tredje stycket 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. Därvid måste regleringen utformas på ett sådant sätt att ett åsidosättande av 12 kap. 6 § första styckets allmänt hållna regel inte faller under förevarande, vilken generellt riktar sig bl.a. mot fall då någon påbörjar en verksamhet utan att ha gjort föreskriven anmälan. Detta resultat uppnås, om "skall" i första stycket ändras till "bör". Som ett alternativ kan en undantagsbestämmelse införas i förevarande paragraf.

Regeringen har i avsnitt 4.17.2 redogjort för varför lagrådsremissens förslag till utformning av 12 kap. 6 § bör väljas. Angående frågan om det som *Lagrådet* alternativt föreslagit bör göras ett undantag från straffsanktoneringen i förevarande paragraf av den anmälningsskyldighet som

föreskrivs i 12 kap. 6 § första stycket anser regeringen att något undantag inte bör göras av följande skäl. Det är av stor vikt att mera flagranta fall av brott mot anmälningsskyldigheten inte lämnas osanktionerade. Det straffbara området begränsas genom att det skall vara fråga om en väsentlig ändring i naturmiljön. Det är lätt att fullgöra skyldigheten vid tveksamhet genom att göra anmälan.

I andra stycket straffbeläggs att med uppsåt eller oaktsamhet bryta mot villkor meddelade i samband med tillåtlighetsprövning, tillstånd, godkännande eller dispens. Exempel på detta är att en tillståndshavare släpper ut mer än vad som föreskrivits i ett villkor. Ett annat exempel är att tillståndshavaren bryter mot villkor som regeringen meddelat med stöd av 17 kap. 7 §. Slutligen straffbeläggs att någon bryter mot villkor som meddelats i samband med omprövning av tillstånd eller villkor.

I 1 och 2 § upptas de allvarligaste brotten. Kan ansvar ådömas för miljöbrott eller vållande till miljöstörning skall ansvar inte ådömas enligt denna paragraf.

*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 tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet, döms för **försvårande av miljökontroll** till böter eller fängelse i högst två år.*

Regler om uppgiftsskyldighet finns i flera av de lagar som skall integreras i miljöbalken. I balkens kapitel om ansvar är frågor om ansvar när sådan skyldighet åsidosätts reglerade i 5 och 6 §§. Förevarande paragraf är inriktad på brott där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras av handlingen eller underlåtenheten. Enligt 6 § straffas brott mot en mer allmän informationsskyldighet.

I paragrafen föreskrivs straffansvar dels för underlåtenhetsbrott, dels för lämnande av oriktiga uppgifter. Även ofullständiga uppgifter kan vara att anse som oriktiga uppgifter. Underlåtenheten består i att inte lämna en uppgift eller att exempelvis inte underrätta tillsynsmyndigheten enligt 10 kap. 9 §. Skyldigheten att lämna uppgiften skall bygga antingen direkt på balkens bestämmelser eller på en föreskrift som meddelats med stöd av balken. En förutsättning för att uppgift skall behöva lämnas kan naturligtvis vara och är ofta att den begärs av en tillstånds- eller tillsynsmyndighet, men myndighetens begäran måste ha stöd i balken eller en föreskrift för att straffansvar skall kunna inträda.

Tillsynsmyndigheten kan förelägga vite för att få ut en viss uppgift. Om ett sådant vitesföreläggande inte följs, får talan föras om utdömande av vitet. I ett sådant fall kan enligt 11 § tredje stycket straff inte utdömas för underlåtenheten.

Ytterligare krävs för straffansvar enligt förevarande paragraf att underlåtenheten eller den oriktiga uppgiften försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll. Annars faller underlåtenheten eller den oriktiga uppgiften under den lindrigare straffskalan i 6 §.

Upptäcks felaktiga uppgifter eller att uppgifter utelämnats som har betydelse för tillståndet eller villkoren efter det att tillstånd, godkännande eller dispens lämnats är självfallet gärningen att bestraffa enligt denna paragraf eftersom tillståndsprovningen då har försvårats. Det kan också bli fråga om återkallelse av tillstånd eller omprövning av villkor m.m. enligt de regler som gäller för detta.

Som exempel på en handling som faller under 5 § kan anföras att någon som enligt 26 kap. 21 § har förelagts inkomma med upplysningar inkommer med oriktiga uppgifter eller att någon underlåter att inkomma med miljörapport enligt 26 kap. 20 § och därigenom försvårar tillsynsmyndighetens kontroll av verksamheten. Ett annat exempel är att någon åsidosätter skyldighet enligt 26 kap. 25 § att vid anfordran uppvisa beslut för en naturvårdsvakt eller polis. Ännu ett exempel är att någon lämnar en oriktig uppgift i en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap.

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.*

Medan 5 § är inriktad på brott mot uppgiftsskyldighet där en tillståndsmyndighets provning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras, är i 6 § föreskrivet straff för brott mot en mer allmän informations-skyldighet.

Det är en förutsättning för straffansvar att uppgiften skall lämnas antingen i en skriftlig handling eller i en märkning, t.ex. av en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Enbart en muntligt lämnad oriktig uppgift är sålunda inte straffbar enligt denna paragraf.

En ytterligare förutsättning för straffansvar är att den bristfälliga informationen är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas. Det krävs alltså inte att någon faktiskt blivit vilseledd, utan det är tillräckligt att oriktigheten är ägnad att försvåra riskbedömningen i nu angivna hänseenden.

Under nu angivna förutsättning bestraffas både passivitet och ett aktivt uppgiftslämnande. Underlåtenhet att avge en handling eller utföra en märkning som krävs enligt bestämmelse i balken eller annan författning som har meddelats med stöd av balken är alltså straffbar i samma utsträckning som en oriktig eller utebliven uppgift i en sådan handling eller märkning.

Som exempel på en straffbar handling som avses med denna bestämmelse kan nämnas att i märkning enligt 14 kap. 8 § lämna oriktig uppgift som är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön skall skadas.

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.

Paragrafen innehåller en ansvarsregel vid nedskräpning.

Den motsvarar 37 § första stycket 7 och 23 § naturvårdslagen (1964:822). Någon saklig ändring är inte avsedd.

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 biotopskyddsområde 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 in-
försel av bränslen meddelade med stöd av 14 kap. 21 §,

22. föreskrifter i fråga om hantering, införsel och 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 biotek-
nisk 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 förord-
ning (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 Euro-
peiska gemenskapen,

28. en bestämmelse eller mot villkor i beslut i enskilt fall som med-
delats 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 tran-
sitering 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 §.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag utom såvitt
avser första stycket 16 och 18.

Genom paragrafen sanktioneras att någon bryter mot de bestämmelser
till vilka paragrafen hänvisar. Kriminaliseringen i denna och nästa para-
graf har skett med utgångspunkt från att kriminaliseringen skall var den-
samma som i dag. De mera allvarliga brotten finns i denna paragraf,
medan de förhållandevis mindre allvarliga har arbetats in i nästa para-
graf.

Lagrådet anser att punkten 16 i första stycket bör utgå som obehövlig
eftersom en överträdelse av det i punkten angivna förbudet måste vara att
hänföra till Otillåten miljöverksamhet enligt 4 §. Enligt regeringens

mening är detta inte riktigt. För att 4 § skall vara tillämplig förutsätts det att anmälningsskyldigheten inte fullgjorts. Förevarande punkt tar emellertid sikte på det fallet att anmälan gjorts men förbudet att påbörja arbetet tidigare än sex veckor efter anmälan inte åtlutts. Straffsanktioneringen i förevarande punkt bör därför stå kvar.

Lagrådet har i anslutning till första stycket 25-27 anfört att dessa punkter motsvarar gällande rätt i 20 § första stycket 4-6 lagen om kemiska produkter (LKP). Det finns ingen motsvarighet till 21 § LKP som straffbelägger lämnande av oriktig uppgift. Enligt Lagrådets mening bör emellertid en bestämmelse som är formulerad så, att den föreskriver straff för den som bryter mot skyldighet att lämna uppgifter i visst hänseende kunna anses inbegripa även lämnande av oriktig uppgift i samma hänseende. Regeringen delar Lagrådets mening.

I andra stycket sanktioneras förbud avseende dumpning redan på försöksstadiet. Detta överensstämmer med gällande rätt.

I tredje stycket anges att ansvar i första hand skall ådömas för de allvarigare brotten i 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 uppdrädande 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 §.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag utom såvitt avser första stycket punkterna 7 och 8.

Paragrafen innehåller straffsanktionering av förhållandevis mindre allvarliga brott än de som upptas i 8 §. I likhet med 3, 4 och 8 §§ är ansvaret enligt förevarande paragraf subsidiärt till ansvaret enligt 1-2 §§.

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 §.

Paragrafen har en motsvarighet i 46 § jaktlagen (1987:259) som behandlar jakthäleri. För att den bestämmelsen skall vara tillämplig skall det dock vara fråga om jaktbrott. För att stärka skyddet för fredade djur och växter togs 1994 (prop. 1994/95:117, bet. 1994/95:JoU10) in en motsvarande bestämmelse i naturvårdslagen (37 b §). Genom att arbeta in förevarande bestämmelse i miljöbalken ges samma skydd för fredade djur och växter som enligt gällande rätt.

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.

Enligt paragrafens första stycke undantas ringa fall från straffbarhet. Detta överensstämmer med gällande rätt. Avsikten är att endast bagatellartade förseelser skall undantas från det straffbara området. Detta utvecklas i avsnitt 4.31.4. Skälet till att 1 och 2 §§ inte omfattas är att i dessa paragrafer är ringa fall redan undantagna genom lokutioner som "som inte är av ringa betydelse" och "betydande olägenhet".

I paragrafens andra stycke anges att det inte skall dömas till ansvar enligt balken om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Olika miljöbrott kan tänkas motsvara också förhållandevis lindrigare gärningar som behandlas i brottsbalken, t.ex. skadegörelse och åverkan. I sådant fall skall alltså dömas till ansvar enligt miljöbalken. Detta är dock inte fallet med brott mot varusmuggningslagen som alltså skall bedömas enligt den lagen framför detta kapitel av balken. Detta medför bl.a. att införsel av bränsle i strid mot föreskrift som har meddelats med stöd av 14 kap. 21 § är att bedöma enligt varusmuggningslagen.

I tredje stycket anges att om ett vitesföreläggande har överträtts så skall det inte dömas till ansvar för 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 genetiskt 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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Dock har tillagts att produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer kan förverkas. Detta är i överensstämmelse med gällande rätt. Det kan ibland finnas behov av att kunna förverka kemiska produkter eller biotekniska organismer, t.ex. sådana som förts in i strid med 8 § första stycket 23 punkten. Detsamma gäller t.ex. utrotningshotade djur- och växtarter som hanterats i strid med förbud enligt 8 § första stycket 9 punkten.

Det skulle kunna framstå som stötande om den som begår brott skulle få behålla ett exemplar av en art som skyddas av balken eller behålla pengar som fåtts vid en försäljning. Det är ibland fråga om en hantering som är mycket lönsam. Djurarter kan betinga ett högt pris på marknaden. I paragrafen ges därför möjlighet att förverka värdet och utbytet av brottet.

Vid brotten används ofta fortskaffningsmedel som närmast är en förutsättning eller hjälpmedel för att hanteringen skall kunna ske. Dessa kan också förverkas.

Som ytterligare exempel på hjälpmedel som det kan bli aktuellt att förverka enligt andra stycket kan nämnas värmelådor för transport av levande ägg och fågelungar samt frysboxar för förvaring av döda djur.

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.

Genom paragrafen utsträcks svensk domsrätt till att omfatta gärningar begångna utom riket. Paragrafen motsvarar 10 § i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten. I lagen (1996:517) om begränsningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg finns särskilda bestämmelser om svensk domsrätt när dumpning sker från utländskt fartyg.

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.

Paragrafen har vad angår miljöbrott och vållande till miljöstörning brutits ut ur 13 kap. 11 § brottsbalken. Någon saklig ändring är inte avsedd.

5.1.30 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.

I paragrafen anges vem som kan påföras miljösanktionsavgift och för vilka överträdelser sådan avgift kan komma ifråga.

Avgift kan påföras näringsidkare. Uttrycket har samma betydelse som på andra håll i lagstiftningen, exempelvis i 1 § bokföringslagen (1976:125). Det är att notera att i begreppet näringsidkare inräknas kommuner som bedriver verksamhet som omfattas av balken. Det är endast överträdelser som näringsidkaren gör sig skyldig till i sin verksamhet som kan föranleda miljösanktionsavgift.

Det krävs inte att överträdelsen har medfört ekonomisk fördel. Detta saknar betydelse från miljösynpunkt. Syftet är inte att eliminera den ekonomiska fördel överträdelsen föranlett, utan att öka den allmänna noggrannheten vid bedrivandet av näringsverksamhet. Så snart en överträdelse kan konstateras skall därför avgift påföras, oavsett om den medfört fördel för näringsidkaren eller inte. Det saknar också betydelse om överträdelsen har medfört någon olägenhet i det enskilda fallet.

Alla miljööverträdelser kan inte föranleda miljösanktionsavgift. Det är enbart de i första stycket angivna överträdelserna som kan komma i fråga för sanktionsavgift.

Första punkten avser föreskrifter. I balken finns bemyndiganden att meddela generella föreskrifter på olika områden för att ge mer detaljerade regler inom miljöbalkens ramar. Föreskrifterna kan utfärdas av regeringen eller i vissa fall av myndigheter. Åsidosättande av sådana föreskrifter kan föranleda att miljösanktionsavgifter påförs.

Andra punkten tar sikte på att sådan verksamhet som kräver anmälan eller tillstånd påbörjas utan att anmälan har gjorts eller tillstånd har erhållits. Med denna punkt avses även ansökan om dispens där sådan krävs för att en anläggning eller verksamhet skall få påbörjas. Reglerna för områdesskydd är exempel där sådan dispens kan krävas. Naturligtvis omfattas inte enbart ny verksamhet, utan även förändringar i pågående verksamhet.

Att den som bedriver näringsverksamhet fullgör sina skyldigheter vad gäller anmälan och ansökan är av avgörande betydelse för möjligheterna

att begränsa miljöpåverkan på ett adekvat sätt. Det har betydelse inte bara för villkor om begränsningar och försiktighetsmått i de enskilda fallen, utan även som faktaunderlag till grund för utfärdande av generella föreskrifter, upprättande av åtgärdsprogram med anledning av miljökvalitetsnormer etc. Det är också en inkörsport eller incitament för tillsyn. Att myndigheterna känner till vilken verksamhet som bedrivs är också en förutsättning för en meningsfull samhällsplanering. Även om underlåtenhet i detta avseende inte med nödvändighet i det enskilda fallet har någon betydelse för miljön, får betydelsen av att varje verksamhetsutövare tar sitt ansvar anses vara så stor att det finns skäl att ha en möjlighet till ett snabbt sanktionsförfarande.

Tredje punkten avser åsidosättande av tillstånd eller villkor som har meddelats vid prövning i enskilda fall. Även överträdelser av tillåten produktionsvolym eller andra begränsningar i verksamhetens omfattning kan medföra påförande av miljöskaktionsavgift.

I paragrafens första stycke anges de överträdelser som kan föranleda avgift. Av andra stycket framgår att det endast är i de fall regeringen genom föreskrifter har fastställt med vilket belopp avgift skall påföras som miljöskaktionsavgift kan komma ifråga.

Av tredje stycket framgår att avgift skall föras på oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Det får anses vila på den som utövar näringsverksamhet ett ansvar för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att i paragrafen angivna överträdelser inte sker. Ett strikt ansvar kan antas öka den allmänna aktsamheten och noggrannheten vid driften av verksamhet som har inverkan på hälsa och miljö.

Om det i något fall är uppenbart oskäligt, finns möjlighet att besluta om att inte föra på någon avgift. Det kan vara fallet exempelvis om överutsläpp har skett till följd av att en felaktig kemikalie har levererats, vilket har varit omöjligt att kontrollera, eller att ett ämne har ingått som inte framgår av innehållsförteckningen.

Det har inte någon betydelse för frågan om påförande av miljöskaktionsavgift om straff ådöms för samma gärning. Miljöskaktionsavgiften är en administrativ avgift som tas ut i särskild ordning oavsett om åtal väcks.

2 § Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljöskaktionsavgift 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.

Miljöskaktionsavgiften skall uppgå till minst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor.

I första stycket slås fast att det är regeringen som genom föreskrifter dels bestämmer för vilka överträdelser miljöskaktionsavgift skall betalas, dels bestämmer avgiftens storleken för dessa fall. Av 1 § andra stycket framgår att en näringsidkare kan påföras avgift endast för sådana överträdelser som regeringen enligt 2 § har fastställt en avgift för.

Vidare anges i detta stycke de grunder som gör det möjligt för regeringen att föreskriva om avgifternas storlek för olika överträdelser mera

schablonmässigt. De parametrar som regeringen skall beakta när den bestämmer avgiften för en överträdelse är dels överträdelsens allvar, dels betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Med "överträdelsens allvar" avses de objektiva omständigheterna, medan "betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser" syftar på betydelsen av bestämmelsen som sådan och intresset av det den är avsedd att reglera.

I den allmänna motiveringen, avsnitt 4.32.3, har närmare angivits vad som avses med de olika parametrarna. I avsnittet har också givits exempel på tariffer, dvs. vilka överträdelser som kan bli aktuella för miljöstraffavgift och vilka avgiftsbelopp de olika överträdelserna kan rendera.

I andra stycket anges det spann inom vilket regeringen kan fastställa avgifterna för olika överträdelser. Utrymmet är från 5 000 kronor till 500 000 kronor. Variationerna i konsekvenserna av de gärningar som kan föranleda avgift motiverar ett relativt stort spann. Det innebär att det maximala beloppet som kan bestämmas i ett beslut är 500 000 kronor. Det gäller även vid fortlöpande överträdelser som beräknas per tidsenhet. Om rättelse inte sker kan dock tillsynsmyndigheten fatta ett beslut som avser en annan tidsperiod och även då kan upp till 500 000 kronor utkrävas.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

3 § Tillsynsmyndigheten beslutar om miljöstraffavgift.

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om avgift skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

I första stycket slås fast att det är tillsynsmyndigheterna som skall besluta om påförande av miljöstraffavgifter. Detta kan användas som ett verktyg i tillsynsverksamheten när en överträdelse har upptäckts.

Tillsynsmyndigheten ansvarar för att erforderlig kompetens för prövning och beslutsfattande finns. Tillsynsmyndigheter som inte själva direkt har den efterfrågade kompetensen kan enligt 26 kap. 7 § efter överenskommelse med annan tillsynsmyndighet utnyttja kompetensen där.

Av andra stycket framgår att näringsidkaren skall beredas tillfälle att yttra sig över tillsynsmyndighetens iakttagelser innan beslut fattas. Om näringsidkaren då vidtar rättelse innebär inte det att möjligheten att föra på miljöstraffavgift bortfaller. Så snart de i 1 § angivna förutsättningarna har uppkommit skall miljöstraffavgift påföras även om förutsättningarna har upphört innan beslut meddelas. Det blir inte fråga om någon skuldbedömning, eftersom strikt ansvar gäller.

4 § Beslut om att ta ut miljöstraffavgift skall delges verksamhetsutövaren.

Ett beslut om påförande av miljöstraffavgift skall delges den det avser. Delgivning skall ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen

(1970:428). Att delgivning sker har betydelse så till vida att tiden för överklagande börjar löpa från delgivning.

Att näringsidkaren har delgivits beslutet är ingen förutsättning för verkställighet (jämför 5 §).

5 § Miljösanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att avgiften har beslutats eller den längre tid som anges i beslutet.

Beslut om miljösanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

Av första stycket framgår att miljösanktionsavgiften skall betalas inom 30 dagar från det att den har beslutats. Tillsynsmyndigheterna ges dock en möjlighet att förlänga denna frist inom vilken avgiften skall betalas. Tillsynsmyndigheterna kan också dela upp betalningarna på olika betalningsterminer. Möjligheten att frångå tidsfristen kan tillämpas exempelvis när en påförd avgift med hänsyn till sin storlek, företagets likviditetsförhållanden och liknande kan hota företagets existens om den tas ut inom just trettiodagarsperioden.

I andra stycket anges att ett beslut om miljösanktionsavgift får verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft. Det innebär att avgiften kan tas ut, i sista hand med hjälp av kronofogdemyndigheten, även om beslutet att påföra avgiften har överklagats.

För att miljösanktionsavgiften skall bli ett effektivt styrmedel krävs att avgift inte bara kan beslutas, utan att beslutet också kan verkställas inom kort tid från det att förutsättningar för påförande föreligger.

Finns det skäl att avvakta med verkställighet kan domstolen inhibera det överklagade beslutet i enlighet med 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

6 § Miljösanktionsavgift 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.

Preskriptionstiden stämmer överens med motsvarande straffrättsliga reglering i 35 kap. brottsbalken för brott av normalgraden.

7 § Den som enligt ett beslut av en tillsynsmyndighet skall betala en miljösanktionsavgift får överklaga beslutet till miljödomstol.

I paragrafen ges den näringsidkare som påförs miljösanktionsavgift möjlighet att överklaga beslutet. Organisationer eller enskilda har inte talerätt även om de berörs av överträdelsen. Dessa har möjlighet att yttra sig och föra talan avseende tillstånd och villkor för verksamhet som omfattas av miljöbalkens regler. Det ankommer sedan på myndigheterna att säkerställa att de miljöregler som har beslutats följs och miljösanktionsavgiften är ett verktyg i detta arbete. Frågor om miljösanktionsavgift är en angelägenhet för det allmänna och den näringsidkare som påförs avgift. Enskildas möjlighet att agera är att de kan anmäla de faktiska förhållandena till tillsynsmyndigheten.

Överklagandet görs till miljödomstolen. Prövningen i miljödomstolen sker enligt förvaltningsprocesslagens regler, se 20 kap. 3 §. Prop. 1997/98:45

8 § En beslutad miljöstraffavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom tio år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Bestämmelsen innebär att fullgörande av beslutet inte kan krävas efter det att tio år gått sedan beslutet har vunnit laga kraft. Detta gäller även de fall då endast en del av avgiften återstår att betala.

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.

Beslut om miljöstraffavgift är direkt verkställbar som lagakraftvunnen dom enligt 5 § andra stycket. Genom första stycket regleras återbetalning av avgiften i de fall beslutet ändras. Enligt andra stycket skall ränta utgå på det belopp som betalas åter. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen.

10 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken miljöstraffavgifter skall betalas.

Genom paragrafen bemyndigas regeringen att föreskriva om sättet för betalning av miljöstraffavgifter. Regeringen får bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifterna.

SJUNDE AVDELNINGEN

Ersättning och skadestånd m.m.

5.1.31 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.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Naturvårdslagens och vattenlagens bestämmelser om ersättning och inlösen har i miljöbalken arbetats samman, eftersom de har stora likheter. Naturvårdslagens bestämmelser avser skador vid vissa ingripanden av det allmänna. Vattenlagens bestämmelser avser ersättning för skador som har bestämts i samband med tillståndsprövning av vattenföretag eller enligt bestämmelserna om oförutsedd skada. I vattenlagen finns dessutom bestämmelser om ersättning när skada uppkommit till följd av fiskeförbud. Likheten mellan lagarna består huvudsakligen i att expropriationsrättsliga ersättningsprinciper gäller. Vattenlagen innehåller vidare bestämmelser om vattenskyddsområden som, liksom naturvårdslagens regler, avser skador vid ingripanden av det allmänna.

Kapitlet skall tillämpas även vid provisoriska bestämmelser om ersättning enligt 22 kap. 27 § och då ersättning för oförutsedd skada bestäms enligt 24 kap. 13-14 §§.

2 § Bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) skall gälla vid ersättning och inlösen enligt detta kapitel, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser.

Paragrafen, som har sin motsvarighet i 25 § andra stycket naturvårdslagen, innehåller en hänvisning till expropriationslagen. Hänvisningen avser både värderingsregler och förfaranderegler i den sistnämnda lagen. Vissa avvikande bestämmelser finns i balken, inte bara i detta kapitel utan även t.ex. bland de processuella reglerna.

Ersättningsberäkningen enligt expropriationslagen utgår normalt från fastighetens marknadsvärde. Avvikelser förekommer dock, såsom att sådan värdeändring som expropriationsföretaget medför inte skall beaktas (4 kap. 2 § expropriationslagen) och att värdeökning som har skett de senaste tio åren endast ersätts om det blir utrett att värdeökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt (4 kap. 3 § expropriationslagen; jfr 32 § nedan). Här kan erinras om att Markersättningsutredningen i betänkandet Presumptionsregeln i expropriationslagen (SOU 1996:45) har föreslagit att 4 kap. 3 § expropriationslagen ändras så att den som exproprierar åläggs bevisbördan för att värdeökningen beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.

Tre ersättningsformer förekommer i expropriationslagen, nämligen löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning.

Om en fastighet exproprieras i sin helhet skall enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen en löseskilling betalas motsvarande fastighetens marknadsvärde. Regler om löseskilling blir i miljöbalken tillämpliga vid inlösen av hel fastighet.

Skador enligt miljöbalken uppstår dock normalt inte på hela fastigheten. Det blir då i stället aktuellt att tillämpa expropriationslagens bestämmelser om intrångsersättning. Även om fastigheten i sin helhet skadas utan att inlösen sker bör reglerna om intrångsersättning tillämpas. Sådan ersättning skall enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen betalas vid expropriation av del av fastighet. Intrångsersättningen skall motsvara minskningen av fastighetens marknadsvärde. Sådan ersättning bör inte

bestämmas med strikt utgångspunkt från fastighetsindelningen. Om flera fastigheter tillsammans bildar en brukningsenhet, bör den utgöra utgångspunkt för intrångsersättningens bestämmande.

Ersättningsposten annan ersättning avser ekonomisk följdskada som uppkommer. Det är alltså fråga om allmän förmögenhetsskada och inte om fastighetsskada.

Vid beräkningen av ersättningens storlek skall enligt 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen hänsyn tas till skademinskande åtgärder som den ersättningskyldige utför.

Ersättningen skall enligt 5 kap. 23 § expropriationslagen bestämmas särskilt för varje sakägare och löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning skall bestämmas var för sig.

Ersättningen får enligt 5 kap. 25 och 26 §§ expropriationslagen inte bestämmas till högre belopp än det som den ersättningsberättigade har begärt och inte heller till lägre belopp än det som den ersättningskyldige har erbjudit. Miljöbalken innehåller i 22 kap. 18 § en bestämmelse som i någon mån avviker från dessa regler.

Ersättningen skall enligt 5 kap. 27 § expropriationslagen bestämmas i pengar att betalas på en gång. Löseskilling och intrångsersättning betalas enligt 6 kap. 1 § samma lag normalt genom nedsättning, eller med ett annat ord deposition, hos länsstyrelsen. Syftet med depositionen är att se till att innehavare av panträtt i fastigheten inte lider förlust av att fastigheten går ner i värde. Deposition skall enligt 6 kap. 2 § inte ske om fastigheten inte svarar mot någon beviljad eller sökt in-teckning eller om de borgenärer som har panträtt i fastigheten medgett att ersättningen betalas ut till den ersättningsberättigade. Medgivande behövs inte av panthavare för vars rätt avgörandet saknar betydelse. Det är praktiskt att domstolen först gör en oskadlighetsprövning och därefter talar om vilka medgivanden som behövs.

Enligt 6 kap. 3 § expropriationslagen skall domstolen när den bestämmer löseskillingen eller intrångsersättningen ange i vad mån deposition skall ske. Om deposition inte sker skall ersättningen enligt 6 kap. 4 § samma lag betalas direkt till den ersättningsberättigade.

Deposition skall enligt 6 kap. 7 § expropriationslagen ske senast tre månader efter det att domen har vunnit laga kraft. Enligt 18 § i samma kapitel skall länsstyrelsen betala ut deponerat belopp till den som är berättigad till medlen.

3 § Vad som i detta kapitel sägs om fastighet skall även gälla särskild rätt till fastighet.

Enligt paragrafen skall vad som sägs om fastighet i kapitlets bestämmelser även gälla särskild rätt till fastighet. Det betyder alltså att ersättning skall betalas även till innehavare av särskild rätt, när denna rätt går förlorad eller rubbas. Vidare kan inlösen ske av den särskilda rätten.

Med särskild rätt till fastighet avses arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut, rätt till elektrisk kraft och liknande sakrätter. Hit torde räknas även renskötselrätt.

Av 13 kap. 26 § andra stycket jordabalken framgår redan att tomträtt är likställd med fast egendom vid expropriation och liknande tvångsförvärv. Miljöbalkens bestämmelse omfattar dock mera eftersom den dels avser även annan särskild rätt än tomträtt, dels avser även andra ingrepp än sådana tvångsförvärv som liknar expropriation.

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 kulturreseptat,

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.

Enligt paragrafens första stycke skall ersättning betalas när det allmänna meddelar vissa särskilt angivna beslut som medför att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Paragrafen har utformats efter mönster i 26 § första stycket naturvårdslagen och 19 kap. 7 § första och andra stycket vattenlagen. Mark kan tas i anspråk med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 6 och 22 §§. Vad som menas med uttrycken "pågående markanvändning", "inom berörd del av en fastighet" och "avsevärt försvåras" har utvecklats i avsnitt 4.33.1.

Enligt det tredje stycket skall ersättning inte betalas när jakten på vissa djur inskränks i en nationalpark.

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.

Föreskrifter för nationalparker, natur- och kulturreseptat, biotopskyddsområden eller vattenskyddsområden kan ibland innebära att det är förbjudet att vidta en viss åtgärd utan tillstånd. I sådana fall gäller inte huvudregeln att ersättningskyldighet föreligger genast när föreskrifterna har meddelats. Ersättning skall enligt paragrafens första stycke i stället

betalas först sedan tillståndsfrågan har prövats och resulterat i ett avslag eller att tillståndet har förenats med villkor.

Ersättningsfrågan skall även i dessa fall bedömas med utgångspunkt i förhållandena när värderingen sker. Detta utesluter emellertid inte att tidpunkten för meddelande av föreskriften beaktas så att ersättning betalas för förlust genom att pågående markanvändning försvårades redan då. En fastighetsägare som har vägrats tillstånd till en åtgärd och har fått ersättning för detta har givetvis inte rätt till ytterligare ersättning, om han ansöker om tillstånd på nytt och åter får avslag. Situationen blir inte annorlunda om fastigheten har bytt ägare och den nya ansökan görs av fastighetens nya ägare. Upplysningar om tidigare beslut kan fastighetens förvärvare få i länsstyrelsens naturvårdsregister. Paragrafens andra stycke behandlar möjligheten att få ersättning vid interimistiska förbud enligt 7 kap. 24 §. Ett interimistiskt förbud skall innebära att åtgärder inte får vidtas utan tillstånd. I sådana fall kan ersättning utgå först sedan tillstånd har vägrats.

6 § Ersättning som avses i 4 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

Enligt gällande rätt betalas ersättning för hela den skada som en fastighetsägare lider när den s.k. kvalifikationsgränsen är överskriden, dvs. när pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. När däremot en inskränkning inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras utgår inte någon ersättning. I avsnitt 4.33.1 har redovisats de skäl som ligger till grund för att i miljöbalken föra in en paragraf enligt vilken avdrag skall göras för ett belopp som motsvarar ersättning för skada upp till kvalifikationsgränsen. Paragrafen har utformats enligt förebild i 14 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen.

Skada som inte ersätts enligt paragrafen kan senare komma att beaktas vid tillämpning av den s.k. ackumuleringsregeln i 9 §. Detta kommenteras ytterligare vid nämnda paragraf.

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.

I paragrafen anges vem som skall betala ersättning vid ingripanden av det allmänna. Huvudregeln i det första stycket är att sådan ersättning skall betalas av staten eller av kommun. Enligt vad som har utvecklats i avsnitt 4.13.2 ges kommunerna i miljöbalken en vidgad rätt direkt i lag att besluta om områdesskydd.

Vid vattenskyddsområden gäller enligt paragrafens andra stycke i någon mån andra regler om betalningsansvar. Länsstyrelsen eller kommun kan ta upp frågor om vattenskyddsområden, utan att någon framställning

har gjorts. En kommun, som inte själv beslutar om vattenskyddsområde, eller någon annan som vill ha särskilt skydd för en vattentillgång kan vända sig till länsstyrelsen och begära att länsstyrelsen meddelar skydds-föreskrifter. Den som har begärt skyddsföreskrifter skall då enligt para-grafens andra stycke svara för eventuella ersättningsanspråk.

8 § Om det i ett fall som avses i 4 § första stycket uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten, har fastighets-ägaren 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.

Paragrafen ger fastighetsägaren rätt att få sin fastighet inlöst när in-skränkande föreskrifter innebär mycket allvarliga intrång. Som framgår av bestämmelsens formulering finns det inlösenplikt endast beträffande hel fastighet. Det är inte tillräckligt att synnerliga olägenheter upp-kommer för en mindre "berörd del" av fastigheten.

Prövningen beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande bör vara om fastigheten till följd av föreskrifterna blivit så onyttig för ägaren att det framstår som skäligt att den övertas av staten eller kom-munen.

Synnerliga olägenheter skall enligt paragrafens lydelse uppstå när fas-tigheten används. Även i detta fall blir alltså uttrycket "pågående mark-användning" av betydelse. Hänsyn skall alltså inte tas till eventuell fram-tida ändrad markanvändning.

Vid inlösen skall löseskilling betalas.

9 § Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ skall beaktas även andra beslut en-ligt 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 förut-sättning 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 mot-svarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Paragrafen innehåller den s.k. ackumuleringsregeln. Den tillkom vid riks-dagsbehandlingen av plan- och bygglagen med följdlagstiftning. Regeln har därefter funnits i bl.a. 27 a § naturvårdslagen och 19 kap. 7 § femte och sjätte styckena vattenlagen. Enligt paragrafen skall vissa beslut under de senaste tio åren läggas samman med det senaste beslutet när bedöm-ningen görs av om kvalifikationsgränsen för skadeersättning eller inlösen har överträtts. Härigenom ökar möjligheten till ersättning respektive inlösen. Regeln motiverades med att det ansågs stötande om lagstift-ningen skulle kunna utnyttjas på ett sådant sätt att en fastighetsägare

genom skilda på varandra följande restriktioner tvingades acceptera ett större intrång, än om skadan hade bedömts i ett sammanhang (bet 1986/87:BoU1, s. 152).

En förutsättning för att ackumuleringsregeln skall bli aktuell är att de skador som uppstår genom skilda regleringar berör samma del av en fastighet. Om detta är fallet är det den sammanlagda skadan som skall beräknas, utan hinder av att sakägaren kan ha försuttit sin rätt att föra talan för en tidigare skada. Ackumuleringsregeln avser främst fall där skadan uppkommit stegvis. Den blir emellertid också tillämplig när två skador inträffar samtidigt.

Givetvis får endast sådana beslut räknas för vilka ersättning inte har betalats. Anledningen till att de tidigare besluten inte har föranlett någon ersättning är vanligen att restriktionerna har legat under kvalifikationsgränsen.

En nyhet i förslaget till miljöbalk är att ersättningen skall minskas med ett belopp som motsvarar kvalifikationsgränsen (se 6 §). Ackumuleringsregeln innebär att detta belopp räknas den skadelidande tillgodo när en ny skada kommer upp till bedömning. Om exempelvis en fastighetsägare vid ett tidigare beslut har drabbats av en skada uppgående till 12 000 kr och kvalifikationsgränsen ansetts ligga vid 10 000 kr har avräkningsregeln i 6 § medfört att ersättning endast utgått med 2 000 kr. Vid ett nytt beslut som medför skada innebär ackumuleringsregeln att någon avräkning enligt 6 § inte skall ske. (För enkelhetens skull bortses här från eventuella förändringar av kvalifikationsgränsen eller penningvärdet.) Om fastighetsägarens skada vid det tidigare beslutet i stället uppgick till 6 000 kr utgick inte någon ersättning. Vid ett nytt beslut som medför skada innebär ackumuleringsregeln att 4 000 kr skall räknas av enligt 6 §.

En särskild fråga är vem som skall svara för ersättningen av ackumulerade intrångsskador om besluten har fattats av olika instanser. Bostadsutskottet ansåg att det är den som meddelar det senare beslutet, dvs. det beslut som medför att kvalifikationsgränsen passeras, som gentemot den ersättningsberättigade skall svara för hela den ackumulerade skadan (bet. 1986/87:BoU4, s. 30). Något annat ansågs med hänsyn till de förhandlingsmässiga och processuella svårigheter som skulle uppstå knappast praktiskt tänkbart. Bostadsutskottet påpekade att inget hindrar att den part som fått betala ersättning även för tidigare intrång i efterhand gör sin regressrätt gällande såvitt avser kostnaderna.

Genom att avräkningsregeln i 6 § införs uppkommer frågan om Bostadsutskottets uttalande alltjämt är relevant. Det kan nämligen ifrågasättas om en part har regressrätt på den grunden att ett mindre avdrag enligt 6 § har kunnat tillgodoräknas än vad som skulle ha varit fallet om något tidigare beslut inte hade funnits. Följande exempel kan illustrera problemet. En kommunal myndighet fattar ett beslut som medför en skada på 6 000 kr. Kvalifikationsgränsen är 10 000 kr. Någon ersättning utgår därför inte. En statlig myndighet fattar därefter ett beslut som medför en skada på 12 000 kr. Om det kommunala beslutet aldrig hade fattats hade staten fått betala ersättning med $12\ 000 - 10\ 000 = 2\ 000$ kr. Ackumuleringsregeln medför dock att ersättning i stället skall betalas med $12\ 000 - 10\ 000 + 6\ 000 = 8\ 000$ kr. I detta fall bör regressrätt före-

ligga varvid staten kan få kompensation av kommunen som sluppit att betala något alls.

Bostadsutskottets uttalanden om regressrätt skulle vidare kunna ifrågasättas när en enskild skall betala ersättning vid vattenskyddsområden. Vid inrättande av sådana områden skall enligt 7 § andra stycket ersättning betalas av den som har begärt de ersättningsgrundande föreskrifterna. Föreskrifterna kan begäras av kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts, se 7 § andra stycket. Även en enskild kan alltså bli ersättningskyldig och om utskottets uttalande följs skulle den enskilde samtidigt kunna bli skyldig att stå för skador på grund av tidigare beslut av det allmänna. Möjligheten att göra gällande en regressrätt om kostnaden medför att utskottets uttalande bör vara vägledande även när det senaste beslutet avser föreskrifter för vattenskyddsområde som har begärts av en enskild.

I miljöbalken används kvalifikationsgränsen "pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras". Enligt ackumuleringsregeln skall i vissa fall hänsyn tas till skador enligt bestämmelser där en annan kvalifikationsgräns används. Detta är fallet beträffande vissa beslut enligt 14 kap. 8 § plan- och bygglagen, för vilka det anges att rätt till ersättning föreligger om "skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten". Frågan om ackumuleringsregelns tillämpning i fråga om skador för vilka gäller olika kvalifikationsgränser diskuteras i bet. 1986/87:BoU4, s. 29 f.

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.

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna balk har enligt 28 kap. 1 § 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. Åtgärderna skall enligt 28 kap. 6 § utföras så att minsta skada och intrång orsakas. Trots detta kan det naturligtvis uppkomma skador och intrång. Paragrafen ger rätt till ersättning, även om det allmänna har iakttagit all tänkbar aktsamhet. Det är alltså fråga om ett rent strikt ansvar.

Rätten till ersättning är inte begränsad till fall där markägarens rådgivning över marken har inskränkts. Ersättning förutsätter alltså inte att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten har avsevärt försvårats. Ersättning kan givetvis utgå för t.ex. hinder i den verksamhet som bedrivs, men även för faktiska skador på marken.

Ersättning skall betalas av staten eller en kommun. Detta gäller även om skadan har orsakats av någon annan som handlar på statens eller kommunens vägnar.

Tillträde enligt 28 kap. 1 § sker ofta för att utöva tillsyn. Ersättningskyldighet enligt paragrafen föreligger inte för åtgärder som sker som ett led i utövande av tillsyn mot en verksamhet som bedrivs på den skadade fastigheten. Detta gäller även om verksamheten utövas av någon annan än fastighetsägaren och åtgärderna medför skada för fastighetsägaren. Rätt till ersättning har däremot den fastighetsägare som lider skada t.ex. för att mätinstrument placeras på fastigheten som ett led i utövandet av tillsyn över en verksamhet som bedrivs på en annan fastighet.

Undantaget från ersättningskyldighet i det andra stycket hindrar inte att skadestånd kan utgå enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen vid fel eller försummelse i myndighetsutövning.

Talan om ersättning skall enligt paragrafens tredje stycke väckas vid miljödomstol.

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 §.

Enligt paragrafen skall staten betala ersättning vid förelägganden om stängselgenombrott och dikesövergångar. Motsvarande gäller idag enligt 30 § naturvårdslagen. Både materialkostnad och arbetskostnad skall ersättas. Däremot skall ersättning inte utgå för eventuell olägenhet av att allmänheten får tillträde till området.

Ersättningskyldighet föreligger inte om stängslet eller diket enbart har som syfte att utestänga allmänheten från ett område som är tillgängligt enligt allemansrätten.

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 ersättningskyldige och en sakägare

gäller även mot den som efter det att rätten till betalning uppkom har förvärvat sakägarens rätt till fastigheten. Prop. 1997/98:45

Med stöd av paragrafens första stycke kan en myndighet som exempelvis skall inrätta ett naturreservat förelägga alla som vill göra anspråk på ersättning eller inlösen att inom viss tid anmäla sina anspråk. På detta sätt kan myndigheten i förväg bedöma kostnaden för det planerade skyddet.

Lagtexten har förtydligats genom att det uttryckligen anges att sakägaren i anmälan skall ange sina yrkanden i fråga om ersättning eller inlösen. Enbart ett påstående att sakägaren har ett anspråk är alltså inte tillräckligt. Alltför stränga krav får dock inte ställas på preciseringen av yrkandena. Det är naturligt att sakägaren inte lägger ner alltför stora kostnader på att beräkna sin skada innan denne vet om åtgärden kommer att genomföras.

Föreläggandet bör utformas på ett sådant sätt att sakägaren får tillräckligt underlag för sin bedömning. I föreläggandet skall erinras om att rätten till ersättning eller inlösen går förlorad om inte föreläggandet följs.

Tidsfristen skall vara minst två månader. Tiden bör sättas längre i komplicerade fall, där sakägaren behöver tid för ingående utredningar och överväganden i ersättningsfrågan.

Möjligheten att meddela förelägganden är ny vad gäller vattenskyddsområden.

Paragrafens andra stycke innebär bl.a. att en ny ägare av en fastighet är bunden av avtal om ersättning, som den tidigare ägaren slutit med den ersättningskyldige.

Ersättningstalan

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.

Ersättningsfrågor bör i första hand lösas förhandlingsvägen. Om någon uppgörelse inte kan träffas ankommer det på den som vill ha ersättning eller få sin fastighet inlöst att väcka talan om detta. Talan om ersättning eller inlösen kan dock föras även om några förhandlingar inte har förts mellan parterna. Regler om sådan ersättningstalan motsvarande 33 § första stycket naturvårdslagen och 19 kap. 8 § vattenlagen meddelas i denna paragraf i miljöbalken.

Talan skall väckas inom ett år från det att beslutet som anspråket grundar sig på vann laga kraft. Ettårsfristen kan dock efterges av den ersättningskyldige, t.ex. om det behövs för fortsatta förhandlingar. Preskription inträder även om ersättningsfrågan diskuteras. Om sådana förhandlingar drar ut på tiden bör därför den enskilde väcka talan vid domstol.

14 § När föreskrifter skall meddelas enligt 7 kap. 5, 6, 9 eller 22 §, får den ersättningskyldige 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.

När det blir aktuellt att meddela inskränkande föreskrifter för t.ex. naturreservat kan staten eller kommunen enligt denna paragraf i förväg få domstolsbesked i fråga om storleken på kommande ersättningar och på vilket sätt inlösen skall ske. Paragrafen motsvarar 33 § andra stycket naturvårdslagen.

Domen är endast bindande om de föreskrifter som har bedömts i domen sedan meddelas inom ett år från det att domen vann laga kraft.

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.

Det är under vissa omständigheter rimligt att uppuren ersättning betalas tillbaka. Paragrafen, som motsvarar 35 § naturvårdslagen, ger möjlighet att besluta om återbetalning av ersättning som har betalats på grund av inskränkande föreskrifter om föreskrifterna sedan helt eller delvis upphävs. Detsamma gäller om dispens senare meddelas från föreskrifterna. Ersättning kan vidare ha betalats ut enligt 5 § på grund av tillståndsvägran. Om tillstånd senare lämnas kan även i sådana fall ersättningen krävas åter.

Återbetalning får krävas om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Som exempel på situationer där det kan vara skäligt att återbetalning sker kan nämnas att markägaren har fått betydande ersättning på grund av inskränkningar i förfoganderätten och inskränkningen upphävs efter kort tid, eller att ersättning utgått på grund av tillståndsvägran, men tillstånd senare meddelas på grund av ändrade förhållanden.

Den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats talar normalt mot att ersättningen krävs åter.

Om en fastighetsägare som har fått ersättning på grund av inskränkande föreskrifter eller tillståndsvägran senare trotsar föreskriften eller avslagsbeslutet skall ersättningen krävas åter. Detta gäller dock endast om tillsynsmyndigheten avstår från att kräva rättelse.

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 avhjälpande åtgärder har utförts av tillståndshavaren.

I paragrafens första stycke, som har utformats enligt *Lagrådets* förslag, ges den grundläggande bestämmelsen om ersättningsskyldighet för skada orsakad i samband med vattenverksamhet. Ersättningsskyldighet förutsätter att tillstånd har meddelats. Med tillstånd avses även godkännande enligt 11 kap. 16 § av brådskande arbeten och lagligförklaring enligt 17 § lagen om införande av miljöbalken. Om vattenverksamhet som bedrivs utan tillstånd har orsakat en skada kan skadestånd utgå enligt andra bestämmelser. Det är framför allt reglerna i 32 kap. denna balk, 3 kap. jordabalken och skadeståndslagen är av intresse i sådana situationer.

I 22 och 23 §§ finns bestämmelser om begränsning av rätten till ersättning.

Genom hänvisningen i 2 § till expropriationslagen gäller de grundläggande principerna för ersättning i den lagen. Rätt till ersättning förutsätter till att börja med att det har uppstått en ekonomisk skada. Ersättning utges alltså inte för mistade affektionsvärden. Grundprincipen är att den skadelidandes förmögenhetsställning bör vara densamma som om någon skada inte hade skett. Ersättning utgår enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen i formerna löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning.

Vem som har rätt till ersättning diskuteras i avsnitt 4.26, i samband med att sakägarbegreppet behandlas.

Enligt 2 kap. 3 § denna balk skall en verksamhetsutövare vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga skada. Med stöd av samma bestämmelse kan alltså den som skall utföra en vattenverksamhet åläggas att vidta åtgärder till förebyggande av skada. Åtgärderna kan naturligtvis i enlighet med vad som har varit gällande enligt 9 kap. 1 § tredje stycket vattenlagen vara av reparativt slag. Skadeförebyggande åtgärder måste ofta utföras på annans mark. Med stöd av 28 kap. 4 § kan åtgärderna utföras även mot markägarens vilja.

Ersättning utgår enligt paragrafens andra stycke endast för skador som kvarstår sedan de förebyggande eller avhjälpande åtgärderna har vidta-

gits. Stycket har utformats i enlighet med Lagrådets förslag. En liknande bestämmelse finns i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen. Prop. 1997/98:45

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 ersättningsskyldige 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.

Enligt paragrafens första stycke har fastighetsägaren rätt till inlösen av fastigheten eller en del av fastigheten om vattenverksamhet medför synnerliga olägenheter. Vid tolkningen av paragrafen, som motsvarar 9 kap. 2 § vattenlagen, kan vägledning hämtas från inlösenbestämmelserna i 8 § och 32 kap. 11 § samt olika bestämmelser om inlösen utanför balken.

I paragrafens andra stycke finns en bestämmelse om att även den ersättningsskyldige har rätt till inlösen i vissa fall. Detta gäller om inlösen bara skulle medföra en obetydlig höjning av fastighetsägarens ersättning och fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen.

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.

Paragrafen, som motsvarar 9 kap. 10 § vattenlagen, innehåller bestämmelsen att ersättning under vissa förutsättningar skall fastställas även för fastighet som tillhör den som skall utföra den skadebringande vattenverksamheten. Syftet är att ge borgenärer med panträtt skydd mot att fastigheten går ner i värde.

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 skälig ersättning för skador på annans egendom som orsakas av bestående ändring i vattenförhållandena. Skyldighet att be-

tala 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.

Paragrafens första stycket innehåller bestämmelser om ersättning vid utrivning av vattenanläggningar. Utrivning av en vattenanläggning i yt-vatten är en vattenverksamhet enligt definitionen i 11 kap. 2 § 1. Av detta följer att de allmänna bestämmelserna om ersättning vid vattenverksamhet blir tillämpliga. Emellertid har ersättningsskyldigheten, i förhållande till vattenverksamhet i allmänhet, begränsats något för den som river ut en vattenanläggning. Skälen till detta har utvecklats i förarbetena till motsvarande bestämmelser i 9 kap. 11 § första och andra stycket vattenlagen (prop. 1981/82:130, s. 134 f).

Enligt första meningen i första stycket gäller att den som river ut en anläggning skall betala skälig ersättning för de skador på annans egendom som orsakas av den bestående ändring av vattenförhållandena, som blir följden av utrivningen. Innebörden av bestämmelsen är att miljödomstolen i vissa fall kan jämka ersättningen. Jämkning bör kunna ske i de fall skadorna av utrivningen blir betydande och den skadelidande genom att överta ansvaret för anläggningen enligt 11 kap. 20 § hade kunnat undvika skadan. Vid bedömning av jämningsfrågan bör hänsyn tas till kostnaden för ett fortsatt underhåll av vattenanläggningen. En jämkning bör förekomma endast i de fall skadeersättningen avsevärt överstiger kostnaden för ett fortsatt underhåll. Även i andra fall bör det någon gång kunna anses skäligt att jämka ersättningen, exempelvis då skadeersättningen framstår som oproportionerligt stor i förhållande till arten och omfattningen av den vattenanläggning som skall rivas ut.

Ett exempel på en ersättningsgill förmån enligt den andra meningen i det första stycket är rätt till andelskraft. Om andelskraft finns det bestämmelser i 8 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Vad som skall ersättas vid förlust av förmån är enligt den tredje meningen i det första stycket kostnader i anledning av förlust av förmånen. Ersättning utgår alltså inte för utebliven vinst. Ersättningsgilla är bl.a. omställningskostnader som uppkommer exempelvis genom att den som har rätt till andelskraft måste tillgodose sitt elkraftbehov på något annat sätt. Om den skadelidande har bidragit till kostnaderna för anläggningen bör han också ha rätt till ersättning för att han inte har möjlighet att utnyttja anläggningen under förutsatt tid. Ersättning bör slutligen kunna utgå för åtgärder som den skadelidande har bekostat för att kunna utnyttja anläggningen och som blir onödiga genom utrivningen. Vid prövningen av frågan om ersättningens skälighet bör bl.a. beaktas den skadelidandes möjligheter att överta underhållsansvaret enligt 11 kap. 20 §.

Andra stycket innebär att om exempelvis Kammarkollegiet har utverkat ett tillstånd till utrivning med stöd av 24 kap. 4 § får den ersättning som kollegiet tvingas utge sökas åter av den ansvarige.

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.

Den som har tillstånd till vattenverksamhet och som lider ekonomisk skada på grund av omprövning av den omfattas inte av den allmänna bestämmelsen om rätt till ersättning enligt 16 §. Paragrafen, som motsvarar 9 kap. 12 § vattenlagen, innehåller därför en allmän föreskrift om tillståndshavares rätt till ersättning vid omprövning. Ersättning utgår för förlust av vattenmängd eller fallhöjd eller inskränkning i regleringsrätt som har åsamkats på grund av omprövning enligt 24 kap. 5 § eller enligt 7 kap. 13 eller 14 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Ersättningen utgår dock inte i fall som regleras i 22 § eller till den del förlusten eller inskränkningen är att hänföra till förbättring av en vattenanläggnings säkerhet. Ersättning utgår inte för förpliktelser att vidta skadeförebyggande eller skadekompenserande åtgärder.

I andra stycket regleras frågan om ersättning för skador som annan än tillståndshavaren åsamkas på grund av omprövningen.

I tredje stycket hänvisas till de allmänna ersättningsbestämmelserna i 16–18 §§.

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.

I paragrafen regleras frågan om vem som skall betala ersättning i anledning av omprövning helt i enlighet med 9 kap. 13 § vattenlagen.

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.

I paragrafen begränsas tillståndshavarens rätt till ersättning enligt huvudregeln i 19 §. Paragrafen, som motsvarar 9 kap. 14 § vattenlagen, kommenteras i prop. 1981/82:130, s. 115 ff och s. 473 f.

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.

Paragrafen, som motsvarar 9 kap. 15 § vattenlagen kommenteras i prop. 1981/82:130, s. 122 ff och s. 475 f.

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.

Enligt 6 kap. 1 § expropriationslagen skall löseskilling och intrångsersättning betalas genom nedsättning hos länsstyrelsen. Nedsättning skall däremot inte ske av annan ersättning. Även för löseskilling och intrångsersättning finns det i 6 kap. 1 § andra stycket och 2 § expropriationslagen undantag från kravet på nedsättning. Ersättning som inte skall nedsättas skall enligt 6 kap. 4 § i nämnda lag utbetalas till den ersättningsberättigade. Det åligger enligt nämnda stadgande den exproprierande att hos länsstyrelsen anmäla och därvid styrka att ersättning har betalats.

Bestämmelsen i 6 kap. 4 § expropriationslagen har en motsvarighet i 16 kap. 4 § vattenlagen. I vattenlagens bestämmelse gäller dock anmälningskyldighet endast beträffande ersättning som avser mark som skall lösas in. Samma inskränkta anmälningskyldighet bör gälla i miljöbalken. Följaktligen sägs i paragrafen att anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen endast skall ske när ersättningen 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.

När tillstånd har lämnats till en vattenverksamhet kan det ta lång tid att planera hur den skall utföras i detalj. Det är därför rimligt att verksamhetsutövaren ges en viss betänketid. Av hänsyn till de ersättningsberättigade får tiden inte sättas för lång. Betänketiden har, på samma sätt som i 16 kap. 7 § vattenlagen, satts till sex månader vid inlösen och två år i andra fall. Tiden räknas från det att samtliga tillstånds- och ersättningsfrågor har avgjorts slutligt. Paragrafen gäller endast när tillståndet ännu inte har tagits i anspråk. Enligt 29 § får tillståndet tas i anspråk först sedan betalning har skett. I vissa situationer kan dock tillståndet tas i anspråk redan dessförinnan. Då gäller 26 §.

Enligt paragrafens andra stycke kan tidsfristen förkortas eller förlängas. Ett skäl för förlängning kan vara att miljödomstolen har föreskrivit så stora förändringar i förhållande till ansökan att detaljprojekteringen blir långvarig.

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 ersättningskyldige anmäla ersättningsbeslutet hos länsstyrelsen sedan detta har vunnit laga kraft.

I paragrafen behandlas situationer där ersättningen bestäms först efter det att tillståndet har tagits i anspråk. Paragrafen avser till en början fall då ersättningen bestäms slutligt först efter uppskov enligt 22 kap. 27 § första stycket. Paragrafen avser vidare den situationen att miljödomstolen har förordnat om omedelbar verkställighet av ett tillståndsbeslut enligt 22 kap. 28 § första stycket och högre rätt därefter dömer ut en högre ersättning. Andra fall då paragrafen skall tillämpas är vid ersättning för oförutsedda skador samt då ersättning bestäms i samband med en lagligförklaring av vattenverksamhet.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser, huvudsakligen motsvarande 16 kap. 12 § vattenlagen, om ränta och verkställighet när ersättning har tillkommit i de fall som avses i 26 §.

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.

Enligt paragrafen är inlösen fullbordad när ersättningen har satts ned hos länsstyrelsen. Om nedsättning inte skall ske är inlösen fullbordad när ersättningen har betalats till den berättigade och detta har anmälts och styrkts hos länsstyrelsen. Att anmälningsskyldigheten är begränsad i förhållande till expropriationslagen framgår av 24 §.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om rätt att tillträda inlöst fastighet och att på annat sätt ta i anspråk annans egendom eller vidta andra åtgärder som medför skada för annan. Förutsättningen är att ersättningen har nedsatts eller betalats ut och i vissa fall dessutom att anmälan har gjorts till länsstyrelsen.

Paragrafen har en motsvarighet i 6 kap. 9 § expropriationslagen, men på samma sätt som i 16 kap. 9 § vattenlagen behövs dock en särskild bestämmelse i miljöbalken. Bestämmelserna skiljer sig nämligen åt på flera punkter. Bland annat kan sakägaren enligt miljöbalkens bestämmelse medges uppskov. Denna möjlighet saknas i expropriationslagen.

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.

Enligt paragrafen, som överensstämmer med 16 kap. 18 § vattenlagen, får utbetald ersättning inte krävas åter. Förhållandet är alltså annorlunda än när det gäller ersättningar vid ingripanden av det allmänna (se 15 §). Utbetald ersättning får dock krävas åter om tillståndet upphävs av högre instans på talan av den ersättningsberättigade.

Övriga bestämmelser

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 ersättningskyldige 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).

Som huvudregel gäller enligt det första stycket att ersättningen skall betalas i pengar och att den skall betalas vid ett tillfälle. Denna regel gäller enligt 5 kap. 27 § expropriationslagen även för expropriationsersättning. Det kan tyckas att bestämmelsen är onödig i balken, eftersom 2 § hänvisar till denna lag. I balken måste dock införas undantag från denna regel och för tydlighets skull har därför huvudregeln tagits in i balken.

5 kap. 27 § expropriationslagen och i 9 kap. 3 § första stycket vattenlagen anges att ersättningen skall betalas "på en gång". I stället för detta uttryck skrivs i balken "vid ett tillfälle". Anledningen är att det uttryck som används i gällande rätt kan ge intryck av att betalning skall ske genast. Särskilda bestämmelser om när betalning skall ske finns dock i 6 kap. 7 § expropriationslagen (inom tre månader) och i 16 kap. 7 § vattenlagen (inom sex månader respektive två år). För vattenverksamheternas del kommer miljöbalken i 25 § att ha en särskild bestämmelse om när betalning skall ske.

Ersättning får alltså inte dömas ut i form av naturaprestation. Anledningen är att panthavare skall skyddas. Om frivilliga överenskommelser träffas om ersättning i annat än pengar, t.ex. genom markbyte, måste det

ses till att panthavare inte lider skada. I 33 § finns bestämmelser som ger skadelidande borgenärer rätt till ersättning.

Paragrafen i övrigt innehåller undantag från huvudregeln att ersättning skall betalas vid ett tillfälle. Enligt det andra stycket skall ersättning vid interimistiska förbud utgå med årliga belopp. Ersättningen avser att täcka den årliga förlust som markägaren gör. Det kan endast i undantagsfall bli aktuellt att räkna av den ersättning som har utgått när senare ersättning bestäms för det definitiva beslutet.

Med stöd av det tredje stycket får det bestämmas att periodisk ersättning skall utgå även i andra fall än vid interimistiska beslut. Ett sådant fall är när intrånget får anses vara övergående, t.ex. därför att ett förordnande är tidsbegränsat. Såväl den ersättningsskyldige som den ersättningsberättigade kan begära omprövning vid ändrade förhållanden.

I paragrafens fjärde stycke görs en hänvisning till rennäringslagen. Ersättningen skall enligt den lagen delas mellan sameby och samefonden när skadan inte drabbar någon bestämd person.

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.

I 4 kap. 3 § expropriationslagen uttrycks en av grundprinciperna vid beräkning av expropriationsersättning. Den ökning av fastighetens värde som har skett de senaste tio åren presumeras bero på förväntningar om en ändring av markens användningssätt. Regeln tillkom för att dämpa värdestegring på mark. Den ersättningsskyldige skall inte behöva betala ersättning för en värdeökning som den ersättningsskyldige själv har åstadkommit. Den ersättningsskyldige har bevisbördan för att en värdeökning har skett. Om en värdeökning har skett skall ersättningen beräknas utifrån det tidigare, lägre marknadsvärdet, om inte ägaren lyckas visa att värdeökningen beror på annat än förväntningar om en ändring av markens tillåtna användningssätt. Andra orsaker till värdeökningen kan vara att fastighetens skick har förändrats, t.ex. på grund av ny bebyggelse eller förbättrad jordbruksmark, att en rättighet som gäller till förmån för eller belastar fastigheten har förändrats, att fastighetens avkastningsmöjligheter har förbättrats genom en prisstegring på fastighetens produkter samt att det allmänna prisläget har förändrats. Alltför höga krav bör inte ställas på styrkan av den bevisning som fastighetsägaren kommer med.

Markersättningsutredningen har i betänkandet Presumtionsregeln i expropriationslagen (SOU 1996:45) föreslagit att 4 kap. 3 § expropriationslagen ändras så att den som exproprierar åläggs bevisbördan för att värdeökningen beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.

I miljöbalken gäller, liksom enligt 25 § andra stycket naturvårdslagen och 9 kap. 6 § första stycket vattenlagen, att presumtionstidpunkten infaller tio år före det att talan om ersättning väcktes vid miljödomstolen.

Om en detaljplan har tillkommit under tioårsperioden och marken enligt planen är avsedd för enskilt byggande, skall enligt 4 kap. 3 § andra

stycket expropriationslagen endast sådan värdestegring bedömas som har inträffat efter beslutet om detaljplan.

När den berörda fastigheten är bebyggd med bostadshus gäller den s.k. villagarantin i 4 kap. 3 § tredje stycket expropriationslagen. Ersättningen får då aldrig sättas lägre än som behövs för att skaffa en ersättningsbostad. Garantin gäller både permantbostad och fritidshus.

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.

I 6 kap. expropriationslagen finns bestämmelser om nedsättning eller med ett annat ord deposition av ersättningen. Dessa regler skall skydda borgenärer med panträtt i fastigheten. Reglerna om deposition beskrivs kortfattat vid 2 § i detta kapitel. En borgenär som ändå gör en förlust har rätt till ersättning enligt vad som anges i paragrafen och som motsvarar 34 § andra stycket naturvårdslagen och 16 kap. 19 § vattenlagen. Borgenären har enligt paragrafen rätt till ersättning även i vissa andra fall. Sista meningen i paragrafens första stycke har med hänvisning till vad som anförts under 16 § i detta kapitel utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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.

I 4 kap. 4 § expropriationslagen ges bestämmelser om den s.k. värdetidpunkten när ersättningsfrågan avgörs i efterhand. Hänsyn skall enligt nämnda paragrafs första stycke inte tas till ändringar i fastighetens värde som har skett efter det att en fastighet har tillträtts i sin helhet. En tillämpning av denna regel i miljöbalkssammanhang innebär att hänsyn inte skall tas till ändringar som har skett efter den ersättningsgilla skadan. Den ersättningsberättigade skall alltså få den ersättning som skulle ha utgått om ersättningen hade bestämts från början. Värdetidpunkten kan på detta sätt komma att ligga långt före domen. Enligt 4 kap. 4 § andra stycket expropriationslagen skall därför den ersättningsberättigade kompenseras för försämringen av penningvärdet mellan värderingstidpunkten och domen.

I större vattenmål har det varit vanligt förekommande med villkor att ersättningen även under tiden mellan ersättningsbeslutet och det att betalning sker skall räknas upp på grund av ändringar i penningvärdet. En särskild bestämmelse, motsvarande 9 kap. 7 § tredje stycket vattenlagen, behövs om detta, eftersom någon sådan möjlighet inte ges i expropriationslagen. Enligt paragrafen kan därför en indexuppräknning ske. Konsumentprisindex kan utgöra underlag för denna uppräknning.

Bestämmelsen saknar i dag motsvarighet i naturvårdslagen.

35 § När inlösen av mark är fullbordad, skall detta antecknas i inskrivningsregistret.

När inlösen är klar skall detta antecknas i inskrivningsregistret. På samma sätt som gäller för närvarande enligt 25 § vattenrättsförordningen kan i särskild förordning ges föreskrift om länsstyrelsens skyldighet att underrätta inskrivningsmyndigheten.

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.

Av 6 kap. 1 och 2 §§ expropriationslagen framgår när ersättningen skall deponeras hos länsstyrelsen. Vid kommentaren till 2 § redogörs kortfattat för dessa bestämmelser. Enligt den paragraf som behandlas nu skall nedsättning ske i ytterligare ett fall, nämligen om det råder tvist om bättre rätt till ersättningen. Tvisten behöver inte vara under prövning vid domstol, utan det räcker med att det har framkommit att flera gör anspråk på ersättningen. Miljödomstolen kan bestämma att deposition skall ske. Om det råder tvist måste dock den ersättningsskyldige deponera ersättningen, även om domen inte innehåller någon bestämmelse om detta.

Paragrafen, som delvis utformats efter mönster i 16 kap. 17 § vattenlagen, saknar i dag motsvarighet vid ersättning enligt naturvårdslagen.

Vissa bestämmelser i expropriationslagen om placering av deponerade medel, utbetalning och fördelning av medlen samt fördelningssammanträde skall tillämpas även på sådan deposition.

5.1.32 32 kap. Skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk

I detta kapitel har bestämmelser arbetats in som motsvarar nu gällande miljöskadelag (1986:225). 12 § kommer dock från miljöskyddslagen. När det gäller förarbetena till miljöskadelagen kan i första hand hänvisas till prop. 1985/86:83.

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.

Paragrafen motsvarar 1 § miljöskadelagen. Författningskommentar till 1 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s. 36-42.

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.

Paragrafen motsvarar 2 § miljöskadelagen. Författningskommentar till 2 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s. 42 och 43.

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.

Paragrafen motsvarar närmast 3 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts. Författningskommentar till 3 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s.43-48.

I förslaget till miljöbalk används termen "vattenområden" för att beteckna vad som i dag i miljöskadelagen benäms med "vattendrag, sjöar och andra vattenområden". Första stycket punkten 1 har justerats i enlighet därmed.

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.

Paragrafen motsvarar 4 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts. Författningskommentar till 4 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s. 48 och 49.

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.

Paragrafen motsvarar 5 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts. Författningskommentar till 5 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s. 49-51.

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 uppsåtligt eller genom vårdslöshet.

Paragrafen motsvarar 6 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts. Författningskommentar till 6 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s. 51-54.

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.

Paragrafen motsvarar 7 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts. Författningskommentar till 7 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s.54 och 55.

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.

Paragrafen motsvarar 8 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts. Författningskommentar till 8 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s. 55-58.

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.

Paragrafen överensstämmer med 9 § miljöskadelagen. Författningskommentar till 9 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s. 58.

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 tomt rätt 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.

Paragrafen motsvarar 10 § miljöskadelagen. Författningskommentar till 10 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s. 58 och 59.

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.

Paragrafen har uformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar närmast 11 § miljöskadelagen. Författningskommentar till 11 § miljöskadelagen återfinns i prop. 1985/86:83 s. 59.

Andra stycket är nytt. Fastighetsägare bör kunna begära inlösen även om efterbehandlingsansvarigs utredning eller efterbehandling medför att fastigheten blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen. Detta bör dock inte, som Lagrådet anfört, gälla för det fall fastighetsägaren själv, antingen som verksamhetsutövare eller subsidiärt i sin egenskap av fastighetsägare, är efterbehandlingsansvarig enligt reglerna i 10 kap. För sådana fall synes det inte rimligt att exempelvis en tidigare fastighetsägare som ålgt efterbehandling skall vara skyldig att lösa in fastigheten.

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.

Paragrafen motsvarar närmast 34 och 36 §§ miljöskyddslagen.

Av paragrafen följer att det även i fortsättningen skall vara möjligt att framställa enskilt anspråk om annat än skadestånd. Sådant anspråk får avse att förbud mot fortsatt verksamhet skall meddelas eller att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått skall vidtas.

5.1.33 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.

Första stycket motsvarar närmast 65 § och andra stycket 68 § miljöskyddslagen. Regeringen har dock gjort den bedömningen att det bör finnas en saneringsförsäkring.

Paragrafens första stycke innehåller den grundläggande bestämmelsen om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring. Som framgår av avsnitt 4.35 har ett antal försäkringsbolag gått samman i ett försäkringskonsortium och detta har till regeringen gett in ett åtagande att betala ut försäkringsersättning från en miljöskadeförsäkring. Det ankommer på regeringen att godkänna villkoren i denna försäkring. Godkännandet kan tidsbegränsas.

Den föreslagna ändringen innebär att även saneringskostnader som har uppkommit vid tillämpning av 26 kap. 17 eller 18 § kommer att omfattas av en saneringsförsäkring. De allmänna skälen för den föreslagna ändringen har redovisats i avsnitt 4.35 De närmare förutsättningarna för att saneringsförsäkringen skall tas i anspråk framgår av redogörelsen i författningskommentaren till 3 §.

Alla som bedriver tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet skall, om inte undantag har föreskrivits med stöd av andra stycket, bidra till miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen.

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.

Paragrafen motsvarar närmast 66 § miljöskyddslagen.

I paragrafen anges dels de principiella förutsättningar, under vilka ersättning utgår till skadelidande, dels de skador, som omfattas av ersättningsreglerna. Bestämmelsen är utformad som ett minimikrav på miljöskadeförsäkringen. Detta innebär bl.a. att försäkringen kan göras generösare mot de skadelidande. Den närmare utformningen av försäkringen anges i försäkringsvillkoren.

En grundförutsättning för att någon skall vara berättigad till ersättning är att denne har drabbats av en skada som omfattas av bestämmelserna i 32 kap.

Med formuleringen i punkten 1 att den skadelidande "inte kan få skadeståndet betalt" menas det fallet att den skadeståndsansvarige saknar ekonomiska resurser att betala och inte att han vägrar att betala.

Om den skadeståndsansvarige är okänd och det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan finns det också rätt till ersättning ur miljöskadeförsäkringen enligt punkten 2. För att ersättning skall utgå då den som

har orsakat skadan inte kan identifieras gäller i princip detsamma som när den som orsakat skadan är känd, nämligen att förutsättningarna i 32 kap. skall vara uppfyllda. När det inte är känt vem som orsakat skadan kan 32 kap. inte tillämpas fullt ut, men förutsättningarna för rätt till skadestånd skall vara uppfyllda i tillämpliga delar.

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).

I paragrafen anges de principiella förutsättningarna för att saneringsförsäkringen skall få tas i anspråk. Ansvaret för efterbehandling behandlas i 10 kap.

Med saneringsåtgärder avses endast sådana åtgärder som är nödvändiga för att i förebyggande syfte undanröja skador eller risk för skador på omgivningen. Om ett "avfall" inte utgör eller kan komma att utgöra någon fara för omgivningen där det ligger, bör försäkringsmedel således inte tas i anspråk. Inte heller bör försäkringen tas i anspråk om exempelvis mark är förorenad men det inte föreligger någon risk för att föroreningen sprider sig. Däremot skall naturligtvis kostnader för omhändertagande av t.ex. tunnor innehållande farligt avfall omfattas. Tunnorna kan ju av olika skäl komma att läcka, även om det ibland kan ta tid innan så sker.

Räddningstjänstinsatser är undantagna från saneringsförsäkringen eftersom sådana insatser i huvudsak omfattar annat än kostnader för sanering.

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.

Paragrafen motsvarar 67 § miljöskyddslagen.

Paragrafen har fått sitt innehåll för att det skall kunna säkerställas att bidrag till försäkringarna betalas med rätt belopp och i rätt tid.

Flera remissinstanser har reagerat mot att tillsynsmyndigheterna skall uppträda som "ombud" för miljöskadekonsortiet. Regeringen gör den bedömningen att bestämmelsen är den bästa lösning som finns på problemet med de som inte vill betala frivilligt.

5.2 Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på vattenverksamhet och vattenanläggningar. Bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar finns också i miljöbalken.

Enligt vad som har anförts i avsnitt 4.16 innebär miljöbalksreformen att vattenlagen i de delar den har anknytning till centrala miljöfrågor ersätts av miljöbalkens generella bestämmelser jämte vissa övergripande bestämmelser med avseende på vattenverksamhet. Vattenlagen är dock ett lagverk som också innehåller utpräglat vattenrättsliga bestämmelser utan närmare anknytning till de bestämmelser som sammansmälts i miljöbalken. Eftersom systematiska och praktiska skäl ger anledning att även fortsättningsvis hålla samman de bestämmelser från vattenlagen som inte arbetas in i balken, föreslår regeringen att de får bilda en lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I den lagen ingår således i huvudsak de bestämmelser i vattenlagen, som är av teknisk natur och inriktade speciellt på verksamhet i eller med vatten. En redogörelse för de huvudsakliga principer som har använts vid uppdelningen av bestämmelserna om vatten mellan miljöbalken och den särskilda lagen lämnas i avsnitt 4.16. Det skall sägas att bestämmelserna i denna lag i allt väsentligt hämtats från vattenlagen utan någon ändring i sak. Under respektive paragraf lämnas en hänvisning till motsvarande paragraf i vattenlagen. Vad som anges i de ursprungliga motiven - främst prop. 1981/82:130 och 1982/83:26, samt bet. 1982/83:JoU30 - gäller därför alljämt.

I paragrafen, som närmast motsvarar 1 kap. 2 § första stycket första meningen vattenlagen, anges lagens tillämpningsområde. Det framgår av paragrafen och utvecklas något närmare i anslutning till nästa paragraf att begreppen vattenverksamhet och vattenanläggning har samma innebörd i denna lag som i miljöbalken.

2 § De definitioner som finns i miljöbalken gäller också i denna lag.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt paragrafen skall de definitioner som ges i miljöbalken gälla också i den särskilda lagen. De definitioner som i första hand är av intresse avser vattenverksamhet (11 kap. 2 § miljöbalken), markavvattning (11 kap. 2 § 4), vattenanläggning (11 kap. 3 §), vattenområde (11 kap. 4 §), vattentäkt (11 kap. 5 § första stycket), vattenreglering (11 kap. 5 § andra stycket) och vattenöverledning (11 kap. 5 § tredje stycket).

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.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 9 § vattenlagen.

Prop. 1997/98:45

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.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 10 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 2 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § vattenlagen.

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.*

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 5 § vattenlagen.

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 uppläggningsen. 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 avhjälpande åtgärder har utförts.

Till den som har rådighet över vattnet enligt andra stycket i föregående paragraf ges i denna paragraf en tvångsrätt att lägga de massor som har uppkommit genom åtgärderna på närmaste strand. Motsvarande tvångsrätt gäller i dag enligt 8 kap. 3 § vattenlagen. Här skall anmärkas att det enligt 11 kap. 15 § miljöbalken inte behövs tillstånd 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.

Tvångsrätt enligt förevarande paragraf avser inte massor som kommer från rensningar för sådan vattenverksamhet, som förutsätter tillstånd enligt 11 kap. I dessa fall kan tvångsrätt i stället meddelas enligt 28 kap. 10 § miljöbalken.

Tvångsrätten förutsätter inte något särskilt beslut. En förutsättning är dock att massuppläggningsen inte orsakar avsevärda olägenheter från allmän eller enskild synpunkt. En sådan olägenhet kan t.ex. vara att närliggande bostäder utsätts för stank. Den omständigheten att massorna innehåller ogräsfrö kan innebära hinder mot att de placeras på eller invid jordbruksmark. I detta sammanhang finns skäl att erinra om samråds-skyldigheten när en verksamhet som inte är tillståndspliktig kan komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt 12 kap 6 § miljöbalken.

Trots att rätten att ta mark i anspråk för rensningsmassor inte förutsätter tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken, kan det i vissa fall krävas tillstånd eller dispens enligt andra bestämmelser. Om rensningsmassorna är av någon omfattning kan strandskyddsdispens krävas enligt 7 kap. 18 §

miljöbalken. När åtgärden undantagsvis är brådskande, dvs. när rensningen görs för att undvika översvämning, får frågan om strandskyddsdispens prövas först efter det att rensningsmassorna har lagts upp. Tillstånd kan vidare krävas enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken, om det finns risk för att massorna orsakar förorening av mark, vattenområde eller grundvatten.

Eftersom någon tillståndsprövning inte sker kan markägaren visserligen inte hindra att massorna läggs upp på ifrågavarande mark, men om upplaget vållar avsevärda olägenheter kan markägaren väcka talan vid miljödomstolen om att rensningsmassorna skall tas bort eller att skadeförebyggande åtgärder skall vidtas (se 7 kap. 2 § 6 denna lag). Markägaren kan också begära ersättning för skada enligt vad som anges i paragrafens tredje stycke.

Enligt ett tidigare förarbetsuttalande (prop. 1981/82:130, s. 465) har ägaren till den fastighet på vilken rensningen utförs rätt att tillgodogöra sig massorna. Om den nyssnämnda markägaren inte vill göra det tillkommer massorna enligt samma uttalande ägaren till de fastigheter där massorna läggs upp.

Beträffande ersättningsbestämmelserna i paragrafens tredje stycke kan i huvudsak hänvisas till vad som anges i författningskommentaren till 31 kap. 16 § miljöbalken. Stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 6 § vattenlagen.

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 teknisk och ekonomisk synpunkt nödvändig förutsättning för kraftverkets tillkomst.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 7 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 8 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 9 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § vattenlagen.

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 samfälld för de fastigheter som vid inlösen ägs av deltagare i samfälligheten och omfattas av markavvattningen.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 5 § vattenlagen.

Miljöskyddskommittén anförde i betänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1994:96) att bestämmelserna om avledande av avloppsvatten i 5 kap. 5-8 §§ vattenlagen kan förefalla äventyrliga från hälso- och miljöskyddssynpunkt (s. 405). Kommittén fann emellertid att

behovet av att överväga bestämmelserna inte var särskilt stort. Kommittén hänvisade till att det av förarbetena till vattenlagen framgår att vid ett sådant avledande miljömässiga faktorer skall beaktas samt att det avloppsvatten som idag avleds till ledningar så gott som alltid undergått viss rening innan det släppts ut. Regeringen, liksom Miljöbalksutredningen, gör inte någon annan bedömning.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 6 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 7 § vattenlagen.

8 § Bestämmelserna i 5–7 §§ gäller inte avledande av avloppsvatten från enskilda fastigheter inom verksamhetsområdet för en allmän vatten- och avloppsanläggning.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 8 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 9 § vattenlagen.

Prop. 1997/98:45

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 10 § vattenlagen.

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 fördring 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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 11 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 12 § vattenlagen.

13 § Bestämmelserna i 9–12 §§ gäller också i fråga om banvallar för järnvägar, tunnelbanor och spårvägar.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 13 § vattenlagen.

4 kap. Bevattningssamfälligheter

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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 2 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 3 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § vattenlagen.

5 § En gemensam anläggning och rätt till utrymme är samfälliga för dem som deltar i anläggningen. Deltagarna svarar gemensamt för utförande och drift av anläggningen.

Mark som har lösts in för gemensamma anläggningar är samfälliga för de fastigheter som vid inlösen ägs av deltagare i samfälligheten och omfattas av bevattningsverksamheten.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 5 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 6 § vattenlagen.

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 bevakningsverksamheten 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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 7 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 3 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § vattenlagen.

5 § *När det gäller vattenreglering för bevattning skall 2 och 3 §§ tillämpas med följande avvikelser.*

Inlöst mark är samfällid 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.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § vattenlagen.

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.*

Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 1 § vattenlagen.

Enligt gällande rätt har regeringen i förordningen (1983:945) om avgifter enligt vattenlagen (1983:291), m.m. meddelat föreskrifter om

bygdeavgifternas användning. Av förordningen framgår att avgiften i första hand skall användas till att täcka skador som inte har ersatts. Avgiften får i övrigt användas till investeringar för ändamål, som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för bygden. Miljöbalksutredningen kommer att lämna förslag till nya bestämmelser i förordning som grundar sig på bemyndigandet i denna paragraf.

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.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 2 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 3 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 5 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 6 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 7 § vattenlagen.

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 ålagt enligt 5 § eller i villkor enligt 11 kap. 8 § miljöbalken.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 8 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 9 § vattenlagen.

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 betalas till Fiskeriverket.

Engångsavgift skall betalas till Fiskeriverket senast vid den tidpunkt som anges när avgiften bestäms.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 10 § vattenlagen.

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.*

Paragrafen motsvarar delvis 13 kap. 13 § vattenlagen.

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.

Paragrafen är ny.

Miljöbalkens regler om förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål skall naturligtvis iakttas även om vattenverksamheten kommer att bedömas enligt bestämmelser i denna lag. Här meddelas endast kompletterande bestämmelser inriktade på mera vattenspecifik verksamhet.

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 strömfallets 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.

Paragrafen motsvarar delvis 13 kap. 19 och 20 §§ vattenlagen.

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).

Paragrafen motsvarar 13 kap. 46 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar delvis 13 kap. 47 § vattenlagen.

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.

Anspraak på grund av skada som avses i första stycket prövas på det sätt som föreskrivs i 24 kap. 13 § miljöbalken.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 49 a § vattenlagen.

Förfarandet vid miljödomstolarna i stämningssmål

8 § Talan i stämningssmål väcks genom ansökan om stämning.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 51 § vattenlagen.

9 § Förberedelsen är skriftlig eller muntlig.

Kallelser och andra meddelanden till parterna skall delges.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 52 § vattenlagen.

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.

Paragrafen som motsvarar 13 kap. 53 § vattenlagen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

11 § I fråga om förfarandet i stämningssmål 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.

Paragrafen som motsvarar 13 kap. 54 § vattenlagen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Prop. 1997/98:45

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 stämningssmål.

Har beslut om borttagande eller ändring av en vattenanläggning meddelats av miljödomstolen i ett stämningssmål, av kronofogdemyndigheten med stöd av lagen (1990:746) om betalningsföreläggande 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.

Paragrafen som motsvarar 13 kap. 55 § vattenlagen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Tillstånds 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 miljövarlden eller hälsovården eller främja fisket. Till förmån för allmänna farleder, allmänna hamnar, bevattnings- och markavvattningssamfälligheter samt avlopps företag kan sådana bestämmelser fastställas på ansökan av huvudmannen.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 9 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 11 § vattenlagen.

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 vattenverksam-

hetens 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.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 12 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 19 § vattenlagen.

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 skälig 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.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 15 § vattenlagen.

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. Prop. 1997/98:45

Paragrafen motsvarar 15 kap. 16 § vattenlagen.

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.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Tillstånd till markavvattning prövas av länsstyrelsen. Vissa ärenden skall dock enligt paragrafen lämnas över till miljödomstolen. Skälen för detta finns i avsnitt 4.24.

Ett överlämnande skall ske om det framställs yrkande om att flera skall delta i markavvattningen. Ett sådant yrkande kan framställas av antingen sökanden eller någon annan som vill delta. I 3 kap. 1 § finns bestämmelser om rätt och skyldighet att delta i en markavvattning.

Överlämnande skall vidare ske om sökanden begär att få särskild tvångsrätt. Regler om särskilda tvångsrätter finns i 28 kap. 10 § miljöbalken. Enligt nämnda paragraf kan den som utför eller skall utföra vattenverksamhet ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder på fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark för detta. Något överlämnande skall däremot inte ske enbart av den anledningen att sökanden med stöd av 28 kap. 4 § miljöbalken begär att få utföra skadeförebyggande åtgärder på annans fastighet.

Överlämnande skall slutligen ske om någon framställer yrkande om ersättning eller om sökanden eller någon annan begär inlösen.

Länsstyrelsen skall överlämna ärendet även om den anser att det yrkande som föranleder överlämnandet saknar fog.

Enligt andra stycket får länsstyrelsen överlämna ett ärende till miljödomstolen om andra fastigheter än sökandens kan komma att beröras. Det kan t.ex. uppstå behov av avvattning även på andra fastigheter än sökandens.

När länsstyrelsen överlämnar ärendet skall den enligt det tredje stycket samtidigt överlämna ett eget yttrande. I yttrandet skall anges om länsstyrelsen, utifrån sin bedömning av om verksamheten inverkar på allmänna

intressen, tillstyrker ansökan eller inte samt vilka naturvårdshänsyn som enligt länsstyrelsen skall tas samt skälen för sin bedömning.

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.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket vattenlagen.

En lantmäterimyndighet kan enligt gällande rätt i vissa fall själv besluta om enklare markavvattningar. Enligt 9 kap. 1 § fastighetsbildningslagen skall anläggningsarbete eller liknande åtgärd verkställas under förrättning för fastighetsreglering som ett för sakägarna gemensamt arbete. Förutsättningarna är att det främjar fastighetsregleringens syfte och att arbetet ej lämpligen bör ombesörjas av enskild sakägare. För vattenverksamheternas del gäller bestämmelsen endast sådana markavvattningsföretag, för vilka tillståndsplikt föreligger enbart på grund av 4 kap. 2 § andra stycket vattenlagen. För större markavvattningar får lantmäterimyndigheten i stället förordna om prövning enligt vattenlagen.

Möjligheten för lantmäterimyndigheten att kunna förordna om prövning av markavvattning hos annan myndighet bör enligt regeringen finnas kvar. Eftersom det är fråga om sådana markavvattningar i vilka flera deltar bör denna prövning ske vid miljödomstolen.

I paragrafen föreskrivs därför att lantmäterimyndigheten efter beslut om att markavvattningsfrågan skall prövas enligt miljöbalken skall anmäla detta till miljödomstolen. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla samma uppgifter som en ansökan om tillstånd gjord av en sakägare. I 16 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad en ansökan skall innehålla.

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.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt paragrafen skall en markavvattningssakkunnig förordnas när det blir aktuellt att även andra fastigheter än sökandens skall delta i markavvattningen. Skälen för att införa paragrafen finns redovisade i avsnitt 4.24. Någon sakkunnig skall enligt det andra stycket inte förordnas om frågan om delaktighet endast kan avgöras på ett sätt. Detta kan vara fallet

när det står klart att något deltagande från annan inte skall ske. Något förordnande skall inte heller ske när någon annan skall delta och detta uppenbarligen bara kan lösas på ett sätt. Normalt krävs det i detta fall att de inblandade parterna är överens. Det bör anmärkas att domstolen inte är bunden av ett medgivande av yrkandet att någon annan skall delta. Andra förhållanden, främst hänsyn till naturen och till andra sakägare, kan göra att markavvattningen inte skall utföras på det sätt som parterna är överens om.

Paragrafens tredje stycke ger en möjlighet att förordna en markavvattningssakkunnig i även andra fall än de nyss diskuterade. Vid omprövningar av tillstånd till markavvattningar kan detta vara lämpligt när förhållandet mellan deltagarna behöver ändras.

22 § Särskilda bestämmelser om behörighet att vara markavvattningssakkunnig får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 1 § andra stycket vattenlagen.

23 § Som markavvattningssakkunnig får inte förordnas någon som står i ett sådant förhållande till saken eller någon av parterna att tillförlitligheten kan anses förringad.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt. Den har utformats efter förebild i 40 kap. 2 § rättegångsbalken.

I paragrafen behandlas frågor om jäv.

24 § Den markavvattningssakkunnige bör samråda med sökanden och övriga sakägare samt de myndigheter som berörs av markavvattningen.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 12 § andra stycket vattenlagen.

25 § Den markavvattningssakkunnige får utföra besiktning. Sökanden, övriga sakägare och de myndigheter som berörs av markavvattningen skall underrättas om besiktningen.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Vid förrättning enligt nuvarande vattenlag skall sammanträde alltid hållas. Den markavvattningssakkunnige kommer däremot inte alltid att företa besiktning. Miljödomstolen skall däremot normalt hålla sammanträde. Vid ett sådant sammanträde bör ofta syn hållas. Den markavvattningssakkunnige bör normalt delta vid sammanträdet.

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.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 24 § vattenlagen.

Enligt paragrafen har den markavvattningssakkunnige, sökanden och andra som för talan rätt att beträda annans ägor. Den markavvattningssakkunnige, men däremot inte sökanden eller andra som för talan, ges dessutom rätt att gå in i byggnader och att utföra vissa åtgärder.

Sökanden skall betala ersättning för skador som är självförvållade eller som någon annan orsakar i samband med besiktningen. Med stöd av 25 kap. 10 § miljöbalken kan andra sakägare än sökanden i vissa fall åläggas att stå för delar av sökandens kostnader.

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.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 25 § första och andra stycket vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 26 § vattenlagen.

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.*

Den markavvattningssakkunnige bör samtidigt med yttrandet ge in sin kostnadsräkning.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Prop. 1997/98:45

I paragrafens första stycke anges vad den markavvattnings-sakkunniges yttrande skall innehålla.

Enligt paragrafens andra stycke bör den markavvattnings-sakkunnige samtidigt med yttrandet ge in sin kostnadsräkning. Av 25 kap. 8 § miljöbalken framgår att sökanden skall ersätta denna kostnad. Sökandens kostnader skall enligt 25 kap. 10 § miljöbalken fördelas mellan sakägarna.

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.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 16 § vattenlagen.

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 motparten 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 vattenverksamhet.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 17 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 18 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 19 § vattenlagen.

9 kap. Övriga bestämmelser

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.

Paragrafen motsvarar delvis 22 kap. 1 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 2 § vattenlagen.

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.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 3 § vattenlagen.

4 § På begäran av någon som vill bedriva vattenverksamhet men som ännu inte har ansökt om tillstånd, får miljödomstolen förordna en sak-

kunnig som på verksamhetsutövarens bekostnad gör nödvändiga undersökningar. Om undersökningarna avser verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset, skall som sakkunnig förordnas den som Fiskeriverket föreslår.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 5 § vattenlagen.

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.

Paragrafens första stycke motsvarar 18 kap. 4 § vattenlagen. Det andra stycket motsvarar 20 kap. 12 § samma lag.

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.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 7 § vattenlagen.

7 § Miljödomstolen skall föra en förteckning över vattenverksamhet inom domsområdet (vattenbok) i den utsträckning som regeringen föreskriver.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 8 § vattenlagen.

Regeringen har, enligt gällande regler, i vattenboksförordningen (1983:789) meddelat ytterligare bestämmelser om vattenbok. Efter förslag av Miljöbalksutredningen kommer regeringen att besluta nya bestämmelser i förordning som grundar sig på bemyndigandet i denna paragraf.

Den föreslagna lagen består av bestämmelser som i dag finns i renhållningslagen (1979:596) och naturvårdslagen (1964:822), men som av systematiska skäl innehållsmässigt inte passar in särskilt bra i miljöbalken (se avsnitt 4.20.8). Lagen kommer alltså i sak framför allt att bestå av paragrafer motsvarande 18–20 §§ renhållningslagen samt 17 § andra stycket och 22 § naturvårdslagen. För en utförligare författningskommentar hänvisas till tidigare förarbeten beträffande dessa lagrum. Bestämmelserna i renhållningslagen överfördes i princip oförändrade från den tidigare kommunala renhållningslagen (prop 1978/79:205, bet. 1979/80:JoU48, rskr. 1979/80:366). Bestämmelserna i 18 och 19 §§ renhållningslagen fick dock sin nuvarande utformning i samband med att ordningslagen infördes (prop 1992/93:210, bet. 1993/94:JuU1, rskr. 1993/94:1). Bestämmelserna i naturvårdslagen har ändrats vid ett flertal tillfällen. 22 § infördes ursprungligen i samband med naturvårdslagen (prop. 1964:148, 3 LU 1964:41, rskr. 1964:371). I samband med att ändringar gjordes i lagen ändrades detta lagrum och 17 § andra stycket infördes i lagen (prop. 1974:166, bet. 1974:JoU52, rskr. 1974:405). Övriga ändringar har huvudsakligen varit av följdlagstiftningskaraktär.

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.

Paragrafen motsvarar 1 § fjärde stycket renhållningslagen. Samma definitionen av fastighetsinnehavare gäller vid tillämpning av bestämmelserna om avfall enligt 15 kap. 5 § miljöbalken.

Gaturenhållning 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 gaturenhållning, 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 trafiksäkerhet. 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.

Paragrafen, som motsvarar 18 § renhållningslagen, innehåller grundläggande bestämmelser om gatuhållning på allmänna platser som har upplåtits för allmän trafik.

En redaktionell ändring i förhållande till renhållningslagen har gjorts i första stycket genom att uttrycket väg strukits från uppräkningslistan av allmänna platser redovisade i detaljplan för vilka kommunen är huvudman. Skälet för detta är att uttrycket väg används för områden för fordons- och gångtrafik i en sådan detaljplan där kommunen har bestämt att det inte skall vara kommunalt huvudmannaskap. Är kommunen huvudman för område för fordons- och gångtrafik används uttrycket gata (prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, s. 561, bet. 1985/86:BoU1, rskr. 1985/86:27).

Ytterligare en förändring har gjorts i formuleringen av paragrafen för att klargöra att kommunens ansvar för renhållningen innefattar även kravet på trevnad.

Paragrafen innehåller uttrycket olägenhet för människors hälsa. Motsvarande uttryck används i miljöbalken. Begreppet definieras i 9 kap. 3 § miljöbalken. Definitionen kan vara vägledande också för tillämpningen av denna lag.

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.

Paragrafen motsvarar 19 § renhållningslagen. Första stycket ger kommunen rätt att ålägga fastighetsägare att hålla rent på gångbana eller något annat utrymme utanför fastigheten.

I andra stycket finns ett bemyndigande som ger regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun rätt att meddela detaljföreskrifter för fastighetsinnehavare. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse fastighetsinnehavares skyldighet att utföra vinterväghållning på visst sätt eller att undanröja sand eller motsvarande fr.o.m. en viss tidpunkt.

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.

Paragrafen kommer från kommunala renhållningslagen (1970:892) och överfördes med endast vissa språkliga förändringar till 20 § renhållningslagen. Kommunens åliggande enligt denna paragraf, jämte undantaget i andra stycket, införs i den nya lagen utan att någon ändring görs i förhållande till vad som gäller nu.

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.

Paragrafen motsvarar 17 § andra stycket naturvårdslagen. Genom paragrafen föreskrivs tillståndstvång för skyltar som avvisar allmänheten från ett visst område. Sådan skyltar får bara finnas uppsatta med tillstånd av kommunen. I lagrummet har den redaktionella ändringen gjorts att det inte längre anges vilken kommunal myndighet som skall pröva tillståndsfrågan.

Enligt nuvarande förhållanden ger 17 § tredje stycket naturvårdslagen kommunen möjlighet att förelägga den ansvariga att ta bort en skylt som har satts upp utan lov. I föreliggande lag finns bestämmelser i 12 § om förelägganden och förbud som beslutas av kommunen.

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.

Paragrafen motsvarar 22 § första stycket naturvårdslagen.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om mera varaktigt anbringade anordningar, innebär ingen ändring i det rättsläge som gäller för närvarande.

När det gäller skyltar inom ett avstånd av 50 meter från vägområde krävs för närvarande även tillstånd enligt 46 § väglagen (1971:948). Den föreliggande paragrafen innebär således formellt sett att det sker en dubbelprövning av skyltar i närheten av vägar. Denna ordning gäller redan i dag. Prövningsmyndighet enligt båda lagstiftningarna är länsstyrelsen.

Eftersom länsstyrelsen handlägger ärendena i ett sammanhang utgör emellertid dubbelprövningen inte något problem. Den föreslagna paragrafen utformas så att det tills vidare finns möjlighet att behålla det system för prövningen som gäller idag. Det betyder att länsstyrelsen kan kvarstå som tillståndsmyndighet enligt väglagen samtidigt som den kan vara tillståndsmyndighet enligt denna lagstiftning. Att länsstyrelsen är tillståndsmyndighet enligt denna lag behöver dock inte anges i lagtexten, utan kan regleras i förordning. Paragrafen innehåller ett bemyndigande som skapar möjlighet att smidigt övergå till en annan ordning för prövningen om det i framtiden visar sig mera ändamålsenligt.

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 §.

Paragrafen motsvarar närmast 22 § andra stycket naturvårdslagen. Genom paragrafen ges vissa undantag från det tillståndstvång som stadgas i 6 §.

8 § En sådan anordning eller anslagstavla som avses i 7 § får inte finnas uppsatt om den är uppenbart vanprydande.

Paragrafen motsvarar delvis 22 § andra stycket naturvårdslagen.

I gällande bestämmelse finns en regel om att föreläggande kan meddelas om borttagande eller ändring av sådana anordningar som avses i lagrummet. Denna regel har tagits bort eftersom det i 12 § finns en möjlighet för kommunen att besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, och föreskrifter meddelade med stöd av lagen, skall efterlevas. I stället har i paragrafen införts en materiell regel som tillsynsmyndigheten kan grunda sitt beslut på.

Vanligtvis är det den som har satt upp anordningen som också skall anses vara ansvarig för att den tas ner. Det kommer säkerligen situationer som innebär att den som har satt upp anordningen är okänd eller av annat skäl inte anträffbar. Då bör tillsynsmyndigheten ha möjlighet att vända sig mot ansvariga i företag, organisationer osv. även om de inte i praktisk mening har satt upp anordningen. Därför används uttrycket "får inte finnas uppsatt" i stället för uttrycket "får inte sättas upp" som korresponderar med gällande rätt.

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.

Paragrafen, som motsvarar 22 § tredje stycket naturvårdslagen, innehåller regler som ger möjlighet att komma till rätta med gamla och skröpiga affischer samt annan tillfällighetsreklam.

Paragrafen motsvarar det rättsläge som gäller för närvarande. Beträffande ansvaret för anordningen hänvisas till vad som har anförts i författningskommentaren till 8 §.

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).

Paragrafen motsvarar de förhållanden som gäller för närvarande enligt 22 § fjärde stycket naturvårdslagen. Bestämmelsen syftar till att undvika dubbelprövning av ärenden om skyltar m.m. som prövas enligt väglagen och plan- och bygglagen. Det bör observeras att den avsedda prövningen enligt väglagen endast omfattar anordning inom vägområde. Beträffande prövning av anordningar utanför vägområde men inom ett avstånd av 50 meter från vägområdet råder fortfarande en situation med dubbelprövning enligt vad som har utvecklats i författningskommentaren till 6 §.

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.

Paragrafen motsvarar delvis 21 § renhållningslagen. Genom paragrafen pekas ut vilka myndigheter som har tillsynen över att lagstiftningen följs.

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.

Paragrafens två första stycken motsvaras av delar av 23 § renhållningslagen och 17 § tredje stycket naturvårdslagen. Tredje stycket motsvaras av 25 § renhållningslagen och 39 § fjärde stycket naturvårdslagen.

Kommunen har i sin egenskap av tillsynsmyndighet både en rättighet och en skyldighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagens bestämmelser och föreskrifter meddelade med stöd av lagen skall efterlevas. Jämför också bestämmelserna om straff i 14 §.

Beslut om föreläggande och förbud får kombineras med vite. Närmare bestämmelser om vitesföreläggande finns i lagen (1985:206) om viten. Av viteslagen följer att frågor om utdömande av vite vanligtvis prövas av länsrätt.

I andra stycket ges kommunerna en befogenhet att verkställa ett beslut om föreläggande eller förbud på den försumligen bekostnad. Denna möjlighet bör i allmänhet ses som en utväg att rätta till ett missförhållande, om övriga vägar har prövats utan framgång.

Enligt tredje stycket ankommer det på kommunen att besluta i vilka fall beslutet skall gälla omedelbart.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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.

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i gällande rätt. Om det blir många ansökningar om tillstånd eller medgivande enligt 5–7 och 9 §§ kan uppgiften att pröva ansökningarna bli betungande för den statliga eller kommunala myndighet som prövar tillstånden. I så fall bör en avgift kunna tas ut för tillståndsprövningen. I paragrafen föreslås en bestämmelse om rätt för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten att meddela föreskrifter om sådana avgifter. Bestämmelsen har delvis mönster i 27 kap. 1 § miljöbalken. Vad som i kommentaren till den bestämmelsen sägs om avgifter för tillstånd och medgivanden har motsvarande tillämpning på avgifter av förevarande slag. Förevarande bestämmelse innebär dock inte, till skillnad mot miljöbalkens bestämmelser, att avgift för tillsyn kan utgå.

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.

Paragrafen motsvarar 24 § tredje - femte styckena renhållningslagen samt 37 § första stycket 6 och tredje stycket naturvårdslagen.

Straffet för överträdelser mot de bestämmelser som samlats i förevarande lag är enligt naturvårdslagen böter eller fängelse i högst sex månader och enligt renhållningslagen böter. Det är rimligt att samma straffskala tillämpas för samtliga överträdelser mot de bestämmelser som

samlas i lagen. Eftersom det fråga om ordningsförseelser synes strängare straff än böter inte behöva följa på överträdelsena. Prop. 1997/98:45

15 § Den som gjort sig skyldig till en gärning som avses i 14 § får förpliktas att ersätta kommunen de kostnader som föranleds av gärningen.

Paragrafen har motsvarighet i 38 § naturvårdslagen. För de straffbestämmelser i 14 § som har sitt ursprung i renhållningslagen saknas motsvarighet. Det finns dock inget sakligt skäl att särbehandla dessa gärningar.

Överklagande

16 § Kommunens beslut enligt denna lag överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Första stycket har motsvarighet i 26 § första stycket renhållningslagen.

Av andra och tredje styckena framgår att överklagande sker till allmän förvaltningsdomstol.

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 anordningen.

Övergångsbestämmelserna motsvarar 47 § naturvårdslagen (1964:822). Enligt 6 § lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning behövs tillstånd för att sätta upp reklamskyltar och vissa liknande anordningar. Tillståndsplikten gäller dock enligt 7 § inte bl.a. anordningar som informerar om en verksamhet som bedrivs på platsen. Bestämmelserna i 6 § har i sak samma innehåll som 22 § första och andra stycket naturvårdslagen, vilka har gällt sedan naturvårdslagens ikraftträdande den 1 januari 1965.

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.

Miljöbalken skall enligt paragrafen träda i kraft den 1 januari 1999. Det samma gäller denna promulgationslag. Tidpunkten för ikraftträdandet blir dock naturligtvis beroende av när miljöbalken kan komma att antas av riksdagen.

Andra stycket i paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m.

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.*

Bestämmelserna i 15 lagar samordnas i miljöbalken. Dessa lagar skall enligt paragrafen upphöra att gälla samtidigt som miljöbalken träder i kraft. Även vattenlagens promulgationslag skall upphöra att gälla vid nämnda tidpunkt.

Av 16 § framgår att vattenlagen fortfarande skall tillämpas i några fall.

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.

I följdlagstiftningsarbetet kommer att föreslås ändringar i alla de lagar där hänvisningar förekommer till någon lag som skall upphävas enligt 2 §. För det fall att någon lag förbises liksom beträffande författningar av lägre dignitet - vilka kanske inte alla hinner gås igenom innan balken träder i kraft - finns en bestämmelse i denna paragraf att de nya bestämmelserna skall tillämpas även om det hänvisas till bestämmelser som ersatts av balken eller denna lag. Bestämmelsen syftar inte bara på lagar som enligt 2 § upphävs i samband med miljöbalkens ikraftträdande, utan också på alla författningar och föreskrifter som hänvisar till en bestämmelse som får sin motsvarighet i miljöbalken.

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.

I avsnitt 4.37.4 under rubriken Föreskrifter har anförts att föreskrifter som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande alltjämt skall gälla, om de inte har hunnit ersättas av nya föreskrifter. Enligt paragrafen skall därför sådana föreskrifter anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. Föreskrifter, dvs. normer, finns i mycket stort antal. Bland dessa ingår även sådana som har meddelats på lokal nivå. Även beslut om generella förbud omfattas.

Det kan tänkas att det finns föreskrifter utfärdade med stöd av ännu äldre lagar än de som nu föreslås upphäva, exempelvis enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor. Även sådana föreskrifter omfattas av övergångsbestämmelsen.

Paragrafen medför att de föreskrifter som har meddelats med stöd av äldre lag kommer att vara straffsanktionerade genom ansvarsbestämmelserna i miljöbalken.

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 be-

stäms. 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.

Tillstånd, godkännanden, lagligförklaringar, undantag, dispenser, beslut om överlåtelse av tillsynsansvar, medgivanden, förelägganden och förbud enligt 20 § naturvårdslagen (1964:822), villkor och registreringar fortsätter enligt paragrafen att gälla enligt sitt innehåll. De skall anses som beslut meddelade med stöd av balken eller av föreskrifter utfärdade med stöd av bemyndiganden i balken. Undantag från detta kan dock följa av denna lag. Även i nya föreskrifter, enligt vilka de äldre besluten skulle anses meddelade, kan föreskrivas att de äldre besluten inte skall anses som beslut enligt föreskrifterna, om det finns skäl till det.

Paragrafen omfattar inte bara tillstånd etc. enligt de lagar som upphävs genom miljöbalken, utan även sådana som har meddelats enligt äldre lagar som har ersatts av de nu upphävda lagarna. Exempelvis omfattas vattendomstols eller synemans medgivande enligt vattenlagen (1918:523) att släppa ut förorenat vatten eller lägga upp fast avfall. Ett annat exempel är regeringens tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) att anlägga stora verksamheter.

Bestämmelsen innebär bl.a. att miljöbalkens omprövningsregler kan tillämpas på de gamla tillstånden. Vissa begränsningar i detta gäller dock enligt bestämmelserna i denna lag.

I avsnitt 4.37.7 under rubriken Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har anförts att tillståndsprövning skall ske av verksamheter som bedrivs med stöd av dispenser enligt miljöskyddslagen (1969:387) i dess lydelse före den 1 juli 1981. Av paragrafens andra stycke framgår därför att dispensererna inte skall fortsätta att gälla. De villkor som har meddelats i dispensererna skall dock fortsätta att gälla tills något annat bestäms. Det normala blir att villkoren ersätts av villkor i ett tillstånd.

Bestämmelserna i 26 kap. 9 § miljöbalken skall tillämpas på villkoren i en dispens. Detta innebär bl.a. att en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. skall kontrollera efterlevnaden av villkoren och kunna meddela nya förelägganden eller förbud enligt det kapitlet. Vidare har i andra stycket sista meningen angetts att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot sådant dispensvillkor som meddelats enligt lydelsen före den 1 juli 1981, döms till böter eller fängelse i högst två år. Detta motsvarar den straffbestämmelse som fanns i punkt 4 i övergångsbestämmelserna till ändringarna 1981.

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 miljökvalitetsnormer i 5 kap. och 16 kap. 5 § miljöbalken skall tillämpas omedelbart.

Miljödombstolarna 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.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m. Prop. 1997/98:45

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.

När det i miljöbalken talas om ägare till en fastighet skall bestämmelsen tillämpas även på ständig besittningsrätt och fideikommissrätt.

Med ständig besittningsrätt avses bl.a. stadgad åborätt. Detta är en ärftlig besittningsrätt som från och med 1700-talet uppläts åt landbor på kronohemman. Äldre bestämmelser gäller enligt 7 § lagen (1970:995) om införande av jordabalken fortfarande för stadgad åborätt.

Med fideikommiss avses egendom som till följd av en föreskrift i ett fideikommissbrev eller ett testamente för alltid skall stanna i en viss släkt. Fideikommissinstitutet har funnits i Sverige sedan 1600-talet. Möjligheten att upprätta fideikommiss i fast egendom kvarstod till år 1810. Kvarstående fideikommiss skall enligt 3 § lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss upphöra när den som vid lagens ikraftträdande var innehavare av fideikommisset avlider. Lagen innehåller dock bestämmelser om uppskjuten avveckling. Av Kulturarvsutredningens delbetänkande Kulturegendomar och kulturföremål, SOU 1995:128, bil. 2, framgår att det 1995 fanns 36 kvarvarande fideikommiss med fastighet. Tre av dessa var under avveckling. Beträffande fideikommissens framtid är att märka att Kulturarvsutredningen har föreslagit att kulturhistoriskt värdefulla fideikommiss inte skall avvecklas förrän deras långsiktiga bevarande i sammanhållen form tryggats på annat sätt (SOU 1995:128 s. 212 f).

I punkt 6 i övergångsbestämmelserna till expropriationslagen (1972:719) finns en bestämmelse som är av intresse för miljöbalken. Enligt bestämmelsen får löseskilling och intrångsersättning för en fastighet som innehas med fideikommissrätt inte sättas lägre än som föranleds av lagens ersättningsregler. Sådan ersättning som tillkommer innehavaren av fideikommissegendomen skall alltid nedsättas hos länsstyrelsen och får inte betalas ut innan Fideikommissnämnden har bestämt vad som skall ske med ersättningen. Expropriationslagens övergångsbestämmelse gäller även vid tillämpningen av miljöbalkens regler om inlösen och ersättning vid ingripanden av det allmänna och vattenverksamhet (31 kap. 2 § miljöbalken). Den behöver därför inte upprepas i miljöbalkens övergångsbestämmelser.

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

Paragrafen innebär att miljöbalkens regler om skyldighet att avhjälpa skada eller olägenhet i 2 kap. 8 § miljöbalken och reglerna om efterbehandlingsansvar i 10 kap. 2 § miljöbalken skall tillämpas i fråga miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter miljöskyddslagens ikraftträdande den 1 juli 1969, om verkningarna av verksamheten alltså pågår vid miljöbalkens ikraftträdande. Efterbehandlingsansvarets omfattning framgår av 10 kap. 4 §. Det är solidariskt enligt 10 kap. 6 §. Dessa sistnämnda bestämmelser är accessoriska till 10 kap. 2 §. Att det här knytes an till den faktiska driften, till skillnad från vad nedan och i den allmänna motiveringen utvecklas om att det är verkningarna av den miljöfarliga verksamheten som har betydelse, har att göra med att övergångsregeln i paragrafen utgör en avgränsning mot tiden före miljöskyddslagens ikraftträdande den 1 juli 1969. Före denna tidpunkt existerade inte begreppet miljöfarlig verksamhet. Vid sådant förhållande är det lämpligare att låta miljöbalkens reglers tillämpning bero på att den faktiska driften bedrivits efter den 30 juni 1969.

Vad som menas med miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken framgår av 9 kap. 1 §. I paragrafen definieras begreppet miljöfarlig verksamhet. Det är därför i likhet med miljöskyddslagen inte säkert att en verksamhet är farlig för miljön bara för att den har betecknats som miljöfarlig i 9 kap. 1 § miljöbalken. Om miljön påverkas eller kan påverkas på något av de sätt som anges i 9 kap. 1 § så är det fråga om miljöfarlig verksamhet. Vidare skall i likhet med vad som gäller enligt miljöskyddslagen ordet verksamhet inte övertolkas. Någon verksamhet i form av en mänsklig aktivitet behöver inte bedrivas. Det räcker med att förutsättningarna i någon av punkterna 1-3 i 9 kap. 1 § är uppfyllda för att miljöfarlig verksamhet skall anses vara för handen. En markanvändning, där någon mänsklig aktivitet inte bedrivs, men där det finns risk för att den leder till utsläpp eller någon annan form av olägenhet 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 miljöbalkens definition i 9 kap. 1 § att betrakta som en miljöfarlig verksamhet eftersom markanvändningen kan leda till förorening av omgivningen genom lakvattenläckage från soptippen.

Enligt 9 kap. 1 § miljöbalken kommer det alltså i likhet med vad som gäller enligt miljöskyddslagen att vara verkningarna av verksamheten som har betydelse. Behovet av att avhjälpa en skada eller en olägenhet är normalt kopplat till en förorening som är utsträckt i tiden eller med andra ord ett perdurerande förhållande. Olägenheten kvarstår till dess avhjälpande sker. Det är angeläget att avhjälpande sker och behovet av avhjälpande kvarstår till dess verkningarna upphört. Kravet på återställning kan inte preskriberas enligt miljöbalken (10 kap. 4 § andra stycket).

Det väsentliga för frågan om miljöfarlig verksamhet pågår eller ej är således enligt såväl miljöbalken som enligt vedertagen uppfattning enligt miljöskyddslagen när verkningarna av verksamheten upphört. När den faktiska driften upphört saknar som nyss nämnts betydelse.

När ansvarets omfattning bestäms skall bl.a. beaktas hur lång tid som förflutit sedan föreningarna ägt rum, 10 kap. 4 § miljöbalken. Detta kan i vissa situationer leda till jämkat ansvar eller att något ansvar inte skall utkrävas. Skälighetsbedömningen utvecklas i avsnitt 4.37.5.

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 förening eller 2 kap. 62 § samma lag till skydd för vattenförsörjningen ändras eller upphävs, skall det antecknas i inskrivningsregistret.

Av paragrafen framgår att tidigare beslut om områdesskydd skall fortsätta att gälla. Bestämmelsen omfattar både områdesförordnandet som sådant och de föreskrifter som detta beslut innehåller. Den gäller även beslut om att t.ex. ändra omfattningen av ett redan skyddat område eller att lägga till föreskrifter.

Exempel på skyddsformer från naturvårdslagen (1964:822) som omfattas av paragrafen är nationalpark, naturreservat, naturminne, s.k. djur- eller växtskyddsområden enligt 14 b § i den lagen samt naturvårdsområden. Övergångsbestämmelsen omfattar också miljöskyddsområden som har inrättats enligt 8 a § miljöskyddslagen (1969:387) och vattenskyddsområden inrättade enligt 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291). Vidare omfattas biotopskydd enligt 21 § naturvårdslagen, i de fall där området har pekats ut i enskilda fall, samt strandskyddsområden enligt 15 § samma lag, när området i enskilda fall har vidgats utöver den generella 100-metersgränsen.

Paragrafen gäller även skyddsformer enligt redan upphävd lagstiftning, i den mån detta skydd fortfarande fanns vid miljöbalkens ikraftträdande. En skyddsform som fortfarande har stor betydelse är förordnanden till skydd för landskapsbilden enligt 19 § naturvårdslagen i dess lydelse före den 1 januari 1975. Enligt punkt 6 i övergångsbestämmelserna till 1974 års ändringar i den lagen gäller i fråga om förordnanden som har meddelats enligt 19 § i dess tidigare lydelse äldre bestämmelser intill dess länsstyrelsen förordnar annat.

Bestämmelserna i miljöbalken innebär att skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde slås samman till en skyddsform som benämns naturreservat. Som framgår av avsnitt 4.13.2 och 4.37.6 bibehålls däremot det särskilda skyddet enligt 14 b § naturvårdslagen för en djur- eller växtart inom ett visst område som ett självständigt skyddsinstitut. Miljöbalkens bestämmelser om naturreservat skall således enligt vad som

anges i den tredje meningen i paragrafens första stycke tillämpas även på områden som skyddas som naturvårdsområde.

Beträffande skyddsformer i sedan tidigare upphävda lagar får det avgöras efter omständigheterna vilken skyddsform i miljöbalken som skall tillämpas. Vid denna bedömning har områdesskyddets syfte störst betydelse. Vägledning kan vidare hämtas från de regler som finns för att uppnå syftet. Om det inte går att hitta någon motsvarighet i miljöbalken bör det gamla förordnandet om områdesskydd omprövas.

Föreskrifter enligt 1918 års vattenlag till skydd mot förorening eller till skydd för vattenförsörjningen antecknades vid sin tillkomst i fastighetsboken. Om de nu ändras eller upphävs måste därför även det antecknas. Detta framgår av paragrafens andra stycke.

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.

Paragrafen motsvarar punkt 4 i övergångsbestämmelserna till 1974 års ändringar i naturvårdslagen (SFS 1974:1025).

Fortfarande finns ett stort antal stadsplaner och byggnadsplaner enligt byggnadslagen (1947:385). Dessa gäller enligt 17 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10) som detaljplaner. Fastställda generalplaner gäller enligt 17 kap. 3 § samma lag som områdesbestämmelser. När det generella strandskyddet infördes år 1975 undantogs områden som ingick i fastställda generalplaner, stadsplaner eller byggnadsplaner. Detta undantag kommer alltså att finnas kvar även i fortsättningen.

Det har hittills rätt tvekan om vad som skall gälla med avseende på strandskyddet när en sådan äldre plan som avses här upphävs (jfr t.ex. SOU 1990:38 s. 231ff och Naturvårdsverkets allmänna råd 97:1 s. 28f). Såsom *Lagrådet* har framhållit avses motsvarande oklarhet bli undanröjd för framtiden genom 7 kap. 15 § andra stycket sista meningen miljöbalken. Där föreskrivs att strandskydd återinträder om området upphör att ingå i detaljplan eller områdesbestämmelser. Miljöbalkens regel avses således inte få tillämplighet även på områden som omfattades av en plan vid utgången av juni 1975. I enlighet med vad *Lagrådet* har konstaterat, innebär alltså den föreslagna regleringen att strandområden som vid utgången av 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan aldrig kommer att omfattas av strandskydd med mindre än att något annat bestäms.

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.

Paragrafen motsvarar punkt 2 i övergångsbestämmelserna till de ändringar i naturvårdslagens strandskyddsregler som trädde i kraft den 1 juli 1994 (SFS 1994:854).

Syftet med strandskyddet var före den 1 juli 1994 enbart att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv. Från och med nämnda datum syftar strandskyddet dessutom till att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Med stöd av äldre lydelse av 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen (jfr 7 kap. 15 § första stycket i förslaget till miljöbalk) har länsstyrelsen haft rätt att upphäva strandskyddet inom områden som uppenbart saknar betydelse för allmänhetens friluftsliv. Sådana områden kan dock ha betydelse för strandskyddets nya syfte, att bevara goda livsvillkor för djur- och växtarter. En omprövning skall därför ske av tidigare upphävanden. Om omprövning inte sker senast den 30 juni 1999 inträder åter strandskydd. Det bör påpekas att denna övergångsbestämmelse inte gäller för de undantag som skett i samband med detaljplaner eller områdesbestämmelser, eftersom dessa undantag har meddelats enligt 15 § tredje stycket i tidigare lagstiftning.

Enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna till nämnda ändringar i naturvårdslagen skulle ett beslut om dispens från strandskydd som har meddelats enligt 16 a § naturvårdslagen före den ändrade lydelsen gälla även därefter. Detta följer redan av den övergångsbestämmelse som meddelas i 5 § denna promulgationslag. Någon särskild övergångsbestämmelse om strandskyddsdispens behövs därför inte.

Enligt punkt 4 i övergångsbestämmelserna till nämnda ändringar får byggnader, anläggningar eller anordningar som tillkommit före ändringen av 15 § naturvårdslagen användas för sitt ändamål också i fortsättningen. Detta bör betraktas som en självklarhet och behöver inte sägas i övergångsbestämmelserna.

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.

Från och med den 1 augusti 1991 infördes i naturvårdslagen en bestämmelse av den innebörden att ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i strandskyddsområde skulle upphöra att gälla om den åtgärd som dispensen avsåg inte påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft. I förevarande paragraf föreskrivs att efter den 1 januari 2000 skall detsamma gälla även för dispenser meddelade före införandet av naturvårdslagens bestämmelse. Avsnitt 4.37.6 innehåller ytterligare motiv till att införa denna paragraf i miljöbalkens promulgationslag.

13 § Föreskrifter enligt 7 kap. 20 § miljöbalken för ett miljöskyddsområde innebär inte inskränkningar av tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387).

En nyhet i miljöbalken är att föreskrifter för ett miljöskyddsområde skall kunna innebära inskränkningar i tillståndets rättskraft. Detta skall dock inte gälla tillstånd som har meddelats enligt miljöskyddslagen. Dessa tillstånd

kan dock omprövas för att de strider mot föreskrifterna. Ytterligare motiv till paragrafen lämnas i avsnitt 43.7.6. Prop. 1997/98:45

14 § Bestämmelserna om förlängning av interimistiska förbud i naturvårdslagen (1964:822) skall fortfarande tillämpas i fråga om förbud som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande.

Då en fråga har uppkommit om bildande av naturreservat eller om meddelande av beslut om nya grunder för ett reservat eller ytterligare inskränkningar i reservatet, får länsstyrelsen enligt 11 § naturvårdslagen för viss tid, högst tre år, meddela förbud mot att utan länsstyrelsens tillstånd vidta åtgärder som strider mot syftet med reservatsföreskrifterna. Om det finns särskilda skäl får det interimistiska förbudet förlängas med högst tre år. Bestämmelsen kan tillämpas också vid skyddsformerna naturminne och naturvårdsområde.

I miljöbalken kommer det enligt 7 kap. 24 § att bli möjligt att meddela interimistiska förbud på högst fem år. Tiden blir alltså kortare. Dessutom kommer det att krävas synnerliga skäl för det sista året. Enligt förvarande paragraf i promulgationslagen skall den nya bestämmelsen inte tillämpas på förbud som gäller vid balkens ikraftträdande. Detta innebär att en treårig förlängning skall kunna ske även efter det att balken har trätt i kraft.

Särskilda övergångsbestämmelser till 10 kap. miljöbalken

15 § Vid tillämpningen av 10 kap. 3 § beaktas inte förvärv som har skett före miljöbalkens ikraftträdande.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

De i paragrafen angivna föreskrifterna i 10 kap. miljöbalken är av sådan karaktär att de skall tillämpas först när miljöbalken träder i kraft. Miljöbalksförslaget innehåller således i 10 kap. en betungande regel för enskilda, en regel som inte har någon motsvarighet i gällande rätt. Den betungande regeln återfinns i 10 kap. 3 § och innebär att den som förvärvat fastighet med vetskap om förorening eller som vid en undersökning borde ha upptäckt föroreningen skall ha ett efterbehandlingsansvar. Denna regel skall inte tillämpas på förvärv som 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.

Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 4.37.7. I förhållande till Miljöbalksutredningens förslag har paragrafen kompletterats med ett nytt sista stycke. Det innehåller ett undantag från huvudregeln i 3 § om att hänvisningar till upphävd lag skall ses som hänvisningar till miljöbalken. Undantaget innebär att hänvisningarna i flottningslagen och lagen om vattenförbund till vissa delar av vattenlagen (1983:291) alltså skall avse sistnämnda lag. Regleringen är föranledd av Miljöbalksutredningens förslag i betänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1997:32) som kommer att ligga till grund för regeringens kommande proposition med förslag till följändringar i bl.a. de lagar som anges i förevarande paragraf.

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.

Det vattenrättsliga institutet laglighetsprövning, som reglerats i 4 kap. 5 § vattenlagen, saknar motsvarighet i övriga lagar som skall ingå i miljöbalken. Såsom framgår av avsnitt 4.16 har institutet ansetts otidsenligt i ett miljöbalksperspektiv och inte förts in i miljöbalken. Eftersom det alltså finns behov av institutet beträffande vattenanläggningar som tillkommit i förfluten tid har regler om lagligförklaring, efter inrådan av *Lagrådet*, tagits in bland övergångsbestämmelserna till miljöbalken. Reglerna har dock i någon mån utformats på ett annat sätt än *Lagrådet* föreslagit. Den huvudsakliga skillnaden består i att förevarande bestämmelse endast avser lagligförklaring av vattenanläggningar. Prövningen som gäller lagligförklaring enligt vattenlagen har kunnat avse "vattenföretag" varvid inte bara utförande av vattenanläggning utan också verksamhet som påbörjats utan tillstånd omfattats av institutet. Med hänsyn till grunderna för att mönstra ut institutet ur miljöbalken saknas skäl för att ge ifrågavarande övergångsbestämmelse motsvarande tillämpningsområde, dvs.

miljöbalkens bestämmelser är principiellt inriktade på att verksamheter och anläggningar skall förprövas. Enligt förevarande paragraf avses prövningen som gäller lagligförklaring således kunna komma ifråga enbart beträffande äldre anläggningar, exempelvis diken, dammar och andra kraftverksanläggningar, bryggor etc, för vilka det inte har meddelats något tillstånd eller tillståndsfrågan är oklar. Utnyttjas anläggningen för vattenverksamhet, såsom denna definieras i miljöbalken, skall tillstånd för själva verksamheten prövas enligt miljöbalken. Liksom enligt vattenlagens regel är förutsättningen för laglighetsprövning att vattenanläggningen har tillkommit utan tillstånd. Det saknar betydelse om tillståndsskyldighet har förelegat eller inte. Beträffande äldre vattenanläggningar är det ofta svårt att avgöra om tillstånd finns. Detta bör inte utgöra något hinder mot att en ansökan om lagligförklaring tas upp till prövning. I förtydligande syfte har paragrafen kompletterats så att det av lagtexten framgår att laglighetsprövning kan ske i de fall då tillståndsfrågan är oklar.

Enligt paragrafens andra stycke får en ansökan om tillstånd att ändra en vattenanläggning som har utförts utan tillstånd prövas endast om prövning av anläggningens laglighet begärs samtidigt. Detta gäller oavsett om tillståndsplikt har förelegat enligt äldre lag eller inte.

Det tredje stycket behandlar lagligförklaring av vattenanläggningar som någon annan än anläggningens innehavare begär att få använda.

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.

Av föregående paragraf framgår att laglighetsprövning av vattenanläggningar som utförts före miljöbalkens ikraftträdande skall vara möjlig. Prövningen av lagligheten skall ske med utgångspunkt i de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst, dvs. 1983 års vattenlag, 1918 års vattenlag eller motsvarande äldre bestämmelser.

Någon tillståndsprövning av en vattenanläggning som är att anse som laglig enligt äldre bestämmelser behöver alltså inte ske enligt miljöbalken. Anläggningen är däremot underkastad miljöbalkens regler om bl.a. underhåll och tillsyn.

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).

Med stöd av 28 kap. 12 § miljöbalken skall miljödomstolen kunna ge en person rätt att använda någon annans vattenanläggning. Den som får

denna rätt blir enligt 11 kap. 17 § andra stycket underhållsskyldig tillsammans med ägaren. Motsvarande rätt att använda någon annans vattenanläggning följer av 8 kap. 2 § vattenlagen (1983:291). Enligt den nu behandlade paragrafens första stycke skall miljöbalkens regel om underhållsskyldighet gälla även för den som får använda någon annans anläggning med stöd av äldre bestämmelser.

Enligt 11 kap. 20 § miljöbalken kan miljödomstolen i stället för att lämna tillstånd att riva ut en vattenanläggning i ytvatten förordna att skyldigheten att underhålla anläggningen och att fullgöra vad som i övrigt åligger anläggningens ägare skall övergå på en fastighetsägare som skulle skadas av utrivningen. Om fastigheten därefter överläts svarar enligt 11 kap. 21 § den nya ägaren för de skyldigheter som följer av övertagandet. Enligt andra stycket i förevarande paragraf gäller detta även när skyldigheten att underhålla anläggningen har övergått på den förra fastighetsägaren med stöd av 14 kap. 2 § vattenlagen (1983:292).

Miljöbalkens regler om underhåll av vattenanläggningar gäller i övrigt för äldre anläggningar utan att någon särskild övergångsbestämmelse meddelas om detta.

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 handläggas sådana mål eller ärenden, skall slutföras av den domstolen, myndigheten eller förrättningsmannen, om inte annat följer av denna lag.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m.

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.

Paragrafen, som kommenteras närmare i avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m., innebär att icke avgjorda ärenden hos Koncessionsnämnden för miljöskydd skall överlämnas till miljödomstol för fortsatt handläggning när nämnden läggs ner. Av detta följer att ärenden som enligt äldre bestämmelser skulle ha överklagats hos nämnden istället skall överklagas hos och handläggas av den miljödomstol som är behörig enligt 20 kap. 8 § miljöbalken. Enligt 1 § andra stycket denna lag kan regeringen bestämma tidpunkten för ikraftträdandet av denna paragraf.

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.

Paragrafen överensstämmer i sak med föregående paragraf, men handlar om mål hos vattendomstol respektive Vattenöverdomstolen som inte har avgjorts vid tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande. Av denna paragraf följer också att avgöranden som enligt äldre bestämmelser skulle ha överklagats hos vattendomstol och Vattenöverdomstolen istället skall överklagas och handläggas hos miljödomstol respektive Miljööverdomstolen. Paragrafen kommenteras ytterligare i avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m. Se även 1 § andra stycket denna lag.

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.

Enligt paragrafens första stycke gäller äldre bestämmelser i fråga om överklagande och krav på prövningstillstånd, om en dom eller ett beslut har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande liksom i det fallet att en dom eller ett beslut har meddelats av en allmän förvaltningsdomstol efter balkens ikraftträdande. Motsättningsvis följer av detta att ett beslut som efter miljöbalkens ikraftträdande har meddelats av en länsstyrelse eller annars av en annan statlig myndighet än Koncessionsnämnden för miljöskydd skall överklagas till miljödomstol, om beslutet har fattats med stöd av någon av de lagar som upphävs genom 2 § och ett beslut i motsvarande fråga enligt miljöbalken skall överklagas till sådan domstol. Detta framgår av vad som har anförts i avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m. Som *Lagrådet* har påpekat bör det ändå för klarhetens skull komma till uttryck också i en föreskrift i promulgationslagen, särskilt som huvudregeln enligt 6 § är att mål och ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande skall handläggas enligt äldre bestämmelser.

I det avsnitt som nyss nämnades har också anförts att Koncessionsnämnden skall kunna bestå övergångsvis till dess att regeringen enligt 1 § förordnar om ikraftträdande av 21 §. Det bör i en övergångsbestämmelse anges vad som i detta fall skall gälla i fråga om överklagande av sådana beslut av nämnden som meddelas efter miljöbalkens ikraftträdande. Av detta skäl anges i den förevarande paragrafens andra stycket att sådana beslut överklagas till Miljööverdomstolen. Stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafens tredje stycke införs en övergångsbestämmelse som ger regeringen möjlighet att till miljödomstol överlämna överklagade ärenden av sådan typ som efter miljöbalkens ikraftträdande skall prövas av domstol.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag och kommenteras ur mera principiell synvinkel i det avsnitt som nämnades under den förra paragrafen.

I paragrafen anges att domar och beslut som en tingsrätt eller en fastighetsdomstol meddelar efter miljöbalkens ikraftträdande och som innefattar frågor som regleras i 31 eller 32 kap. skall överklagas till Miljööverdomstolen. Paragrafen tar självfallet främst sikte på frågor om ersättning vid ingripande av det allmänna och om ersättning för miljöskada. Ett avgörande som innefattar prövning av en sådan fråga kan emellertid omfatta även andra frågor som faller utanför Miljööverdomstolens behörighet sådan denna reglerats i miljöbalken. Enligt 12 § miljöskadelagen har t.ex. en fastighetsdomstol möjlighet att gemensamt med ett miljöskademål handlägga även andra mål mellan samma eller olika parter, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt. Det kan då inte komma i fråga att olika delar av avgörandet skall överklagas till skilda instanser. I vissa fall skulle situationen kunna lösas genom att målen särskiljs, men detta kan inte alltid förutsättas vara lämpligt eller ens möjligt. Den lämpligaste lösningen är, som Lagrådet har föreslagit, att hela avgörandet skall överklagas till Miljööverdomstolen så snart någon sådan fråga som avses här har prövats genom avgörandet. Detta skall alltså gälla oberoende av om avgörandet även rör andra spörsmål. Detsamma bör gälla i fråga om beslut under rättegången i sådana mål där en fråga som nu avses 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.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.8 under rubriken Prövning vid domstolar och förvaltningsmyndigheter m.m.

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.*

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.8 under rubriken Allmänt om prövningen.

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.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.8 under rubriken Regeringsprövning.

28 § Mål som gäller lagligförklaring enligt 17 § denna lag skall utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § miljöbalken.

Genom institutet lagligförklaring tas in bland övergångsbestämmelserna till miljöbalken finns det behov av en regel som anger i vilken ordning sådan prövning skall ske. Av förevarande paragraf framgår att mål som gäller lagligförklaring skall utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § miljöbalken. Det innebär att ansökan som lagligförklaring av äldre anläggning eller anläggningsdel kan handläggas av miljödomstolen gemensamt med en ansökan om tillstånd till verksamhet som anläggningen nyttjas för. För ytterligare kommentarer avseende prövningen hänvisas till författningskommentarerna under paragrafer i 21 och 22 kap. 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.

16 kap. 10 § miljöbalken föreslås innehålla en bestämmelse om bevis-skyldighet i fråga om förhållanden som rådde i vattnet innan verksamheten sattes igång. Enligt bestämmelsen är verksamhetsutövaren bevisningsskyldig om verksamheten har bedrivits utan tillstånd. Bestämmelsen har hämtats från 4 kap. 6 § vattenlagen (1983:291). Angående synpunkter som *Lagrådet* har anfört beträffande 16 kap. 10 § miljöbalken och som har anknytning till förevarande paragraf hänvisas till författningskommentaren under balkens paragraf.

Miljöbalkens paragraf gäller bara vattenverksamhet som har bedrivits utan tillstånd efter miljöbalkens ikraftträdande. Det behövs därför en övergångsbestämmelse för att vidmakthålla den bevisningsskyldighet som följer av 4 kap. 6 § vattenlagen (1983:291) och motsvarande bestämmelser i 1918 års vattenlag. Anknytningen till 1918 års vattenlag har utformats mot bakgrund av att dels dikning inte omfattades av kravet på tillståndsplikt i den lagen, dels definitionen av vattenföretag var delvis annorlunda. I anslutning till det sist sagda skall anmärkas att begreppet vattenföretag används i paragrafen eftersom dess bestämmelser syftar tillbaka på verksamhet som reglerats i äldre lagstiftning innan begreppet vattenverksamhet införts genom miljöbalken.

Särskilda övergångsbestämmelser till 24 kap. miljöbalken

30 § Beträffande lagligförklaring enligt 17 § denna lag gäller detsamma som föreskrivs om tillstånd i 24 kap. miljöbalken.

Motivet till att denna paragraf införs i promulgationslagen överensstämmer med det som har utvecklats i anslutning till 28 § denna lag. För närmare kommentarer vad avser lagligförklaringsbeslutens giltighet, omprövning m.m. hänvisas till vad som sägs om tillstånd i författningskommentarer beträffande paragrafer 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.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.8 under rubriken Tillstånds giltighet och omprövning.

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.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.8 under rubriken Tillstånds giltighet och omprövning.

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.

Paragrafen motsvarar delvis 20 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen. Den innehåller bestämmelser om när omprövning av vissa tillstånd meddelade enligt 1918 års lag tidigast får ske. Se även vad som anförs om begreppet vattenföretag i författningskommentaren till 28 §.

34 § Omprövning enligt miljöbalken kan göras av en sådan särskild rättighet att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).

Paragrafen motsvarar delvis 19 § andra stycket lagen (1983:292) om införande av vattenlagen.

Enligt paragrafen skall särskilda rättigheter att förfoga över vattnet enligt 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523) kunna omprövas enligt miljöbalken. I nämnda bestämmelse talades om "den rätt och frihet, som är förunnad bergverk, kvarnar och fiskeverk". Vidare talades om "annan rättighet att stänga eller uppdämma vattendrag eller i övrigt förfoga över vattnet". Rättigheterna har i regel karaktären av servitut till förmån för en fastighet där en vattenanläggning ligger. I 40 § finns en särskild bestämmelse om begränsning av rätten till ersättning vid omprövning.

Särskilda övergångsbestämmelser till 26 kap. miljöbalken

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.

Den tillsynsverksamhet som pågår i samband med miljöbalkens ikraftträdande bör fortgå ostörd och utan avbrott. Förelägganden och förbud som har meddelats av centrala, regionala eller lokala tillsynsmyndigheter före ikraftträdandet bör därför gälla även efter den tidpunkten. Detta

åstadkoms genom en bestämmelse om att föreläggandena och förbuden anses som beslut enligt balken. Av 5 § andra stycket framgår att även villkor i gamla dispensbeslut enligt miljöskyddslagen skall gälla som förelägganden enligt 26 kap. 9 § miljöbalken.

Genom förslaget utvidgas möjligheterna till verkställighet av tillsynsmyndigheters beslut genom kronofogdemyndighetens försorg. Även tillsynsmyndighetens möjlighet att besluta om rättelse på den felandes bekostnad utökas. Nu behandlad paragraf medför att verkställighet och rättelse enligt balken kan avse även genomförande av beslut som har meddelats före balkens ikraftträdande.

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.

Enligt paragrafen får särskild handräckning enligt miljöbalken ske även när en gärning har begåtts före ikraftträdandet. En förutsättning för detta är att gärningen var straffbar även när den begicks.

Särskilda övergångsbestämmelser till 30 kap. miljöbalken

37 § Bestämmelserna om miljöstraffavgift 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.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.10 under rubriken Miljöstraffavgifter.

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.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.37.11 under rubriken Ersättning vid ingripande av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenverksamhet.

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.

Paragrafens första stycke motsvarar delvis 11 och 12 §§ lagen (1983:292) om införande av vattenlagen. Eftersom miljöbalkens bestämmelser om omprövning av tillstånd skall tillämpas även på tillstånd meddelade före balkens ikraftträdande har de nu behandlade bestämmelserna arbetats om så att de endast innehåller undantag från och tillägg till balkens bestämmelser.

Tillståndshavare och andra har i de fall som anges i 31 kap. 20 § miljöbalken rätt till ersättning vid omprövning. I 31 kap. 21 § finns en bestämmelse om vem som skall betala ersättningen. Ersättning vid minskning av andelskraft från vattenkraftverk skall betalas av den som har tillstånd till kraftverket. Vad som sägs om andelskraft skall enligt punkt 1 i förevarande paragraf tillämpas även på ersättningskraft enligt 1918 års vattenlag.

I 31 kap. 22 § miljöbalken finns bestämmelser om begränsning av tillståndshavarens rätt till ersättning vid omprövning. Denna begränsning är enligt punkt 2 i den paragraf som behandlas nu annorlunda utformad när tillståndet har meddelats enligt 1918 års vattenlag eller ännu äldre bestämmelser.

I 8 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns en bestämmelse om begränsning av rätten till ersättning för mottagaren av andelskraft. Enligt 13 § lagen om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall detta gälla även ersättningskraft och andelskraft enligt 1918 års vattenlag.

Paragrafens andra stycke motsvarar punkt 2 i övergångsbestämmelserna till den ändring som gjordes den 1 juli 1995 av 11 och 12 §§ lagen om ändring i lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (SFS 1995:346). Före den 1 juli 1995 gällde att innehavare av tillstånd enligt äldre vattenrättslig lagstiftning hade rätt till ersättning även för kostnader med anledning av sådana nya eller ändrade villkor om skadeförebyggande eller skadekompenserande åtgärder som föreskrevs vid omprövning av villko-

ren för tillståndet. Om ansökan om omprövning har gjorts före nämnda datum skall tillståndshavaren ha kvar denna rätt till ersättning.

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).

Paragrafen motsvarar 13 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen.

Enligt 34 § kan rättigheter enligt 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523) att förfoga över vattnet omprövas enligt reglerna i miljöbalken. I kommentaren till den paragrafen redogörs kortfattat för vilka rättigheter som avses.

Vid omprövning av rättigheterna blir om inte annat anges miljöbalkens bestämmelser om ersättning vid omprövning tillämpliga. Samma begränsning av tillståndshavarens rätt till ersättning bör dock gälla som enligt tillstånd meddelade enligt 1918 års lag. Detta åstadkoms genom nu behandlad paragraf.

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.

Paragrafen motsvarar delvis 14 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen.

I 31 kap. 23 § första stycket miljöbalken finns en bestämmelse om begränsning av rätten till ersättning för en tillståndshavare som förlorar vatten, fallhöjd eller rätt att reglera vattnets avrinning på grund av att tillstånd lämnas till viss allmännyttig vattenverksamhet. Av 5 § i denna lag följer att bestämmelsen skall tillämpas även när den ersättningsberättigades tillstånd har meddelats med stöd av äldre lag.

Beträffande tillstånd som har meddelats enligt 1918 års vattenlag eller ännu äldre bestämmelser skall dock enligt den paragraf som behandlas nu en förutsättning vara uppfylld för att balkens begränsningar av rätten till ersättning skall gälla. Förutsättningen är att reglerna om kungsådra var tillämpliga på den ersättningsberättigades vattenföretag. Kungsådra var en benämning på den del av en strömfåra som skulle hållas öppen till förmån för fisket, sjöfarten och flottningen. Enligt 1 kap. 5 § vattenlagen (1918:523) fanns kungsådra i vissa särskilt uppräknade vattendrag, som vid lågvatten hade en vattenföring av minst fem kubikmeter per sekund.

Såvitt avser tillstånd enligt 1918 års lag eller motsvarande äldre bestämmelser räknas även markavvattning och vattentäkt för bevattning som sådan form vattenverksamhet som medför att ersättningsrätten för befintlig vattenverksamhet skall begränsas.

Vad som sägs om gamla tillstånd gäller enligt paragrafens andra stycke Prop. 1997/98:45 även vattenföretag som har tillkommit före ikraftträdandet av 1983 års vattenlag och som saknar tillstånd.

Se om begreppet vattenföretag i författningskommentaren till 29 §.

Allmänna bestämmelser

1 § Lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Enligt paragrafen skall lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV) och dess promulgationslag träda i kraft den 1 januari 1999 dvs. samtidigt med miljöbalken. Tidpunkten för ikraftträdandet blir dock beroende av när miljöbalken och LSV kan komma att antas av riksdagen.

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.

För en kommentar av den paragraf hänvisas till författningskommentaren till 3 § lagen om införande av miljöbalken.

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.

Vattenlagen (1983:291) innehåller endast ett fåtal bemyndiganden. Ett exempel är 10 kap. 1 §, där regeringen ges rätt att föreskriva hur bygdeavgifter skall användas. Bemyndigandet har utnyttjats i förordningen (1983:945) om avgifter enligt vattenlagen. I 6 kap. 1 § LSV upprepas bemyndigandet.

Föreskrifter som har meddelats före lagens ikraftträdande skall alltså gälla, om de inte har hunnit ersättas av nya föreskrifter. Enligt bestämmelsen skall därför sådana föreskrifter anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen.

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).

Bestämmelsen motsvarar 7 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen.

Bestämmelserna om rådighet över vatten innebär inte några inskränkningar i rättigheter som förvärvats tidigare. Uttrycket "annan särskild rättsgrund" avser t.ex. lantmäteriförrättning, privilegiebrev eller skattläggning. Enligt 1 kap. 2 § andra stycket andra meningen i 1918 års vattenlag fick vid rinnande vatten ena sidans ägare tillgodogöra sig mer än hälften, om han när lagen trädde i kraft med stöd av äldre lag tillgodogjorde sig detta vid lågvatten.

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.

I paragrafen erinras om den paragraf i miljöbalkens promulgationslag varav framgår att vissa bestämmelser i vattenlagen (1983:291) alltjämt skall tillämpas i fråga om allmänna flottleder. Förevarande paragraf kommenteras i avsnitt 4.37.7 under rubriken Vattenverksamhet.

Särskilda övergångsbestämmelser till 3, 4 och 5 kap. nya lagen

7 § Samfälligheter som har bildats enligt vattenlagen (1983:291) skall anses vara bildade enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

I vattenlagen (1983:291) finns bestämmelser om samfälligheter i bl.a. 5–7 kap. Bestämmelserna har överförts till lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utan att ändras i sak. De nya bestämmelserna kan därför utan svårighet tillämpas på de gamla samfälligheterna. Lagtekniskt uppnås detta genom att samfälligheterna skall anses vara bildade enligt den nya lagen.

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.

Paragrafen motsvarar 26 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen.

Beträffande samfälligheter bildade med stöd av 1918 års vattenlag kan inte utan vidare de nya bestämmelserna tillämpas. Enligt paragrafen skall i stället de gamla förvaltningsbestämmelserna fortsätta att tillämpas till dess att förvaltningen har ordnats på något annat sätt. En sådan ändring kan ske på det sätt som anges i 11 §.

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.

Paragrafen motsvarar 16 § tredje samt delar av femte stycket lagen (1983:292) om införande av vattenlagen.

I 16 § lagen om införande av vattenlagen har meddelats bestämmelser om omräkning av regleringsavgifter och fiskeavgifter enligt 1918 års vattenlag eller ännu äldre lag. Omräkning skall enligt bestämmelserna normalt ha skett år 1984. Därefter skall årliga omräkningar ske med utgångspunkt i basbeloppet. Eftersom förstnämnda omräkning således redan skall ha skett räcker det att nu ha en övergångsbestämmelse om därefter kommande omräkningar.

Omräkning skall ske med utgångspunkt i basbeloppet även om det har angetts i den dom där avgiftsskyldigheten fastlagts att omräkningen skall ske med hänsyn till förändringar i penningvärdet. Detta anges särskilt i 16 § sjätte stycket lagen om införande av vattenlagen. Eftersom det framgår redan av den föreslagna lagtexten behöver det dock inte upprepas i den nu diskuterade övergångsbestämmelsen.

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).

Paragrafen motsvarar delvis 19 § fjärde stycket lagen (1983:292) om införande av vattenlagen. Enligt den kan även fiske- och regleringsavgifter enligt vattenlagen (1918:523) omprövas enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att även fiske- och bygdeavgifter enligt vattenlagen (1983:291) kan omprövas framgår av lydelsen av 7 kap. 15 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

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.

Paragrafen motsvarar 22 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen.

I 7 kap. 17 och 18 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om ändrade förhållanden i samfälligheter. Av 7 § denna lag följer att dessa bestämmelser skall gälla också samfälligheter bildade enligt 1983 års vattenlag. De skall enligt första stycket i den nu behandlade paragrafen dessutom tillämpas på sådana samfälligheter i 1918 års lag som har en motsvarighet i dagens regler.

Beträffande förvaltningen av samfälligheter som bildats enligt 1918 års vattenlag skall enligt 8 § äldre bestämmelser fortfarande tillämpas. Detta gäller fram till dess att förvaltningen har ordnats på något annat sätt. Enligt den nu behandlade paragrafens andra stycke skall de nya bestämmelserna tillämpas också om en omprövning enligt 7 kap. 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har medfört ändring av deltagarkretsen eller kostnadsfördelningen i en äldre samfällighet. Det samma skall gälla om en överenskommelse om en sådan ändring har fastställs enligt 7 kap. 18 § samma lag.

En följd av att en samfällighet enligt den nya lagen anses bildad blir att deltagandet blir av personlig art. Några fastigheter är alltså inte deltagare. Vid omprövningen bör hänsyn tas till de konsekvenser som detta kan medföra.

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.

Liksom i 6 § erinras i denna paragraf om den paragraf i miljöbalkens promulgationslag varav framgår att vissa bestämmelser i vattenlagen (1983:291) alltjämt skall tillämpas i fråga om allmänna flottleder. Förvarande paragraf kommenteras i avsnitt 4.37.7 under rubriken Vattenverksamhet.

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.

Paragrafen motsvarar 15 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen.

Mottagare av andelskraft är i vissa fall som regleras i 8 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skyldig att utan ersättning tåla en minskning av den kraftmängd som utgår som andelskraft. Enligt paragrafen gäller detta även mottagare av ersättningskraft eller andelskraft enligt vattenlagen (1918:523).

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.

Paragrafen motsvarar punkt 6 i övergångsbestämmelserna till lagen (1974:273) om ändring i vattenlagen (1918:523). Vid tillkomsten av vattenlagen (1983:291) upprepades inte denna övergångsbestämmelse. Möjligheten till avlösen av ersättningskraft har dock fortfarande betydelse, varför bestämmelsen bör återinföras. I fråga om motiven till stadgandet hänvisas till prop. 1974:83 s. 59, 149 och 214.

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.

I paragrafen föreskrivs en anmälningsskyldighet för konkursförvaltare avseende fall då kemiska produkter, biotekniska organismer eller farligt avfall har kvarlämnats eller mark- eller vattenförorening kan misstänkas.

Kemiska produkter och biotekniska organismer behandlas i avsnitt 5.1.14. Mark- och vattenföroreningar i avsnitt 5.1.9 och 5.1.10. Farligt avfall är sådant avfall som omfattas av förordningen (1996:971) om farligt avfall. Det finns vidare definitioner av kemisk produkt i 14 kap. 2 § och bioteknisk organism i 14 kap. 3 § förslaget till miljöbalk.

13 kap. 8 a §

Denna paragraf upphävs i brottsbalken då den i sin helhet har överförs till 29 kap. 1 § miljöbalken. Skälen för detta framgår av avsnitt 4.31.1.

13 kap. 9 §

Denna paragrafs andra stycke upphävs i brottsbalken då stycket har överförs till miljöbalken och bildat 29 kap. 2 §. Skälen för detta framgår av avsnitt 4.31.1.

13 kap. 11 §

Paragrafen har konsekvensändrats på så sätt att det ur paragrafen har brutits ut vad som har avseende på miljöbrott (8 a §) och vållande till miljöstörning (9 § andra stycket). I dessa delar har paragrafen fått bilda 29 kap. 14 § miljöbalken.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 1997

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: Anna Lindh

Regeringen beslutar proposition Miljöbalk

1. Hittills gällande lagar i förhållande till miljöbalken

I detta register redovisas paragraferna i de lagar som inarbetats i miljöbalken samt dessa paragrafers huvudsakliga motsvarigheter helt eller delvis i balken. Det är inte en uttömmande redovisning.

Förkortningar:

ExprL	Expropriationslagen
HskL	Hälsoskyddslagen
LGS	Lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning
LSV	Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
m.	Meningen
MB	Miljöbalken
MP	Lagen om införande av miljöbalken
NVL	Naturvårdslagen

**Naturvårdslagen
(1964:822)**

Miljöbalken

1 §	1 st 1 m.	-	((jfr 1:1 MB)
	2 m.	-	(jfr 2:18 3 st RF)
	2 st	7:1	
	3 st	2:3	
2 §		-	
3 §	1 st	1:2, 2:2-7, 7:25-26	
	2 st	7:8, 16:4	
3 a §	1 st	-	(jfr 7:4, 7:9 MB)
	2 st	-	
4 §		7:2	
5 §	1 st	7:3	
	2 st	7:3, 7:30	
7 §		7:4	
8 §		7:5	
9 §		7:6	
10 §		7:30	
11 §		7:24	
12 §	1 st	7:7 1 och 2 st	
	2 st	16:9	
	3 st	7:7 4 st	

13 §	7:10, 7:24, 7:30	
14 §	8:2	
14 a §	8:1	
14 b §	7:12	
14 c §	8:3	
15 §	7:13	
1 st	7:14 1 st	
2 st	7:15 1 st	
3 st	7:15 2 st	
16 §	7:16	
1 st	7:30	
2 st	7:17 1 st	
3 st	7:17 2 st	
16 a §	7:18	
17 §	26:11	
1 st	4 § LGS	
2 st	26:9 1 st	
3 st	12:1 1 och 3 st	
18 §	-	(jfr 12:2 1 st MB)
1 st	16:2 2 st	
2 st	12:3	
3-6 m.	12:4	
3 st	16:6	
4 st	24:5 2 st	
5 st	12:5	
18 a §	26:3 3 st	
18 b §	11:9, 11:12 2 st, 11:13	(jfr 11:2 4 p MB)
18 c §	-	(jfr 2:3 MB)
1 st	11:13 3 st	
2 m.	11:13 2 st	
3 m.	11:13 3 st	
1 st	11:13 3 st	
2 m.	11:15 1 st	
3 m.	-	
3 st	11:14	
18 d §	7:4-8, 7:24, 7:30	
19 §	7:27	
19 a §	7:28	
19 b §	7:29	
19 c §	12:6	
20 §	7:11	
21 §	7:23	
21 a §	6 § LGS	
22 §	7-8 §§ LGS	
1 st	9 § LGS	
2 st	8 § LGS	
3 st	15:30	
4 st	26:3 1 st, 26:9 1 st	
23 §	-	
24 §	12:11 1 och 2 st	
24 a §		

25 §	1 st	-	
	2 st 1 m.	31:2	
	2 st 2 m.	31:32	
26 §	1 st	31:4, 31:7 1 st	
	2-3 st	31:5	
27 §		31:8	
27 a §		31:9	
28 §		31:10	
30 §		31:11	
31 §		31:31 2-4 st	
32 §		31:12	
33 §	1 st	31:13	
	2 st	31:14	
34 §		31:33	
35 §		31:15	
36 §		25:6	
36 a §	1-3 st	26:23	
	4 st	26:24	
36 b §		26:25	
37 §		29:4, 29:7-9, 29:11-12	
37 a §		-	
37 b §		29:10, 29:12	
38 §		-	
39 §	1 st 1 m.	26:1 2 st, 29:9	
	2 m.	26:12	
	3 m.	-	
	4 m.	26:14	
	5-7 m.	26:17	
	2 st 1 m.	26:14	
	2 m.	26:17	
	3 m.	26:1 2 st, 29:9	(jfr 12:6 3 st MB)
	3 st 1-2 m.	26:14	
	3 m.	26:18	
	4 st	26:26	
39 a §		26:12	
39 b §		26:15	
40 §	1 st	-	(jfr 19:1 2st MB)
	2 st 1 m.	19:1 3 st, 20:2 2 st	
	2 m.	18:1	
	3 m.	23:1	
	3 st	16:12, 22:6	
	4 st	-	(jfr 21:7 2 st MB)
41 §		7:14 2 st, 7:24, 8:5	
42 §	1-2 st	28:1	
	3 st	28:6	
	4 st	16:9	
43 §	1 st	-	
	2 st	7:31, 26:3 3 st	
	3 st	-	

43 a § - (jfr 12:6, 26:3 3 st MB) Prop. 1997/98:45
Bilaga A

43 b § 27:1

**Miljöskyddslagen
(1969:387)**

Miljöbalken

1 §	1 och 3 st	9:1	
1 §	2 st	-	
2 §	1 st	1:3 1 st, 1:4	
	2 st	-	(jfr 21:7 och 24:10 MB)
	3 st	-	(jfr 9:4 och 9:6 MB)
3 §		9:2	
4 §		2:4	
4 a §	1 st	16:4	
	2 st	1:2	
5 §	1 st	2:3, 2:8	8 § MP
	2 st	2:3	
	3 st	2:7	
5 a §		9:5	
6 §	1 st	2:9	
	2 st	-	
7 §		-	(jfr 9:6 MB)
8 §		9:4	
8 a §		7:19-20	
9 §	1 st	9:8 1 st	
	2 st	-	
10 §		9:6	
11 §		20:4-6	
12 §		20:3	
12 a §		6:4-5	
13 §		22:1-2	
13 a §		-	
14 §		22:3, 22:11-13, 25:8	
15 §		20:3, 20:10	
16 §		21:7	
17 §		9:8 2 st	(jfr 19:3-5 MB)
18 §		16:2, 22:25	
19 §		2:10	
20 §	1 st	-	
	2 st	22:25 3 st	
21 §		22:27	
21 a §		22:28	
22 §		24:1	
23 §		24:3	
24 §		24:5	
25 §		-	(jfr 24:5 MB)

26 §	24:7	
27 §	24:8	
28 §	24:10	
29 §	24:2	
29 a §	24:1 3 st	
34 §	20:8 3 st	
36 §	21:4, 32:12	
37 §	25:9 2 st	
38 §	26:3 1 st	
	4 st 1 m.	26:6 1 st
	2 m.	26:2
38 a §	26:19	
38 b §	26:20 1-2 st	
	3 st	-
	4 st 1 m.	26:9
	4 st 2 m.	26:14
39 §	26:1 3 st	
39 a §	26:9 1 st	
39 b §	26:7	
40 §	26:9 1 st	
	2 st	26:9 4 st
	3 st	26:9 1 st
	4 st	26:14
41 §	26:9	
41 a §	26:18	
42 §	28:1	
43 §	26:21	
	2-3 st	26:22
	4 st	26:14
43 a §	-	
44 §	26:27	
44 a §	26:3 3 st	
	2 st	26:4
45 §	29:4-6, 29:8 1 st 12-13 p	
47 §	26:17, 28:8	
48 §	18:1, 19:1, 23:1	
	2 st	-
	3 st	18:1
	4 st	19:1 3 st, 23:1
	5 st	-
48 a §	22:4, 16:12	
48 b §	21:7	(jfr 20:3 3 st MB)
49 §	22:24, 26:26	
50 §	-	
51 §	28:4, 28:6, 28:7	
52 §	-	(jfr 30:1 MB)
53 §	-	(jfr 30:1 MB)
54 §	-	(jfr 30:2 MB)
55 §	-	

56 §	1 st	-	(jfr 30:3 MB)
	2 st	-	
57 §		-	
58 §	1 st	-	
	2 st	-	(jfr 30:5 MB)
59 §		-	(jfr 30:7 MB)
60 §		-	
62 §		-	
63 §		-	(jfr 30:8 MB)
64 §		1:5	
65 §		33:1 1 st	
66 §		33:2	
67 §		33:4	
68 §		33:1 2 st	
69 §		27:1	

**Lagen (1971:1154) om
förbud mot dumpning
av avfall i vatten**

Miljöbalken

1 §		15:31
2 §		15:32
3 §		15:33, 16:2 2 st
4 §	1 st	26:3 1 st
	2 st	26:21
	3 st	28:1
5 §	1 st 1 p	29:8 1 st 24 p
	1 st 2 p	29:4 2 st
	2 st	29:8 3 st
6 §		29:5, 29:6
7 §		29:13
8 §		29:12
9 §	1 och 2 st	26:17 2 st
	3 st	28:8
10 §		29:13

**Lagen (1976:1054)
om svavelhaltigt bränsle**

Miljöbalken

1 §		14:21
2 §		-
3 §		14:9
4 §		26:3
5 §	1 st	26:21
	2 st	28:1
	3 st	27:2

6 §	1 m.	26:9
	2 m.	26:14
7 §		29:8 1 st 21 p, 29:5-6
8 §		29:12

**Renhållningslagen
(1979:596)**

Miljöbalken

1 §	1 st	15:2	
	2 st	15:3	
	3 st	15:28	
	4 st	15:5	
2 §	1 st	-	
	2 st	15:29	
2 a §		2:5	
3 §	1 st	2:3	
	2 st	15:9	
4 §	1 st	15:8 1 st 1 p	
	2 st	15:8 2 st	
5 §		15:8 1 st 2 p	
6 §		15:10	
6 a §		15:4	
6 b §		15:6, 15:7	
7 §	1 st	15:18	
	2 st	15:21	
8 §		15:19	
8 a §		15:22	
8 b §		15:23	
8 c §		15:24	
8 d §		15:20	
8 e §		15:25	
8 f §		15:27	
9 §		15:11	
9 a §		15:16	
10 §		15:12	
11 §		15:13	
12 §		15:14	
13 §		15:15	
14 §		15:17	
15 §		27:4	
16 §		27:5	
17 §		27:6	
17 a §		27:7	
18 §		-	2 § LGS
19 §		-	3 § LGS
20 §		-	4 § LGS
21 §		26:3	11 § LGS

21 a §	26:7 och 8	
22 § 1 st	28:1	
2 st	26:21	
3 st	28:8	
23 § 1 st	26:9	12 § LGS
2 st	26:14	12 § LGS
3 st	26:17	12 § LGS
23 a §	15:26	
24 § 1 st	29:9 1 st 7 p och 8 p, 29:5, 29:6	
2 st	29:11	
3 st	-	14 § LGS
4 st	29:11 2 st	14 § LGS
5 st	29:11 1 st	14 st LGS
24 a §	29:5, 29:6	
25 §	26:26	12 § 3 st LGS
26 §	19:1	16 § LGS

**Lagen (1979:425)
om skötsel av
jordbruksmark**

Miljöbalken

1 §	12:7	
2 §	12:7	
4 §	12:9	
5 § 1 st	12:1	
2 st	16:2 2 st	
6 a § 1 st	-	(jfr 2 kap. MB)
2 st	12:8	
6 b §	12:9	
7 §	26:3	
8 § 1 m.	26:21	
2 m.	26:14	
9 a § 1 st	26:9	
2 st	-	
3 st	26:14	
4 st	26:26	
12 § 1 st	29:4, 29:9	
2 st	29:12	
3 st	29:11 2 st	
13 §	19:1 3 st, 20:2 2 st, 23:1	

**Hälsoskyddslagen
(1982:1080)**

Miljöbalken

1 § 1 st	-
2 st	9:3

2 §	1 st	26:3 2 st	
	2 st	9:13	
2 a §		26:7	
3 §	1 st	1:3 1 st	
	2 st	1:5	
4 §		26:1, 26:3 2 st, 26:6	
5 §		-	(jfr 26:7 MB)
6 §		2:3, 9:9	
7 §		9:2, 9:7	
7 a §		-	(jfr 9:6 MB)
8 §		5:1	
9 §		-	
10 §		9:9	
11 §	1 st	-	
	2 st	9:11	
12 §		9:12 2 st	
13 §		9:12 1 st	
14 §		26:9	
14 a §	1-2 st	5:1	
	3-4 st	5:9	
15 §		26:3	
16 §		-	
17 §	1 st	28:1	
	2 st	26:21	
	3 st	28:8	
18 §	1 st	26:9	
	2 st	26:14	
	3 st	26:18	
19 §	1 st	26:9	
	2 st	26:13	
20 §		26:15	
21 §		26:16	
22 §		27:1	
23 §		29:4, 29:9 3 p	
24 §		26:26	
25 §		19:1 2-3 st	
26 §		1:5	

Vattenlagen (1983:291) Miljöbalken

1:1		-	(jfr 1:1 MB)
1:2	1 st	-	
	2 st	-	(jfr 1:4 MB)
1:3	1 st	11:2	
	2 st	11:3	
	3 st	11:4	

1:4	1 p	11:5 2 st	
	2 p	11:5 3 st	
	3 p	11:5 1 st	
	4 p	11:2 4	
	5 p	9:2	
2:1		-	(2:1 LSV)
2:2		-	(2:2 LSV)
2:3		-	(2:3 LSV)
2:4		-	(2:4 LSV)
2:5		-	(2:5 LSV)
2:6		-	(2:7 LSV)
2:7		-	(2:8 LSV)
2:8		-	(2:9 LSV)
2:9		-	(2:10 LSV)
3:1		-	(jfr 2:4 MB)
3:2	1 st	16:4	
	2 st	-	(jfr 2:3, 2:4, 2:7, 3:6 MB)
3:3	1 st	2:9 1 st	
	2 st	2:10	
3:4		11:6	
3:5		16:7	
3:6		11:23	
3:7	1 st 1 m.	2:3	
	1 st 2 m.	11:7	
	2 st 1 m.	2:3	
3:8		16:11	
3:9		-	(1:3 LSV)
3:10		-	(1:4 LSV)
3:11		11:8	
3:12		11:20	
3:13		11:6 2 st	
4:1	1 st	11:9 1 st	
	2 st	11:10	
	3 st	11:9 2 st	
	4 st	11:9 3 st	
4:1a		11:11	
4:2	1 st 1 m.	11:12 1 st	
	1 st 2 m	11:13 2 st	
	2 st	-	
4:3		11:15	
4:4		11:16	
4:5		-	(17 § MP)
4:6		16:10	
5:1		-	(3:1 LSV)
5:2		-	(3:2 LSV)
5:3		-	(3:3 LSV)
5:4		-	(3:4 LSV)

5:5	-	(3:5 LSV)	
5:6	-	(3:6 LSV)	
5:7	-	(3:7 LSV)	
5:8	-	(3:8 LSV)	
5:9	-	(3:9 LSV)	
5:10	-	(3:10 LSV)	
5:11	-	(3:11 LSV)	
5:12	-	(3:12 LSV)	
5:13	-	(3:13 LSV)	
6:1	-	(4:1 LSV)	
6:2	-	(4:2 LSV)	
6:3	-	(4:3 LSV)	
6:4	-	(4:4 LSV)	
6:5	-	(4:5 LSV)	
6:6	-	(4:6 LSV)	
6:7	-	(4:7 LSV)	
7:1	-	(5:1 LSV)	
7:2	-	(5:2 LSV)	
7:3	-	(5:3 LSV)	
7:4	-	(5:4 LSV)	
7:5	-	(5:5 LSV)	
7:6	-	(5:6 LSV)	
7:7	-	(5:7 LSV)	
8:1	1 st	28:10 1 st	
	2 st	28:4	
	3 st	28:10 2 st	
	4 st	28:10 3 st	
8:2		28:12	
8:3		-	(2:6 LSV)
8:4		28:13	
9:1	1 st	31:16 1 st	
9:1	2 st	31:3	
9:1	3 st	31:16 2 st	
9:2		31:17	
9:3	1 st	31:31 1 st	
	2 st	-	(jfr 16 § MP)
9:4		-	(jfr 4:1 ExprL)
9:5		-	(jfr 4:2 1 st ExprL)
9:6	1 st	-	(jfr 31:32 MB och 4:3 1 st ExprL)
	2-4 st	-	(jfr 4:3 2-4 st ExprL)
9:7	1-2 st	-	(jfr 4:4 1-2 st ExprL)
	3 st	31:34	
9:8		-	(jfr 4:5 ExprL)
9:9		-	(jfr 5:23 ExprL)
9:10		31:18	
9:11	1-2 st	31:19	
	3 st	-	(jfr 16 § MP)
9:12		31:20	

9:13		31:21	
9:14		31:22	
9:15		31:23	
9:16		-	(8:1 LSV)
9:17		-	(8:2 LSV)
9:18		-	(8:3 LSV)
9:19		-	(8:4 LSV)
10:1		-	(6:1 LSV)
10:2		-	(6:2 LSV)
10:3		-	(6:3 LSV)
10:4		-	(6:4 LSV)
10:5		-	(6:5 LSV)
10:6		-	(6:6 LSV)
10:7		-	(6:7 LSV)
10:8		-	(6:8 LSV)
10:9		-	(6:9 LSV)
10:10		-	(6:10 LSV)
11:1		17:1	
11:2		-	
11:3		17:3	
11:4		-	(jfr 21:7 MB)
11:5		17:4	
11:6		17:7	
11:7		6:4-5	
11:8		6:4-5	
11:9		6:4-5	
11:10		6:4-5	
11:11		6:4-5	
12:1	1 st	-	(jfr 11:9 MB, 7:19 och 7:21 LSV)
	2 st	-	(jfr 7:22 LSV)
12:2		-	
12:3		-	
12:4		-	
12:5		-	(jfr 7:23 LSV)
12:6		-	
12:7		-	
12:8		-	
12:9		-	(jfr 11:9 MB, 7:19 och 7:21 LSV)
12:10		-	
12:11		-	
12:12	1 st	-	
	2 st	-	(jfr 7:24 LSV)
12:13		-	
12:14		-	
12:15		-	
12:16		-	
12:17		-	

12:18	-	
12:19	-	
12:20	-	
12:21	-	
12:22	-	
12:23	-	
12:24	-	(jfr 7:26 LSV)
12:25	1-2 st	(jfr 7:27 LSV)
	3 st	
12:26	-	(jfr 7:28 LSV)
12:27	-	
12:28	-	
12:29	-	
12:30	-	
12:31	-	(jfr 7:29 LSV)
12:32	-	
12:33	-	
12:33a	-	
12:34	-	
12:35	-	
12:36	-	
12:37	-	
12:38	-	
13:1	20:1	
13:2	20:3 1 st	
13:3	20:4	
	1-3 st	
	4 st	
13:4	20:5 1 st	
	2 st	
13:5	20:6	
13:6	-	
13:7	20:7	
13:8	20:8 1 st	
	20:9 3 st	
13:9	-	
13:10	20:10	
13:11	20:11	
13:12	-	
13:13	21:1 1 st	(7:1 LSV)
	21:1 2 st	
13:14	-	(7:2 LSV, jfr 21:2 MB)
13:15	-	
13:16	-	(jfr 21:3 MB)
13:17	-	(jfr 21:3 MB)
13:18	21:6	
13:19	22:1	(7:3, 7:4 LSV)
13:20	-	(7:4 LSV)
13:21	22:2	

13:22	22:3	
13:23	22:4	
13:24	22:5	
13:25	22:6	
13:26	22:7	
13:27	22:8	
13:28	22:9	
13:29	22:10	
13:30	22:11 1-2 st	
13:31	22:11 3-4 st	
13:32	22:12	
13:33	22:13	
13:34	22:14	
13:35	22:15	
13:36	22:16	
13:37	22:17	
13:38	22:18	
13:39	-	
13:40	22:19	
13:41	22:20	
13:42	21:7	
13:43	22:21	
13:44	22:22	
13:45	22:23	
13:46	22:24	(och 7:5 LSV)
13:47	22:25	(och 7:6 LSV)
13:48	22:26	
13:49	22:27	
13:49a	-	(7:7 LSV)
13:50	22:28	
13:51	-	(7:8 LSV)
13:52	-	(7:9 LSV)
13:53	-	(7:10 LSV)
13:54	-	(7:11 LSV)
13:55	-	(7:12 LSV)
13:56	-	
13:57	-	
13:58	-	
13:59	-	
13:60	-	
13:61	-	
13:62	-	
13:63	-	
13:64	-	
13:65	23:1	
13:66	-	
13:67	23:3	
13:68	23:5	
1 st		
2-5 st	-	

13:69		23:6	
13:70		23:4	
13:71		23:7	
13:72		23:9	
14:1		11:19	
14:2		11:20	
14:3		-	(jfr 16 § MP)
14:4		11:21	
14:5		11:22	
15:1		24:1 1-2 st	
15:2		24:2	
15:3	1 st	24:5 1, 6 och 10	
	2 st	-	
15:4		24:5 11	
15:5	1 st	24:3 1 st 2 och 2 st	
	2 st	24:3 1 st 7	
	3 st	24:3 8	
15:6		24:4	
15:7		24:7	
15:8		24:8	
15:9		-	(7:13 LSV)
15:10		2:7	
15:11		-	(7:14 LSV)
15:12		-	(7:15 LSV)
15:13		24:1 3 st	
15:14		-	
15:15		-	(7:17 LSV)
15:16		-	(7:18 LSV)
15:17		24:12	
15:18		24:13	
15:19		-	(7:16 LSV)
16:1		-	(jfr 6:1 1 st ExprL)
16:2		-	(jfr 6:2 ExprL)
16:3		-	(jfr 6:3 ExprL)
16:4		31:24	(jfr 6:4 ExprL)
16:5		-	(jfr 6:5 ExprL)
16:6		-	(jfr 6:6 ExprL)
16:7		31:25	
16:8		31:28	
16:9		31:29	
16:10	1 st	-	(jfr 6:9 2 st ExprL)
	2-4 st	-	(jfr 1:3 1-2 och 4 st ExprL)
16:11		31:26	
16:12		31:27	
16:13		-	(jfr 6:17 ExprL)
16:14		-	(jfr 6:18 1-3 st ExprL)
16:15		-	(jfr 6:19 ExprL)

16:16		31:35	
16:17		31:36	
16:18		31:30	
16:19		31:33	
16:20		31:3	
17:1		11:17	
17:2		2:3	
17:3		28:11	
17:4		11:18	
18:1		26:3	
18:2	1 st	26:21	
	2 st	26:22	
	3 st	23:14	
18:3	1 st	22:21	
	2 st	26:8	
18:4		-	(9:5 1 st LSV)
18:5		-	
18:6	1 st	28:1	
	2 st	28:8	
18:7		28:9	
18:8		26:27	
19:1	1 st	2:3	
	2 st	-	(jfr 21:1 1 st MB)
	3 st	26:9, 26:14	
19:2	1 st	7:21	
	2 st	7:22	
	3 st	-	
19:3		7:30	
19:4		-	
19:5		-	
19:6	1 st	19:1 2 st	
	2 st	7:22 1 st, 7:30 2 st	(jfr 26:26 MB)
19:7	1 st	31:4 1 st	
	2 st	31:5	
	3 st	31:7 2 st	
	4 st	31:8	
	5-6 st	31:9	
19:8		31:13	
19:9		-	
20:1	1 st	25:2 1 st	
	2 st	25:3-4	
	3 st	25:2 2 st	
20:2		25:5	
20:3		25:6	
20:4		-	
20:5		25:7	
20:6		25:8	
20:7		-	

20:8	1 st	-	
	2-3 st	-	(jfr 25:10 MB)
	4-5 st	-	
20:9		-	
20:10		25:11	
20:11	1 p	27:1	
	2 p	26:22 2 st	
	3 p	27:1, 27:2 1 st	
20:12		-	(9:5 2 st LSV)
20:13		-	
21:1	1 st 1 p	29:4	
	1 st 2 p	29:8	
	1 st 3 p	29:8	
	1 st 4 p	29:5	
	1 st 5 p	29:8-9	
	2-3 st	29:11 1-2 st	
	4 st	-	
21:2		29:9	
21:3	1 st	26:9, 26:14	
	2 st	26:10	
	3 st	26:26	
	4 st	29:11 3 st	
21:4	1 st	26:17	
	2 st	-	
22:1		-	(9:1 LSV)
22:2		-	(9:2 LSV)
22:3		-	(9:3 LSV)
22:4	1 st 1 m.	28:3	
	1 st 2 m.	28:7	
	2 st	28:6	
	3-5 st	28:3	
22:5		-	(9:4 LSV)
22:6	1 st 1 p	-	
	1 st 2 p	19:1 3 st, 20:2 2 st	
	1 st 3 p	18:1	
	1 st 4-6 p	19:1 3 st, 20:2 2 st	
	2 st	-	
22:7		-	(9:6 LSV)
22:8		-	(9:7 LSV)

**Lagen (1983:428) om
spridning av bekämp-
ningsmedel över skogs-
mark**

Miljöbalken

1 §	14:19 1 st
2 §	14:20 1 st

3 §	14:20 2 st
4 §	14:19 2 st
5 §	-
6 §	29:4 och 29:8 1 st 20 p
7 §	-

Prop. 1997/98:45
Bilaga A

**Lagen (1985:426) om
kemiska produkter**

Miljöbalken

1 §	14:1 och 14:2
2 §	14:4
3 §	-
4 §	-
4 a §	14:24 1 st
5 § 1 st	2:3 och 2:6
2 st	14:24 1 st
6 § 1 st	14:7
2 st	14:24 1 st
6 a §	14:22
7 §	2:2 och 14:24 1 st
8 § 1 st	14:8
2 st	14:24 1 st
9 §	14:9
10 §	14:11
11 §	14:24 2 st
12 §	14:25
14 § 1 st	26:3
2 st	26:5
14 a §	26:7
15 §	26:21
16 § 1 st	26:9
2 st	26:14
3 st	26:18
17 § 1 st	28:1
2 st	28:8
3 st	27:2
18 § 1 st	27:1
2 st	27:3
19 §	-
20 §	29:3, 29:4, 29:5, 29:6 och 29:8 1 st, p 22,23,25-27
21 §	29:5-6
22 §	29:12
23 §	26:27
24 §	-

**Miljöskadelagen
(1986:225)**

Miljöbalken

1 §	32:1
2 §	32:2
3 §	32:3
4 §	32:4
5 §	32:5
6 §	32:6
7 §	32:7
8 §	32:8
9 §	32:9
10 §	32:10
11 §	32:11
12 §	20:8
13 §	20:8
14 §	25:9

**Lag (1987:12) om
hushållning med
naturresurer m.m.**

Miljöbalken

1:1	1:1 2 st p. 4
1:2	1:2
2:1	3:1
2:2	3:2
2:3	3:3
2:4	3:4
2:5	3:5
2:6	3:6
2:7	3:7
2:8	3:8
2:9	3:9
2:10	3:10
3:1	4:1
3:2	4:2
3:3	4:3
3:4	4:4
3:5	4:5
3:6	4:6
3:7	4:7
4:1	17:1
4:2	17:3
1 st	
2 st	17:5
4:3	17: 6
4:4	17:2
4:5	17:7

4:6		29:4
5:1		6:1
5:2		6:2
5:3		6:3
5:4		6:10
6:1	1 och 2 st	6:11
	3 st	6:12
6:2		6:13
6:3		26:3

**Lagen (1991:639) om
förhandsgranskning av
biologiska bekämpnings-
medel**

Miljöbalken

1 §		14:3
2 §	1 st 1 m.	14:13
	1 st 2 m.	14:14 1 st
	2 st	14:14 3 st, 16:2 2 st
3 §		14:15
4 §	1 st	24:3
5 §		14:16
6 §	1 st	2:3
	2 st	14:24 1 st
7 §		26:3
8 §		26:21
9 §	1 st	26:9
	2 st	26:14
	3 st	26:18
10 §	1 st	28:1
	2 st	28:8
	3 st	27:2
11 §	1 st	27:1
	2 st	27:3
12 §		29:4-6, 29:8 1 st 22 p samt 29:11
13 §		29:5-6

**Lagen (1994:900) om
genetiskt modifierade
organismer**

Miljöbalken

1 §	1 st	13:1 1 st
	2 st	13: 1 och 1:1
2 §		13:3-7
3 §		13:2

4 §	1 st	13:10 samt 1:1 1 st och 2:3 §
	2 st	13:11
5 §	1 st	13:8
	2 st	13:9
6 §	1 st	13:12
	2 st	13:15
7 §	1 st	13:13 och 2:3
	2 st	16:2 2 st
	3 st	13:14
8 §		13:16
9 §		13:17 1 st
10 §	1 st	16:2 3 st
	2 st	22:2
11 §	1 st	13:17 2 st
	2 st	13:17 3 st
	3 st	24:3
12 §		26:3
13 §		26:21
14 §	1 st	26:9
	2 st	26:14
	3 st	26:18
15 §	1 st	28:1
	2 st	28:8
16 §		13:19
17 §	1 st	29:4 , 29:8 1 st 18 p och 29:6
	2 st	-
	3 st	29:11 1 st
	4 st	29:11 2 st
	5 st	29:11 3 st
18 §		29:5
19 §		29:12
20 §		27:1
21 §	1 st	19:1
	2 st	-

**Lagen (1994:1818) om
åtgärder beträffande
djur och växter som
tillhör skyddade arter**

Miljöbalken

1 §		8:4
2 §		16:6
3 §	1 m.	26:3 1 st
	2 m.	26:5
4 §		26:21
5 §	1 st	26:9 1 st
	2 st	26:14

(jfr 26:5 MB)

	3 st	26:17-18
6 §	1 st	28:1
	2 st	28:8
7 §		27:1
8 §	1 st 1 p	29:8, 29:11
9 §		29:9
10 §		29:11 3 st
11 §		29:12 1 st
12 §		29:12 2 st
13 §		26:27
14 §	1 st	19:1 3 st, 20:2 2 st
	2 st	23:1 1 st
	3 st	-

Prop. 1997/98:45
Bilaga A

(jfr 16:12 MB)

2. Miljöbalkens paragrafer i förhållande till hittills gällande lagar

I detta register redovisas de huvudsakliga motsvarigheter som balkens bestämmelser har i hittillsvarande lagstiftning. Det är inte en uttömmande redovisning.

Förkortningar:

DumpL	Lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten
FKP	Förordningen om kemiska produkter
HskF	Hälsoskyddsförordningen
LFBB	Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel
LGMO	Lagen om genetiskt modifierade organismer
LKP	Lagen om kemiska produkter
LSA	Lag om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter
LSJ	Lagen om skötsel av jordbruksmark
MF	Miljöskyddsförordningen
ML	Miljöskyddslagen
MskL	Miljöskadelagen
NRL	Naturresurslagen
NVL	Naturvårdslagen
RenhL	Renhållningslagen
Svavell	Lagen om svavelhaltigt bränsle
VL	Vattenlagen

Miljöbalken

Motsvarighet helt eller delvis i hittillsvarande lagstiftning

1:1	1 st 2 m.	1 § 2 st och 4 § 1 st LGMO
1:1	2 st p.4	1:1 § NRL
1:2		4 a § ML, 1 kap 2 § NRL
1:3	1 st	2 § 1 st ML
1:4		2 § 1 st ML, 1:2 § 2 st VL
1:5		64 § ML, 3 § 2 st och 26 § HskL
2:1		-
2:2		7 § LKP, 3 § 1 st NVL

2:3		5 § 1-2 st ML, 3 § 1 st RenhL, 6 § HskL, 17:2 § VL, 19:1 § 1 st VL, 5 § 1 st 1 m. LKP, 1 § 3 st NVL, 2 § miljöskadeL, 6 § LFBB, 4 och 7 §§ LGMO, 6 a § LSJ	Prop. 1997/98:45 Bilaga A
2:4		4 § ML, 3 § 1 st NVL	
2:5		2 a § renhL, 3 § 1 st NVL	
2:6		5 § 1 st LKP, 3 § 1 st NVL	
2:7		5 § 3 st ML, 3 § 1 st NVL, 3:7 VL	
2:8		5 § 1 st ML, 15:10 § VL	
2:9		6 § ML	
2:9	1 st	3:3 § 1 st VL	
2:10		6 § ML, 3:3 § 2 st VL	
3:1		2:1 NRL	
3:2		2:2 "	
3:3		2:3 "	
3:4		2:4 "	
3:5		2:5 "	
3:6		2:6 "	
3:7		2:7 "	
3:8		2:8 "	
3:9		2:9 "	
3:10		2:10 "	
4:1		3:1 NRL	
4:2		3:2 "	
4:3		3:3 "	
4:4		3:4 "	
4:5		3:5 "	
4:6		3:6 "	
4:7		3:7 "	
5:1		8 § och 14 a § 1 st HskL	
5:2		-	
5:3		-	
5:4		-	
5:5		-	
5:6		-	
5:7		-	
5:8		-	
5:9		14 a § 2 och 3 st HskL	
6:1		5:1 NRL, 13 § 1 st 2 ML, 13:19 1st 1 VL	
6:2		5:2 NRL	

6:3		5:3 NRL, 13 § 1 st 2 ML
6:4		12 a § ML och 11:7-11 §§ VL
6:5		-"-
6:6		-
6:7		12 § MKB-förordningen (1991:738)
6:8		13 § -"-
6:9		-
6:10		5:4 NRL
6:11		6:1 1 och 2 st NRL
6:12		6:1 3 st NRL
6:13		6:2 NRL
7:1		1 § 2 st NVL (jfr 2:18 3 st RF)
7:2		4 § NVL
7:3		5 § 1 och 2 st NVL
7:4		7 och 19 §§ NVL
7:5		8 och 19 §§ NVL
7:6		9 och 19 §§ NVL
7:7	1 och 2 st	12 § 1 st, 19 § NVL
	3 st	12 § 2 st, 19 § NVL
	4 st	12 § 3 st, 19 § NVL
7:8		3 § 2 st NVL
7:9		-
7:10		13 § NVL
7:11		21 § NVL
7:12		14 b § NVL
7:13		15 § 1 st NVL
7:14	1 st	15 § 2 st NVL
	2 st	41 § NVL
7:15	1 st	15 § 3 st NVL
	2 st	15 § 4 st NVL
7:16		16 § 1 st NVL
7:17	1 st	16 § 3 st NVL
	2 st	16 § 4 st NVL
7:18		16 a § NVL
7:19		8 a § 1 st ML
7:20		8 a § 2-3 st ML
7:21		19:2 1 st VL
7:22		19:2 2 st, 19:6 2 st VL
7:23		21 a § NVL
7:24		11 §, 41 NVL
7:25		3 § 1 st NVL
7:26		3 § 1 st NVL
7:27		19 a § NVL
7:28		19 b § NVL
7:29		19 c § NVL
7:30		5 § 2 st, 10 §, 16 § 2 st, 19 § NVL, 19:3, 19:6 2 st VL

7:31		43 § 2 st NVL	Prop. 1997/98:45 Bilaga A
8:1		14 a § NVL	
8:2		14 § NVL	
8:3		14 c § NVL	
8:4		1 § LSA	
8:5		41 § NVL	
9:1		1 § 1 och 3 st ML	
9:2		3 § ML, 1 kap. 4 § p 5 VL	
9:3		1 § 2 st HskL	
9:4		8 § ML	
9:5		5 a § ML	
9:6		7 och 10 §§ ML, 9 § 1 st ML	
9:7		7 § HskL	
9:8		9 och 17 §§ ML, 9 a § MF	
9:9		6 och 10 §§ HskL, 3 och 4 §§ HskF	
9:10		-	
9:11		11 § 2 st HskL	
9:12		12 och 13 §§ HskL	
9:13		2 § 2 st HskL	
10:1-14		-	
11:1		-	
11:2		1:3 1 st VL	
11:3		1:3 2 st VL	
11:4		1:3 3 st VL	
11:5	1 st	1:4 3 p VL	
	2 st	1:4 1 p VL	
	3 st	1:4 2 p VL	
11:6		3:4 VL	
11:7		3:7 1 st 2 m. VL	
11:8		3:11 VL	
11:9	1 st	4:1 1 st VL	
	2 st	4:1 3 st VL	
	3 st	4:1 4 st VL	
11:10		4:1 2 st VL	
11:11		4:1a VL	
11:12	1 st	18 c § 1 st 1 m. NVL, 4:2 1 st 1 m. VL	
	2 st	18 c § 1 st 1 m. NVL	
11:13	1 st	18 c § 1 st 1 och 3 m. NVL	
	2 st	18 c § 2 st 1 m. NVL, 4:2 1 st 2 m. VL	
	3 st	18 c § 2 st 2 m. NVL	
11:14		18 d § NVL	
11:15		18 c § 2 st 3 m., 4:3 VL	

11:16		4:4 VL
11:17		17:1 VL
11:18		17:4 VL
11:19		14:1 VL (jfr 3:12 VL)
11:20		14:2 VL
11:21		14:4 VL
11:22		14:5 VL
11:23		1:4 4 p, 3:6 VL
12:1	1 st	18 § 1 st NVL, 5 § 1 st
	2 st	-
	3 st	18 § 1 st NVL
12:2		- (jfr 18 § 2 st 1 m. NVL)
12:3		18 § 1 st 2 m. NVL
12:4		18 § 3 st NVL
12:5		18 a § NVL
12:6		20 § NVL
12:7		1 § LSJ
12:8		6 a § LSJ
12:9		4 § LSJ
12:10		6 b § LSJ
12:11		24 a § 1-2 st NVL
13:1		1 § LGMO
13:2		3 § -"-
13:3		2 § -"-
13:4		2 § -"-
13:5		2 § -"-
13:6		2 § -"-
13:7		2 § -"-
13:8		5 § 1 st -"-
13:9		5 § 2 st -"-
13:10		4 § 1 st -"-
13:11		4 § 2 st -"-
13:12		6 § 1 st -"-
13:13		7 § 1 st -"-
13:14		7 § 3 st -"-
13:15		6 § 2 st -"-
13:16		8 § -"-
13:17	1 st	9 § -"-
	2 st	11 § 1 st -"-
	3 st	11 § 2 st -"-
13:18		-
13:19		16 § -"-
14:1		1 § LKP
14:2		1 § 1 st LKP
14:3		1 § LFBB
14:4		2 § LKP

14:5		1 § förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel	Prop. 1997/98:45 Bilaga A
14:6		1 § LFBB	
14:7		6 § 1 st LKP, 6 § FKP	
14:8		8 § 1 st	
14:9		9 § LKP, 3 § SvavelL	
14:10		12 § FKP	
14:11		10 § LKP	
14:12		17 § FKP	
14:13		2 § 1 st LFBB 3 § förordningen om bekämpningsmedel	
14:14		2 § -"- 5 § -"-	
14:15		3 § -"- 4 § -"-	
14:16		5 § -"- 3 § 3 st -"-	
14:17		-	
14:18		11 § 1 st, 13 § 1 st och 14 § förordningen om bekämpningsmedel	
14:19		1 och 4 §§ lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark	
14:20		2 och 3 §§ -"-	
14:21		1 § SvavelL	
14:22		6 a § LKP	
14:23		10 a § förordningen om bekämpningsmedel	
14:24	1 st	4 a §, 5 § 2 st, 6 § 2 st, 7 § 2 st, 8 § 2 st LKP	
14:24	2 st	11 § LKP	
14:25		12 § LKP	
15:1		-	
15:2		1 § 1 st RenhL	
15:3		1 § 2 st -"-	
15:4		6 a § -"-	
15:5		1 § 4 st -"-	
15:6		6 b 1 st -"-	
15:7		6 b 2 st -"-	
15:8	1 st	4 § 1 st -"-	
		och 5 §	
	2 st	4 § 2 st -"-	
	3 st	9 § 3 st -"-	
15:9		3 § 2 st -"-	
15:10		6 § -"-	
15:11		9 § -"-	
15:12		10 § -"-	
15:13		11 § -"-	
15:14		12 § RenhL	

15:15	13 §	-"-
15:16	9 a §	-"-
15:17	14 §	-"-
15:18	7 § 1 st	-"-
15:19	8 §	-"-
15:20	8 d §	-"-
15:21	7 § 2 st	-"-
15:22	8 a §	-"-
15:23	8 b §	-"-
15:24	8 c §	-"-
15:25	8 e §	-"-
15:26	23 a §	-"-
15:27	8 f §	-"-
15:28	1 § 3 st	-"-
15:29	2 § 2 st	-"-
15:30	23 § NVL	
15:31	1 § DumpL	
15:32	2 §	-"-
15:33	3 §	-"-
16:1	-	
16:2	18 § ML, 7 § 2 st LGMO, 10 § 1 st LGMO, 18 § 2 st NVL, 15 § LSJ och 3 § DumpL	
16:3	-	
16:4	3 § 2 st NVL, 3:2 1 st VL, 4 a § 1 st ML	
16:5	-	
16:6	18 § 4 st NVL och 2 § LSA	
16:7	3 kap. 5 § VL	
16:8	-	
16:9	42 § 4 st NVL	
16:10	4:6 VL	
16:11	3:8 VL	
16:12	48 a § ML och 40 NVL	
16:13	-	
17:1	4:1 NRL och 11:1 VL	
17:2	4:4 NRL	
17:3	4:2 1 st NRL och 11:3 VL	
17:4	11:5 VL	
17:5	4:2 2 st NRL	
17:6	4:3 NRL	
17:7	4:5 NRL och 11:6 VL	
18:1	40 § NVL, 22:6 VL och 48 § 1 st ML	
18:2	-	

19:1	48 § ML, 19:6 VL, 22:6 VL, 21 LGMO, 14 § LSA 26 § RenhL, 40 § NVL, 13 § LSJ och 25 § HskL	Prop. 1997/98:45 Bilaga A
19:2	-	
19:3	-	
19:4	17 § ML	
19:5	17 § ML	
20:1	13:1 VL	
20:2	22:6 VL, 13 § LSJ, 14 § LSA och 40 § NVL	
20:3	13:2 VL, 12 och 15 §§ ML	
20:4	11 § ML och 13:3 VL	
20:5	13:4 VL och 11 § ML	
20:6	13:5 VL och 11 § ML	
20:7	13:7 VL	
20:8	13:8 VL, 12 § MskL, 13 § MskL och 34 § ML	
20:9	13:8 VL	
20:10	13:10 VL och 15 § ML	
20:11	13:11 VL	
21:1	13:13 VL	
21:2	-	
21:3	-	
21:4	36 § ML	
21:5	50 § ML	
21:6	13:18 VL	
21:7	13:42 VL, 48 b § ML	
22:1	13:19 VL och 13 § ML	
22:2	13:21 VL, 10 § LGMO och 13 § ML	
22:3	13:22 VL och 14 § ML	
22:4	13:23 VL	
22:5	13:24 VL	
22:6	13:25 VL och 40 § NVL	
22:7	13:26 VL	
22:8	13:27 VL	
22:9	13:28 VL	
22:10	13:29 VL	
22:11	13:30, 14 § ML och 31 VL	
22:12	13:32 VL och 14 § ML	
22:13	13:33 VL och 14 § ML	
22:14	13:34 VL	
22:15	13:35 VL	
22:16	13:36 VL	
22:17	13:37 VL	

22:18	13:38 VL och 14 ML
22:19	13:40 VL
22:20	13:41 VL
22:21	13:43 VL
22:22	13:44 VL
22:23	13:45 VL
22:24	13:46 VL
22:25	13:47 VL, 18 och 20 §§ ML
22:26	13:48 VL och 21 a § ML
22:27	13:49 VL och 21 § ML
22:28	13:50 VL, 21 a och 49 §§ ML
23:1	13:65 VL, 14 § LSA, 40 § NVL och 13 § LSJ
23:2	-
23:3	13:67 VL
23:4	13:70 VL
23:5	13:68 VL
23:6	13:69 VL
23:7	13:71 VL
23:8	-
23:9	13:72 VL
24:1	15:1, 18 § 5 st NVL
24:2	15:2 VL och 29 § ML
24:3	15:5 VL, 4 § LFBB, 18 § 5 st NVL, 11 § 3 st LGMO och 23 § ML
24:4	15:6 VL
24:5	15:3 VL samt 24 och 25 §§ ML
24:6	-
24:7	15:7 VL och 26 ML
24:8	15:8 VL och 27 ML
24:9	-
24:10	28 § ML
24:11	-
24:12	24 a § NVL
24:13	15:17 VL
24:14	15:18 VL
25:1	-
25:2	20:1 VL
25:3	20:1 VL
25:4	20:1 VL
25:5	20:2 VL
25:6	20:3 VL
25:7	20:5 VL
25:8	20:6 VL och 14 § ML
25:9	37 § ML och 14 § MskL

25:10	20:8 VL	Prop. 1997/98:45
25:11	20:10 VL	Bilaga A
26:1	39 § ML, 4 § HskL	
26:2	38 § ML	
26:3	18 b, 24 och 43 §§ NVL, 38 och 44 a §§ ML, 21 § RenhL, 4 § DumpL, 4 § SvavelL, 7 § LSJ, 2, 4 och 15 §§ HskL, 18:1 VL, 14 § LKP, 6:3 NRL, 7 § LFBB, 12 § LGMO, 3 § LSA	
26:4	44 a § 2 st ML	
26:5	14 § LKP, 3 § LSA	
26:6	38 § ML, 4 § HskL	
26:7	39 b § ML, 21 a § RenhL, 2 a § HskL, 14 a § LKP	
26:8	18:3 VL, 21 a § RenhL	
26:9	17, 24 och 39 §§ NVL, 38 b, 39 a, 40 och 41 §§ ML, 6 § SvavelL, 23 § RenhL, 9 a § LSJ, 14, 18 och 19 §§ HskL, 19:1 och 21:3 VL, 16 § LKP, 9 § LFBB, 14 § LGMO, 5 § LSA	
26:10	21:3 VL	
26:11	17 § NVL	
26:12	39 och 39 a §§ NVL	
26:13	19 § HskL	
26:14	39 § NVL, 38 b, 40 och 43 §§ ML, 6 § SvavelL, 23 § RenhL, 8 och 9 a §§ LSJ, 18 § HskL, 19:1 och 21:3 VL, 16 § LKP, 9 § LFBB, 14 § LGMO, 5 § LSA	
26:15	39 b § NVL, 20 § HskL	
26:16	21 § HskL	
26:17	39 § NVL, 47 § ML, 9 § DumpL, 23 § RenhL, 21:4 VL, 5 § LSA	
26:18	39 § NVL, 41 a § ML, 16 § LKP, 9 § LFBB, 14 § LGMO, 5 § LSA, 18 § HskL	
26:19	38 a § ML	
26:20	38 b § ML	
26:21	43 § ML, 5 § SvavelL, 8 § LSJ, 22 § RenhL, 17 § HskL, 18:2 VL, 15 § LKP, 8 § LFBB, 13 § LGMO, 4 § LSA, 4 § DumpL	
26:22	43 § ML, 18:2 och 20:11 VL	
26:23	36 a § NVL	
26:24	36 a § NVL	

26:25		36 b § NVL	Prop. 1997/98:45
26:26		39 § NVL, 49 § ML, 25 § RenhL, 9 a § LSJ, 24 § HskL, 21:3 VL	Bilaga A
26:27		44 § ML, 18:8 VL, 13 § LSA	
27:1		43 b § NVL, 69 § ML, 20:11 VL, 18 § LKP, 11 § LFBB, 20 § LGMO, 7 § LSA, 22 § HskL	
27:2		5 § SvavelL, 20:11 VL, 17 § LKP, 10 § LFBB	
27:3		18 § LKP, 11 § LFBB	
27:4		15 § RenhL	
27:5		16 § RenhL	
27:6		17 § RenhL	
27:7		17 a § RenhL	
28:1		42 § NVL, 42 § ML, 5 § SvavelL, 22 § RenhL, 17 § HskL, 4 § DumpL, 18:6 VL, 17 § LKP, 10 § LFBB, 15 § LGMO, 6 § LSA	
28:2		-	
28:3		22:4 VL	
28:4		51 § ML, 8:1 VL	
28:5		-	
28:6		42 § NVL, 51 § ML, 22:4 VL	
28:7		51 § ML, 22:4 VL	
28:8		47 § ML, 9 § DumpL, 22 § RenhL, 17 § HskL, 18:6 VL, 17 § LKP, 10 § LFBB, 15 § LGMO, 6 § LSA	
28:9		18:7 VL	
28:10		8:1 1 st VL	
28:10	2 st	8:1 3 st VL	
28:10	3 st	8:1 4 st VL	
28:11		17:3 VL	
28:12		8:2 VL	
28:13		8:4 VL	
29:1		13:8 a § BRB	
29:2		13:9 2 st BRB	
29:3		5 § 1 st och 20 § LKP	

29:4	45 § 1 st 2 ML, 20 § 1 st LKP, 37 § 1 st NVL, 4 kap. 6 § NRL, 12 § 1 st LSJ, 21:1 1 st VL, 12 § LFBB, 17 § 1 st LGMO, 6 § lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, 23 § 1 st HskL samt 5 § DumpL
29:5	se 6 §
29:6	45 § 1 st ML, 20 § 1 st LKP, 21 § LKP, 37 § 1 st NVL, 24 § 1 st RenhL, 24 a § RenhL, 7 § DumpL, 7 § 2 st LSA, 12 och 13 §§ LFBB, 7 § 1 st och 18 § LGMO samt 21:1 1 st VL
29:7	37 § 1 st 7 NVL
29:8	45 § 1 st 1 och 3 ML, 20 § 1 st 2 LKP, 37 § 1 st NVL, 23 § 1 st HskL, 24 § 1 st RenhL, 5 § DumpL, 6 § lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, 7 § 1 st SvavelL, 12 § LFBB, 17 § 1 st LGMO, 8 § 1 st och 9 § LSA, 12 § LSJ samt 21:1 1 st och 21:2 VL
29:9	se 8 §
29:10	37 b § NVL
29:11	45 § 2 och 3 st ML, 20 § 3 och 4 st LKP, 37 § 3 st NVL, 23 § 2 st HskL, 24 § RenhL, 6 § 2 DumpL, 7 § 3 st SvavelL, 21:1 2-3 st VL, 12 § LFBB, 17 § 3-5 st LGMO, 8 och 10 §§ LSA samt 12 § 1 och 3 st LSJ
29:12	22 § LKP, 37 § 4 st NVL, 37 b § NVL, 8 § DumpL, 8 § SvavelL, 19 § LGMO, 11 och 12 §§ LSA samt 12 § 2 st LSJ
29:13	7 och 10 §§ DumpL
29:14	13 kap. 11 § BRB
30:1-10	-
31:1	-
31:2	25 § 2 st 1 m. NVL
31:3	9:1 2 st, 16:20 VL
31:4	25 § 2 st 2 m. NVL
31:4	19:7 1 st VL
1 st	26 § 1 st NVL
2 st	

31:5	26 § 2-3 st NVL, 19:7 2 st VL
31:6	-
31:7 1 st	26 § 1 st
31:7 2 st	19:7 3 st VL
31:8	27 § NVL, 19:7 4 st VL
31:9	27 a § NVL, 19:7 5-6 st VL
31:10	28 § NVL
31:11	30 § NVL
31:12	32 § NVL
31:13	33 § 1 st NVL, 19:8 VL
31:14	33 § 2 st NVL
31:15	35 § NVL
31:16 1 st	9:1 1 st VL
31:16 2 st	9:1 3 st VL
31:17	9:2 VL
31:18	9:10 VL
31:19	9:11 1-2 st VL
31:20	9:12 VL
31:21	9:13 VL
31:22	9:14 VL
31:23	9:15 VL
31:24	16:4 VL (jfr 6:4 ExprL)
31:25	16:7 VL
31:26	16:11 VL
31:27	16:12 VL
31:28	16:8 VL
31:29	16:9 VL
31:30	16:18 VL
31:31 1 st	9:3 1 st VL
31:31 2-4 st	31 § NVL
31:32	25 § 2 st 2 m. NVL (jfr 9:6 1 st VL och 4:3 1 st ExprL)
31:33	34 § NVL, 16:19 VL
31:34	9:7 3 st VL
31:35	16:16 VL
31:36	16:17 VL
32:1	1 § MskL
32:2	2 § MskL
32:3	3 § MskL
32:4	4 § MskL
32:5	5 § MskL
32:6	6 § MskL
32:7	7 § MskL
32:8	8 § MskL
32:9	9 § MskL
32:10	10 § MskL
32:11	11 § MskL

32:12

34 och 36 §§ ML

Prop. 1997/98:45

Bilaga A

33:1

65 § och 68 § 2 st ML

33:2

66 § ML

33:3

-

33:4

67 ML

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1997-09-30

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bertil Voss, justitierådet
Johan Munck, regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

Enligt lagrådsremisser den 3 april och den 12 juni 1997 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. miljöbalk
2. lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet,
3. lag om kungörelse, skriftväxling och delgivning i mål och ärenden enligt miljöbalken,
4. lag om ändring i konkurslagen (1987:672),
5. lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning,
6. lag om ändring i brottsbalken,
7. lag om införande av miljöbalken,
8. lag om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet,
9. lag om ändring i lagen (1998:000) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna Kerstin Cederlöf, Henrik Löv och Bjarne Karlsson, rådmannen Roger Wikström samt kammarrättsassessorn Agneta Eberhardt.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till miljöbalk

Inledande synpunkter

Det lagstiftningsarbete som lett fram till det nu remitterade förslaget till miljöbalk har pågått sedan slutet av 1980-talet. Den senaste fasen i detta arbete inleddes med tilläggsdirektiv i november 1994 till Miljöorganisationsutredningen, som då antog namnet Miljöbalksutredningen. Utredningen överlämnade den 4 juli 1996 betänkandet Miljöbalken - En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (SOU 1996:103). Vid remissbehandlingen av betänkandet uttalade flera remissinstanser att remisstiden (3 månader från mitten av juli 1996) varit för kort. Lagrådsremissen överlämnades den 16 april 1997. Till Lagrådet har också den 18 juni 1997 överlämnats remiss med förslag till lag om införande av miljöbalken m.m.

Med tanke på det i remissen uttalade syftet att en miljölagstiftning bör fungera som ett centralt instrument i miljö- och resurspolitiken är det

beklagligt om den tidspress som synes ha förelegat fått inverka på förslagens materiella innehåll och lagtekniska utformning. Lagrådet har i sitt granskningsarbete inte kunnat undgå att befara att så varit fallet. Även om förslaget i flera avseenden innebär förbättringar jämfört med det förslag till miljöbalk som remitterades till Lagrådet under år 1994, medför det också en omfattande och komplicerad utbyggnad av balkens regelsystem.

Lagrådets arbete har försvårats av att en ytterligare etapp i arbetet på en ny miljölagstiftning ännu inte föreligger, dvs. följdlagstiftningen till miljöbalken. Det har således inte varit möjligt att under granskningen få en helhetsbild av den miljölagstiftning som avses slutligen komma att gälla.

Ett av huvudsyftena med att skapa en gemensam lagstiftning på miljöområdet anges i remissen vara att den skall bli lättare att överblicka och tillämpa. Lagrådet kan instämma i att en förbättrad samordning av de miljörelaterade bestämmelserna i olika lagstiftningskomplex är eftersträvansvärd. Detta innebär inte att sådana bestämmelser nödvändigtvis bör samlas i en enda lag. Vid sidan av miljöbalken kommer också enligt förslaget ett flertal lagar som reglerar hälso- och miljöskyddsintressena att bli tillämpliga; antingen med företräde framför balkens regler eller parallellt med dessa. Vilka bestämmelser i andra lagar som skall ges företräde respektive parallellt med miljöbalken skall beaktas i miljösammanhang framgår inte av förslaget annat än genom exemplifiering. Enligt Lagrådets mening är detta inte förenligt med det angivna syftet att underlätta överblickbarheten och tillämpningen av miljölagstiftningen. Det hade kunnat förväntas att sådana samordnings- och avgränsningsfrågor skulle ha getts en mer ingående analys än vad som synes ha gjorts; särskilt med beaktande av vad Lagrådet uttalade i dessa frågor i sitt yttrande över det under år 1994 remitterade förslaget till miljöbalk.

I stor utsträckning har de i miljöbalken integrerade lagarna överförts utan annat än redaktionella jämkningar. Det framgår inte av lagrådsremissen i vilken omfattning det därvid har övervägts om det materiella innehållet i de överförda lagarna i alla avseenden bör behållas oförändrat i en modern lag av den föreslagna balkens karaktär. En genomarbetad analys i detta hänseende hade enligt Lagrådets mening varit påkallad särskilt beträffande vattenlagen. Såväl den lagens miljöbestämmelser, som föreslås ingå i balken, som dess övriga bestämmelser, som delvis föreslås bli intagna i en ny lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, är i flera fall hämtade från 1918 års vattenlag. Många av dessa bestämmelser lär i dag ha ringa aktualitet. Det kan starkt ifrågasättas om sådana regler försvarar sin plats i ett nytt lagstiftningskomplex. I sitt yttrande över det år 1994 remitterade förslaget till miljöbalk ansåg visserligen Lagrådet det vara en nackdel att balken inte skulle omfatta all miljölagstiftning och nämnde särskilt bl.a. vattenlagen. Lagrådet fann det emellertid svårt att utan en ingående analys bedöma om en ökad samordning borde komma till stånd. Som Lagrådet nu ser det efter genomgången av remissförslagen kommer regleringen av vattenverksamhet 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. Lagrådet återkommer till frågan i det följande.

Den till synes mer eller mindre automatiska integreringen av andra lagar i miljöbalken har också medfört ett annat principiellt problem, vilket illustreras av de till balken överförda bestämmelserna i 2 och 3 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

Detta har medfört att bestämmelser som syftar till att bedrivandet av vissa näringar inte skall försvåras har tagits in i miljöbalken, trots att de inte annat än möjligtvis indirekt och på lång sikt har någon miljökaraktär. Det bör uppmärksammas att bestämmelser som reglerar en viss näring i remissen (avsnitt 4.5) såvitt gäller skogsvårdslagen (1979:429) ansetts inte böra tas in i miljöbalken. Det nu sagda ger Lagrådet anledning att ifrågasätta systematiken vid integreringen i miljöbalken av bestämmelser i andra lagar. Balken kommer att gälla inte bara miljön i allmän bemärkelse utan även hushållningen med naturresurser. En sådan lösning bör i och för sig inte behöva möta någon invändning, men enligt Lagrådets mening måste det anses oegentligt att i miljöbalken inordna även regler som är väsentligen enbart näringsrelaterade.

Vad avser det materiella innehållet i de från andra lagar överförda reglerna kan det enligt Lagrådets mening inte uteslutas att en översyn måste ske inom en nära framtid med hänsyn till den utveckling som har skett och sker inom hälso- och miljöskyddsområdena såväl nationellt som internationellt. Det är naturligtvis ofrånkomligt att lagstiftningen inom områden som är föremål för kontinuerlig utveckling ändras i anslutning till nya vetenskapliga rön eller en förändrad politisk syn på de frågor som berörs av lagstiftningen. Med den centrala ställning som miljöbalken avses få i hälso- och miljöskyddsarbetet och med de föreslagna ambitiösa informations- och utbildningsinsatserna inför miljöbalkens introducering vore det emellertid olyckligt om de bestämmelser som bildar viktiga utgångspunkter för det arbetet skulle förändras så att värdet av dessa insatser skulle förringas.

Lagrådet kan inte på det föreliggande materialet bedöma i vilken utsträckning det materiella innehållet i hälso- och miljöskyddslagstiftningen kan tänkas genomgå någon väsentlig förändring och hur aktuellt detta kan vara. Enligt Lagrådets mening borde dessa frågor ha underkastats en grundlig analys före ställningstagandet till förslaget att införa en miljöbalk. Om det därvid hade visat sig att grundläggande principer och regler borde ändras, hade det varit rimligt att först göra de därav föranledda ändringarna i gällande lagar på området och sedan eventuellt samordna de olika lagar som är lämpade härför i en central lagstiftning.

I 2 kap. föreslås vissa allmänna hänsynsregler. De bygger på ett antal principer som i remissens avsnitt 4.8 anges vara rättsligt bindande; försiktighetsprincipen, kunskapskrav, principen om bästa möjliga teknik samt lokaliserings-, hushållnings-, kretslopps- och produktvalsprinciperna. Alla dessa principer skall iakttas inte endast av dem som bedriver verksamhet av något slag utan även av var och en som vidtar en åtgärd. Hänsynsreglerna är i dessa avseenden så allmänt hållna att de, formellt sett, kan komma att gälla snart sagt varje åtgärd som den enskilde vidtar i sitt dagliga handlande. Regler av detta slag kan enligt Lagrådets mening förväntas leda till åtskilliga tillämpningsproblem och kan inte i alla avseenden anses förenliga med rättssäkerhetens krav. Större möda borde ha

lagts ned på att precisera hänsynsreglerna för att undvika sådana konsekvenser.

Vad gäller möjligheterna till bättre överblick över det miljörättsliga regelsystemet är vidare att beakta att det föreliggande balkförslaget särskilt i de materiella hälso- och miljöfrågorna har getts en utpräglad karaktär av ramlagstiftning. Även om en sammanföring av ett antal centrala och andra miljölagar till en balk kan underlätta överblicken på lagnivå blir innebörden av den utvecklade normgivningsdelegeringen i balkförslaget att den kvantitativt och innehållsmässigt helt övervägande delen av författningsmaterian står att finna på lägre författningsnivåer, dvs. i regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter. Det ter sig ofrånkomligt att särskilt de myndighetsföreskrifter som utfärdas med härledning från balkens bemyndiganden efter hand blir mycket betydande till antal och omfattning och att det blir ur denna flora av regler som hälso- och miljöskyddets krav oftast kommer att hämta sitt mer konkreta innehåll. Det kan också befaras att föreskrifter som meddelas av ett flertal olika myndigheter, var och en för sina delar av det mångfacetterade miljöområdet, även fortsättningsvis kan bli ganska disparata till såväl innehåll som form, även om vissa samordnande insatser kan göras genom ett samrådsorgan så som lagrådsremissen förespråkar. Således vill det synas som om de vinster som kan göras i fråga om överblickbarhet på lagnivå inte kommer att få någon eller i vart fall inte tillnärmelsevis full motsvarighet på lägre författningsnivåer.

Att författningsmaterian på miljöområdet, sedd som helhet, verkligen kommer att bli påtagligt lättare att tillämpa än nuvarande regleringar genom tillkomsten av den föreslagna balken framstår inte heller som särskilt klart. Väl finns det i balkförslagets inledande avdelning övergripande bestämmelser om målsättning, grundläggande skyldigheter, miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar m.m. som kan vara av betydelse från samordningssynpunkt. Denna reglering kan dock på grund av sin art inte anses ägnad att ge tillräcklig vägledning för att underlätta och förenhetliga lagtillämpningen. Detta sammanhänger bl. a. med tillämpningsområdets utsträckning, som kan förväntas leda till en större komplexitet vid prövningar enligt balken än vid motsvarande bedömningar enligt hittillsvarande lagstiftning med inriktning på mer specifika områden. Det enligt förslaget avsedda samspelet mellan de övergripande bestämmelserna och andra miljöregler inom och utom balken kan antas komma att vålla tillämpningsproblem.

Möjlighet till mer påtagliga vinster torde främst finnas genom den samordning som kan ske vid tillståndsförfaranden och omprövningar m.m. samt vid tillsynsinsatserna och påföljder för överträdelser. Sammanföringen i ett lagverk av bestämmelser i dessa hänseenden från olika befintliga lagar leder till ett minskat antal sådana regler och till att de kvarvarande kan utformas enhetligare, vilket bör vara till fördel för tillämpningen. Ser man på helhetsbilden av balkförslaget blir det dock enligt Lagrådets mening svårt att hävda att ett lagverk med föreslagen uppbyggnad ger avgörande förutsättningar att uppnå mera väsentliga förenklingar av regelsystemet på miljöområdet till fromma för dess praktiska användning. Lagrådet vill här tillfoga att det inte kan vara tillrådligt att hysa förväntningar om att organisatoriska åtgärder avseende ordningen för prövnings-

förfarande och överklagande skall kunna lösa svårbemästrade tolknings- och tillämpningsproblem som sammanhänger med ofullständigheter i balkens konstruktion och utformning.

I lagrådsremissen föreslås inrättande av en särskild domstolsorganisation - miljödomstolar och en miljööverdomstol. Syftet härmed anges vara bl.a. att en samordning av miljörättsliga regleringar bör omfatta inte endast materiella bestämmelser utan också provningssystemet. Enligt Lagrådets mening är förslaget i denna del behäftat med flera principiellt och organisatoriskt otillfredsställande inslag. Lagrådet kommer i det följande att närmare utveckla sina synpunkter i detta hänseende.

Som tidigare nämnts anser Lagrådet att en förbättrad samordning av hälso- och miljölagstiftningen är eftersträvansvärd. Lagrådet har också förståelse för den psykologiska effekten, nationellt och internationellt, av att Sverige i en central lag slår fast vissa för hela hälso- och miljöområdet grundläggande principer och regler samt att den effekten måhända förstärks genom att lagen ges status av en balk. Arbetet med en sådan lagstiftning borde dock ha getts den tid som behövs för att, som Lagrådet uttryckte det år 1994, uppnå ett lagverk av den fullständighet och genomarbetning som bör känneteckna en miljöbalk.

Utöver nu anförda allmänna synpunkter har Lagrådet vid granskningen av förslaget till miljöbalk funnit anledning att i vissa fall förorda andra lösningar för att, om förslaget kommer att ligga till grund för lagstiftning, bl.a. undvika oklarheter och tillämpningsproblem.

1 kap.

1 §

Det är inte ovanligt att ett lagverk av stor samhällelig betydelse inleds med ett målsättningsstadgande, en s.k. portalparagraf, som i mera allmänna ordalag och gärna med inslag av honnörsord anger inriktningen för politiska strävanden på det aktuella lagområdet. Den nu föreslagna målsättningsparagrafen kan sägas vara av denna typ. Den har konstruerats så, att den som mål för lagverket, miljöbalken, beskriver några huvudpunkter i vad som eftersträvas i miljöpolitiken. Det är således fråga om en programförklaring byggd på vissa grundläggande värderingar och den kan sägas återspegla en högt ställd ambitionsnivå för samhällets ansträngningar. När en sådan inledningsbestämmelse utformas, får det emellertid beaktas att målet för lagstiftningen inte i alla delar kan vara detsamma som politikens mål. Som riktigt nog framhålls i författningskommentaren är det naturligtvis inte tillräckligt med enbart lagstiftning för att uppnå de uppsatta målen; bestämmelserna i miljöbalken är, som det sägs, avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen på området.

Enligt Lagrådets mening är det angeläget att de förväntningar och anspråk som ställs på lagstiftning som instrument för förverkligande av de samlade samhällsinsatserna för en tillfredsställande miljöutveckling hålls på ett realistiskt plan. 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.

Mot den angivna bakgrunden skulle en möjlighet kunna vara att utforma målsättningsparagrafen på det sättet att vad som i första stycket av

paragrafen sägs om tryggheten av en hållbar utveckling anges inte endast som ett mål med miljöbalken utan som ett mål för samhällets samlade ansträngningar på miljöområdet. Med denna utgångspunkt skulle stycket, med inledningen av 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen som förebild, kunna slå fast att samhället skall verka för en hållbar utveckling av det slag som anges i paragrafen. En sådan lösning skulle kunna synas naturlig inte minst med hänsyn till att miljöintresset endast kortfattat berörs i regeringsformen.

Vill man emellertid i enlighet med remissförslaget begränsa räckvidden av målparagrafen till syftet 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. Ett exempel på en utformning av en målparagraf där motsvarande förhållande beaktas erbjuder 1 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10).

Med den sistnämnda utgångspunkten skulle paragrafen, med vissa redaktionella jämkningar i övrigt, kunna få förslagsvis följande lydelse.

"Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en varaktigt hållbar utveckling på miljöområdet 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 kan uppnås."

3 §

Paragrafen behandlar frågor om miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning. Behovet av reglering i detta hänseende är påtagligt på grund av att miljöbalken - som framgår bl.a. av hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. föreslagits utformade - avses kunna tillämpas på varje verksamhet (yrkesmässig eller ej) och varje åtgärd (av vem det vara må) som i någon mening kan vara av betydelse för genomförandet av målsättningen att skydda människors hälsa och miljön. Eftersom det inte kan vara möjligt att inordna all lagstiftning som kan betecknas som miljörelaterad i balken, uppstår ofrånkomligen avgränsningsproblem och spørsmål om hur annan lag skall samverka med balken.

Lagrådsremissens ståndpunkt är (avsnitt 4.6) att miljöbalken i princip skall tillämpas parallellt med annan lag som, med dess särskilda inrikt-

ning, reglerar sådan verksamhet m.m. som miljöbalken omfattar. I paragrafens andra stycke har detta angetts genom en bestämmelse om att det som föreskrivs i andra lagar i fråga om verksamhet som kan orsaka olägenheter för intressen som skyddas enligt miljöbalken gäller utöver balkens bestämmelser. I bestämmelsen omnämns ett antal exempel på sådana lagar med miljöanknytning.

I paragrafens första stycke regleras något som kan uppfattas närmast som undantag från den nämnda parallella tillämpningen av balken och annan lagstiftning. Innebörden av stycket är att bestämmelser i annan lag skall gälla i stället för miljöbalken i situationer då den andra lagen i särskilda avseenden reglerar en fråga som i och för sig omfattas av balken. Den bakomliggande tanken är enligt författningskommentaren att klargöra att en särskild lagreglering av vissa hälso- eller miljöfaktorer påverkan skall tillämpas ensam, när reglerna grundas på bedömningar med utgångspunkt i mera speciella hänsyn. Endast två exempel på sådan specialreglering anges i motiven. Det ena gäller lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. där det föreskrivs att byggnadsverk 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 hushållning med energi, vatten och avfall. I anslutning till förslagets 8 kap. 3 § om förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut vissa djur- eller fiskarter i naturmiljön nämns som ytterligare exempel att specialbestämmelser i bl.a. fiskelagstiftningen om utsättning avses utesluta tillämpning av miljöbalkens reglering i samma fråga.

Den föreslagna lösningen avviker lagtekniskt från Miljöbalksutredningens förslag i förevarande hänseende. Ändringen torde kunna ses som svar på remisskritik mot bristande klarhet i utredningsförslagets avgränsning av balken i förhållande till annan lag. Lagrådet är dock för sin del av uppfattningen att även den nu föreslagna regeln i paragrafens första stycke ger begränsad ledning för bedömning av hur lagbestämmelser av avsedd specialkaraktär skall vara beskaffade för att utesluta tillämpning av miljöbalken. Det synes önskvärt att ytterligare vägledning ges på denna punkt, i vart fall genom utbyggnad och förtydligande av motivresonemanget, varvid fler exempel på specialregleringar av aktuell art bör kunna lämnas. Eventuellt kan det finnas möjlighet att efter närmare genomgång och analys av lagområden som kan hänföras till speciallagstiftning i här avsedd mening åstadkomma en mer preciserad lagtext. Om detta inte visar sig vara möjligt, skulle en utväg kunna vara att låta första stycket utgå. Uppkommande avgränsningsfrågor får under alla omständigheter lösas i rättstillämpningen. Att därvid särskilt förhållandet mellan balkens allmänna hänsynsregler och miljöbestämmelser i annan lag kan vålla svårigheter lär inte kunna undvikas.

Innebörden av andra stycket är inte annat än en erinran om att det vid sidan av miljöbalken kommer att finnas åtskillig lagstiftning som inte huvudsakligen men väl i någon utsträckning av betydelse syftar till att slå vakt om miljöintressen. Att centrala delar av miljörätten förs samman i en balk - som i normgivningshänseende är likställd med vanlig lag - kan givetvis inte innebära att annan gällande lagstiftning av nämnda slag inte skulle tillämpas. Paragrafens andra stycke skulle med hänsyn härtill kunna

undvaras. Det kan dock ligga ett värde i att ange att det finns annan miljölagstiftning som kan behöva beaktas vid sidan av balken. Andra stycket har emellertid, som Lagrådet inledningsvis antytt, fått en otillfredsställande utformning bl.a. genom uppräkningsen av ett stort antal lagar med tillägg av orden "och andra lagar". Enligt Lagrådets mening kan syftet med bestämmelsen i andra stycket, nämligen att erinra om att miljöbalken inte uttömmande lagreglerar alla spørsmål om skydd för hälsa och miljö m.m., uppnås med en regel som är koncisare utformad än remissförslagets. Det är svårt att se att en uppräkningsen i lagtext av på olika sätt miljörelaterade lagar som inte inordnats i balken fyller någon funktion, särskilt som uppräkningsen inte kunnat göras fullständig.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att bestämmelsen i andra stycket ges följande lydelse.

"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."

Bestämmelsen torde närmast ha sin plats först i paragrafen, varför det bör övervägas att flytta den till första stycket och låta bestämmelsen där, om denna anses böra kvarstå, bilda andra stycket.

Frågan om avgränsningen mellan miljöbalken och arbetsmiljölagen berörs i en särskild bestämmelse i tredje stycket. Med bestämmelsen åsyftas inte någon förändring i förhållande till den gränsdragning som sedan länge tillämpas i praktiken med stöd av uttalanden i förarbetena till arbetsmiljölagen och lagen om kemiska produkter. Behov har dock ansetts föreligga att göra en markering om detta i lagtexten. Innebörden av tredje stycket anges i författningskommentaren vara att det på det område där miljöbalkens bestämmelser berör arbetsmiljön, dvs. framför allt 14 kap., arbetsmiljölagens bestämmelser skall gälla i stället för miljöbalkens beträffande frågan om reglering av användning av farliga ämnen på arbetsplatserna och även i övrigt avseende frågor som huvudsakligen avser arbetsmiljön.

Lagrrådet konstaterar att förhållandet till arbetsmiljölagen blev föremål för uppmärksamhet vid lagrådsgranskningen av det år 1994 framlagda förslaget till miljöbalk. Lagrådet ansåg då att det skulle ha varit värdefullt om ytterligare ansträngningar hade gjorts för att klarlägga avgränsningsfrågorna men att man i fråga om lagregleringen i dåvarande situation inte kunde nå längre i precision än att i miljöbalken ta in en erinran om att särskilda bestämmelser om arbetsmiljön finns i arbetsmiljölagen.

Den fortsatta beredning som skett sedan år 1994 i miljöbalksfrågan har inte tillfört något ytterligare underlag för precisering i balkens text med avseende på verksamheter på arbetsmiljöområdet. Fråga uppkommer emellertid i vad mån en bestämmelse med erinran om "de särskilda bestämmelserna i arbetsmiljölagen" försvarar sin plats vid sidan av de föreslagna bestämmelserna i första och andra styckena. Som Lagrådet ser det kan arbetsmiljölagens bestämmelser knappast anses som en sådan i första stycket avsedd specialreglering som utesluter tillämpning av miljöbalkens regler. Det framstår dock inte heller som fullt adekvat att hänföra arbets-

miljölagstiftningen till sidoordnade lagar med miljöaspekter enligt andra stycket. Med hänsyn särskilt till den kompetensuppdelning i fråga om föreskriftsgivning och tillsyn m.m. som praktiseras på kemikalieområdet och som är tänkt att bestå bör det finnas tillräcklig anledning att göra en hänvisning av den innebörd som föreslagits i remissen. Lagrådet anser emellertid att bestämmelsen kan utformas i närmare anslutning till dess avsedda innehåll och föreslår att tredje stycket ges följande lydelse.

"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)."

5 §

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från miljöbalkens bestämmelser. Bemyndigandet har utformats med 64 § miljöskyddslagen som förebild. Som bemyndigandet föreslås utformat kan det uppfattas ge möjlighet att föreskriva om undantag inom hela det regelområde som miljöbalken är avsedd att täcka. Med hänsyn till att miljöbalken är tänkt att inrymma bestämmelser - t.ex. avseende rättegång vid domstol, straffpåföljder och skadestånd för miljöskador - omfattar balken åtskilligt som ligger utanför de ämnesområden inom vilka regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen efter bemyndigande i lag kan meddela föreskrifter i förordning.

Det kan måhända hävdas att det utan särskild begränsning följer av regeringsformen att det föreslagna bemyndigandet inte kan utnyttjas för att införa undantagsbestämmelser i andra avseenden än grundlag medger (jfr vad som anfördes i prop. 1990/91:140 s. 81 f. till stöd för att avstå från att begränsa ett allmänt hållet bemyndigande i

1 kap. 4 § arbetsmiljölagen). När nu avsikten är att införa ett nytt stort lagverk, bör det dock enligt Lagrådets mening vara av betydelse att bemyndiganderegeln formuleras så att dess omfattning inte framstår som vidsträcktare än den kan få vara.

I enlighet med det anförda föreslår Lagrådet att paragrafen kompletteras med en avslutande sats av följande lydelse: "..., dock inte inom sådant ämnesområde för vilket föreskrifter måste meddelas i lag."

2 kap.

Allmänna synpunkter

Kapitlet med allmänna hänsynsregler är uppbyggt med utgångspunkt i några miljöpolitiska handlingsprinciper. Dessa återspeglas till stor del också i gällande rätt men då för vissa mer avgränsade verksamhetsområden. En skillnad i förhållande till nuläget är att de föreslagna allmänt formulerade hänsynsreglerna har getts ett väsentligt vidgat tillämpningsområde. De flesta avses gälla för varje verksamhet och varje åtgärd som kan befaras ge återverkningar i form av skada eller olägenhet för hälsan eller miljön. De föreslagna hänsynsreglerna innebär i olika avseenden skärpningar jämfört med befintliga regler, t.ex. i fråga om bevisbörda och skälighetsavvägningar samt s.k. stoppreglning.

I förslaget har valts benämningen hänsynsregler i stället för aktsamhetsregler främst för att undvika att reglerna uppfattas bli av annan skadeståndsrättslig betydelse än vad som följer av gällande regelsystem. Lagrådet kan inte se att valet av beteckning på reglerna kan föranleda någon slutsats i fråga om deras rättsverkan. 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 kan hysas mot detta sammanhänger med svårigheterna att ge denna typ av reglering en tillfredsställande precision.

Under remissbehandlingen av utredningsbetänkandet har förts fram åtskilliga kritiska synpunkter på de allmänna hänsynsreglernas tillämpningsområde, karaktär och närmare utformning. På några punkter har lagrådsremissens förslag jämkats i förhållande till utredningens. Väsentligen kvarstår dock att regleringen är så allmänt hållen och avsedd för ett så generellt område att det ligger i öppen dag att svårbestämda tillämpningsproblem inte kan undvikas, när bestämmelserna skall tolkas mot en mångskiftande praktisk verklighet samt därvid ofta ställas i relation till andra bestämmelser i och utanför balken. Bestämmelserna är tänkta att få genomslag inte minst vid utfärdande av kompletterande föreskrifter samt vid prövningsförfarandet i dess helhet och tillsynen över lagstiftningens efterlevnad. Vidare avses de - dock delvis oklart hur - komma att aktualiseras vid tillämpningen av ett stort antal sidoordnade lagar som utöver sitt huvudändamål även skall tillgodose ett miljöintresse.

Regelsystemet lägger därigenom ett synnerligen stort ansvar på dem som betros med myndighetsuppgifter på miljöområdet. Även om sådana uppgifter fullgörs kompetent, kan betydande tvekan råda om möjligheterna att uppnå en godtagbar förutsebarhet och enhetlighet i tillämpningen av hänsynsreglerna. Till denna bedömning bidrar att utvecklingen i fråga om beslutsfattandet på miljöområdet tycks gå mot ökat ansvar för de många lokala organen.

I lagstiftningsärendet finns inte underlag för att anvisa någon alternativ väg för att tillfredsställande lösa de problem som är förknippade med den valda konstruktionen, innebärande mycket allmänt formulerade och förhållandevis långtgående hänsynsregler av bindande karaktär som i förslaget till 8 § modifieras av en lika allmänt hållen generell rimlighetsregel. Några påpekanden om behovet av klarlägganden och vissa ändringsförslag bör dock göras i anslutning till respektive paragraf i kapitlet.

Lagrådet vill emellertid i detta sammanhang ta upp en fråga som berördes i Lagrådets inledande synpunkter. Hänsynsreglerna riktar sig till alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit verksamhet samt alla som vidtar, avser att vidta eller har vidtagit en åtgärd. Någon precisering av begreppen "verksamhet" eller "åtgärd" ges inte i lagtexten. Lagrådet kan ha förståelse för svårigheterna att i generellt giltiga definitioner för hela miljöbalkens område fånga upp och samtidigt meningsfullt precisera de högst skiftande företeelser som är tänkta att inrymmas. Trots detta bör det vara angeläget att försöka ge åtminstone åtgärdsbegreppet någon stadga och begränsning. Syftet med att föra in begreppet 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. Avsikten kan dock inte vara att varje åtgärd av en enskild skall falla in under begreppet, även om någon skulle anse den medföra en sådan olägenhet som avses i 1 kap. 1 § andra stycket 1. I synnerhet kunskapskravet i 2 § och försiktighetsprincipen i 3 § skulle i så fall leda till orimliga konsekvenser för den enskilde. Även lokalise-ringsprincipen i 4 § och hushållningsprincipen i 5 § skulle kunna leda till sådana konsekvenser. Det kan t.ex. inte anses befogat att tillämpa kravet på att hushålla med energin så att den som låter belysning vara tänd under natten i syfte att motverka inbrott har åsidosatt kravet. Vad angår produktvalsprincipen i 6 § sägs i författningskommentaren att den omfattar privatpersoner som t.ex. i egenskap av konsumenter vidtar en åtgärd av något slag. Som exempel nämns en bilägares val av rengöringsmedel. I det utbud som finns av sådana medel kan det dock ofta vara ogörligt för den enskilde att bilda sig en bestämd uppfattning om vilket medel som är mest miljövänligt, även om det på varan anges vilka egenskaper den har.

Visserligen föreslås i 8 § att kraven på hänsyn enligt 2-7 §§ gäller i den utsträckning det kan anses rimligt att uppfylla dem. Enligt Lagrådets mening är den regeln emellertid inte tillräcklig för att undanröja nackdelarna med att i lagtexten använda ett oprecist åtgärdsbegrepp. Av rätts-säkerhetsskäl och för att så långt möjligt undvika tillämpningsproblem anser Lagrådet att med åtgärd bör i detta sammanhang förstås sådan som med hänsyn till sin omfattning är av reell betydelse för miljön. Lämpligen kan detta uttryckas i form av en definition av begreppet åtgärd.

Lagrådet föreslår därför att 2 kap. inleds med en ny 1 § av följande lydelse.

"I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte innefattar bedrivande av verksamhet men likväl till följd av sin omfattning eller på annat sätt är av påtaglig betydelse med hänsyn till vad som anges i 1 kap. 1 §."

3 §

Första styckets första mening gäller de skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som skall vidtas för att undvika skada eller olägenhet. I andra meningen föreskrivs för yrkesmässig verksamhet att bästa möjliga teknik skall användas. Så oförmedlat som andra meningen knyter an till föreskriften i första meningen kan kravet på bästa möjliga teknik närmast uppfattas avse enbart tekniken för själva försiktighetsåtgärden. Begreppet bästa möjliga teknik är dock, som framgår av författningskommentaren, avsett att inrymma både den i den yrkesmässiga verksamheten använda teknologin överhuvud taget och det sätt på vilket t.ex. en anläggning för sådan verksamhet konstrueras, drivs, underhålls och avvecklas. Mot den kortfattade föreskriften om bästa möjliga teknik kan också - även med beaktande av att detta begrepp är internationellt vedertaget - invändas att bestämmelsen inte anger från vilken aspekt bedömningen av vad som är bäst skall göras.

Lagrådet förordar på grund härav att andra meningen ges förslagsvis följande lydelse.

Prop. 1997/98:45
Bilaga 1

"I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik."

4 §

Enligt vad som anförs i författningskommentaren reglerar paragrafen vilka krav som skall ställas på lokaliseringen av en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk mark eller vattenområden. Avsikten att lokaliseringsregeln skall ta sikte på ianspråktagande av mark- eller vattenområden kan enligt Lagrådets mening inte anses komma tillräckligt klart till uttryck i den föreslagna lagtexten. Lämplighetsbedömningen vid lokalisering skall ju enligt förslaget göras - förutom med hänsyn till hushållningsbestämmelserna för mark och vatten - med beaktande av den grundläggande målsättningsparagrafen i 1 kap. 1 §. Vid det förtydligande av lagtexten som är påkallat bör samtidigt göras en avgränsning så att rent tillfälliga ianspråktaganden undantas från kraven.

Lagrådet föreslår med hänsyn till det anförda att paragrafens första mening kompletteras och därvid ges följande lydelse.

"För verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområde annat än tillfälligt skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till vad som anges i 1 kap. 1 § samt 3 och 4 kap."

6 §

I paragrafen föreskrivs enligt remissförslaget att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall, för att förebygga risk, undvika att använda sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan ersättas med mindre farliga kemiska produkter eller biotekniska organismer. Detta skall också gälla varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

Av motiven framgår att den produktvalsprincip som föreskrivs skall tillämpas så att bedömningen knyts till risker för hälsan eller miljön och alltså inte enbart till konstaterad farlighet. Den sålunda avsedda innebörden skulle komma bättre till uttryck om paragrafen får följande lydelse .

"Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda kemiska produkter eller biotekniska organismer, som kan befaras medföra risker för hälsan eller miljön, i den mån 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 och 8 §§

Enligt 7 § i remissförslagets lydelse skall alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara för att skadan eller olägenheten avhjälpas. Detta ansvar kvarstår till dess skadan eller olägenheten har upphört.

Den angivna regeln, liksom reglerna i 2 - 6 §§, är avsedd att modifieras av 8 §, där det enligt remissförslaget förskrivs att kraven på hänsyn gäller i den utsträckning det kan anses rimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall enligt paragrafen nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämföras med kostnaden för sådana åtgärder, och det skall vid avvägningen beaktas om det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret. Avvägningen får dock inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

Den sålunda föreslagna regleringen väcker flera frågor. Till en början uppkommer spørsmålet hur det ansvar för att avhjälpa skadan som föreskrivs i 7 § är avsett att förhålla sig till den skyldighet att utge ersättning för olika slags miljöskador som i huvudsaklig överensstämmelse med nu gällande rätt följer av åtskilliga bestämmelser i miljöbalksförslaget, t.ex. 11 kap. 19 och 23 §§, 31 kap. 16 § och 32 kap. Även om remissens motiv inte är helt klagörande på denna punkt, vill det förefalla som om tanken har varit att ersättningsskyldigheten i förekommande fall skall anses inbegripen i ansvaret för att avhjälpa skadan eller olägenheten; att utge ersättning skulle således vara ett sätt att ansvara för avhjälpandet.

Denna tankegång har emellertid inte kommit till klart uttryck i lagtexten och den synes av flera skäl svår att vidhålla. I den mån den som har orsakat en miljöskada åläggs att ersätta skadan gäller ju principiellt sett att skadevällaren inte förfogar över det sätt på vilket ersättningsbeloppet används. Ersättningen kan fastställas med kostnaderna för att avhjälpa skadan som utgångspunkt men den kan också bestämmas som en kompensation för bestående värdeminskning på exempelvis en grannfastighet, och vare sig den har bestämts på det ena eller andra sättet ligger det utom den ersättningsskyldiges kontroll i vad mån ersättningsbeloppet används för att avhjälpa skadan eller ej.

Ytterligare är att märka att den föreslagna andra meningen i 7 § innebär att det ansvar som föreskrivs i paragrafen upphör så snart själva skadan eller olägenheten har upphört. Detta kan emellertid inte gälla i fråga om ersättningsskyldigheten, som ju måste kunna aktualiseras även därefter. Det är vidare ägnat att medföra oklarheter om även de regler som gäller om skyldighet att utge ersättning skall modifieras av en allmän rimlighetsregel av det slag som 8 § innehåller och som saknar motsvarighet i nuvarande ersättningsregler. Terminologiskt synes det slutligen missvisande att hänföra ersättningsskyldigheten till de s.k. hänsynsreglerna.

Det kan även av andra skäl ifrågasättas om 8 § så som den har formulerats enligt remissförslaget är lämpligt avpassad som modifikation av 7 §. Sistnämnda paragraf behandlar situationen då en skada eller en olägenhet för miljön redan har inträffat och får antas ta sikte enbart på reparativa åtgärder; skyldigheten att vidta förebyggande, hindrande eller motverkande åtgärder för framtiden följer av 3 § i kapitlet. Den avvägning mellan nyttan och kostnaderna för skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått

som föreskrivs i 8 § synes alltså inte komma in i bilden när en tillämpning av 7 § aktualiseras. Även den avvägning som skall göras med beaktande av totalförsvarets behov förefaller enligt motiven ta sikte på förebyggande åtgärder snarare än på sådana reparativa åtgärder som 7 § behandlar.

Enligt Lagrådets mening kan dessa oklarheter i regleringen till en del avhjälpas, om de båda paragraferna får byta plats och den allmänna rimlighetsregeln således får bilda en 7 § och därmed begränsas till att ta sikte på de hänsynsregler som anges i 2 - 6 §§ i kapitlet. Ansvar för reparativa åtgärder bör då behandlas i 8 §, varvid paragrafen bör kompletteras dels genom att det uttryckligen anges att ersättningsskyldighet kan uppkomma i stället för ansvar för avhjälpande i den mån det föreskrivs i balken, dels genom att en rimlighetsregel införs som dock bör begränsas till att avse ansvaret för avhjälpande.

Även om dessa förändringar vidtas, kvarstår frågan vilka omständigheter som bör få beaktas vid tillämpningen av den allmänna rimlighetsregeln. Som remissförslagets 8 § har avfattats skulle den kunna uppfattas på det sättet att hänsyn endast får tas till resultatet av en jämförelse mellan nyttan av och kostnaderna för skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått samt totalförsvarets behov. Eftersom flera av de regler i 2 - 6 §§ som rimlighetsregeln är avsedd att modifiera riktar sig till var och en och tar sikte på åtgärder som i det dagliga livet utförs av konsumenter och andra, är det dock uppenbart att även andra förhållanden måste få vägas in i prövningen. I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8) anges också att en avvägning alltid måste göras med hänsyn till vad som får anses vedertaget godtagbart beteende med hänsyn till andra intressen än rena miljöintressen samt att kraven måste vara rimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de innebär. Lagrådet ansluter sig till dessa uttalanden. Dessutom kan uppenbarligen ibland andra angelägna samhällsintressen än totalförvarsintresset behöva vägas in vid prövningen. Det torde inte vara möjligt att avfatta paragrafen på ett sådant sätt att den ger klart besked om hur avvägningen skall utfalla i alla förekommande situationer, utan man är här hänvisad till en utveckling i praxis. Som Lagrådet var inne på redan vid kapitelrubriken måste emellertid konstateras att den valda konstruktionen innebär att reglerna i 2 kap. ger endast begränsad ledning för tillämpningen.

Enligt Lagrådets mening skulle den innebörd av paragrafen som får antas vara avsedd komma till bättre uttryck, om det anges att de omständigheter som tydligen bedömts som speciellt viktiga - förhållandet mellan nyttan av och kostnaderna för skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått samt totalförsvarets behov - skall särskilt beaktas, eftersom det därmed enligt vedertagna lagtolkningsprinciper kommer att stå fullt klart att även andra förhållanden kan vägas in i bedömningen.

Med hänvisning till det anförda förordar Lagrådet att paragraferna får följande lydelse.

"7 §

Kraven på hänsyn enligt 2-6 §§ gäller i den utsträckning det kan anses rimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas om nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått står i rimligt

förhållande till kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd som behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande särskilt 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 upphört för att denna avhjälpas i den utsträckning det är rimligt. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma."

Med denna lösning kommer den paragraf som enligt Lagrådets förslag skall betecknas som 8 § inte att ge några uttryckliga exempel på förhållanden som skall beaktas vid prövningen av om det är rimligt att den som genom en verksamhet eller en åtgärd orsakat skada eller olägenhet för miljön skall ansvara för att den blir avhjälpd. Detta gäller också i fråga om remissförslaget, eftersom i enlighet med vad som förut angetts de exempel som ges i remissens 7 § inte tar sikte på reparativa åtgärder. Det måste emellertid utan att det uttryckligen anges i paragrafen stå klart att omständigheter liknande dem som nämns i den allmänna rimlighetsregeln är särskilt beaktansvärda och att man alltså ofta har att göra en jämförelse mellan nyttan av att skadan eller olägenheten avhjälpas och kostnaderna för detta liksom att i förekommande fall totalförsvarets behov skall beaktas. Ytterligare bör anmärkas att Lagrådets förslag givetvis inte utesluter att en skadevällare i vissa fall kan åläggas både ersättningskyldighet och skyldighet att avhjälpa en skada. Så t.ex. kan ju skadestånd åläggas för förfluten tid utan hinder av att en skyldighet uppkommer att undanröja en skada eller en olägenhet för framtiden.

10 §

Paragrafen tillägger regeringen befogenhet att, om en verksamhet eller åtgärd är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, 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 hälsotillståndet.

Regeringen får alltså tillåta en verksamhet eller en åtgärd utan hinder av att den - som det heter i 9 § andra stycket - medför risk för att ett stort antal människor får sin levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att miljön försämras avsevärt. Avsikten är enligt motiven att regeringen i mycket speciella undantagsfall skall kunna meddela dispens, när en verksamhet eller en åtgärd är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, t.ex. för sysselsättningen.

Bedömningen av om en verksamhet eller en åtgärd kan hänföras under 9 § andra stycket skall enligt motiven till nämnda paragraf ske med den utgångspunkten att de skyddsåtgärder och försiktighetsmått har vidtagits som följer av balkens övriga bestämmelser. Kan risken elimineras genom

sådana skyddsåtgärder eller försiktighetsmått, är verksamheten således inte av det slaget som avses i 9 § andra stycket. Det kan emellertid här tänkas bli fråga om villkor som i det särskilda fallet är så betungande att det saknas praktisk möjlighet att bedriva verksamheten med följd att denna inte kan komma till stånd, trots att den från allmän synpunkt bedöms som synnerligen angelägen. Som 10 § har avfattats kommer regeringen då inte att kunna meddela någon dispens, eftersom en dispens i så fall inte skulle gälla verksamheten i sig utan endast sådana villkor för denna som i praktiken kan vara av prohibitiv karaktär. Mot bakgrund av syftet med den dispensmöjlighet som enligt remissförslaget tilläggs regeringen ter sig detta förhållande irrationellt, och det måste i praktiken i de låt vara sällsynta fall som här avses bli svårt att skilja den ena situationen från den andra.

Lagrådet förordar med hänsyn till det anförda att första meningen kompletteras på det sättet att regeringen tilläggs befogenhet att meddela dispens även i nu avsedda fall. Meningen kan då lämpligen få följande lydelse.

"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, eller medge att verksamheten får bedrivas eller åtgärden vidtas utan sådana skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som skulle ha följt av 2 - 6 §§."

Slutligen bör anmärkas att det i remissen inte har berörts hur förevarande paragraf och de dispensregler som miljöbalksförslaget i övrigt innehåller avses förhålla sig till regeringens allmänna befogenhet enligt 11 kap. 12 § regeringsformen att, när annat inte följer av lag eller beslut om utgiftsanslag, medge undantag från bestämmelse i förordning. Utgångspunkten får antas vara att ingen av förslagets dispensbestämmelser avses innebära någon uttrycklig begränsning av denna dispensbefogenhet. Ibland kan dock uppenbarligen förhållandena tänkas vara sådana att det skulle strida i varje fall mot grunderna för balkens reglering att meddela dispens av detta slag.

3 kap.

Allmänna synpunkter

Bestämmelserna i detta kapitel har i stort sett oförändrade överförts från 2 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Som Lagrådet påpekat i de inledande synpunkterna har detta medfört att miljöbalken kommer att innehålla regler till skydd för vissa näringar. Sådana hör 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 inte, när naturresurslagen har upphävts. Lagrådet anser att det skulle föra för långt att nu utreda möjligheterna att utforma

en sådan lagstiftning. Lagrådet anser att förslaget i detta hänseende får godtas.

Kapitlet innehåller grundläggande skyddsregler för mark- och vattenområden. I flera paragrafer anges att sådana områden så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan få en påtagligt negativ inverkan. Enligt författningskommentaren till 2 § avses med uttrycket "så långt möjligt" att en avvägning skall göras mellan skyddsintresset och motstående intressen. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t.ex. regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Enbart ekonomiska hänsynstaganden skall dock inte få äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, såvida det inte främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

Enligt Lagrådets 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 4 § uttryckts med ordalag som Lagrådet finner på ett adekvat sätt ange vad som avses. Lagrådet föreslår 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 §§. Lämpligen bör en sådan paragraf ges beteckningen 10 § och utformas enligt följande.

"Bestämmelserna i 2-9 §§ hindrar inte åtgärder som behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen, om detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att ett annat mark- eller vattenområde tas i anspråk.

Åtgärder som avses i första stycket får dock inte vidtas i ett område där de intressen som enligt 5-9 §§ skall skyddas är av riksintresse."

Med utgångspunkt i dessa allmänna synpunkter har Lagrådet granskat kapitlets olika paragrafer.

2 och 3 §§

Lagrrådet föreslår att orden "så långt möjligt" utgår.

4 §

Lagrrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

"Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningssvärd jordbruksmark får inte tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar.

Skogsmark skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk."

5 §

Lagrådet föreslår att orden "så långt möjligt" i första stycket samt andra stycket utgår.

6 §

I remissen används ibland uttrycket "mark, vatten och fysisk miljö i övrigt". Med fysisk miljö i övrigt avses den bebyggda miljön, landskapsbilden m.m. (avsnitt 4.9). Paragrafen avser att skydda inte endast mark- och vattenområden utan också den bebyggda miljön (jfr prop. 1985/86:3). I författningskommentaren anges att bestämmelsen är avsedd att skydda även sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia. Lagrådet anser att detta inte kommer till uttryck i lagtexten, om den begränsas till att gälla mark- och vattenområden i inskränkt bemärkelse. Lagrådet föreslår att andra stycket utgår och att paragrafen i övrigt ges följande lydelse.

"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 skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas."

7-9 §§

Lagrådet föreslår att orden "så långt möjligt" i paragrafernas första stycken utgår och att även paragrafernas andra stycken utgår.

5 kap.

5 §

Enligt 5 § skall en åtgärdsplan upprättas om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas. Regeringen skall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas eller när behov annars uppkommer besluta en sådan åtgärdsplan eller bestämma att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta sådana åtgärdsplaner. I 6 § första stycket sägs bl.a. att det i en åtgärdsplan skall anges de åtgärder som skall vidtas för att miljö kvalitetsnormen skall vara uppfylld vid en angiven tidpunkt samt vilka myndigheter och kommuner som skall se till att angivna åtgärder vidtas och när de skall vara utförda.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.10.3) uttalas bl.a. att en åtgärdsplan inte avses vara direkt bindande för enskilda och att beslut om planen inte kan anses vara en sådan myndighetsutövning mot

enskild som kräver rätt att överklaga. Däremot har i remissens motiv inte berörts frågan i vad mån en plan skall anses utgöra föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen.

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

byggglagen (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 byggglagen - 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 iakttas 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.

Som nämnts innebär förslaget att regeringen skall kunna besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta åtgärdsplaner. 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 åtgärdsplanen, men det avses även vara möjligt att, i de fall det är lämpligt och berörda kommuner så önskar, låta kommunerna i mellankommunal samverkan upprätta en åtgärdsplan.

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 byggglagen. 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 byggglagen 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 be-

rörda 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."

8 §

Av paragrafen framgår inte vem som skall upprätta ett åtgärdsprogram; om det är regeringen eller om regeringen får delegera uppgiften till någon myndighet eller kommun. Inte heller remissens allmänna motivering eller författningskommentar ger någon ledning härvidlag. Lagrådet utgår emellertid ifrån att ett åtgärdsprogram liksom en åtgärdsplan skall kunna upprättas antingen av regeringen eller, efter delegation, en eller flera myndigheter eller kommuner. Lagrådet föreslår därför att paragrafen ges följande lydelse, som överensstämmer med vad som anges i 5 § första stycket.

"Regeringen får upprätta sådana åtgärdsprogram 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 åtgärdsprogram."

6 kap.

2 §

Bestämmelserna ger regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivning när det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan i ärenden som avser tillämpning av andra lagar än miljöbalken. Bemyndigandet har gjorts mer omfattande än det som nu finns i 5 kap. 2 § naturresurslagen, vilket avgränsas genom hänvisning till vissa angivna lagar som räknas upp i 1 kap. 2 § naturresurslagen (de s.k. naturresurslagsanknutna lagarna). Att bemyndigandet föreslås utvidgat så att i princip alla lagar omfattas har inte närmare motiverats i lagrådsremissen. Vid lagrådsföredragningen har upplysts att utvidgningen kan ses mot bakgrund av den utveckling som pågår bl.a. inom Europeiska unionen mot att ställa krav på miljökonsekvensbeskrivningar i allt fler sammanhang, t.ex. inför olika slags policybeslut.

Bemyndiganderegeln täcker in även "andra fall än som avses i 1 §" när det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Härmed avses enligt författningskommentaren att ge regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om att en beslutsmyndighet i enskilda fall skall kunna kräva att miljökonsekvensbeskrivning upprättas i ett ärende för vilket det inte gäller några föreskrifter med generellt krav på sådan beskrivning.

Lagrådet bedömer att det föreslagna bemyndigandet har blivit alltför vidsträckt, eftersom dess räckvidd avgränsas enbart genom rekvisitet om ett behov för bedömning av miljöpåverkan. Bemyndigandet bör kunna ges något fastare utformning, om den förutsättningen ställs upp för föreskrifter avseende ärenden enligt annan lag att det av den andra lagen skall framgå att hälso- eller miljöhänsyn skall beaktas. Såvitt gäller den del av bemyndigandet som avser enskilda fall synes det önskvärt att det som åsyftas kommer till klarare uttryck i lagtexten. Med hänsyn till det anförda förordar Lagrådet att paragrafen ges följande utformning.

"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."

8 §

Enligt andra meningen i första stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning, som upprättats i ett mål eller ärende som inte rör miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, kungöras om det är fråga om en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kungörelse skall då ske tillsammans med ansökan i de fall en sådan har gjorts.

Av 1 och 2 §§ framgår att en miljökonsekvensbeskrivning kan föreskrivas även i ett mål eller ärende där ett ansökningsförfarande inte förekommer, t.ex. i vissa typer av anmälningssärenden. Om ett sådant ärende rör en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, synes det mest förenligt med EG-direktivet 85/337/EEG (ändrat genom direktiv 97/11/EG) att miljökonsekvensbeskrivningen kungörs, trots att det inte är fråga om ett ansökningsärende. Lagrådet föreslår därför att andra meningen i första stycket ges följande lydelse.

"Om en miljökonsekvensbeskrivning upprättas 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 ansökan."

9 §

I paragrafens första stycke föreskrivs enligt förslaget att en myndighet som skall pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning skall i samband med den prövningen genom ett särskilt beslut ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt förevarande kapitel. Detta beslut får inte överklagas särskilt. Enligt författningskommentaren innebär regleringen att, om

miljökonsekvensbeskrivningen underkänns, denna måste kompletteras till dess myndigheten godkänner den; annars bör ansökningen avslås.

Detta uttalande står inte i full överensstämmelse med den reglering som föreslås i 22 kap. 1 och 2 §§. I den förstnämnda av dessa båda paragrafer föreskrivs att en ansökan skall innehålla bl.a. en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. Om ansökningen är ofullständig skall domstolen enligt 22 kap. 2 § förelägga sökanden att avhjälpa bristen. Följs inte föreläggandet får miljödomstolen 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 eller ärendet, avvisa ansökningen. Till följd av hänvisningen i 19 kap 5 § blir dessa regler tillämpliga även för myndigheter.

Reglerna i 22 kap. 1 och 2 §§ innebär alltså att en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning har gjorts till en processförutsättning, en ordning som också får anses vara den mest följdriktiga. Detta hindrar inte att domstolen eller myndigheten i enlighet med 22 kap. 2 § kan avhjälpa förekommande brister på sökandens bekostnad, och skulle bristerna vara oväsentliga bör de i enlighet med vad som följer av nämnda paragraf inte hindra målets eller ärendets prövning i sak.

Ett avvisningsbeslut grundat på att miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller föreskrifterna i 6 kap. måste givetvis kunna överklagas. Huruvida domstolen eller myndigheten i ett fall när miljökonsekvensbeskrivningen bedöms som godtagbar bör ge detta tillkänna genom ett särskilt beslut under rättegången eller ta upp frågan först vid avgörande av målet eller ärendet torde få bli beroende av omständigheterna, varvid det är av särskild betydelse om invändning har gjorts mot miljökonsekvensbeskrivningen eller denna annars framstår som kontroversiell. Någon erinran från Lagrådets sida föreligger inte mot förslaget att särskild talan inte skall vara tillåten i det fall frågan har tagits upp i ett särskilt beslut under rättegången och beslutet inte innebär att ansökan avvisas.

För att innebörden av första stycket skall stå fullt klar förordar Lagrådet med de angivna utgångspunkterna att stycket erhåller följande lydelse.

"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."

7 kap.

1 §

Enligt 1 § andra stycket naturvårdslagen gäller för närvarande att envar skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Som förevarande paragraf har avfattats enligt det remitterade förslaget har denna skyldighet begränsats till att gälla den som utnyttjar allemansrätten, och paragrafen har också upptagits under rubriken Allemansrätt. Efter orden skulle skyldigheten således inte längre gälla den som vistas i naturen med

markägarens medgivande eller med stöd av en särskild reglering och inte heller markägaren själv. Denna förändring har inte motiverats i lagrådsremissen; tvärtom sägs det i författningskommentaren till paragrafen att alla som vistas i naturen skall visa hänsyn och varsamhet. Mot denna bakgrund skulle den gällande lydelsen av regeln vara att föredra. Anses det vara ett önskemål att allemansrätten särskilt nämns skulle rubriken till paragrafen kunna få lyda "Allemansrätt m.m." och paragrafen få följande lydelse.

"Var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med denna."

4 §

Enligt paragrafen får ett mark- eller vattenområde förklaras som naturreservat i syfte bl.a. att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer. Härmed avses i författningskommentaren områden som enligt 7 § naturvårdslagen skall skyddas och vårdas "på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet." Som exempel anges att behovet av skydd för landskapsbilden och av geologiskt intressanta formationer kan tillgodoses med hänvisning till att de utgör värdefulla naturmiljöer.

Genom att paragrafen omfattar också kulturmiljöer kan ifrågasättas när den skall tillämpas i stället för bestämmelserna i 9 § om kulturresevat. Syftet med kulturresevat är att bevara värdefulla kulturpräglade landskap, dvs. sådana som, enligt författningskommentaren till 9 §, präglas av äldre tiders hävd och brukningsformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskapselement. I författningskommentaren sägs att beteckningen kulturresevat skall användas när kulturmiljön är det huvudsakliga skälet för att området skall skyddas och att denna skyddsform kompletterar bestämmelserna om naturreservat.

Enligt Lagrådets mening finns risk att de båda paragrafernas avfattning kan leda till att ett visst område förklaras som naturreservat medan ett annat område av samma karaktär förklaras som kulturresevat. Det kan visserligen sägas att en sådan olikartad behandling inte har någon praktisk betydelse. De faktiska konsekvenserna är desamma vare sig området förklaras som naturreservat eller som kulturresevat; bestämmelserna i kapitlets 4-8 §§ gäller i båda fallen. Lagrådet anser dock att, om det bedöms som angeläget att ha båda dessa skyddsformer, en distinktion görs mellan dem vad avser skyddssyftet för att undvika osäkerhet om vilken bestämmelse som skall tillämpas i ett visst fall. Skillnaden mellan värdefull kulturmiljö och värdefulla kulturpräglade landskap kan knappast sägas vara av sådan art att den motiverar olika skyddsformer. Enligt Lagrådets mening kan skyddssyftet i båda fallen tillgodoses genom att området förklaras som kulturresevat. Lagrådet föreslår därför att hänvisningen till kulturmiljö utgår ur 4 §.

Genom bestämmelserna i paragrafen föreslås särskilda spärrar mot att upphäva beslut om förklaring som naturreservat, om inskränkande föreskrifter i samband med sådan förklaring och om förpliktelse för rättighetshavare att tåla intrång inom reservatsområde samt mot att ge dispens från föreskrifter för ett naturreservat. För helt eller delvis upphävande av ett beslut fordras synnerliga skäl och för medgivande av dispens särskilda skäl. Vidare uppställs ett obligatoriskt villkor om kompensationsåtgärder i skäligen utsträckning på reservatet eller annat område. Bestämmelserna är enligt motiven grundade på tanken att inrättande av naturreservat skall ske för att skapa ett definitivt skydd, från vilket endast undantagsvis avsteg skall kunna göras. Bestämmelserna har i naturvårdslagen i huvudsak motsvarighet för naturreservat i 12 § och för naturvårdsområde i 19 §, men kravet på kompensation har getts ett väsentligt vidgat tillämpningsområde i förhållande till vad som gäller för närvarande.

Restriktionerna mot upphävande av här avsedda beslut ger enligt Lagrådets mening intryck av att kunna skapa onödiga hinder mot anpassning av fattade beslut till ändrade förhållanden inom ett reservat. Med beaktande av att länsstyrelsen eller kommunen enligt 4-6 §§ inte har någon skyldighet utan endast befogenhet att inrätta naturreservat och att meddela begränsande föreskrifter och intrångsförpliktelser ter sig restriktionerna som alltför stelbenta och onyanserade. Detta understryks i viss mån av att begreppet naturreservat enligt förslaget vidgas till att omfatta även vad som nu avses med naturvårdsområde.

Lagrådet anser att kravet på synnerliga skäl enligt första stycket utan att syftet med reservatsinstitutet skulle riskeras bör kunna ersättas av ett mindre strängt rekvisit. Inte minst gäller detta upphävande av inskränkande föreskrifter som meddelats enligt 5 § och skyldighet att tåla intrång enligt 6 §. Ett ytterligare skäl för att något modifiera restriktionerna är att de genom hänvisningar i 9 och 10 §§ görs tillämpliga också på den nya skyddsformen kulturresevat och på naturminnesförklaring. Bestämmelsen i fjärde stycket om kompensation för intrång i naturvärdet synes lämpligen kunna utformas som ett fakultativt krav, varvid i så fall anknytning torde kunna ske till vikten av det beslut som upphävs eller från vilket avsteg görs.

Vad härefter angår utformningen av regeln i tredje stycket vill Lagrådet påminna om de synpunkter Lagrådet anförde i anledning av en lagrådsremiss den 27 februari 1997 med bl.a. förslag till lag om ändring i naturvårdslagen (se prop. 1996/97:75 bil. 4 s. 138). Som följd av dessa synpunkter utformades ett tillägg i 12 § naturvårdslagen såsom en erinran i stället för som en regel med konstitutiv betydelse. Av motsvarande skäl bör med hänsyn till innehållet i den föreslagna 29 § det aktuella stycket ges formen av en erinran om vad som för vissa fall följer av 29 §.

På grund av det anförda förordar Lagrådet att kravet på "synnerliga skäl" enligt första stycket ersätts av "särskilda skäl" samt att tredje och fjärde styckena ges följande lydelse.

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

Beslut om upphävande eller dispens får, om det leder till påtagligt intrång i naturvärdet, meddelas endast om intrånget kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område."

9 §

Med hänvisning till vad som anförts under 4 § föreslår Lagrådet att första meningen i paragrafens första stycke ges följande lydelse.

"Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap eller annars värdefulla kulturmiljöer."

12 §

I paragrafen hänvisas till fredning enligt jakt- och fiskelagstiftningen. Enligt 3 § jaktlagen är viltet fredat och får jagas endast om det följer av lagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Någon motsvarande generell fredningsbestämmelse finns inte i fiskelagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får emellertid enligt 19 - 21 §§ i den lagen meddela föreskrifter som innebär förbud eller begränsningar i utövandet av fiske. Det är därför enligt Lagrådets mening inte lämpligt att i paragrafen hänvisa till fredning enligt jakt- och fiskelagstiftningen.

Lagrådet föreslår att paragrafen inleds på följande sätt.

"Om det utöver förbud enligt 8 kap. 1 och 2 §§ eller förbud och begränsningar enligt jakt- och fiskelagstiftningen behövs inom området."

15 §

Enligt andra stycket får ett strandområde, som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen, av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnas att inte vara omfattat av strandskydd, om det finns särskilda skäl. I tredje stycket föreskrivs att strandskyddet återinträder, om detaljplan eller områdesbestämmelser upphävs.

De skäl som ligger till grund för denna reglering synes inte göra sig gällande i det fallet att en detaljplan upphävs i omedelbar anslutning till att en ny plan träder i kraft och såväl den äldre som den nyare planen omfattar ett strandområde som är undantaget från strandskydd, antingen genom ett beslut i anslutning till den äldre planens tillkomst eller också genom ett särskilt undantagsbeslut. Bestämmelserna bör lämpligen formuleras på sådant sätt att, om annat inte bestäms, undantaget i båda dessa fall består utan att särskilda skäl behöver föreligga. Detta kan åstadkommas genom att "strandområde" i remissförslagets andra stycke ersätts av "strandskyddsområde" och att remissförslagets tredje stycke formuleras så

att det blir tillämpligt bara om området upphör att ingå i detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser.

Prop. 1997/98:45
Bilaga 1

Med dessa utgångspunkter och med vissa redaktionella ändringar i övrigt skulle styckena kunna ersättas av ett stycke med följande lydelse.

"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."

Till frågan om strandområden som ingick i fastställd plan vid utgången av juni 1975 återkommer Lagrådet vid 10 § promulgationslagen.

25 §

I första stycket första meningen av förevarande paragraf föreskrivs enligt remissförslaget att, vid beslut om naturreservat, kulturresevat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- eller växtskyddsområden och vattenskyddsområden, markägarens rätt att använda marken får inskränkas endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen gäller emellertid generellt att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas att tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att angelägna allmänna intressen skall tillgodoses. Denna princip måste alltså iakttagas vid tillämpningen av alla bestämmelser i miljöbalken som kan medföra inskränkningar i rätten att använda mark eller byggnad, och det blir därför närmast missvisande att i enlighet med förslaget meddela en föreskrift av samma innehåll som begränsas till att gälla vissa specifika inskränkningar. Om en allmän erinran om innehållet i grundlagsbestämmelsen skulle vara önskvärd, bör denna ha sin plats i något av de inledande kapitlen i lagen och inte i förevarande kapitel. Den föreslagna första meningen bör därför utgå. Även remissförslagets tredje mening, som behandlar förpliktelsen att tåla intrång i rätt till fastighet, och dess fjärde mening, som likställer innehavare av särskild rätt med ägare, får anses vara överflödiga med hänsyn till grundlagsregleringen. Vill man ge en allmän erinran om att enskilda intressen skall vägas mot det allmänna intresse som kan föranleda tillämpning av en skyddsbestämmelse kan detta lämpligen ske genom att det efter mönster av 3 § första stycket naturvårdslagen föreskrivs att, vid prövning av frågor som avses i kapitlet, hänsyn skall tas även till enskilda intressen.

I remissförslagets andra mening föreskrivs att en inskränkning inte får gå längre än som krävs för att tillgodose syftet med skyddet för området. Även här är det fråga om en allmängiltig princip för förvaltningsrättsliga tvångsingripanden, men denna följer i det sammanhang som här är aktuellt inte uttryckligen av regeringsformen. Lagrådet vill därför inte motsätta sig att en föreskrift av detta slag införs i kapitlet.

Med dessa utgångspunkter skulle paragrafen förslagsvis kunna få följande lydelse.

"Vid prövningen av frågor som avses i 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 inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses."

27 §

I paragrafen föreskrivs om skyldighet för Naturvårdsverket att föra förteckning över vissa naturområden. Enligt andra stycket skall ett område som har tagits upp i förteckningen prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet.

Enligt författningskommentaren innebär det förhållandet att ett område har tagits upp i förteckningen bl.a. att det skall vara en prioriterad uppgift för berörda myndigheter att undersöka möjligheterna att bereda området nödvändigt skydd. Vidare anges att området skall vara prioriterat när det gäller att fördela tillgängliga medel för markförvärv och områdesskötsel.

Lagrådet anser att det inte står klart att det till myndigheterna riktade kravet på prioriterade insatser inte skulle kunna inbegripa en sådan åtgärd som att meddela skyddsföreskrifter i visst ämne (jfr nuvarande bestämmelse i 19 § andra stycket naturvårdslagen). Med hänsyn härtill och för att undanröja tvekan om bestämmelsen i allo är förenlig med 8 kap. 11 § regeringsformen, som inte anses medge att uppgift att meddela föreskrifter delegeras direkt från riksdagen till myndighet under regeringen, förordar Lagrådet att första stycket inleds på följande sätt.

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpa i förteckningen."

8 kap.

1 §

Paragrafen avser att skydda andra vilt levande djur än sådana som avses i 2 § jaktlagen och 4 § fiskelagen. Det är alltså fråga om kräldjur, groddjur, insekter och andra ryggradslösa djur. Vid läsningen av första stycket leds tanken dock onekligen till att paragrafen gäller alla vilt levande djurarter. Motivet för begränsningen i andra stycket kan då vara svår att omedelbart förstå eftersom det, i motsats till vad som sägs i 14 a § naturvårdslagen, inte nämns att det finns särskilda bestämmelser om att döda eller fånga djur, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske. Enligt Lagrådets mening skulle paragrafen bli mer lättläst och förståelig, om andra stycket formulerades på samma sätt som i 14 a § naturvårdslagen. Med en sådan lösning blir det fullt klart att förbud att ta bort eller skada fiskars rom kan meddelas enligt förevarande paragraf på samma sätt som enligt naturvårdslagen.

3 §

Med bestämmelsen i andra stycket avses att klargöra att specialregler i annan lag om förbud mot eller särskilda villkor för utsättning av djur eller växtarter i naturmiljön träder i stället för bemyndiganderegleringen i första stycket om meddelande av sådana skyddsföreskrifter. I 1 kap. 3 § första stycket föreslås emellertid i remissen en generell regel om förhål-

landet mellan miljöbalkens bestämmelser och bestämmelser i annan lag som i särskilda avseenden behandlar en fråga som omfattas av balken.

Den sistnämnda regeln måste enligt Lagrådets bedömning anses täcka de situationer som avses med andra stycket i förevarande paragraf. Om den generella regeln behålls (jfr vad Lagrådet anfört vid 1 kap. 3 §), får således undantagsbestämmelsen i andra stycket anses överflödigt och bör utgå.

10 kap.

2 §

Första stycket innebär att ansvaret för efterbehandling av förorenade områden m.m. faller på var och en som där bedriver eller har bedrivit verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen. Undantag görs endast i 6 § för det fallet att en verksamhetsutövare visar att hans bidrag till föroreningen är så obetydligt att det inte ensamt skulle ha motiverat efterbehandling. Så snart en verksamhetsutövares bidrag till föroreningen inte är så obetydligt som nyss har sagts, svarar han alltså fullt ut för hela efterbehandlingskostnaden oavsett i vilken utsträckning han bidragit till föroreningen, låt vara att han har regressrätt mot övriga som medverkat till att behovet av efterbehandling har uppstått. Detta avses gälla oberoende av i vad mån efterbehandling föreskrivits i villkoren för den miljöfarliga verksamhet som är i fråga eller verksamhetsutövaren annars haft möjlighet att överblicka behovet av efterbehandling.

Vid remissbehandlingen har invändningar från flera håll riktats mot utredningsförslaget i denna del. För den som endast i mindre mån har medverkat till en förorening leder förslaget också otvivelaktigt till resultat som kan uppfattas som orättvisa och som kan vara svåra eller omöjliga att förutse eller avvärja för en verksamhetsutövare som upphört med den miljöfarliga verksamheten. Dessutom uppkommer betydande tröskel-effekter i det fallet att bidraget till föroreningen visserligen har varit ringa men dock inte så obetydligt som anges i 6 §. Av motiven får emellertid anses framgå att de angivna konsekvenserna är avsedda. Den lösning som valts i denna del kan enligt Lagrådets mening ifrågasättas.

Paragrafen innehåller ytterligare en principiell nyhet så till vida att en form av s.k. ansvarsgenombrott föreslås för nu avsedda fall. Enligt andra stycket gäller således att den som utövar eller har utövat ett bestämmande inflytande över en verksamhetsutövare och som därvid i avsevärd grad har medverkat till att föroreningen har uppkommit skall ansvara såsom verksamhetsutövare. Med bestämmande inflytande avses enligt motiven endast sådant inflytande som grundas på ekonomisk andel i företaget eller på avtal, exempelvis vid kreditgivning.

I sitt yttrande över en i april 1991 framlagd remiss om ändringar i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar avstyrkte Lagrådet ett i remissen intaget förslag av innebörd att en delägare i ett aktiebolag i vissa undantagssituationer skulle kunna bli solidariskt ansvarig för bolagets skulder. Enligt Lagrådets mening borde en lagreglering av ansvarsgenombrott föregås av en fördjupad utredning om vilka företeelser som borde träffas av en sådan lagreglering och hur rekvisiten för ansvarsgenombrott borde utformas. Vissa av de rekvisit som hade upptagits i för-

slaget var enligt Lagrådet vaga och kunde leda till rättsosäkerhet, och Lagrådet ansåg med hänsyn härtill att den föreslagna lagstiftningen skulle innebära ett nytt osäkerhetsmoment i näringsverksamhet som bedrivs i aktiebolagsform (prop.1990/91:198 s. 42 ff.). Frågan om en lagreglering av ansvarsgenombrott har därefter anförtrots åt Aktiebolagskommittén.

Enligt Lagrådets mening bör det i detta läge inte komma i fråga att införa ansvarsgenombrott på ett sådant specialområde som det förevarande utan att resultatet av den pågående utredningen avvaktas. Lagrådet avstyrker således förslaget. Detta ter sig särskilt anmärkningsvärt så till vida att man delvis frångår det krav som i tidigare sammanhang (se t.ex. SOU 1987:59 och prop. 1990/91:198 s. 6) ansetts vara en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för ansvarsgenombrott, nämligen att aktiebolaget skall ha varit underkapitaliserat.

Antag att någon på grund av aktieinnehav har haft ett bestämmande inflytande över ett företag och i den egenskapen har medverkat till att utverka tillstånd för företaget att bedriva miljöfarlig verksamhet i medvetande om att föreningar kan uppkomma men i avsikt att fullt ut tillgodose tillståndsvillkoren. Under tiden för sitt aktieinnehav har delägaren sett till att företaget är tillräckligt kapitalstarkt för att bestrida alla efterbehandlingskostnader som kan tänkas uppkomma. Långt senare - sedan hans engagemang i företaget för länge sedan upphört - uppstår emellertid efterbehandlingskostnader som företaget i sin då aktuella finansiella situation inte kan betala. Som förslaget är utformat kommer den tidigare aktieägaren i detta fall att kunna förpliktas att fullt ut svara för kostnaderna, trots att någon underkapitalisering inte förelåg under den tid han hade bestämmande inflytande. Detta leder till en osäkerhet som inte kan anses acceptabel från rättstrygghetssynpunkt.

Lagrådet anser alltså att andra stycket av paragrafen bör utgå. Om denna uppfattning inte vinner gehör måste stycket utformas på ett sådant sätt att en skälighetsbedömning kan göras, så att uppenbart orimliga resultat kan undvikas. Stycket bör vidare preciseras på sådant sätt att motivens utgångspunkt - att endast sådant inflytande som grundas på andel i företaget eller på avtal skall beaktas - kommer till uttryck i lagtexten. Med hänsyn till de frågor med anknytning till regressanspråk, som Lagrådet återkommer till vid 6 §, bör inte anges att den som har eller haft inflytande av nu angivet slag skall svara som verksamhetsutövare.

Förutsättningen om avsevärd grad av medverkan tar enligt ordalydelserna sikte på medverkan till föreningens uppkomst. Även författningskommentaren ger intryck av att det är själva uppkomsten av viss förening som är relevant för ansvarsbedömningen. Detta skulle betyda att sådant bestämmande inflytande över en verksamhetsutövare som i avsevärd grad medverkar till försvårande av en uppkommen förening inte täcks av bestämmelsen. Syftet med bestämmelsen talar emellertid för att även fall av försvårande av föreningen borde omfattas. I samma riktning talar det förhållandet att det för ansvar enligt första stycket är tillräckligt att verksamheten eller åtgärden har bidragit till föreningen. Enligt Lagrådets mening bör frågan klargöras. Om fortsatt förening skall beaktas synes lagtexten kunna kompletteras genom att orden "eller försvårats" infogas efter ordet "uppkommit".

Med dessa utgångspunkter skulle andra stycket - om ansvarsgenombrott anses böra införas - kunna få följande lydelse.

Prop. 1997/98:45
Bilaga 1

"Den som på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal utövar eller har utövat ett bestämmande inflytande över en verksamhetsutövare och som därvid i avsevärd grad har medverkat till att föreningen har uppkommit eller försvårats skall tillsammans med verksamhetsutövaren ansvara för efterbehandlingen i den mån det med hänsyn till omständigheterna är skäligt."

3 §

Paragrafen behandlar det subsidiära ansvar för efterbehandlingskostnader som avses föreligga för fastighetsägare. Kan inte någon verksamhetsutövare utföra eller bekosta efterbehandling, är enligt huvudregeln var och en efterbehandlingsansvarig som förvärvat fastigheten och vid förvärvet känt till föreningarna eller då borde ha upptäckt dem "vid en sådan undersökning som avses i 4 kap. 19 § andra stycket jordabalken".

Hänvisningen till 4 kap. 19 § jordabalken blir enligt Lagrådets mening missvisande och medför att innebörden av paragrafen blir oklar. Den undersökningsplikt som föreskrivs i lagrummet utgör ingen skyldighet gentemot det allmänna utan reglerar förhållandet mellan köpare och säljare. Regeln är dispositiv, och i sådana kommersiella sammanhang som här är i fråga - privatbostadsfastigheter har ju undantagits - ersätts ofta köparens undersökning av garantier och liknande arrangemang. Lagrådet föreslår därför att orden "vid en sådan undersökning som avses i 4 kap. 19 § andra stycket jordabalken" utgår.

Vid prövningen av vad en köpare borde ha upptäckt torde det ofta finnas anledning att fästa avseende vid omständigheterna i samband med köpet. Köpet av en fastighet kan ingå som ett led i förvärvet av en industrirörelse, varvid omständigheterna kan vara sådana att köparen inte har praktisk möjlighet att besiktiga varje i köpet ingående fastighet utan i betydande utsträckning får förlita sig på de garantier och den utredning som säljaren tillhandahåller i form av balansräkningar, revisorsintyg och liknande. Vidare kan även andra än banker (jfr andra stycket) vara nödsakade att förvärva en fastighet för att skydda en fordran och det kan under sådana omständigheter - särskilt om fastigheten utan dröjsmål åter avyttras - inte ställas samma krav på en undersökning av fastigheten som eljest.

6 §

I sista meningen av paragrafen föreskrivs att kostnaden för efterbehandling skall fördelas mellan de ansvariga efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till föreningen och omständigheterna i övrigt. Av motiven framgår att denna regressregel är avsedd att ta sikte även på den som ansvarar enligt det föreslagna andra stycket i 2 §. Om sistnämnda regel mot Lagrådets avstyrkande upptas i förslaget, synes regeln i förevarande paragrafs sista mening få den innebörden att ett aktiebolag som är eller varit verksamhetsutövare får möjlighet att rikta ett regressanspråk av skadeståndsliknande natur mot bl.a. den

som är eller varit huvudägare i bolaget, låt vara att frågan efter vilka principer ett sådant anspråk skall prövas inte alls berörs i motiven.

Att vid sidan av de regler i aktiebolagslagen som behandlar skadeståndsansvaret för bolagsfunktionärer införa specialregler som ger möjlighet för bolaget att rikta ersättningskrav mot aktieägare synes inte böra komma i fråga utan närmare utredning. Därtill kommer att den föreslagna ordningen knappast kan hanteras i praktiken utan regler om förutsättningarna för en talan från bolagets sida mot huvudägaren (jfr 15 kap. 5 § aktiebolagslagen). Lagrådet avstyrker således förslaget i vad det innebär möjlighet för en verksamhetsutövare att rikta anspråk mot den som haft bestämmande inflytande. Godtas denna uppfattning bör en konsekvens bli att, om den som haft bestämmande inflytande nödgas att betala kostnaderna för efterbehandling, han alltid skall ha möjlighet att vända sig mot verksamhetsutövaren för att få utgiften ersatt.

Under förutsättning att det mot Lagrådets avstyrkande införs regler om ansvarsgenombrott i kapitlet kan med de angivna utgångspunkterna sista meningen i förevarande paragraf ersättas av ett nytt stycke med följande lydelse.

"Vad någon av verksamhetsutövarna betalat skall fördelas mellan de ansvariga efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en medverkat till föreningen och till omständigheterna i övrigt. Den som ålagts betalningsskyldighet enligt 2 § andra stycket har rätt till ersättning av verksamhetsutövaren för vad han utgivit."

7 §

För att innebörden av andra meningen skall bli fullt klar förordar Lagrådet att den efter mönster av 32 kap. 8 § andra stycket erhåller följande lydelse.

"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."

10 §

Genom bestämmelserna i paragrafen införs skyldighet för länsstyrelsen att förklara ett mark- eller vattenområde som miljöriskområde, om området är så allvarligt förorenat att det är nödvändigt att meddela föreskrifter om begränsning i markanvändningen eller om andra försiktighetsmått. Syftet med en sådan förklaring anges i motiven vara att skydda människor och omgivningen för påverkan från riskområdet. Därmed skulle syftet skilja sig från det som ligger bakom institutet miljöskyddsområde, nämligen att skydda själva området.

Lagrådet konstaterar att förutsättningarna för att förklara ett område som miljöskyddsområde enligt 7 kap. 19 § i princip inte skiljer sig mycket från förutsättningarna enligt förevarande paragraf för förklaring som riskområde. I båda fallen knyter bestämmelserna väsentligen an till behovet av att meddela särskilda föreskrifter för att åstadkomma begränsning i användningen av området eller andra slag av försiktighetsmått. Med hänsyn härtill och av systematiska skäl skulle det kunna övervägas att inordna

regleringen av miljöriskområden bland områdesskyddsbestämmelserna i 7 kap. eller kanske t.o.m. att sammanföra instituten till ett. Inplaceringen i 10 kap. bör dock kunna anses försvarlig med beaktande av att miljöriskområdesförklaring gäller redan allvarligt förorenade områden och därmed har sakligt samband med den i samma kapitel reglerade frågan om efterbehandling av föroreningar. Lagrådet anser att det i vart fall kunde vara lämpligt att i 7 kap. föra in en bestämmelse som erinrar om att en reglering av miljöriskområde finns i 10 kap.

11 §

Paragrafen reglerar ingående förfarandet vid förklaring av ett område som miljöriskområde. Delvis ger paragrafen uttryck för skyldigheter som följer av förvaltningslagen eller av allmänna förfarandepprinciper i övrigt. Ett exempel utgörs av den inledande föreskriften om att länsstyrelsen skall se till att varje ärende blir tillfredsställande utrett. Det är vidare att märka att några motsvarande förfarandebestämmelser inte föreslås i samband med något av de andra områdesskyddsinstitut som balken avses reglera. Enligt vad som upplysts är tanken att behövliga förfaranderegler med anknytning till t.ex. förklaring som naturvårdsområde eller vatten-skyddsområde skall tas in i förordning. Med hänsyn till önskemålet om konsekvens i regelsystemet förordar Lagrådet att denna lösning väljs också beträffande förfarandet vid förklaring som miljöriskområde och att paragrafen, frånsatt tredje stycket, får utgå.

11 kap.

14 §

I paragrafen föreskrivs i dess lydelse enligt remissförslaget att regeringen får förbjuda markavvattning, som skulle kräva tillstånd enligt 11 kap., i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras. Länsstyrelsen får dock meddela dispens från ett sådant förbud, om det finns särskilda skäl, men bara om tillstånd till markavvattning samtidigt meddelas. Ett beslut om dispens upphör att gälla samtidigt som tillståndet.

Eftersom den föreslagna ordningen således innebär att ett tillståndsbeslut alltid måste föreligga samtidigt med ett dispensbeslut, blir konstruktionen med dispens överflödigt när både dispensbeslutet och tillståndsbeslutet skulle ankomma på länsstyrelsen; för sådana fall räcker det att föreskriva att tillståndsbeslutet förutsätter särskilda skäl. Den föreslagna ordningen blir å andra sidan knappast möjlig att tillämpa i sådana fall då det ankommer på miljödomstolen att meddela tillstånd till markavvattningen (se 9 § första stycket tredje meningen jämförd med 7 kap. 20 och 21 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet), eftersom ett tillståndsbeslut då inte kommer att kunna meddelas samtidigt som länsstyrelsen meddelar dispens.

Med hänvisning till det anförda förordar Lagrådet att konstruktionen förenklas på det sättet att något särskilt dispensbeslut inte behövs och att kravet på särskilda skäl i stället knyts till tillståndsbeslutet. Paragrafen bör då kunna få följande lydelse.

"Regeringen får beträffande områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras föreskriva att tillstånd till markavvattning får meddelas endast om det finns särskilda skäl."

Prop. 1997/98:45
Bilaga 1

17 §

Till paragrafen har från vattenlagen i väsentligen oförändrat skick överförts bestämmelser om det vattenrättsliga institutet laglighetsprovning. Vattenlagens reglering i ämnet är i sin tur i huvudsak hämtad från 1918 års vattenlag. Institutet är således av gammalt ursprung och har inte någon motsvarighet enligt annan lagstiftning som avses ingå i miljöbalken. I författningskommentaren anges att laglighetsprovningen ofta avser verksamhet som är avslutad men för vilken anläggningar finns kvar, såsom diken och dammar.

Enligt Lagrådets mening kan 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. I den mån en sådan verksamhet eller anläggning är tillståndspliktig enligt miljöbalken kvarstår ju tillståndsplikten oberoende av om verksamheten avslutats eller anläggningen lagts ner. I övrigt gäller enligt det föreslagna andra stycket i 9 § att den som vill bedriva vattenverksamhet får ansöka om tillstånd, även om det inte krävs tillstånd för verksamheten. Därmed skulle regleringen av laglighetsprovningen ha sin naturliga plats bland övergångsbestämmelserna till miljöbalken.

Med denna utgångspunkt förordar Lagrådet att förevarande paragraf får utgå.

12 kap.

6 §

I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldighet att för samråd anmäla verksamheter eller åtgärder som inte omfattas av tillstånd eller anmälningsplikt enligt balken men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Med hänsyn till bestämmelsernas generella natur kan det ifrågasättas om de hör hemma i förevarande kapitel som har rubriken Täkter, jordbruk m.m. Lagrådet föreslår att paragrafen i stället tas in sist i 7 kap.

Enligt första stycket skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt motiven synes det emellertid vara avsikten att regeringen också skall kunna bestämma att anmälan för samråd skall göras hos en kommun. Stycket bör kompletteras så att detta kommer till uttryck.

Enligt andra stycket får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av det alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter som kan medföra skada på naturmiljön. Stycket är uppenbarligen på samma sätt som första stycket avsett att ta sikte även på vad som med förslagets terminologi benämns åtgärder och bör kompletteras i enlighet härmed.

Enligt de nu gällande föreskrifter i 20 § naturvårdslagen som motsvarar den föreslagna regleringen är den allmänna skyldigheten att göra anmälan för samråd osanktionerad, och en underlåtenhet att göra en sådan anmälan

är således inte förenad med några rättsverkningar. Däremot är det enligt 37 § naturvårdslagen straffbart att inte fullgöra sådan anmälningsskyldighet som föreskrivits av regeringen.

Remissförslaget innehåller i tredje stycket den nyheten att en verksamhet som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte samrådsmyndigheten föreskriver något annat. Detta avses gälla såväl den allmänna skyldigheten att göra anmälan enligt första stycket som den anmälningsskyldighet som följer av regeringens föreskrifter. Förbudet är straffsanktionerat i 29 kap. 8 § första stycket 17 och måste även, som Lagrådet återkommer till, träffas av straffbestämmelsen i 29 kap. 4 §. Regleringen innebär således att det blir straffbart att påbörja en verksamhet som borde ha anmälts, om en sådan anmälan inte har gjorts.

Enligt Lagrådets mening möter det betänkligheter att knyta rättsverkningar av nu angivet slag till underlåtenhet att göra anmälan enligt första stycket, som endast innehåller det rekvisitet att en verksamhet som inte omfattas av tillstånd enligt balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Detta rekvisit synes på samma sätt som de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. alltför allmänt hållet och obestämt för att kunna ligga till grund för sådana rättsverkningar. De exempel på samrådsfall som ges i motiven synes utan svårighet kunna preciseras i de föreskrifter som regeringen avses meddela. Därtill kommer att styckets generella avfattning inbegriper även fall då en verksamhet är tillståndspliktig enligt någon annan författning än miljöbalken - exempelvis plan- och bygglagen - och samråd eller anmälan skall ske i annan ordning. Förslaget gör ej heller undantag för fall då en verksamhet är synnerligen brådskande, såsom vid naturkatastrofer och liknande händelser, och arbetena måste sättas igång innan dispens från igångsättningsförbudet hinner utverkas.

Med hänvisning till det anförda förordar Lagrådet att tredje stycket 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. Därvid måste regleringen utformas på ett sådant sätt att ett åsidosättande av första styckets allmänt hållna regel inte faller under straffbestämmelsen i 29 kap. 4 §, vilken generellt riktar sig bl.a. mot fall då någon påbörjar en verksamhet utan att ha gjort föreskriven anmälan. Detta resultat uppnås, om "skall" i första stycket ändras till "bör". Som ett alternativ kan en undantagsbestämmelse införas i 29 kap. 4 §.

Tredje stycket bör med den angivna utgångspunkten få följande lydelse.

"En verksamhet eller en åtgärd som skall anmälas för samråd enligt föreskrifter som meddelats med stöd av andra stycket får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte den myndighet eller kommun med vilken samråd skall ske medger något annat."

7 §

Bestämmelserna i denna paragraf och i 8 och 9 §§ är hämtade från lagen om skötsel av jordbruksmark (skötsellagen). I den lagens inledande bestämmelser definieras begreppet jordbruksmark och ges undantag i fråga

om lagens tillämplighet på jordbruksmark i vissa fall. Motsvarighet till dessa bestämmelser saknas i remissförslaget. Något skäl till detta ges inte. Om avsikten är att samma definition av jordbruksmark och samma begränsningar i tillämpningen av 7-9 §§ skall gälla som enligt 1 och 2 §§ skötsellagen, bör det enligt Lagrådets mening för tydlighetens skull anges i en inledande paragraf under rubriken Miljöhänsyn i jordbruket.

11 §

Paragrafen, som motsvarar 24 a § tredje stycket naturvårdslagen, ger länsstyrelsen möjlighet att besluta nya eller ändrade villkor för vilthägn och att under vissa förutsättningar återkalla tillstånd till vilthägn.

De föreslagna bestämmelserna gäller frågor som från systematisk utgångspunkt inte hör hemma bland övrig reglering i kapitlet. Lämpligare bör vara att dessa frågor regleras i det kapitel, 24 kap., som fått rubriken Tillstånds giltighet, omprövning m.m. Paragrafens innehåll kan emellertid inte anses täckt av någon av de i 24 kap. upptagna bestämmelserna i föreslagen lydelse. En möjlighet bör kunna vara att paragrafen infogas närmast efter 24 kap. 11 § samt att en ny underrubrik – Oförutsedda olägenheter med vilthägn - införs omedelbart före paragrafen.

13 kap.

Allmänna synpunkter

Bestämmelserna i detta kapitel har i allt väsentligt hämtats från lagen om genetiskt modifierade organismer, den s.k. gentekniklagen. Lagen, som beslöts så sent som år 1994, är utformad som en grundläggande lagstiftning om gentekniken, dock att den inte omfattar genteknikens användning på människor. Bestämmande för lagens tillkomst och utformning var framför allt att Sverige genom EES-avtalet hade åtagit sig att med svensk rätt senast år 1995 införliva EG-direktiven om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer och om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. När regering och riksdag tog ställning till gentekniklagstiftningen förelåg - förutom förslag från Genteknikberedningen om olika ändringar i befintliga författningar - Miljöskyddskommitténs förslag om att en miljöbalk borde innehålla bestämmelser med bemyndiganden att föreskriva tillstånds- och anmälningsplikt för användning av genetiskt modifierade organismer samt därtill vissa övergripande bestämmelser, t.ex. om utredningsskyldighet. I stället för något av dessa alternativ valdes emellertid, med hänsyn bl.a. till de lagtekniska och systematiska fördelar som ansågs förenade med en sådan lösning, att införa en övergripande särskild lag i ämnet. Några överväganden redovisades därvid inte om möjligheten att i ett senare skede integrera bestämmelser från gentekniklagen i en miljöbalk. I det förslag till miljöbalk som presenterades i den sedermera återkallade prop. 1994/95:10 upptogs inte heller några bestämmelser från gentekniklagen, vilken således avsågs skola bestå vid sidan av den då tillämnade balken.

Lagrådsremissens förslag om att utan väsentliga förändringar i fråga om regleringens sakliga innehåll inarbeta gentekniklagens bestämmelser i miljöbalken bygger främst på bedömningen att gentekniklagens båda

huvudsyften - att skydda människors och djurs hälsa och miljön samt att säkerställa att etiska hänsyn tas i verksamhet som omfattas av lagen - väl ryms inom miljöbalkens mål sådana de kommer till uttryck i 1 kap. 1 §.

Lagrådet anser att hälso- och miljöskyddssyftet i och för sig kan tala för att gentekniklagens bestämmelser inarbetas i miljöbalken. Lagens andra syfte - att säkerställa att etiska hänsyn tas - kan sägas vara implikerat i en av de grundsatsen som enligt 1 kap. 1 § skall styra tillämpningen av miljöbalken, nämligen att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. Denna grundsats synes för övrigt hämtad från 4 § gentekniklagen. I lagrådsremissen (avsnitt 4.18.1) framhålls också att en prövning utifrån syftet att skydda människors hälsa och miljön omöjligen kan göras frikopplat från hänsynstagande till moraliska normer och miljöetik. Om emellertid dessa etiska aspekter, som avses vara förenade med hälso- och miljöskydd i alla sammanhang, lyfts fram genom särregler om etiska hänsyn i ett kapitel om genteknik, skulle det kunna få oönskade konsekvenser när det gäller tillämpningen av andra delar av miljöbalken. Att det enligt förslaget i gentekniksammanhang skall tas "särskilda" etiska hänsyn undanröjer knappast problemet, särskilt som - förstäeligt nog - någon bestämning inte görs i lagtext av vad dessa hänsyn innebär och motiven inte ger särdeles klara besked därom.

Tvekan inför att inordna gentekniklagen i en ny balk kan också hysas av ett annat skäl. Detta sammanhänger med att ett av EG-direktiven, nämligen det om avsiktlig utsättning, är grundat på artikel 100 a i Romfördraget och alltså inte ger EU:s medlemsländer utrymme att nationellt införa mer långtgående regler. Som även framhållits av en remissinstans saknar detta direktiv uttryckliga regler om etiska bedömningar. Av förarbetena till gentekniklagen (prop. 1993/94:198 s. 25 och 43) framgår att dessa förhållanden beaktades vid lagens tillkomst genom hänvisning till de särskilda anpassningar till direktiven som EES-avtalet innebar. Det framhölls således särskilt att anpassningen betydde att EFTA-länderna förbehöll sig rätt att vid tillståndsprövning på området beakta inte bara verksamhetens risker för människors hälsa och miljön utan också t.ex. rent etiska hänsyn. Sedan Sverige blivit medlem i EU saknar det genom EES-avtalet uppnådda förbehållet verkan för Sveriges del. Något motsvarande förbehåll lär inte ha gjorts vid anslutningen till EU.

Mot den angivna bakgrunden är inte lagrådsremissens ståndpunkt att tvekan inte behöver råda om förslaget förenlighet med direktivet helt övertygande. Det i remissen anförda argumentet att en prövning utifrån direktivets hälso- och miljöskyddssyfte också måste innefatta hänsyn till etiska aspekter är ju en sak; en annan är i vilken utsträckning rent etiska hänsyn kan tillåtas bli avgörande vid sådan prövning som skall göras enligt direktivet. Som påpekas i den i författningskommentaren till 13 § återgivna promemorian med redovisning av erfarenheter beträffande etisk bedömning går uppfattningarna om etiska hänsyn vitt isär internationellt.

Lagrådets uppfattning är att frågan om den föreslagna integreringen i miljöbalken är delvis mer komplex än vad som framgår av lagrådsremissens överväganden. Det skulle enligt Lagrådets mening 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 inte finnas vidare betänkligheter av här diskuterad orsak. I motsatt fall förstärks naturligtvis tveksamheterna mot att inordna gentekniklagens bestämmelser i miljöbalken.

I anslutning till det sagda vill Lagrådet peka på att de bestämmelser i kapitlet 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. 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.

Om de slutliga övervägandena utmynnar i att gentekniklagen skall ersättas med bestämmelserna i förevarande kapitel, förordar Lagrådet följande jämkningar i förslaget.

1, 10 och 13 §§

Med hänvisning till vad som under allmänna synpunkter anförts ifrågasätter Lagrådet om inte 1 § andra stycket samt 10 och 13 §§ borde utgå, vilket också medför en modifiering av rubriken före 10 §. Under alla förhållanden anser Lagrådet att bestämningen "särskilda" framför etiska hänsyn bör utgå i 1 § andra stycket och i 10 §. En sådan bestämning, som innebär en nyhet i förhållande till gällande lag, skulle kräva att innebörden specificerades närmare, något som torde möta betydande svårigheter.

15 kap.

10 och 11 §§

Enligt 10 § skall det för varje kommun finnas bl.a. en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hanteringen av avfall som gäller för kommunen. Renhållningsordningen skall enligt 11 § antas av kommunfullmäktige. Bestämmelserna har sin motsvarighet i 9 och 10 §§ renhållningslagen.

En renhållningsordning innehåller bindande föreskrifter som har karaktär av normer. Sådana föreskrifter kan, om regeringen erhåller erforderligt bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen, meddelas av kommun med stöd av delegation från regeringen enligt 11 § samma kapitel. Som numera har belysts i olika lagstiftningsärenden kan det hävdas att sådan normgivningsmakt - utom när det gäller avgifter - däremot inte kan genom lag delegeras direkt till kommunerna (jfr t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 1985/86:1 bilaga 10 s. 209 ff, KU 1985/86:8 y och prop. 1992/93:210 s. 141).

I det remitterade förslaget till 15 kap. 21 § har tagits in en föreskrift om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hantering av avfall och att regeringen får bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter inom kommunen. En liknande bestämmelse finns i 3 § andra stycket renhållningslagen, dock med den skillnaden att subdelegationen får ske till en myndighet eller till kommunerna. Nuvarande renhållningsordningar torde inte ha tillkommit genom sådan delegation utan med stöd av bestämmelserna i 9 och 10 §§

renhållningslagen. Även om detta inte kan anses ha medfört att renhållningsordningarna är ogiltiga, skulle det enligt Lagrådets mening vara en fördel att i ett modernt lagverk av miljöbalkens slag normgivningsmakten i fråga om föreskrifter rörande avfallshantering grundas på reglerna i 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen. Lagrådet föreslår att detta sker genom att bestämmelserna i förevarande kapitel 21 § placeras före kapitlets 9 § och utformas så att regeringens subdelegation, i likhet med vad som gäller enligt 3 § andra stycket renhållningslagen, skall ges till kommunerna och inte till enskilda kommuner.

Om detta godtas, bör 11 § utformas på förslagsvis följande sätt.

"Om renhållningsordningar med stöd av regeringens bemyndigande skall beslutas av kommunerna, skall de antas av kommunfullmäktige".

16 §

I andra stycket har intagits en föreskrift som saknar motsvarighet i gällande rätt och som innebär att en kommun i ett enskilt fall får tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen. En förutsättning är att avfallet kan tas om hand på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och att det finns särskilda skäl för ett sådant undantag. Enligt motiven har förslaget i denna del tillkommit med anledning av att det inte torde vara möjligt för kommunen att i de generella föreskrifter som skall utfärdas förutse alla tänkbara behov av undantag.

Fråga uppkommer hur denna reglering är avsedd att förhålla sig till 17 § som generellt reglerar fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjlighet att själva ta hand om sitt avfall och som även den representerar en nyhet i förhållande till gällande rätt. Det är härvidlag att märka att förslaget inte upptar någon motsvarighet till det förbud som för närvarande gäller enligt 7 § första stycket renhållningslagen, där det föreskrivs att avfall inte får grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt omhändertags av fastighetsinnehavaren när det skall förslas bort genom kommunens eller en producents försorg. I stället avses enligt 17 § i förslaget gälla att avfall inte får grävas ned, komposteras eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren, om det kan medföra risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt motiven är regeln avsedd att uppfattas så att det är tillåtet att ta hand om sitt avfall så länge olägenheter av angivet slag inte uppkommer. En tillåtelse av kommunen avses alltså inte innebära någon förutsättning för att fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv skall få ta hand om sitt avfall.

Även om det inte närmare utvecklas i remissen får det antas att regleringen i detta hänseende är avsedd att på samma sätt som exempelvis 9 kap. 6 § tredje stycket och 11 kap. 9 § andra stycket innebära att tillstånd kan utverkas även för tillståndsfri verksamhet. Med denna utgångspunkt är det emellertid inte förenligt att en tillåtelse av kommunen för någon att själv ta hand om sitt avfall - som under nyss angivna förutsättningar över huvud taget inte kräver någon tillåtelse - skall förutsätta att

särskilda skäl föreligger vid sidan av en prövning av om miljöintressena har tillgodosetts. På dessa skäl och då bestämmelsen i 16 § andra stycket redaktionellt sett snarare hör hemma under rubriken Hantering av avfall än under rubriken Kommunal renhållningsordning förordar Lagrådet att andra stycket utgår och att frågan om tillstånd för en fastighetsinnehavare eller nyttjanderättsinnehavare behandlas i 17 §.

17 §

Med de utgångspunkter som har angetts vid 16 § bör i förevarande paragraf - på samma sätt som har skett bl.a. i 9 kap. 6 § tredje stycket och 11 kap. 9 § andra stycket - anges att tillstånd kan utverkas även för tillståndsfri verksamhet. Lämpligen kan detta ske genom att paragrafen kompletteras med ett andra stycke av följande lydelse.

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

21 §

Med hänvisning till vad som anförts under 10 och 11 §§ föreslår Lagrådet att paragrafen placeras framför 9 § och ges följande lydelse.

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hanteringen av avfall. Regeringen får bemyndiga kommunerna att meddela sådana föreskrifter."

16 kap.

Allmänna synpunkter.

En väsentlig nyhet i lagrådsremissen är förslaget att inrätta miljödomstolar. Förslaget är grundat på uppfattningen att en samordning av miljörättsliga regleringar inom en miljöbalk inte bör begränsas till materiella bestämmelser utan inbegripa också reglerna om prövningssystemet, som - framhålls det - bör genomsyras av ett miljötänkande i enlighet med miljöbalkens mål. Bland de grundläggande anspråk som i övrigt bör ställas på prövningssystemet nämns i remissen behovet av att uppfylla Europakonventionens krav på domstolsprövning, att begränsa användningen av rättsprövningsinstitutet och att avlasta regeringen prövningen av överklaganden i mer traditionella förvaltningsärenden. Härtill kommer att anspråk ställs bl.a. på rättssäkerhet i förfarandet, på enkel instansordning samt på effektivitet och hänsyn till kostnadsaspekter.

Enligt lagrådsremissen svarar ett system med regionala miljödomstolar bäst mot kraven. Med hänsyn inte minst till att väsentliga delar av vattenlagen föreslås inarbetad i miljöbalken bedöms i remissen alternativet med sådana domstolar knutna till tingsrättsorganisationen som den lämpligaste. För överprövning av de regionala domstolarnas avgöranden föreslås en miljööverdomstol inrättad vid Svea hovrätt. Miljööverdomstolens avgöranden i mål som börjat i miljödomstol avses kunna överklagas till Högsta domstolen, varemot fullföljdsförbud skall gälla beträffande Miljööver-

domstolens avgöranden i mål där prövningen i första instans sker hos en förvaltningsmyndighet eller en kommunal nämnd.

Med utgångspunkt i den föreslagna organisatoriska uppbyggnaden förordas i remissen att de regionala miljödomstolarna skall avgöra främst mål om miljöfarlig verksamhet, mål om vattenverksamhet samt ersättningsmål såsom första prövningsinstans. Samma domstolar avses vidare fungera som överklagningsinstans i frågor som har avgjorts av länsstyrelse eller annan statlig förvaltningsmyndighet. För de olika funktionerna avses skilda processordningar bli tilläpade, i förstainstansmålen förfarandet enligt rättegångsbalken jämte särskilda processuella bestämmelser i miljöbalken och i överklagningsmålen förvaltningsprocessförfarandet, dock med fullföljdsförbud mot andra domstolsinstansens avgöranden. Brottmål om överträdelse av miljöbalkens straffbestämmelser skall inte prövas av miljödomstol utan av allmän domstol i vanlig sammansättning.

Lagrådet finner att det kan anföras principiella betänkligheter mot den föreslagna ordningen i flera hänseenden. Ett är att systemet leder till att domstol i vidgad omfattning åläggs att svara för tillståndsprövningar som har karaktär av förvaltningsuppgifter. Visserligen finns en sådan ordning sedan lång tid tillbaka enligt vattenlagstiftningen. Vid tillkomsten av nuvarande vattenlag diskuterades ingående frågan om att låta tillståndsfrågorna i första instans avgöras av förvaltningsmyndighet. När domstolsalternativet den gången behölls var det framför allt av hänsyn till fördelen med en samlad prövning av de tillstånds- och ersättningsfrågor som regelmässigt aktualiseras parallellt vid vattenföretag. Den nu föreslagna utbyggnaden av prövningarna vid domstol som första instans till att omfatta även tillståndsfrågor avseende miljöfarlig verksamhet synes av motiven att döma inte ha föregåtts av närmare analys och diskussion med beaktande av senare tids strävanden att renodla domstolarnas uppgifter. Lagrådet anser således att mönstret för tillståndsprövning enligt vattenlagstiftningen - som väsentligen härrör från 1918 års vattenlag - inte utan djupare överväganden än som framgår av remissen borde utnyttjas vid tillskapandet av ett modernt lagverk, framför allt inte inom ett vidare område än hittills.

Att miljödomstolarna föreslås bli tilldelade såväl förstainstansuppgifter som överprövningsuppgifter kan likaledes ge anledning till tvekan. För de skilda funktionerna skulle komma att gälla olika förfaranderegler enligt vad som i korthet redovisats i det föregående. Dessa förhållanden leder till bristande enhetlighet i prövningssystemet. Detta blir särskilt tydligt i mål och ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, vilka trots att de oftast torde gälla likartade sakfrågor skulle handläggas i påtagligt skiljaktig ordning beroende på om prövningen sker av miljödomstol som första instans eller som överprövningsinstans.

Om följderna av att förslaget i prop. 1996/97:131 om prövningstillstånd i hovrätt har dragits tillbaka blir att ett krav på prövningstillstånd vid överklagande till Miljööverdomstolen enbart kommer att gälla mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen, markeras skillnaderna i förfarandehänseende mellan förstainstansmålen och överklagningsmålen ytterligare. Det föreslagna fullföljdsförbudet mot vissa av Miljööverdomstolens avgöranden resulterar i att mål som gäller tillämpningen av en stor del av de

materiella bestämmelserna på miljöbalkens område inte kan komma under bedömning av en instans som har särskild inriktning på de prejudikatbildande uppgifterna. Ett sådant avsteg från vad som vanligtvis gäller på domstolsområdet synes Lagrådet kräva alldeles speciella skäl, eftersom det här inte kan hävdas att de ifrågavarande målen regelmässigt skulle vara av mindre vikt eller att de inte skulle kunna vara rättsligt komplicerade. Lagrådet återkommer till den frågan under 23 kap. 8 §.

Om särskilda miljödomstolar inrättas, är det naturligtvis angeläget att deras verksamhetsområde är godtagbart avgränsat. Enligt Lagrådets mening synes det vara svårt att tillgodose detta krav. Svårigheterna knyter an till att området för miljöbalkens tillämpning knappast går att bestämma med större säkerhet med ledning av den reglering som föreslagits i 1 kap. beträffande balkens förhållande till andra lagar. Åtskilliga lagar som kan sägas vara i större eller mindre utsträckning miljörelaterade kommer ju att gälla vid sidan av miljöbalken och tillämpningen av dessa författningar efter överklagande kommer även fortsättningsvis att bli en uppgift för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det kan därför inte åstadkommas någon tillfredsställande enhetlighet i överprövningen av förvaltningsmyndigheternas beslut på miljöområdet i dess helhet. Fastmera ter det sig inte osannolikt att miljödomstolar och förvaltningsdomstolar kan komma att träffa motstridiga avgöranden i frågor som regleras av miljöbalken. Tillämpningsområdet för balken kan uppfattas som svåravgränsat, eftersom det styrs framför allt av balkens vittsyftande och allmänt utformade målsättningsstadgande och åtminstone balkens grundläggande hänsynsregler uppenbarligen avses gripa in och tillämpas också på andra författningsområden där miljöaspekter berörs. Bara mera undantagsvis lär det tydligt kunna utläsas i vilka situationer balkens regler inte skall gälla på grund av att den sidoordnade lagstiftningen har sådant innehåll att den skall anses uttömmande reglera den aktuella miljöfrågan.

Det intryck Lagrådet fått av det föreslagna systemet med miljödomstolar är att det snarare leder till ökad i stället för minskad splittring för domstolsväsendets del. Utöver det som redan nämnts som talar i denna riktning kan framhållas att överträdelse av straffbestämmelserna i en miljöbalk inte skall behandlas av miljödomstol utan av de allmänna domstolarna i sedvanlig sammansättning och enligt förfarandet i brottmål i allmänhet. Det kan vidare tillfogas att laglighetsprövning av kommunala beslut - även om de berör viktiga miljöintressen - liksom hittills kommer att handläggas av de allmänna förvaltningsdomstolarna i den ordning 10 kap. kommunallagen föreskriver. Från miljödomstolarnas område blir givetvis också undantagna rättsprövningar av sådana beslut som regeringen fattar enligt en miljöbalk.

Med hänsyn till de invändningar av principiell art som kan göras mot förslaget om miljödomstolar och de praktiska tillämpningsproblem som kan förutses följa därav framstår det för Lagrådet som angeläget att understryka att en domstolsorganisatorisk reform av föreslagen räckvidd måste vara välgrundad med beaktande även av andra skäl än ett önskemål om samordning utifrån miljömessiga hänsyn. Lagrådet vill i detta sammanhang inte underlåta att peka på vad som sägs i lagrådsremissen (avsnitt 4.22.1 om inrättande av miljödomstolar) beträffande kravet att ett

miljötänkande bör genomsyra prövningssystemet enligt miljöbalken. Detta uttalande kan föranleda missförstånd om det appliceras på domstolsprövning av miljömål. Uppgiften i sådana mål bör nämligen förutsättas i princip överensstämma med vad som allmänt gäller för dömande verksamhet, nämligen att med bl.a. rättssäkerheten som ledstjärna så objektivt som möjligt tillämpa givna författningsbestämmelser, däribland sådana som fordrar avvägningar mellan olika motstående intressen.

Önskemålet om miljötänkande kan enligt Lagrådets åsikt inte föras fram som ett av de bärande skälen för att inrätta miljödomstolar. Om det nämnda uttalandet emellertid inte syfter till annat än att ge uttryck för att domstolar som avgör miljörättsliga mål bör ha tillgång till erforderlig sakkunskap i miljöfrågor, finns naturligtvis inte något att erinra. Detta för in på spørsmålet om sådana domstolar genomgående bör ha en sammansättning som inkluderar expertledamöter. Även detta är en fråga som har intresse från principiell synpunkt, bl.a. i betraktande av att det enligt lagrådsremissen bör vara en strävan att undvika att skapa nya specialdomstolar. Den sammansättning som föreslås för miljödomstolarnas del med en lagfaren ledamot, ett miljöråd och två andra ledamöter med sakkunskap inom miljöområdet kan lätt föra tanken till att det i grunden och trots den tillämnade kopplingen till vissa tingsrätter är fråga om ett slags specialdomstolar.

Enligt Lagrådets mening ter det sig närmast oundgängligt att miljödomstol vid handläggning och avgörande av de allra flesta av de mål som är tänkta att inledas där kan repliera på sakkunskap i framför allt miljöskydds- och vattenverksamhetsfrågor. Detsamma gäller sådana mål om miljöfarlig verksamhet som för närvarande överklagas till koncessionsnämnden. Däremot kan inte utan vidare antas att det genomgående eller med särskilt stor frekvens finns behov av sakkunnigbedömningar i övriga mål som avses överklagas från förvaltningsmyndighet till miljödomstol. Dessa sistnämnda måltyper motsvarar till största delen de mål med miljörättsliga inslag som med nuvarande ordning efter överklagande handläggs av de allmänna förvaltningsdomstolarna i vanlig sammansättning med nämndmedverkan i första domstolsinstans. Därvid åligger det förvaltningsdomstolarna att införskaffa den sakkunnigutredning som kan anses behövlig med beaktande av respektive måls beskaffenhet. Lagrådet kan inte se att det i lagstiftningsärendet har framkommit att nuvarande förhållanden ger anledning att principiellt förändra ordningen för hur sakkunnigaspekter skall föras in i mål av denna karaktär.

Sammanfattningsvis finner Lagrådet 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. Lagrådet finner det påkallat med förnyade samlade överväganden före slutligt ställningstagande till frågan om miljö-

domstolar. Om resultatet blir att sådana domstolar skall inrättas, bör delfrågan om att till dem föra över måltyper som enligt nuvarande ordning handhas av de allmänna förvaltningsdomstolarna ägnas särskild uppmärksamhet. På det underlag som för närvarande föreligger ser sig Lagrådet föranlåtet att avstyrka sistnämnda förändring.

Lagrådet vill i detta sammanhang ta upp en annan väsentlig olägenhet, som enligt Lagrådets bedömning har nära anknytning till det föreslagna prövningssystemet. Som framgår av yttrandets inledande synpunkter är Lagrådet inte övertygat om att ett överförande av vattenlagen till den nya miljölagstiftningen bör ske i enlighet med remissförslaget. Lagrådet kan visserligen, som tidigare anförts, instämma i att en förbättrad samordning av de miljörelaterade bestämmelserna i olika lagstiftningskomplex är eftersträvansvärd. Förslaget innebär emellertid att regleringen av vattenverksamhet kommer att delas upp mellan miljöbalken och en lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. De komplikationer och tillämpningsproblem, som Lagrådet antydde i de inledande synpunkterna, sammanhänger bl.a. med denna uppdelning och är särskilt markant i fråga om det föreslagna prövningssystemet. Uppdelningen har lett till ett flertal korsvisa hänvisningar mellan balken och den särskilda lagen, ofta i fråga om grundläggande förfaranderegler. Som exempel kan nämnas reglerna om hur mål anhängiggörs i miljödomstolen. I 21 kap. 1 § första stycket räknas upp vad som är ansökningsmål. Uppräkningen avslutas med en hänvisning till 7 kap. 1 § i den särskilda lagen. I den paragrafen hänvisas till 21 kap. 1 § miljöbalken och tilläggs vissa andra ansökningsmål. Bestämmelser om stämningssmål finns inte i miljöbalken på annat sätt än genom en hänvisning till 7 kap. i den särskilda lagen. I det kapitlets 2 § räknas upp vad som är stämningssmål, varvid beträffande flera måltyper hänvisas till bestämmelser i miljöbalken.

Ett annat exempel på den svåröverskådlighet som uppdelningen av vattenverksamhetsreglerna leder till är bestämmelserna om rättegångskostnader och liknande kostnader. I den särskilda lagen finns inga andra bestämmelser om kostnader än en hänvisning i 7 kap. 12 § andra stycket till 25 kap. 5 § (rätteligen 25 kap. 8 §) miljöbalken, som behandlar vissa speciella kostnader. I fråga om andra kostnader som uppkommer i stämningss- eller ansökningsmål som avses i den särskilda lagen gäller visserligen rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader, om annat inte sägs. Sådana särskilda regler finns i 25 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken beträffande de i den särskilda lagen reglerade instituten bygdeavgift och allmän fiskeavgift samt beträffande omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheter. Vid tillämpning av den särskilda lagen i dessa frågor är det således nödvändigt att gå till miljöbalken för att få veta vad som gäller beträffande kostnaderna.

Enligt lagrådsremissen kan en vattenrättslig reglering enligt förslaget av vissa upplevas som splittrad och svåröverskådlig. När regleringen efter en tid vunnit stadga, bör det emellertid enligt remissen inte vara några problem för myndigheter och enskilda att hitta de regler som blir aktuella att tillämpa i det enskilda fallet (avsnitt 4.16). Enligt Lagrådets mening är detta inte ett godtagbart skäl för att införa ett regelsystem som objektivt sett är minst sagt svåröverskådligt, särskilt för enskilda, och i viktiga

hänseenden kräver korsvisa läsningar mellan miljöbalken och den särskilda lagen. Lagrådet kan därför inte tillstyrka att regelsystemet med denna uppdelning mellan de två lagkomplexen läggs till grund för lagstiftning. Om vattenlagens regler skall ingå i en samordnad miljölagstiftning, anser Lagrådet att prövningssystemet bör ges en annan och mer lättöverskådlig utformning, en uppgift som dock inte kan anses ankomma på Lagrådet.

1 §

Enligt första styckets första mening prövar regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen mål och ärenden enligt balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. I andra meningen anges såsom ett undantag från denna bestämmelse att mål och ärenden enligt 29 kap. om straff och förverkande skall prövas av tingsrätt i den sammansättning som anges i 1 kap. 3 b § rättegångsbalken.

Bestämmelserna i 1 kap. 3 b § rättegångsbalken avser tingsrätts avgörande av brottmål vid huvudförhandling. Avsikten måste emellertid antas vara att även rättegångsbalkens regler om avgörande av brottmål utan huvudförhandling skall vara tillämpliga på brottmålen enligt miljöbalken, och självfallet skall också gälla att ett avgörande av tingsrätten i ett sådant mål enligt allmänna regler skall kunna överklagas till hovrätt. Andra meningen bör med hänsyn härtill lämpligen lyda.

"I fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. gäller dock vad som är föreskrivet om brottmål i allmänhet."

2 §

Med hänvisning till Lagrådets förslag vid 11 kap. 17 § att de regler som behövs om det vattenrättsliga institutet laglighetsprövning tas in bland övergångsbestämmelserna till miljöbalken i stället för i själva balken förordar Lagrådet att det som föreskrivs om lagligförklaring får utgå ur andra stycket. En regel om möjlighet att förena lagligförklaring med villkor bör i så fall ingå bland övergångsbestämmelserna.

10 §

I paragrafen föreskrivs att, om vattenverksamhet har bedrivits utan tillstånd, verksamhetsutövaren är bevisskyldig i fråga om de förhållanden som rådde innan verksamheten sattes i gång. Regeln har förebild i 4 kap. 6 § vattenlagen (1983:291), vilken paragraf i sin tur hämtats från bl.a. 2 kap. 26 § i 1918 års vattenlag. Regeln motiverades vid sin ursprungliga tillkomst med svårigheten att, sedan en vattenbyggnad uppförts, utreda om och i vilken mån de förut rådande förhållandena i vattnet genom byggnaden undergått några förändringar (NJA II 1919 s. 134). Sådana svårigheter föreligger naturligtvis även i dag, och regeln kan som anförs i remissens motiv utgöra ett incitament för verksamhetsutövaren att söka tillstånd.

Det kan likväl ifrågasättas om en föreskrift av detta slag lämpligen bör överföras till ett modernt lagverk, eftersom bevisproblem av det slag som regeln tar sikte på numera vanligen överlämnas åt rättstillämpningen att

bedöma utifrån de föreliggande omständigheterna, varvid en domstol även utan särskilt stadgande otvivelaktigt skulle fästa stor vikt vid att en vattenverksamhet inletts utan tillstånd. Därtill kommer att bevisregeln kommer att få tillämpning även i brottmål, något som överensstämmer med vad som i doktrinen antagits gälla i fråga om den motsvarande regeln i 4 kap. 6 § vattenlagen (se Strömberg, Vattenlagen, s. 72 f). Omkastad bevisbörda i brottmål är i svensk rätt synnerligen ovanligt; i brottsbalken finns inte något annat exempel på detta än förtal (5 kap. 1 § andra stycket), ett brott som har en speciell karaktär och enligt huvudregeln får åtalas endast av målsägande. I vad mån omkastad bevisbörda i brottmål är förenlig med Europakonventionen är inte höjt över varje diskussion (se Danelius, Mänskliga rättigheter, 1992 s. 172 och 175). Lagrådet ifrågasätter av nu angivna skäl om inte föreskriften bör kunna utgå.

12 §

Paragrafen anger vem som får överklaga domar och beslut som det inte råder fullföljdsförbud mot. Så som paragrafen är uppbyggd kan den ge intrycket att endast de som anges i punkterna 1-4 är berättigade att överklaga. Det bör dock observeras att de domar och beslut som avses har meddelats i mål eller ärenden enligt balken, vilket framgår av huvudrubriken under fjärde avdelningen och av 1 §. Det kan t.ex. röra sig om tingsrättsdomar i brottmål som föranletts av straffbestämmelserna i 29 kap., eller miljödomstolsdomar i tvistemål rörande ersättningar som avses i 20 kap. 2 § första stycket 4-6.

När en tingsrätt handlägger ett mål eller ärende enligt 29 kap. är givetvis rättegångsbalkens regler om överklagande tillämpliga. Bestämmelserna i förevarande paragraf kan t.ex. inte inskränka åklagares rätt att fullfölja talan till den tilltalades fördel. Vad gäller tvistemål skall enligt 20 kap. 3 § vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tillämpas även på miljödomstolar och Miljööverdomstolen, om inte annat följer av balken eller annan lag. Avsikten är enligt författningskommentaren att rättegångsbalkens tvistemålsregler - med visst undantag - skall komplettera miljöbalkens processuella bestämmelser. Genom formuleringen av den nu behandlade 12 § skulle möjligen tvekan kunna uppstå om den paragrafen hindrar t.ex. en intervenient att jämte parten fullfölja talan.

Det kan uppenbarligen inte vara meningen att 12 § skall begränsa den rätt att överklaga som föreligger enligt rättegångsbalken. Lagrådet föreslår likväl att det för tydlighetens skull till paragrafen fogas ett nytt stycke av följande lydelse.

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

13 §

Genom paragrafen införs som en nyhet en rätt för vissa miljöorganisationer att överklaga domar eller beslut såvitt avser tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken. Även en sådan begränsad talerätt som förslaget innebär ger upphov till vissa komplikationer i förfarandehänseende. Ett hithörande problem, som har berörts under remissbehandlingen

av miljöbalksutredningens betänkande, är hur överklagandetiden skall räknas för en miljöorganisation som vill föra talan. Någon bestämmelse som anger detta föreslås inte i lagrådsremissen. I författningskommentaren sägs dock att ett beslut eller en dom inte måste delges miljöorganisationerna och att ett avgörande som har vunnit laga kraft mot sakägarna alltid skall ha vunnit laga kraft också mot en organisation. Vad som åsyftas med kommentaren synes vara att ett i förhållande till sakägarna lagakraftvunnet avgörande i en tillstånds-, godkännande- eller dispensfråga av en instans hos vilken en miljöorganisation inte har fört talan inte skall kunna överprövas efter överklagande av organisationen, oavsett om organisationen har delgetts avgörandet eller ej.

Den ståndpunkt som författningskommentaren avser att ge uttryck för bör enligt Lagrådets mening vara den mest naturliga och praktiskt lämpliga. Den kan dock vara svår att härleda ur allmänna processrättsliga grundsatser. För att undvika oklarhet om den avsedda rättsverkan i förhållande till miljöorganisationerna av de ifrågavarande avgörandena anser Lagrådet att en bestämmelse i ämnet bör tas in i paragrafen. En sådan bestämmelse, som lämpligen bildar ett nytt tredje stycke, skulle förslagsvis kunna ges följande lydelse.

"Ett överklagande med stöd av 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."

17 kap.

1 §

I paragrafen uppräknas, huvudsakligen efter mönster av vattenlagen och naturresurslagen, vissa slag av verksamheter vars tillåtlighet skall prövas av regeringen. Som regleringen har avfattats uppställs det inte något hinder för verksamhetsutövaren att, i överensstämmelse med nuvarande tillämpning av naturresurslagen, utverka regeringens prövning innan proceduren för tillstånd har inletts. Av motiven får emellertid anses framgå att det inte är avsett att ansökan skall kunna göras omedelbart hos regeringen i de fall tillståndsplikt för verksamheten gäller enligt balken; verksamhetsutövaren skall i detta fall vara hänvisad till att ansöka om tillstånd hos behörig myndighet och det ankommer endast på denna att underställa regeringen frågan. Denna princip bör komma till uttryck i lagen. Lagrådet återkommer till frågan vid 18 kap.

3 §

Enligt första stycket 1 får regeringen i visst fall förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av en verksamhet som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Fråga uppkommer om ett sådant förbehåll - som enligt 6 § andra stycket avses medföra att ett kommunalt veto kommer att gälla för verksamheten - även kan avse en verksamhet som är tillståndsfri och som således, om förbehåll inte meddelats, skulle ha fått bedrivas fritt. Paragrafens ingress, i vilken "prövningen" anges i bestämd form, för närmast tanken till att det skall vara fråga om en prövning som under alla omständigheter skulle ha ägt rum enligt balken och som, om

regeringen inte hade förbehållit sig denna prövning, skulle ha ankommit på annat organ.

Mot denna tolkning talar emellertid att det i paragrafens andra stycke, med avseende på förbehåll enligt första stycket 2 men ej beträffande punkt 1 i samma stycke, föreskrivs att rätten till förbehåll endast avser verksamhet som är tillståndspliktig enligt balken. Det måste därför antas att förbehåll enligt punkt 1 i första stycket avses kunna meddelas även beträffande tillståndsfri verksamhet. Med denna utgångspunkt måste emellertid de föreslagna rekvisiten enligt punkt 1, som saknar varje anknytning till de intressen som miljöbalken syftar till att främja, anses vara alltför allmänt hållna.

Sannolikt är inte avsikten att regeringens möjlighet att besluta om förbehåll skall vara begränsad till fall då risker kan uppkomma för människors hälsa och miljön; en sådan begränsning saknas i 4 kap. 2 § naturresurslagen, som delvis utgjort förebild för den föreslagna bestämmelsen. Det får emellertid förutsättas att verksamheten måste ha betydelse från de synpunkter som anges i 1 kap. 1 § för att ett förbehåll skall bli aktuellt.

Förslagsvis skulle av nu angivna skäl första styckets ingress och punkt 1 kunna få följande lydelse.

"Regeringen får för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning 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".

I motiven har inte närmare utvecklats förhållandet mellan förevarande paragraf och 9 kap. 6 § andra stycket, som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att, även när tillståndsplikt inte föreligger, förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Om rekvisiten i sistnämnda lagrum är uppfyllda och verksamheten samtidigt anses vara av det slaget att regeringen bör pröva dess tillåtlighet, får det förutsättas att tillsynsmyndigheten samtidigt kan förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd och anmäla frågan för regeringen för eventuellt beslut om förbehåll.

Däremot synes det utan stöd i någon föreskrift mera tvivelaktigt om regeringen i ett beslut om förbehåll kan beträffande en tillståndsfri verksamhet föreskriva att det skall ankomma på miljödomstol att pröva en fråga om tillstånd som inte avser miljöfarlig verksamhet. En motsvarande ordning tillämpas visserligen för närvarande när det gäller koncessionsnämnden. I fråga om domstol gäller emellertid enligt 11 kap. 4 § regeringsformen att dess rättskipningsuppgifter skall vara bestämda i lag, och en domstol kan således inte tilläggas en sådan uppgift genom förvaltningsbeslut.

5 §

Enligt paragrafen i den föreslagna utformningen skall en miljödomstol, annan myndighet eller kommun, som inom sitt verksamhetsområde får

kännedom om en verksamhet som avses i 3 §, underrätta regeringen om verksamheten. En underrättelseskyldighet av detta slag är emellertid inte någon naturlig uppgift för en domstol och skulle leda till åtskilliga komplikationer, om domstolen skulle pröva frågan i den ordning som gäller för dess dömande verksamhet. Lagrådet förordar att skyldigheten begränsas till att gälla förvaltningsmyndigheter och kommuner. Motsvarande underrättelseskyldighet fullgörs för närvarande i vattenrättsliga sammanhang av Kammarkollegiet enligt 1 § vattenrättsförordningen (1983:788).

18 kap.

Kapitlet behandlar enligt sin rubrik regeringens prövning av överklagade ärenden. I 1 § andra stycket anges emellertid att mål och ärenden enligt 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § kan överlämnas till regeringens prövning. Sådana avgöranden som avses i dessa paragrafer behöver inte vara överklagade. Lagrådet förordar därför att rubriken får lyda.

"Regeringens prövning av överklagade avgöranden m.m."

För att i betraktande av vad Lagrådet anfört vid 17 kap. 1 § klargöra den avsedda proceduren när det gäller fall som avses i nämnda kapitel förordar Lagrådet vidare att det föreslagna andra stycket i 1 § får bilda en ny 2 § och att det kompletteras med följande mening.

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

19 kap.

3 §

Den föreslagna lagtexten är grundad på att varje länsstyrelse utgör en förvaltningsmyndighet som är tillståndsmyndighet i frågor om miljöfarlig verksamhet. I författningskommentaren hänvisas till förslag i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.23) om att länsstyrelsernas prövning av miljöfarlig verksamhet skall få fastare former genom att sådana ärenden avgörs av en självständig prövningsmyndighet som skall vara administrativt knuten till respektive länsstyrelse. Det framhålls i den allmänna motiveringen att miljöprövningsmyndigheten hos länsstyrelsen bör inrättas genom en regeringsförordning. Tanken synes således vara att en organisatorisk enhet som är administrativt inordnad i länsstyrelsen skall pröva tillståndsfrågor beträffande miljöfarlig verksamhet under full självständighet vid ärendehandläggningen. Det ter sig dock enligt Lagrådets mening inte rättsligt sett adekvat att beteckna en sådan inom länsstyrelsens ram inordnad prövningsenhet - som med utgångspunkt i 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 den fortsatta beredningen.

I paragrafen föreslås med anknytning till förslaget om de organisatoriska formerna för länsstyrelsernas prövning vissa särskilda regler om handläggningen av ärenden om miljöfarlig verksamhet. Behovet av regeln om

utredningsskyldighet i sådana ärenden hos en länsstyrelse eller en kommun kan emellertid enligt Lagrådets uppfattning sättas i fråga. Skälet härtill är att det allmänt anses gälla en official- eller undersökningsprincip inom förvaltningen. Den innebär bl.a. att förvaltningsmyndigheterna skall se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, ett krav som lär kunna inrymmas i bestämmelsen om allmän serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (jfr Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 4 uppl., s. 63).

Ett problem med att införa en uttrycklig regel om utredningsskyldigheten för en viss grupp av förvaltningsärenden, såsom ärenden om miljöfarlig verksamhet, är att den kan tänkas leda till oklarhet om utredningsskyldigheten i andra typer av förvaltningsärenden. Att förvaltningsprocesslagen upptar en regel om utredningsskyldigheten för förvaltningsdomstolarna ger inte heller stöd för att införa den föreslagna bestämmelsen, eftersom den lagens regel har sin förklaring i dessa domstolars särställning och att förvaltningslagen inte har tillämpning på dem i den dömande verksamheten. Lagrådet förordar att bestämmelsen utgår ur förslaget.

20 kap.

1 §

Enligt första stycket skall de tingsrätter som regeringen bestämmer vara regionala miljödomstolar. Dessa domstolar blir således, som anförts i motiven, inte att anse som specialdomstolar i egentlig mening. I motiven har emellertid inte berörts frågan om en miljödomstol skall anses vara särskild domstol i den mening som avses i rättegångsbalkens forumbestämmelser (10 kap. 17 § första stycket

1 och 19 §) eller om miljödomstolarna, på samma sätt som exempelvis sjörättsdomstolarna och Stockholms tingsrätt vid avgörande av patentmål, utgör allmänna domstolar i särskild sammansättning.

Motsvarande fråga när det gäller fastighetsdomstolarna var föremål för en omfattande rättsvetenskaplig diskussion och skilda uppfattningar i rättspraxis intill dess frågan avgjordes av Högsta domstolen i plenum (NJA 1979 s. 107), varvid fastighetsdomstol befanns vara att anse som särskild domstol. Det torde inte föreligga någon tvekan om att detsamma gäller för vattendomstolarna även sedan dessa upphört som organisatoriskt fristående enheter. De skäl som talar för att fastighetsdomstolar och vattendomstolar skall anses som särskilda domstolar gör sig uppenbarligen gällande även med avseende på miljödomstolarna. Dessa måste således bli att betrakta som särskilda domstolar, vilket bl.a. innebär att en talan som borde ha väckts vid miljödomstol men som väckts vid tingsrätt skall avvisas utan foruminvändning - i vart fall om inte tingsrätten tillika är miljödomstol - och att högre rätt har att självant beakta forumfrågan.

Miljööverdomstolen avses bli slutinstans i de mål som i första instans har prövats av kommun eller förvaltningsmyndighet och skall därvid tillämpa förvaltningsprocesslagen. Det måste likväl anses uppenbart att Miljööverdomstolen aldrig kan betraktas som förvaltningsdomstol. Fråga om resning i ett mål eller ärende som avgjorts av Miljööverdomstolen ankommer således alltid på Högsta domstolen.

2 §

Enligt första stycket punkt 5 skall miljödomstol pröva mål om ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna och vid vattenverksamhet enligt 31 kap. Lagrådet förordar att punkten avfattas så att miljödomstolen skall pröva mål om "ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om annat inte har särskilt föreskrivits". Avsikten med Lagrådets förslag är att det skall stå klart att det ankommer på miljödomstol att pröva en talan om ersättning som inte omfattas av bestämmelserna om rätt till ersättning i 31 kap. men som grundas omedelbart på 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Förslaget motiveras närmare under Allmänna synpunkter vid 31 kap.

3 §

Enligt första stycket skall vad som är föreskrivet om tvistemål vid allmän domstol tillämpas även på miljödomstolar och Miljööverdomstolen, om annat inte följer av balken eller annan lag. Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen skall dock enligt tredje stycket tillämpas vid miljödomstolarna i dit överklagade mål och ärenden samt vid överklagande av sådana mål och ärenden till Miljööverdomstolen, om annat inte följer av balken eller annan lag. Vissa speciella undantag från de angivna reglerna anges i andra stycket och i tredje stycket andra meningen.

Lagrådet har vid 16 kap. under rubriken Allmänna synpunkter berört de olägenheter som vållas av att miljödomstolarna enligt förslaget kommer att få handlägga likartade sakfrågor med tillämpning av olika processordningar beroende på om det är fråga om ett överklagat mål eller ett mål eller ärende som skall tas upp av miljödomstol som första instans. Dessutom bör anmärkas att rättegångsbalkens regler om tvistemål är utformade med sikte på en procedur i vilken en civilrättslig tvist mellan två parter skall prövas. Trots att åtskilliga särregler införs enligt remissen, kan vissa tillämpningsproblem förutses, om reglerna i enlighet med förslaget skall tillämpas vid exempelvis tillståndsprovning avseende miljöfarlig verksamhet, en provning som har övervägande förvaltningsrättslig karaktär.

Uppenbaligen är avsikten att även Högsta domstolen normalt skall tillämpa reglerna om tvistemål vid provningen av mål enligt miljöbalken. Detta bör uttryckligen anges i lagen, eftersom många av dessa mål inte naturligt låter sig inordna i de målkategorier som behandlas i rättegångsbalken. Första stycket bör därför få följande lydelse.

"Vad som är föreskrivet om tvistemål vid allmän domstol tillämpas även på miljödomstolar och Miljööverdomstolen samt vid Högsta domstolens provning av mål som avses i denna balk, om annat inte följer av balken eller annan lag."

Som Lagrådet har konstaterat vid 1 § i detta kapitel ankommer det alltid på Högsta domstolen att pröva frågor om resning i mål som har avgjorts av Miljööverdomstolen. I motiven har inte berörts frågan vilka regler som därvid skall tillämpas. Med det nyss föreslagna förtydligandet av förevarande paragrafs första stycke blir det klart att Högsta domstolen vid provning av en sådan resningsfråga har att tillämpa de för tvistemål gällande

reglerna i rättegångsbalken oberoende av om Miljööverdomstolen för sin del har tillämpat förvaltningsprocesslagen i målet. Detsamma gäller vid klagan över domvilla. Till följd av hänvisningen till tvistemålsreglerna i första stycket kommer även 58 kap. 4 § första stycket, 10 a § första stycket och 13 § samt 59 kap. 2 § första stycket och 5 § första stycket rättegångsbalken att bli tillämpliga på extraordinära rättsmedel, vilket innebär att det, om annat inte har föreskrivits, ankommer på Miljööverdomstolen att pröva frågor om resning och domvilla, om domen eller beslutet har meddelats av förvaltningsmyndighet eller miljödomstol, samt frågor om återställande av försutten tid för fullföljd av talan i miljödomstol eller Miljööverdomstolen. I samtliga dessa fall gäller vidare att rättegångsbalkens regler för tvistemål skall tillämpas oberoende av om målets handläggning, vid överklagande i ordinär ordning, skulle ha följt reglerna i förvaltningsprocesslagen.

8 §

Av skäl som Lagrådet anfört bl.a. vid 2 § bör hänvisningen i andra stycket till 31 kap. ersättas med en hänvisning till "denna balk".

11 §

I tredje styckets andra mening ges en föreskrift om Miljööverdomstolens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd för fall då förvaltningsprocesslagen är tillämplig. Som Lagrådet närmare utvecklar vid 23 kap. 1 § bör föreskrifter om prövningstillstånd över huvud taget inte gälla för Miljööverdomstolen i andra fall än när förvaltningsprocesslagen tillämpas. Meningen bör därför utgå.

21 kap.

1 §

I konsekvens med Lagrådets förslag vid 11 kap. 17 § att föreskrifter om institutet laglighetsprövning skall föras till övergångsbestämmelserna till miljöbalken bör punkt 5 i första stycket utgå och en motsvarande regel om att mål om laglighetsprövning skall behandlas som ansökningsmål tas in bland övergångsbestämmelserna.

2 §

I detta kapitel 1 § anges vilka mål som är ansökningsmål och som följaktligen skall anhängiggöras genom ansökan. Beträffande sådana mål finns också i miljöbalksförslaget bestämmelser om proceduren. Däremot innehåller förslaget inte bestämmelser om stämning. Utgångspunkten får emellertid anses vara att talan i mål som inte är ansökningsmål skall väckas genom ansökan om stämning, om annat inte har föreskrivits särskilt. I fråga om vissa sällsynt förekommande mål av detta slag, nämligen stämning som avser vattenverksamhet, finns föreskrifter i förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Övriga stämning - det gäller här främst miljöskademål och brottmål - är avsedda att handläggas enligt rättegångsbalkens vanliga regler.

För att den sålunda avsedda ordningen skall komma till tydligare uttryck förordar Lagrådet att förevarande paragraf erhåller följande lydelse.

"Talan i mål, som inte enligt 1 § är ansökningsmål, väcks genom ansökan om stämning, om annat inte är särskilt föreskrivet. Beträffande vissa stämningssmål finns föreskrifter i 7 kap. lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet."

3 §

Paragrafen, som behandlar frågan om förening av mål, har avfattats på ett sådant sätt att den ger intryck av att innehålla uttömmande bestämmelser om när kumulation får äga rum. Bestämmelser om förening av mål finns emellertid även i 14 kap. 1-7 §§ rättegångsbalken. Delvis går dessa längre än de nu föreslagna reglerna; enligt 14 kap. 6 § får sålunda mål mellan samma eller olika parter handläggas i samma rättegång, om det är till gagn för utredningen.

Praktiska skäl talar för att de nämnda bestämmelserna i rättegångsbalken bör bli tillämpliga även i mål enligt miljöbalken. Å andra sidan gäller för förening av mål enligt rättegångsbalken enligt 14 kap. 7 § att samma rättegångsform måste vara tillämplig för målen. I detta hänseende går de i remissen föreslagna reglerna längre, eftersom de erbjuder möjlighet att sammanlägga ett mål som miljödomstolen skall pröva som andra instans med ett som domstolen skall pröva i första instans. Någon anledning till erinran i sak mot förslaget i denna del finns inte.

Med hänsyn till det anförda förordar Lagrådet att första styckets första mening får följande lydelse.

"Även i annat fall än som avses i 14 kap. 1 - 7 §§ rättegångsbalken får mål eller ärenden enligt denna balk handläggas i en rättegång, om det är samma sökande och de avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra."

I remissens motiv har uttalats att något lagstöd inte behövs för gemensam handläggning av mål i annat fall än då gemensam dom eller gemensamt beslut skall meddelas och ansökan kan vara gemensam. Detta är enligt Lagrådets mening inte riktigt. Gemensam handläggning i egentlig mening av två eller flera mål - t.ex. i form av gemensam huvudförhandling - måste i vart fall när rättegångsbalken är tillämplig förutsätta stöd i lag.

I tredje stycket har föreslagits en bestämmelse som tar sikte på handläggningen av ärenden hos en länsstyrelse. Bestämmelsen kan emellertid inte anses systematiskt höra hemma i förevarande kapitel som gäller mål och ärenden i miljödomstol. Lagrådet föreslår att bestämmelsen får utgå och att en motsvarande bestämmelse i stället förs in i 19 kap. Den synes lämpligast få placeras in närmast efter 19 kap. 2 § och kan förslagsvis ges följande lydelse.

"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."

4 §

I paragrafen behandlas det fallet att någon vid miljödomstol väcker talan om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om skyldighet för den som utövar sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och fråga om tillstånd till verksamheten är under prövning eller kommer under prövning innan miljödomstolen har avgjort målet. Miljödomstolen måste då enligt förslaget förklara målet om förbud eller försiktighetsmått vilande intill dess att tillståndsfrågan har avgjorts. Samma regel gäller för närvarande enligt 36 § miljöskyddslagen för fastighetsdomstol, som har att ta upp enskilda anspråk av här aktuellt slag. Nuvarande regel skall emellertid ses mot den bakgrunden att fastighetsdomstolen aldrig har att pröva tillståndsfrågan, vars utgång kan bli avgörande för rätten att föra talan om det enskilda anspråket. Den i remissen föreslagna ordningen innebär att det kan vara samma instans - miljödomstolen - som skall pröva både tillståndsfrågan och det enskilda anspråket. Även med denna förutsättning torde miljödomstolen i den angivna situationen ofta böra förklara målet om det enskilda anspråket vilande, men en sådan ordning bör inte vara obligatorisk, eftersom ett alternativ beroende på omständigheterna kan vara att tillståndsfrågan och det enskilda anspråket med stöd av föregående paragraf handläggs i en rättegång. Så t.ex. kan det tänkas vara fråga om samma parter och om vidlyftig utredning som är gemensam för de båda målen. I förevarande paragraf bör därför endast meddelas ett förbud för miljödomstolen att pröva målet om det enskilda anspråket innan tillståndsfrågan har avgjorts.

Med hänvisning till det anförda förordar Lagrådet att orden "skall miljödomstolen förklara målet vilande till dess tillståndsfrågan har avgjorts" byts ut mot "får miljödomstolen inte avgöra målet förrän tillståndsfrågan har prövats".

7 §

I första och andra styckena anges vissa situationer där ett mål som har anhängiggjorts vid en miljödomstol skall överlämnas till regeringens avgörande.

Enligt första stycket skall miljödomstolen med eget yttrande till regeringen överlämna frågor rörande sådan verksamhet eller åtgärd som den finner böra tillåtlighetsprövas enligt reglerna i 2 kap. 9 § första stycket eller 10 §. Det gäller sådan verksamhet eller åtgärd som kan 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 balken; den s.k. stoppregeln som dock kan genombrytas, om det finns särskilda skäl. Det är frågan om sådana skäl föreligger som skall underställas regeringen för avgörande. Den prövning som regeringen skall göra innebär att olägenheten skall sättas i relation till verksamhetens allmänna samhällsnytta. I författningskommentaren till 2 kap. 9 § sägs att det skall kunna visas att verksamheten medför fördelar som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheten. De överväganden som skall göras, när fråga uppkommer att meddela undantag från stoppregeln, är väsentligen av politisk natur.

Principiella skäl talar mot att en domstol skall överlämna ett där anhängiggjort mål till en politisk myndighets avgörande. Det är emellertid inte förenligt med domstolarnas verksamhet att de i sina avgöranden skall ta ställning till politiska intressekonflikter. Eftersom tillämpningen av 2 kap. 9 § första stycket och 10 § inbegriper frågor av det slaget, finner Lagrådet det godtagbart att tillåtlighetsprövningen i nu aktuella fall skall ankomma på regeringen. Detsamma gäller tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. 1 eller 3 §.

I andra stycket första meningen föreskrivs skyldighet för en miljödomstol att till regeringen överlämna överklagade "ärenden" som är av särskild vikt eller om Naturvårdsverket begär det. Vidare föreskrivs i andra meningen obligatoriskt överlämnande av ärenden, när fråga är om överklagade beslut som rör försvarsfrågor. I det sistnämnda fallet måste frågorna antas vara av sådan art att de, liksom beträffande de i första stycket angivna fallen, bör avgöras av regeringen.

Vad angår bestämmelserna i andra styckets första mening ter sig förhållandet annorlunda. Att Koncessionsnämnden har en liknande överlämnandeskyldighet enligt 48 b § miljöskyddslagen är inte ett godtagbart skäl för att ålägga miljödomstolen att överlämna mål som är av särskild vikt, vilket för övrigt är ett alltför allmänt hållet kriterium, som kan vålla tillämpningsproblem hos domstolarna. Visserligen kan det även beträffande de nu avsedda målen föreligga en konflikt mellan miljöintressen och andra väsentliga allmänna intressen. Så som första meningen är utformad är det dock inte endast mål av det slaget som miljödomstolen skall överlämna till regeringen, om det är av särskild vikt eller Naturvårdsverket begär det. Ordalydelsen medför att exempelvis också ett mål om ersättning enligt 20 kap. 2 § första stycket 4-6 omfattas av överlämnandeskyldigheten. Om det gäller mycket höga belopp eller ett principiellt rättsligt intresse av särskild vikt, skulle domstolen vid en bokstavstolkning av lagtexten kunna anses skyldig att överlämna målet till regeringen. Detta kan dock inte vara avsikten med förslaget.

Även i ett annat hänseende finner Lagrådet att andra stycket första meningen kan ifrågasättas. Bestämmelsen gäller inte mål som skall handläggas av miljödomstolen i första instans. Någon skyldighet att överlämna ett mål till regeringen föreligger således inte, om målet är sådant som avses i 20 kap. 2 §. Miljödomstolen skall enligt det lagrummet som första instans pröva bl.a. mål som avses i 21 kap. 1 § första stycket. Där anges i punkt 1 mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § eller 7 § andra stycket som inte skall prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd enligt vad som föreskrivs i 9 kap. 8 §, dvs. ansökningar om tillstånd som enligt regeringens föreskrifter skall prövas av länsstyrelsen eller, om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan, av en kommunal nämnd.

Det torde kunna förutsättas att de mål rörande miljöfarlig verksamhet, i vilka miljödomstolen är första instans, allmänt sett är av större betydelse för människors hälsa och miljön än de mål som skall handläggas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd som första instans (jfr de s.k. A, B och C-listorna i bilagan till miljöskyddsförordningen 1989:364). Motivet för överlämnandeskyldigheten synes enligt författningskommentaren vara

att prövningen av frågan innebär ett politiskt ställningstagande, t.ex. att miljöskydds krav skall ställas mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter. Lagrådet har svårt att se att inte sådana bedömningar skulle kunna aktualiseras även i mål där miljödomstolen är första instans. Det är väl snarare i sådana mål som miljöintressena och andra allmänna intressen kan kollidera.

På grund av det anförda anser Lagrådet att andra stycket första meningen bör utformas så att skyldigheten för miljödomstolen att till regeringen överlämna ett mål skall avse såväl mål som överklagats till domstolen som mål där domstolen är första instans. Vidare bör det klart framgå att det endast är mål där miljöintresset står mot annat allmänt intresse som skall överlämnas.

I tredje stycket erinras om miljödomstolens skyldighet enligt 17 kap. 5 § att underrätta regeringen om verksamhet enligt 17 kap. 3 §. Lagrådet har under 17 kap. 5 § förordat att miljödomstolen inte skall ha en sådan skyldighet. Om detta godtas, bör tredje stycket utgå.

Lagrådet föreslår med hänsyn till det sagda att tredje stycket utgår och att andra stycket ges följande lydelse.

"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 målet till regeringens avgörande."

22 kap.

22 §

Miljödomstolens möjlighet att genom deldom avgöra frågan om en verksamhets tillåtlighet gäller givetvis inte i de fall då tillåtlighetsfrågan skall prövas av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §. För tydlighetens skull vore det enligt Lagrådets mening en fördel om detta framgick av lagtexten, t. ex. genom att till första stycket fogas orden "om frågan inte enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § skall prövas av regeringen."

23 kap.

1 §

Paragrafen har avfattats med den utgångspunkten att prövningstillstånd generellt skall krävas för att prövning i Miljööverdomstolen skall få ske av miljödomstols dom eller beslut. Regleringen bygger i detta hänseende på förslaget i prop. 1996/97:131, enligt vilket prövningstillstånd i hovrätten alltid skulle krävas vid överklagande av mål eller ärenden från tingsrätt. Efter det att förevarande lagrådsremiss beslutats har emellertid nämnda proposition återkallats av regeringen.

I enlighet med 49 kap. 12 § andra stycket 1 rättegångsbalken gäller alltså fortfarande att prövningstillstånd aldrig behövs vid överklagande till hovrätt av avgöranden i mål som skall handläggas av tingsrätt i särskild

sammansättning, en regel som också måste vara tillämplig på avgöranden av särskilda domstolar som fastighetsdomstol och vattendomstol. Frågan om en eventuell ändring i detta hänseende kan inte tas upp isolerad för miljödomstolarnas del, något som inte heller har varit avsikten med det remitterade förslaget. Det finns således inte för närvarande underlag för att uppställa krav på prövningstillstånd för sådana mål som prövas av miljödomstol som första instans och som enligt 20 kap. 3 § första stycket förslaget till miljöbalk skall handläggas enligt rättegångsbalken.

När det däremot gäller överklagande till Miljööverdomstolen av ett avgörande som en miljödomstol har meddelat i ett dit fullföljt mål är förvaltningsprocesslagen tillämplig. Det är väl förenligt med den princip som har kommit till uttryck i 34 a § förvaltningsprocesslagen och får även anses sakligt motiverat att uppställa krav på prövningstillstånd vid överklagande av ett sådant mål till Miljööverdomstolen.

Med hänvisning till det anförda föreslår Lagrådet att i förevarande paragraf första styckets andra och tredje meningar utgår och ersätts med följande mening.

"Vid överklagande till Miljööverdomstolen av en dom eller ett beslut av en miljödomstol i ett dit överklagat mål eller ärende krävs prövningstillstånd".

I andra stycket bör hänvisningen till 49 kap. 14 § rättegångsbalken utgå.

2 §

Under hänvisning till vad som har anförts vid 1 § förordar Lagrådet att hänvisningen i första stycket till 49 kap. 13 § rättegångsbalken tas bort och att andra stycket utgår. I tredje stycket andra meningen bör hänvisas endast till Miljööverdomstolens beslut.

8 §

Enligt förslaget är Miljööverdomstolen sista instans i mål och ärenden som i första instans har prövats av kommunal nämnd eller förvaltningsmyndighet. Det främsta skälet till detta är enligt författningskommentaren att instanskedjan annars skulle bli längre för dessa ärenden än för övriga mål och ärenden med miljöanknytning.

Bland de mål och ärenden som till följd av förslaget skall stanna i Miljööverdomstolen ingår sådana där för närvarande Regeringsrätten är sista instans, t.ex sådana som rör renhållnings- och hälsoskyddsområdet. Genom att lagstiftningen på dessa områden integreras med miljöbalken, där de allmänna förvaltningsdomstolarna inte ingår som prövningsmyndigheter, innebär förslaget att ingen av de domstolar som traditionellt är prejudikatinstanser kan få befattning med dessa och liknande måltyper. Prejudikatbildningen kommer i stället att ligga på Miljööverdomstolen. Såsom Lagrådet framhållit under allmänna synpunkter vid 16 kap. bör ett sådant avsteg från vad som vanligtvis gäller kunna motiveras av speciella skäl.

Det enligt författningskommentaren anförda skälet för den föreslagna ordningen är enligt Lagrådets mening inte övertygande. Att behålla en

renodlad prejudikatinstans, för vars prövning normalt krävs prövnings-tillstånd, kan som Lagrådet ser det knappast vara en så väsentlig nackdel i processuellt hänseende att det skulle överväga fördelarna med en sådan prejudikatinstans.

Spörsmålet om prejudikatbildningen ingår enligt Lagrådets uppfattning bland de frågor som förtjänar ytterligare och mer allsidiga överväganden, innan miljödomstolar inrättas med ett kompetensområde som omfattar även de målkategorier inom miljöbalksområdet som enligt nuvarande ordning handläggs vid de allmänna förvaltningsdomstolarna.

24 kap.

1 §

Paragrafens andra stycke upptar en regel som anger att det i kapitlet med tillstånd också avses bl.a. lagligförklaring enligt 11 kap. 17 §. Med hänvisning till vad Lagrådet anfört vid sistnämnda lagrum om institutet laglighetsprövning förordar Lagrådet att den reglering som behövs beträffande rättskraftsverkan av lagligförklaringar i stället tas in bland övergångsbestämmelserna till miljöbalken.

3 §

I paragrafens första stycke räknas under åtta olika punkter upp de fall då tillsynsmyndigheten får återkalla tillstånd, dispens eller godkännande samt meddela förbud mot fortsatt verksamhet. I punkterna 3 och 4 beskrivs fall som företer stora likheter. I båda dessa punkter synes det gälla situationer då det till följd av verksamheten har uppkommit olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller för miljön. Den enda skillnaden är att punkt 3 även förutsätter att olägenheten inte förutsågs när verksamheten tilläts, medan punkt 4 inrymmer det närmast självklara kravet att avhjälpande inte kan ske genom en villkorsändring för verksamheten.

Mot bakgrund av det sagda kan behovet av att i uppräknningen ta med de båda till synes likartade situationerna under särskilda punkter sättas i fråga och det skulle kunna ligga närmast till hands att låta punkt 4 utgå. Författningskommentaren tyder dock på att det med punkt 4 åsyftas enbart sådana situationer då den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § gör verksamheten otillåten. Den paragrafen förutsätter för detta enligt sitt första stycke dels att verksamheten kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse även om alla försiktighetsmått vidtas, dels ock att det inte finns särskilda skäl för att verksamheten likväl skall få bedrivas. Enligt samma paragrafs andra stycke krävs att verksamheten medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller för att miljön försämrats avsevärt. Från såväl första som andra stycket görs undantag för den händelse regeringen vid tillåtlig-hetsprövning medgett verksamheten.

Med beaktande av vad som sägs i författningskommentaren anser Lagrådet att punkt 4 behöver omformuleras för att svara mot den avsedda innebörden. Punkten skulle därvid kunna ges förslagsvis följande lydelse.

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

Med den av Lagrådet förordade lydelsen av punkt 4 bör punkt 3 kunna stå kvar oförändrad.

Prop. 1997/98:45
Bilaga 1

5 §

I första stycket föreskrivs enligt förslaget att tillståndsmyndigheten efter vad som är skäligt får ompröva tillstånd samt ändra, upphäva eller meddela nya villkor eller andra bestämmelser för en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet i vissa uppräknade fall. Av motiven framgår emellertid att avsikten inte är att myndigheten i dessa fall skall kunna återkalla ett tillstånd; myndighetens befogenhet att göra detta avses vara reglerad i 3 §. Föreskriften i förevarande paragraf om att tillståndsmyndigheten får ompröva tillstånd blir därför missvisande. Av motiven samt 29 § förslaget till promulgationslag synes kunna slutas att avsikten med formuleringen är att ge tillståndsmyndigheten befogenhet att ompröva sådana bestämmelser om produktionsmängd eller om verksamhetens omfattning i övrigt som utgör en del av själva tillståndet och alltså inte är att hänföra till villkor. Detta kommer till uttryck om ingressen till stycket erhåller följande lydelse.

"I fråga om en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten, efter vad som är skäligt, 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".

I 15 kap. 10 § andra stycket vattenlagen föreskrivs bl.a. att det vid omprövning inte får meddelas sådana villkor som medför att ändamålet med företaget inte kan tillgodoses eller att förutsättningarna för detta rubbas avsevärt. Någon sådan föreskrift gäller inte vid omprövning enligt 24 § miljöskyddslagen, men principen torde likväl iakttas i praxis. Någon häremot svarande föreskrift föreslås inte i remissen. Av motiven framgår emellertid att det inte är avsett att sådana villkorsändringar skall beslutas som innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Denna princip är så viktig att den bör framgå uttryckligen av lagtexten. Detta gäller så mycket mera som - enligt vad Lagrådet närmare utvecklar vid 31 kap. under rubriken Allmänna synpunkter - i efterhand meddelade villkorsändringar som avsevärt försvårar pågående markanvändning kan ge den som drabbas härav ett anspråk på ersättning enligt 2 kap. 18 § regeringsformen.

Lagrådet föreslår med anledning härav att det som ett sista stycke i paragrafen tas in en föreskrift av följande lydelse.

"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."

25 kap.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som i väsentliga delar svarar mot regleringen i 20 kap. 3 § vattenlagen avseende rättegångskostnader i vissa stämningssmål om ersättning för intrång eller om inlösen av fastighet. Bestämmelserna avses enligt författningskommentaren utgöra ett undantag från huvudprincipen att rättegångsbalkens rättegångskostnadsregler gäller i stämningssmål. Med undantaget åsyftas att utrymme skall finnas för en generösare tillämpning i fråga om rättegångskostnader för sakägare än som skulle följa av rättegångsbalken.

Enligt Lagrådets mening ger den i remissen föreslagna formuleringen av undantagsregeln inte direkt uttryck för vad som avses. Samma anmärkning synes kunna göras emot den förebild i 20 kap. 3 § vattenlagen som valts och som tillkom år 1987 på förslag av Bostadsutskottet (BoU 1986/87:4 s. 32 f) i syfte att åstadkomma enhetliga regler rörande rättegångskostnader i mål om inlösen och intrångsersättning enligt plan- och bygglagen, naturvårdslagen, vattenlagen och lagen om byggnadsminnen. Formuleringen kan sägas passa väl för fall då expropriationslagens kostnadsersättningsprinciper utgör huvudregel men till synes sämre när, som i stämningssmål enligt vattenlagen, rättegångsbalkens kostnadsreglering är grundläggande.

Som mönster för paragrafens undantagsbestämmelse bör enligt Lagrådets uppfattning snarare väljas den ursprungliga lydelsen av 20 kap. 3 § vattenlagen som, för det fall att en ersättnings- eller inlösentalan av aktuellt slag ogillades men käranden haft skälig anledning att få sin talan prövad av vattendomstolen, föreskrev att domstolen fick förordna att svaranden skulle ersätta käranden dennes rättegångskostnader eller att vardera parten skulle svara för sina kostnader vid vattendomstolen.

Med nu angivna utgångspunkter förordar Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse.

"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 denne haft skälig anledning att få sin talan prövad av miljödomstolen, kan miljödomstolen förordna att motparten skall ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt dennes rättegångskostnader eller att vardera parten skall svara för sina kostnader vid miljödomstolen."

8 §

I paragrafen, som motsvarar 20 kap. 6 § vattenlagen, behandlas ansvaret för vissa speciella domstolskostnader i ansökningsmål, nämligen utgifter för kungörelser, sakkunniga, aktförvarare och lokaler. Den föreslagna regleringen innehåller vissa avvikelser från nuvarande ordning som inte har motiverats i remissen. Förslaget innebär sålunda att sökanden skall svara för nu aktuella kostnader även i Miljööverdomstolen, även om det endast är motparten som har överklagat. Vidare har frågan om kostnadsansvaret i Högsta domstolen lämnats öppen. Gällande reglering, som innebär att det i högre rätt alltid är den som fullföljt talan som svarar för

de aktuella kostnaderna, synes i dessa avseende böra behållas. Avsikten får vidare antas vara att paragrafen i överensstämmelse med nuvarande ordning skall tillämpas även i sådana stämningssmål som avses i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Enligt den systematik som i övrigt har valts i förevarande kapitel (jfr 3 och 4 §§) bör detta framgå av paragrafen.

Lagrådet föreslår med hänvisning till det anförda att paragrafen får följande lydelse.

"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 styckena sägs om sökande eller kärande den som fullföljt talan.

På begäran av domstolen skall förskott på ersättningen betalas."

26 kap.

3 §

Tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken och av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av balken skall enligt lagrådsremissens avsnitt 4.28.2 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.

Av paragrafens första stycke framgår att fördelningen av tillsynsansvaret skall bestämmas av regeringen. Vad gäller kommunens tillsynsansvar uttalas i remissen (avsnitt 4.28.3) att alla kommuner bör ha ett ansvar för en tillsyn motsvarande den som de i dag har enligt hälsoskyddslagen, renhållningslagen, naturvårdslagen och skötsellagen samt beträffande de icke tillståndspliktiga anläggningarna enligt miljöskyddslagen. Vidare sägs i författningskommentaren att kommunerna alltid skall ha tillsyn över de i andra stycket angivna verksamheterna.

Så som andra stycket har utformats framgår det emellertid inte klart att kommunerna skall ha vad som i författningskommentaren benämns ett obligatoriskt tillsynsansvar i angivna hänseenden. Uttryckssättet "utöva den kommunala tillsynen" kan läsas så att det avser sådan tillsyn som regeringen med stöd av första stycket har lagt på kommunerna. För att undvika en sådan tolkning av bestämmelsen, som alltså inte synes vara avsedd, bör enligt Lagrådets mening andra stycket omformuleras så att där avsett tillsynsansvar anges som ett obligatorium.

Lagrådet föreslår på grund av det sagda att 3 § första och andra styckena, med vissa redaktionella ändringar i övrigt i första stycket, ges följande lydelse.

"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 inom kommunen tillsyn 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 avfallshantering enligt 15 kap."

15 §

I paragrafen föreslås regler som innebär att förelägganden och förbud som riktats mot någon som fastighetsägare eller i liknande egenskap gäller mot ny ägare till fastigheten, under förutsättning att det antecknats i inskrivningsregistret. Är föreläggandet förenat med löpande vite gäller även vitet mot den nye ägaren.

Förslaget har förebild i bl.a. 20 § hälsoskyddslagen och föranleder inte i sig någon erinran. Det bör emellertid uppmärksammas att den fråga som förslaget avser att reglera har kommit i ett delvis nytt läge till följd av de skärpta regler om efterbehandlingsansvar som föreslås i 10 kap. Dessa regler innebär bl.a. att efterbehandlingsansvaret subsidiärt gäller mot var och en som förvärvat en förorenad fastighet och som vid förvärvet känt till föroreningarna eller - såvitt avser annan fastighet än privatbostadsfastighet - då borde ha upptäckt dem. Det har överlämnats åt tillsynsmyndigheten att efter omständigheterna avgöra mot vem ett föreläggande skall riktas. Ett av syftena med denna reglering är att en fastighetsägare inte skall kunna undgå ansvaret för efterbehandling genom att överlåta fastigheten.

Mot denna bakgrund kan viss tvekan uppkomma om vilka rättsverkningar som avses inträda, om ett föreläggande att utföra efterbehandling har riktats mot någon i hans egenskap av fastighetsägare och detta - såsom enligt motiven regelmässigt bör ske - antecknas i inskrivningsregistret samt fastigheten därefter övergår till ny ägare. Regleringen torde emellertid innebära att ansvaret för att följa föreläggandet då övergår på den nye ägaren utan någon särskild prövning av huruvida denne känt till eller borde ha upptäckt föroreningarna och oberoende av om omständigheterna är sådana att det alltjämt bör ankomma på den tidigare ägaren att utföra efterbehandlingsåtgärderna. Vill tillsynsmyndigheten åstadkomma att den tidigare ägaren behåller sitt ansvar att följa föreläggandet måste myndigheten tydligen efter äganderättsövergången återkalla det ursprungliga föreläggandet mot denne och rikta ett nytt föreläggande mot honom. Med hänsyn till den tvekan som kan uppkomma om vem det är som har att följa föreläggandet är det dock angeläget att myndigheten i fall av detta slag ger detta till känna för de berörda på lämpligt sätt.

18 §

Första och andra styckena innebär att tillsynsmyndigheten, i stället för att begära verkställighet av ett föreläggande eller ett förbud, får besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad. Styckena motsvarar 41 a § miljöskyddslagen. En nyhet är emellertid att enligt tredje stycket även beslutet om rättelse får verkställas enligt utsökningsbalken. I sistnämnda del har förslaget inte närmare motiverats.

När möjligheten för tillsynsmyndigheten att förordna om rättelse på den felandes bekostnad infördes, var avsikten att myndigheten själv skulle kunna få föranstalta om rättelse utan att behöva gå omvägen via kronofogdemyndigheten och att tillsynsmyndigheten därigenom skulle få tillgång till ett snabbare och enklare förfarande än enligt tidigare gällande regler (NJA II 1987 s. 497). Förslaget förefaller ha samma utgångspunkt, eftersom i första stycket förordnande av här aktuellt slag anges som ett alternativ till begärande av verkställighet. Med denna konstruktion synes det inte förenligt att verkställighet enligt utsökningsbalken skall kunna ske även med avseende på ett sådant förordnande. Hyser tillsynsmyndigheten tvekan om den felandes vilja eller möjligheter att betala kostnaderna, kan den ju begära verkställighet enligt 17 § i stället för att besluta om rättelse på den felandes bekostnad. Lagrådet föreslår därför att tredje stycket utgår.

27 kap.

4 §

Första stycket ger kommunen befogenhet att ta ut avgifter för den renhållning som kommunerna är skyldiga att utföra. Som lagtexten har avfattats får en kommun ta ut avgift endast för insamling, transport, återvinning och bortskaffande som utförs av kommunen. I remissens motiv framhålls i enlighet härmed att avgift inte får tas ut av en fastighetsägare som har fått totalbefrielse från sophämtning men att avgift däremot får tas ut av den som i strid med gällande bestämmelser inte har utnyttjat renhållningstjänsterna. Detta överensstämmer med vad som har ansetts följa av gällande rätt.

Frågan har emellertid delvis kommit i ett nytt läge med hänsyn till att remissförslaget inte upptar någon motsvarighet till det förbud som för närvarande gäller enligt 7 § renhållningslagen, där det föreskrivs att avfall inte får grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt omhändertas av fastighetsinnehavaren, när det skall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg; 15 kap. 19 § innebär endast förbud för fastighetsinnehavare att ta befattning med transporten. I stället avses det av 15 kap. 17 § i förslaget följa att det är tillåtet för en fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att ta hand om sitt eget avfall så länge det inte kan medföra risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. En tillåtelse av kommunen avses alltså inte längre innebära någon förutsättning för att fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv skall få ta hand om sitt avfall, och om han gör detta utan att olägenheter av nyss angivet slag uppkommer, saknar kommunen grund för att ta ut någon avgift av honom.

I motiven har inte berörts konsekvenserna för avgiftssystemets tillämpning av den ordning som sålunda får antas vara avsedd, men för att den angivna ordningen skall kunna fungera i praktiken torde det vara nödvändigt att regelsystemet kompletteras bl.a. med bestämmelser om hur anmälan skall göras av den som avser att själv ta hand om sitt avfall. Föreskrifter av detta slag torde kunna meddelas i administrativ ordning med stöd av antingen förevarande bestämmelse eller 15 kap. 21 §. Frågan om omhändertagandet har skett utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön kan däremot ytterst bli en domstolsfråga, exempelvis i de inte ovanliga mål då kommunen för talan mot en fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare för att få en exekutionstitel på renhållningsavgiften men denne invänder att han själv har tagit hand om sitt avfall.

29 kap.

8 §

I straffbestämmelsen behandlas samlat överträdelser av ett stort antal olika föreskrifter, förbud, villkor, andra begränsningar eller dylikt som framgår direkt av miljöbalken eller - vanligast - meddelas med stöd av bemyndiganden i balken. Enligt första stycket 1 i paragrafen straffbeläggs den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter meddelade med stöd av 1 kap. 5 §. Bemyndigandet i sistnämnda lagrum avses ge regeringen möjlighet att, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från balken.

Eftersom bemyndigandet i 1 kap. 5 § inte har begränsats till att gälla avvikelser från vissa särskilt angivna lagbestämmelser utan i princip avser hela balken, har enligt Lagrådets mening den föreslagna regeln i punkt 1 getts alltför vidsträckt omfattning. Den innebär ju att varje föreskrift som regeringen meddelar med utnyttjande av bemyndigandet kommer att vara förenad med straffsanktion. Detta blir således fallet även då den lagregel från vilken avvikelser föreskrivs inte är straffbelagd.

Det som nu sagts visar enligt Lagrådets uppfattning att den föreslagna regeln inte kan godtas. Behovet av att förena den aktuella typen av regeringsföreskrifter för totalförsvaret med direkt straffsanktion synes därför behöva övervägas ytterligare. Att finna en alternativ lösning som innebär att endast sådana regeringsföreskrifter om avsteg blir omfattade av straffbudet som verkligen behöver vara det ter sig inte alldeles enkelt. En tänkbar möjlighet att uppnå en rimlig avgränsning skulle kunna vara att låta straffregeln inriktas på fall då överträdelse sker av sådana regeringsföreskrifter som innefattar avsteg från en straffsanktionerad lagbestämmelse. Med denna utgångspunkt skulle punkt 1 kunna utformas förslagsvis enligt följande.

"1. föreskrift för totalförsvaret meddelad med stöd av 1 kap. 5 §, om överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelser har föreskrivits är straffbelagd."

I första stycket 14 straffbeläggs brott mot förbud enligt 11 kap. 14 § om markavvattningsförbud. Sådant förbud får enligt nämnda lagrum meddelas av

regeringen under förutsättning att markavvattningen gäller områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras och markavvattningen annars skulle kräva tillstånd enligt 11 kap. Detta innebär, som Lagrådet ser det, att en överträdelse av här aktuellt förbud samtidigt måste innefatta ett brott mot den föreslagna straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § (otillåten miljöverksamhet), vilken avser envar som uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd utan att ha inhämtat tillstånd som föreskrivs i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Enligt Lagrådets mening är regeln i punkt 14 överflödig och den förslås därför utgå.

Straffbestämmelsen i första stycket 17 riktar sig mot den som bryter mot förbudet enligt 12 kap. 6 § att påbörja verksamhet tidigare än sex veckor efter det att i sistnämnda paragraf föreskriven anmälan har gjorts. Enligt Lagrådets förslag vid 12 kap. 6 § bör detta förbud få en mera begränsad räckvidd än som föreslagits i remissen. Oberoende av om detta förslag följs eller ej måste en överträdelse av förbudet vara att hänföra till otillåten miljöverksamhet enligt 4 § förevarande kapitel. Bestämmelsen i första stycket 17 bör därför utgå såsom obehövlig.

I första stycket 26-28 straffbeläggs brott mot skyldighet att lämna uppgifter enligt vissa angivna EG-förordningar på kemikalieområdet. Motsvarighet finns enligt gällande rätt i 20 § första stycket 4-6 lagen om kemiska produkter. I den lagen finns därutöver i 21 § en bestämmelse om bötesstraff för den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i ansökan eller annan handling som avges enligt de EG-rättsakter som avses i 20 § första stycket 4, 5 eller 6. Till punkterna 26-28 föreslås i remissen inte någon sådan kompletterande straffbestämmelse för fall av oriktig uppgift. Som framgår av författningss kommentaren avses dock inte någon ändring i sak i förhållande till gällande rätt.

Enligt Lagrådets mening bör en bestämmelse som är formulerad så, att den föreskriver straff för den som bryter mot skyldighet att lämna uppgifter i visst hänseende kunna anses inbegripa även lämnande av oriktig uppgift i samma hänseende. En annan sak är att en bestämmelse som är uppbyggd som t.ex. kapitlets 5 eller 6 § uttryckligen behöver omnämna lämnande av oriktig uppgift för att åtgärden skall vara straffbar.

9 §

Med beaktande av vad Lagrådet anfört i anslutning till 8 § första stycket 26-28 förordar Lagrådet att orden "eller lämnar en oriktig uppgift" i första stycket 9 utgår.

11 §

Enligt första stycket skall inte dömas till ansvar om brott enligt 3-10 §§ är att anse som ringa. De ringa fallen enligt dessa paragrafer är således undantagna från straffbarhet och därmed över huvud taget inte att bedöma som brott, en term som enligt 1 kap. 1 § brottsbalken definieras såsom en gärning, för vilken i nämnda balk eller annan lag eller författning straff är föreskrivet. Lagrådet förordar därför att orden "brott enligt" i stycket byts ut mot "gärning som avses i".

Enligt fjärde stycket får för sådana brott som kan föranleda att miljö-sanktionsavgift döms ut åtal väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. I remissens författningskommentar uttalas bl.a. att denna åtalsprövningsregel är avsedd att tillämpas så att åtal regelmässigt skall anses vara påkallat från allmän synpunkt, om brottets straffvärde är sådant att påföljden inte bör stanna vid böter.

Av de inskränkningar i allmän åklagares rätt och plikt att åtala som förekommer i brottsbalken är föreskriften att åtal får väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt den mest långtgående. Såvitt avser brottsbalksbrott förekommer den endast vid ärekränkingsbrott samt vid speciella fall av olovligt förfogande, åverkan och tagande av olovlig väg. Gemensamt för dessa brott är att de ansetts vara av det slaget att något allmänt intresse av lagföring normalt inte gör sig gällande. En åtalsprövningsregel som formulerats på nu aktuellt sätt anses ha den innebörden att åklagare endast i undantagsfall skall ha rätt och skyldighet att åtala men att man inte har velat utesluta att det kan förekomma fall som bör leda till allmänt åtal (se t.ex. Beckman m.fl., Kommentarer till brottsbalken I, femte upplagan, s. 628). En konsekvens av en sådan åtalsprövningsregel är också att någon utredningsskyldighet för polismyndighet endast under särskilda omständigheter anses gälla (NJA II 1962 s. 230).

Med hänsyn till att det vid miljöbrottslighet kan vara betydelsefulla allmänna intressen som står på spel är en åtalsprövningsregel av detta slag inte lämplig, och det framgår av motiven att en så långtgående inskränkning av åtalsplikten inte heller är avsedd. Lagrådet förordar att orden "av särskilda skäl" utgår.

I redaktionellt hänseende bör iakttas att ordet "brott" även här bör ersättas med "gärning", eftersom miljö-sanktionsavgift under de i 30 kap. 1 § angivna förutsättningarna utgår oberoende av om en överträdelse är att anse som brottslig eller ej. Det i den föreslagna lagtexten använda uttrycks sättet att en miljö-sanktionsavgift "döms ut" blir inte heller adekvat, eftersom det avses ankomma på tillsynsmyndighet och inte på domstol att i första instans besluta om miljö-sanktionsavgifter.

Med hänvisning till det anförda förordar Lagrådet att fjärde stycket erhåller följande lydelse.

"För sådana gärningar som kan föranleda miljö-sanktionsavgift får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt."

12 §

Enligt första stycket får en kemisk produkt eller bioteknisk organism eller en vara som innehåller en kemisk produkt eller en genetiskt modifierad organism eller annan egendom som har varit föremål för brott enligt 1-4, 6, 8, 9 eller 10 § förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott. Förverkande skall alltså kunna ske med avseende på all egendom som har varit föremål för brott enligt någon av de nämnda paragraferna. Enligt motiven (avsnitt 4.31.5) är regeln avsedd att tillämpas så att det endast är

undantagsvis som förverkande inte bör komma i fråga. Förverkande skall således vara det normala.

Av de lagar som avses bli integrerade i miljöbalken innehåller endast lagen om kemiska produkter, lagen om genetiskt modifierade organismer och lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter bestämmelser om förverkande. Förslaget innebär således en långtgående utvidgning i förhållande till gällande rätt. Förverkanderegeln får i den föreslagna avfattningen därtill ett synnerligen vitt tillämpningsområde, särskilt med hänsyn till den hänvisning som görs till brott som avses i 4 §, vilken generellt straffbelägger fall då någon med uppsåt eller oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha inhämtat tillstånd, godkännande eller medgivande eller gjort en anmälan som föreskrivs i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Regeln kommer därmed att täcka hela det område som för närvarande regleras genom miljöskyddslagen och vattenlagen. Detta förhållande kommenteras inte alls i motiven, som endast tar upp fall som avser kemiska produkter, biotekniska organismer samt djur och växter.

Uttrycket att egendom har varit "föremål för brott" används i specialstraffrätten i allmänhet som en sammanfattning av de i 36 kap. 2 § brottsbalken angivna fallen att egendom har frambragts genom brott eller att fråga är om egendom vars användande utgör brott eller med vilken eljest tagits befattning som utgör brott (jfr NJA II 1968 s. 728 ff och 838 ff). Frågan inställer sig med denna utgångspunkt hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas i fall då någon utan tillstånd påbörjat en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som är tillståndspliktig enligt balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. Med hänsyn till ordalagen i stycket ligger den tolkningen nära till hands att till verksamheten hörande anläggningar i sådant fall kan förklaras förverkade, eftersom deras användande utan tillstånd är straffbart. Detta kommer visserligen ofta att te sig uteslutet på den grunden att det skulle vara uppenbart oskäligt. Med hänsyn till motivens uttalande att det endast är undantagsvis som förverkande bör underlåtas - vilket i sig överensstämmer med lagtexten - kommer emellertid frågan att kunna ställas om inte förverkande i sådana situationer bör ske med avseende på en del av värdet, vilket normalt brukar ske när det framstår som obilligt att förklara egendomen i sig eller hela dess värde förverkat.

Det bör enligt Lagrådets mening inte komma i fråga att införa en så långtgående och svårtillämpad utvidgning i förhållande till gällande rätt utan något egentligt underlag och utan några motiv till ledning för rättstillämpningen. Detta gäller särskilt som sanktionssystemet i övrigt vid olaglig miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i flera avseenden förstärks genom balken.

Lagrådet avstyrker därför förslaget att sådan egendom som varit föremål för brott enligt balken generellt skall kunna förklaras förverkad. Någon erinran kan däremot inte anföras mot en bestämmelse som utformas på sådant sätt att man behåller de förverkandemöjligheter som för närvarande följer av lagen om kemiska produkter, lagen om genetiskt modifierade organismer och lagen om åtgärder beträffande djur och väx-

ter som tillhör skyddade arter. Detta förutsätter att den egendom som i så fall kan komma i fråga för förverkande preciseras i bestämmelsen.

Med hänvisning till det anförda föreslår Lagrådet att första stycket första meningen av förevarande paragraf erhåller följande lydelse.

"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 enligt 1-4, 6, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt."

På det underlag som föreligger kan Lagrådet inte bedöma om en möjlighet till förverkande bör införas även med avseende på annan särskild egendom som har varit föremål för brott enligt miljöbalken; anses detta vara fallet bör även sådan egendom specificeras i bestämmelsen.

30 kap.

2 §

Enligt första stycket föreskriver regeringen för olika överträdelser miljö-sanktionsavgiftens storlek. Därvid skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Som konstruktionen av systemet med miljö-sanktionsavgifter har utformats är avsikten att regeringen skall dels bestämma för vilka överträdelser miljö-sanktionsavgift över huvud taget skall utgå, dels bestämma avgiftens storlek för dessa fall. Av de allmänna motiven (avsnitt 4.32.2) får anses framgå att det förstnämnda beslutet skall grundas på rena lämplighetsöverväganden medan hänsynen till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser behöver tas först sedan det väl bestämts att avgift skall utgå. Denna tankegång skulle komma till klarare uttryck om stycket får följande lydelse.

"Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljö-sanktionsavgift skall utgå 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."

31 kap.

Allmänna synpunkter

Kapitlet behandlar i första hand frågor om ersättning vid ingripanden av det allmänna. Under rubriken Ersättning och inlösen på grund av vissa föreskrifter, förelägganden och förbud sägs i 4 § att 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. Ersättningsrätten är begränsad till vissa beslut i fråga om nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden samt beslut om föreläggande eller förbud enligt samrådsbestämmelserna i 12 kap. 6 §. Vidare finns bestämmelser om

ersättning vid vissa undersökningar i 10 § och vid föreläggande om stängselgenombrott i 11 §.

De nämnda ersättningsreglerna har för närvarande motsvarighet i naturvårdslagen och vattenlagen. Några sådana regler finns inte i de andra lagar som skall integreras i miljöbalken, t.ex. miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen, och föreslås inte heller för balkens vidkommande i dessa avseenden. Om pågående markanvändning avsevärt försvåras till följd av ingripande från det allmänna, som t.ex. motiveras av att en viss verksamhet är miljöfarlig, skall således ingen ersättning utgå.

Miljöbalkens ersättningsregler innebär att nuvarande regler och principer för ersättning, när en fastighetsägares rådighet över sin mark inskränks genom ingripande från det allmänna kommer att behållas. 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 förståelse för att en sådan begränsning av ersättningsrätten alltjämt anses viktig. Begränsningen står också i överensstämmelse med riksdagens uttalande om att ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden inte får begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösnersättningar (bet. 1990/91:JoU30, s.255). Däremot finner Lagrådet det oundvikligt att närmare granska en väsentlig fråga som gett upphov till en omfattande debatt, nämligen om begränsningen av ersättningsrätten är förenlig med 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen.

Enligt nämnda lagrum i regeringsformen skall ersättning tillförsäkras 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. Det råder inga delade meningar 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. Även om inskränkningen föranletts av att mark används på ett miljöfarligt sätt, är markägaren enligt ordalydelsen i bestämmelsen berättigad till ersättning. Den begränsning av ersättningsrätten som avses följa av miljöbalkens regler i 31 kap. står då i strid med 2 kap. 18 § regeringsformen.

En sådan tolkning av 2 kap. 18 § regeringsformen leder således 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. Detta har emellertid inte varit lagstiftarens mening. I prop. 1993/94:117, som innehöll förslaget till den nya lydelsen av 2 kap. 18 §, och i Konstitutionsutskottets betänkande (1993/94:KU24) betonades att det förhållandet att rätten till ersättning vid vissa rådighetsinskränkningar nu gavs grundlagsskydd inte innebar att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till gällande ersättningsregler. Lagtexten har i så fall fått en utformning som inte motsvarar lagstiftarens intentioner.

Tolkningen av en lagregel skall enligt vedertagen uppfattning i svensk rätt grundas på regelns ordalydelse. Är denna sådan att det inte kan råda någon tvekan om regelns innebörd, skall den tillämpas enligt ordalydel-

sen. Den omständigheten att det i regelns förarbeten kan ha gjorts uttalanden som tyder på att avsikten med regeln varit en annan än vad dess ordalydelse ger vid handen skall i så fall i princip inte påverka tillämpningen. Om en strikt tolkning skulle leda till icke önskvärda resultat, bör regeln ändras för att ge ett riktgare uttryck för lagstiftarens avsikter. I vissa undantagsfall anses emellertid en friare tolkning av en lagregels innebörd kunna förekomma, när det är uppenbart att en tolkning enligt ordalagen skulle medföra oacceptabla konsekvenser.

Vad nu sagts gäller vid tolkning av allmän lag. Om denna tolkningsmetod skall gälla även i fråga om en grundlagsregel har varit föremål för olika uppfattningar inom doktrinen. I åtskilliga sammanhang har 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.). Här kan också hänvisas till ett principuttalande av Lagrådet av innebörd att kravet på att man inte till den enskildes nackdel frångår en tillämpning i strikt överensstämmelse med lagtexten har 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 enligt Lagrådets mening övervägande skäl för särskild återhållsamhet med att fästa avseende vid motivuttalanden som är svårförenliga med grundlagsregelns ordalydelse.

Lagrådet är även med dessa utgångspunkter för sin del berett att ansluta sig till den i remissen uttalade uppfattningen att den rätt till ersättning för försvårande av pågående markanvändning som tillförsäkras enskilda genom 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen inte kan gälla fall då ingripandet sker därför att den pågående användningen av marken var olovlig eller olaglig när den påbörjades. Ett förbehåll av motsvarande slag måste inläsas i åtskilliga andra lagbestämmelser av civilrättslig eller offentlighetsrättslig 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. Sådana ingripanden av miljöskyddsskäl som förutsätter att en av lagstiftaren uppställd norm har åsidosatts synes alltså inte behöva grunda någon rätt till ersättning, även om de försvårar pågående markanvändning, såvitt den aktuella användningen av marken var olaglig redan när den påbörjades.

Svårare att bedöma är 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 synes inte kunna ge tillfredsställande vägledning i en sådan situation. I den mån regleringen bygger på viktiga miljö- eller hälsoskyddsintressen kan dock allmänna principer medföra att en eventuell ersättningsrätt blir mycket begränsad.

En annan situation som förtjänar uppmärksammas är att någon har fått ett tidsbegränsat tillstånd till viss verksamhet som innebär markanvändning men en ansökan om tillstånd för tid därefter avslås, t.ex. på grund av att regleringen har ändrats eller därför att det har visat sig att verksamhe-

ten är förenad med olägenheter av betydelse som inte ursprungligen förutsågs. Även med strikt tillämpning av grundlagsbestämmelsen finns det fog för att hävda att den omständigheten att en tillståndsansökan kan avslås inte skall anses innebära en inskränkning av pågående markanvändning. Om man från det allmännas sida återkallar ett redan meddelat tillstånd, ligger det däremot nära till hands att hänföra åtgärden till en inskränkning i grundlagsbestämmelsens mening, även om tillståndsmyndigheten genom 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. Vad som nu har sagts gäller också om villkoren för en verksamhet som innefattar användning av mark i efterhand ändras på sådant sätt att verksamheten försvåras.

Lagrådet finner att den föreliggande oförenligheten mellan ordalydelserna av 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen och motivuttalandena samt det inte helt klara rättsläget i fråga om grundlagstolkning inte är ägnade att främja en enhetlig rättstillämpning. Det ligger då som Lagrådet ser det närmast tillhands att ändra 2 kap. 18 § andra stycket 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. Lagrådet förordar en sådan lösning av problemet.

Lagrådet är medvetet om att den lösningen med hänsyn till den tidskrävande proceduren för en grundlagsändring kan komma att påverka tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande. Om det, av skäl som ligger utanför Lagrådets granskningsbehörighet, anses mer angeläget att inte fördröja ikraftträdandet än att undanröja diskrepansen mellan grundlagsregeln och ersättningsreglerna i 31 kap., skulle det möjligen kunna övervägas att införa rätt till ersättning även beträffande ingrepp som för närvarande är ersättningsfria enligt miljö- och hälsoskyddslagstiftningen. Detta skulle emellertid innebära en genomgripande ändring av tidigare gällande ordning som sakligt sett skulle vara svår att motivera, även om ersättningsgrunderna förenades med möjlighet att sätta ned ersättningen så att den i vissa fall inte skulle utgå. Det kan också ifrågasättas om en sådan allomfattande ersättningsrätt skulle vara förenlig med principen att förorenaren skall betala, den s.k PPP-principen, sådan den kommit till uttryck i bl.a. Romfördragets artikel 130 r.

Att i enlighet med remissen avstå från att införa ytterligare ersättningsregler i miljöbalken i förlitande på riktigheten av den gjorda ända-målstolkningen av den omdiskuterade grundlagsbestämmelsen ger emellertid enligt Lagrådets mening också anledning till betänkligheter. Bestämmandet av ersättningsrätten har ju därmed i principiellt viktiga frågor överlämnats till rättstillämpningen. Någon säker vägledning för hur tillämpningen bör utfalla kan inte ges genom tolkningsuttalanden av det slag som lagrådsremissen bygger på. Detta kan i sin tur medföra en för avsevärd tid bestående osäkerhet om rättsläget i ett för miljöarbetet vitalt avseende. Inte minst i övergångsskedet efter miljöbalkens ikraftträdande synes olägenheterna av en sådan osäkerhet kunna bli betydande.

Om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen inte ändras på angivet sätt, får man sålunda räkna med möjligheten att markägare och andra kan komma att väcka talan om ersättning av det allmänna under direkt åberopande av det lagrummet. Det kommer då att bli en uppgift för rätts-tillämpningen att avgöra hur sådana anspråk skall bedömas i olika situationer. Det är därvid att märka att miljöbalksförslaget även innefattar ett prövningssystem med miljödomstolar, som har karaktär av särskilda domstolar och vilkas kompetensområde, såvitt gäller här aktuella ersättningsfrågor enligt 20 kap. 2 § 5 föreslås avgränsat till att avse "ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna och vid vattenverksamhet enligt 31 kap." Med denna behörighetsregel står det enligt Lagrådets bedömning inte klart att en miljödomstol skulle anses behörig att pröva mål om ersättningsanspråk som grundar sig på regeln i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Inte heller kan det utan vidare antas att en allmän domstol finner sig behörig att ta upp ett sådant mål till sakprövning, om ett särskilt prövningssystem har inrättats för mål inom miljöområdet (jfr NJA 1994:657). Som redan anmärkts vid 20 kap. 2 § föreslår Lagrådet därför en justering av de för miljödomstol gällande behörighetsbestämmelserna som innebär att, om en talan av nu aktuellt slag väcks, den skall prövas av miljödomstol.

Enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen gäller ytterligare att ersättning varom här är fråga skall bestämmas enligt grunder som anges i lag. Några sådana grunder upptas av naturliga skäl inte i lagförslaget för andra fall än dem som med lagrådsremissens utgångspunkt skulle grunda rätt till ersättning. I överensstämmelse med vad som uttalats i grundlagsmotiven beträffande ett snarlikt fall (se prop. 1978/79:195 s. 59) torde i detta läge domstolen, om den finner ersättningsrätt föreligga, få tillämpa balkens ersättningsregler analogt. Här som eljest måste givetvis också en allmän skälighetsbedömning göras.

Lagrådet vill understryka att den lösning som nu berörts - att frågan överlämnas till rättstillämpningen - utgör en nödfallsutväg föranledd av den i förevarande fall ovanligt påtagliga bristen i överensstämmelse mellan grundlagsregelns motiv och dess ordalydelse. Anses miljöbalkens ikraftträdande inte böra anstå till dess grundlagsregeln har fått en lydelse som står i samklang med motiven, bör under alla förhållanden ett arbete med syfte att åstadkomma en sådan grundlagsändring inledas snarast.

16 §

Enligt den föreslagna första meningen gäller bl.a. att den som har fått tillstånd enligt 11 kap. att genom inlösen eller på annat sätt ta i anspråk annans egendom eller att vidta en åtgärd som skadar annans egendom skall betala ersättning för vad som avstås eller skadas, om annat inte är särskilt föreskrivet. Tillstånd till inlösen meddelas emellertid inte enligt 11 kap. utan enligt 17 § i förevarande kapitel och formuleringen bör därför jämkas.

I andra stycket anges att ersättning skall betalas endast för skador som kvarstår sedan skadeförebyggande åtgärder har utförts. Skyldighet att vidta sådana åtgärder kan enligt motiven åläggas tillståndshavaren med stöd av 2 kap. 3 §.

Att ersättning inte skall utgå i den mån en skada har kunnat förebyggas och således inte har uppstått är i och för sig självfallet. På samma sätt som 9 kap. 1 § tredje stycket vattenlagen bör föreskriften för att bli meningsfull ta sikte inte bara på förebyggande utan också på reparativa åtgärder. Skyldighet att vidta åtgärder av det senare slaget kan åläggas tillståndshavaren enligt 2 kap. 7 §.

Paragrafen bör med dessa utgångspunkter få följande lydelse.

"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 avhjälpande åtgärder har utförts av tillståndshavaren."

33 §

Med hänvisning till vad som har anförts vid 16 § föreslår Lagrådet att första styckets sista mening kompletteras så att det inbegriper överenskommelser inte bara om förebyggande utan också om reparativa åtgärder. Meningen bör då lyda.

"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."

32 kap.

11 §

Enligt första styckets andra mening skall en fastighet på ägarens begäran lösas in av den som är skyldig att avhjälpa skada eller olägenhet enligt 10 kap. och som vidtar åtgärd vilken medför att fastigheten blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen. Meningen tar alltså sikte på åtgärder av den som är efterbehandlingsansvarig. Fastighetsägaren kan emellertid även själv, antingen som verksamhetsutövare eller också subsidiärt i sin egenskap av fastighetsägare, vara efterbehandlingsansvarig enligt reglerna i 10 kap., och för sådana fall synes det inte vara rimligt att exempelvis en tidigare fastighetsägare som ålagts efterbehandling skall vara skyldig att lösa in fastigheten.

Lagrådet föreslår med hänvisning till det anförda att första stycket andra meningen ersätts av ett nytt stycke med följande lydelse.

"Första stycket tillämpas också, om någon som är ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap. vidtar 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 åvilar även ägaren."

Allmänna synpunkter

Lagrådet har i yttrandets inledande synpunkter ifrågasatt om regler som hämtats från vattenlagen och i dag har ringa aktualitet försvarar sin plats i ett nytt lagstiftningskomplex. Detta gäller framför allt de bestämmelser som avses ingå i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Om vattenlagens reglering anses böra ingå i en samordnad miljölagstiftning, bör en översyn göras av det nu ifrågavarande lagförslaget för att undvika att bestämmelser av angivet slag tas med. Med hänsyn till den tid som står till förfogande för Lagrådets granskningsarbete och till att Lagrådet saknar fullständig sakkunskap om hanteringen av vattenmål anser sig Lagrådet inte kunna göra en sådan översyn.

Lagrådet vill också hänvisa till de allmänna synpunkter som anförts under miljöbalkförslagets 16 kap. vad gäller den svåröverskådlighet som blir resultatet, om reglerna om vattenverksamhet delas upp mellan miljöbalken och en särskild lag på det sätt som remissförslaget innebär.

2 kap.

6 §

Med hänvisning till vad som har anförts vid 31 kap. 16 § förslaget till miljöbalk föreslår Lagrådet att tredje styckets sista mening kompletteras så att den inbegriper inte bara förebyggande utan också reparativa åtgärder.

7 kap.

11 §

I första stycket första meningen anges när miljödomstolen får avgöra ett mål utan huvudförhandling. Bestämmelsen motsvarar 42 kap. 18 § första stycket 5 rättegångsbalken. Eftersom vad som är föreskrivet om tvistemål i allmänhet enligt 20 kap. 3 § första stycket miljöbalken skall tillämpas även på miljödomstol, om inte annat följer av balken eller annan lag, är bestämmelsen obehövlig.

Enligt första stycket andra meningen skall miljödomstolen vid handläggning utan huvudförhandling ha en fullsuttens sammansättning, om målet är sådant som avses i 42 kap. 18 § första stycket 5 rättegångsbalken. Då detta, i motsats till vad som gäller enligt 1 kap. 3 c § rättegångsbalken, är ett obligatorium, bör däremot den bestämmelsen kvarstå.

Bestämmelsen i andra stycket har sin motsvarighet i 42 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken och behövs därför inte.

Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke första meningen och andra stycket utgår.

12 §

I andra stycket har gjorts en hänvisning till kostnadsregeln i 25 kap. 5 § miljöbalken som rätteligen torde avse 25 kap. 8 § samma balk. Under hänvisning till vad Lagrådet anført vid sistnämnda lagrum föreslås att stycket utgår.

13 §

I första stycket regleras handläggningen av mål i vilka ansökan görs enligt 21 kap. 1 § första stycket 5 miljöbalken om laglighetsprövning. Lagrådet förordar, mot bakgrund av sitt förslag vid 21 kap. 1 § miljöbalken om att innehållet i punkt 5 i den paragrafens första stycke skall föras över till övergångsregleringen till miljöbalken, att en bestämmelse motsvarande hänvisningen till nämnda punkt 5 tas in bland övergångsbestämmelserna till förevarande lag.

Förslaget till lag om kungörelse, skriftväxling och delgivning i mål och ärenden enligt miljöbalken

Skälet till att de föreslagna bestämmelserna anses böra tas in i en särskild lag framgår inte av lagrådsremissens allmänna motivering. Några författningskommentarer finns inte heller. Lagförslaget är således inte i det skick som kan krävas för en lagrådsgranskning. Även om det under föredragningen har upplysts att syftet med förslaget är att i miljöbalken undvika alltför detaljerade bestämmelser om kungörelseförfarandet och liknande - en synpunkt som Lagrådet i och för sig har förståelse för - har Lagrådet i avsaknad av motiv och författningskommentarer i remissen inte ansett sig bör avge något yttrande över förslaget. Allmänt sett bör dock påpekas att det framstår som oklart i vilken utsträckning bestämmelserna är avsedda att vara generellt tillämpliga eller begränsade till att gälla ansökningsmål.

Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

12 §

I paragrafen ges bestämmelser om rätt för en kommun att besluta om förelägganden. I 26 kap. förslaget till miljöbalk, som behandlar tillsynsfrågor, ges bestämmelser om rätten att besluta om förelägganden och förbud. Att förbudsbeslut inte nämns särskilt i förevarande paragraf torde bero på att ett förbud normalt meddelas genom ett föreläggande, t.ex. att upphöra med en verksamhet. Det är önskvärt att samma uttryckssätt används i miljöbalken och i denna paragraf. Enligt Lagrådets mening är uttrycket "föreläggande och förbud" att föredra även i denna paragraf.

Förslaget till lag om införande av miljöbalken

8 §

Med bestämmelsen avses att lösa övergångsfrågor som uppkommer i anledning av de i miljöbalken föreslagna reglerna om skyldighet att avhjälpa skada eller olägenhet i miljön (2 kap. 7 §) och om ansvar för efterbehandling av förorenade områden, byggnader och anläggningar (10 kap. 2 § första stycket). Övergångsbestämmelsen föreslås bli inriktad på fall då

verksamhetsutövare under tid före miljöbalkens ikraftträdande men efter utgången av juni 1969 har bedrivit miljöfarlig verksamhet och verkningarna därav alltså pågår när balken träder i kraft. Bakgrunden till detta är enligt lagrådsremissen att det i fråga om sådan verksamhet finns en motsvarighet i gällande rätt i 5 § miljöskyddslagen, som ställer krav på de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. I vissa speciella avseenden, där det i miljöbalken föreslås helt nya och för enskilda betungande förpliktelser om efterbehandling av förorenade områden, anses däremot den nya regleringen kunna tillämpas först beträffande åtgärder som vidtagits efter miljöbalkens ikraftträdande.

I lagrådsremissen (avsnitt 8.2) ges en beskrivning av rättsutvecklingen i fråga om skyldighet att avhjälpa skador och olägenheter. Därvid redovisas bl.a. bakgrunden till bestämmelserna i 5 § miljöskyddslagen och viss koncessionsnämnds- och regeringspraxis vid bestämmelsernas tillämpning samt - utförligt - Regeringsrättens den 31 maj 1996 meddelade dom i det s.k. Klippanmålet, som gällde åläggande enligt miljöskyddslagen att genomföra saneringsåtgärder i förorenat vattendrag (RÅ 1996 ref. 57). Enligt remissen kan rättsläget vid tiden för senaste ändring av 5 § miljöskyddslagen, som beslöts år 1988 och trädde i kraft den 1 juli 1989, sammanfattas så att det ansågs kunna krävas av en tidigare utövare av miljöfarlig verksamhet att avhjälpa olägenheter av verksamheten även sedan driften av verksamheten upphört och att detta i princip hade ansetts gälla från miljöskyddslagens tillkomst. I remissen framhålls emellertid att 1996 års regeringsrättsavgörande lett till att bilden av rättsläget har komplicerats.

Mot denna bakgrund görs i lagrådsremissen bedömningen att det synsätt som präglar miljöbalkens regler om ansvar för efterbehandling av förorenade områden snabbt bör få genomslag och att dessa regler därför med stöd av en övergångsbestämmelse bör tillämpas även på äldre miljöfarliga verksamheter och sådana verksamheter där driften är nedlagd.

I frågan om hinder möter mot en övergångsreglering av föreslagen innebörd kan Lagrådet instämma i att regeringsformens förbud mot retroaktiv lagstiftning, som gäller brottspåföljd och annan rättsverkan av brott samt uttagande av skatt eller statlig avgift, inte träffar frågor inom de ämnesområden som övergångsregleringen skall avse. Lagrådsremissens motivresonemang går emellertid närmast ut på att övergångsregleringen inte kan sägas inkräkta på skyddet för verksamhetsutövares berättigade förväntningar om förutsättningarna för verksamhetens bedrivande och inte heller kan anses innefatta retroaktivitet i vedertagen bemärkelse. I dessa avseenden finner Lagrådet det svårt att följa argumentationen och slutsatserna.

Sedan Regeringsrätten genom avgörande i plenum har slagit fast att vid tillämpning av 5 § miljöskyddslagen i dess lydelse före den 1 juli 1989 skyldighet inte kvarstår att avhjälpa olägenhet i fall då den miljöfarliga verksamheten upphört, bör detta förhållande enligt Lagrådets mening bilda utgångspunkt för överväganden om innehållet i den avsedda övergångsregleringen. Att rättsläget under längre tid före regeringsrättsdomen i olika sammanhang har uppfattats vara ett annat än vad Regeringsrätten

kom fram till utgör inte tillräckligt skäl för att i stället hänföra sig till den tidigare uppfattningen. Av den av Regeringsrätten gjorda uttolkningen av miljöskyddslagen i lydelsen före juli 1989 följer att 1988 års lagändringar, som f.ö. motiverades just av att oklarhet i rättspraxis ansetts råda om möjligheterna att kräva återställningsåtgärder av en verksamhetsutövare som upphört med sin verksamhet, inte - som uttalades i prop. 1987/88:85 - är att se enbart som ett förtydligande av vad som gällde dessförinnan. Regeringsrättens ställningstagande innebär vidare att det inte föreligger förutsättningar att tillämpa den regel om skyldighet att avhjälpa olägenheter som tillfogades 5 § miljöskyddslagen med ikraftträdande den 1 juli 1989, i fall där verksamheten upphört genom överlåtelse innan lagändringen trädde i kraft.

Lagrådet anser att det med hänsyn till vad som lagts fast genom Regeringsrättens dom inte kan bortses från att den nu förevarande övergångsbestämmelsen i vad den omspannar tiden juli 1969 - juni 1989 har en tydlig retroaktiv karaktär. Det är dessutom fråga om en bestämmelse vars tillämpning ger upphov till betungande förpliktelser för enskilda. I det retroaktiva inslaget ligger bl.a. att rimliga anspråk knappast uppfylls på förutsebarhet vad gäller konsekvenserna för dem som tidigare utövat miljöfarlig verksamhet men upphört med verksamheten före ikraftträdandet av 1988 års lagstiftning.

På grund av det anförda bör enligt Lagrådets åsikt en alternativ lösning väljas som inte är förenad med påtagliga nackdelar från retroaktivitetssynpunkt. Den möjlighet som då bör ligga närmast till hands är att begränsa övergångsbestämmelsen till att omspanna endast tid fr.o.m. juli 1989. Lagrådet förordar att så sker. Lagtekniskt fordrar detta endast att årtalet 1969 ersätts av 1989.

I författningskommentaren framhålls att den föreslagna lagtextens uttrycksätt - att en verksamhetsutövare har bedrivit miljöfarlig verksamhet - knyter an till att det har varit fråga om faktisk drift av verksamhet. Detta krav på anknytning till den faktiska driften anges ha samband med att övergångsbestämmelsen syftar till en avgränsning mot tiden före miljöskyddslagens ikraftträdande den 1 juli 1969, då någon motsvarighet till begreppet miljöfarlig verksamhet inte fanns i lagstiftningen. Fortsättningsvis redovisas i författningskommentaren att det enligt den föreslagna 9 kap. 1 § miljöbalken, liksom enligt miljöskyddslagen, blir verkningarna av verksamheten som är avgörande för om miljöfarlig verksamhet pågår eller ej, medan det saknar betydelse vid vilken tidpunkt den faktiska driften har upphört.

Vad som förespråkas i lagrådsremissen synes innebära att begreppet miljöfarlig verksamhet i samband med övergångsregleringen skall ges en i visst avseende snävare betydelse än vad som annars skall vara fallet. Enligt Lagrådets bedömning ger inte föreslagen lagtext tillräcklig grund för en sådan åtskillnad. Lagrådet anser vidare att författningskommentarens ståndpunkt - att det enligt gällande miljöskyddslag liksom enligt miljöbalken är verkningarna av en miljöfarlig verksamhet och inte upphörandet av verksamhetens drift som genomgående skall tillmätas relevans vid avgörande av om verksamheten alltjämt pågår - är alltför generell formulerad. Uttalandet i detta avseende kan knappast anses vinna stöd i

själva definitionen i lagstiftningen av miljöfarlig verksamhet. Att begreppet miljöfarlig verksamhet på sätt som framhålls i lagrådsremissen kan omfatta även markanvändning där det inte förekommer någon mänsklig aktivitet - t.ex. vid en nedlagd soptipp där ytterligare föroreningar riskeras genom läckage - kan enligt Lagrådets mening inte tas till intäkt för någon allmängiltig slutsats avseende andra tänkbara situationer av föroreningar härrörande från upphörd verksamhet. Utgången i Klippanmålet ger inte heller belägg för att författningskommentarens generella ståndpunkt motsvarar nuvarande rättsläge. I anslutning härtill kan framhållas att det inte kommer att finnas behov av att tolkningsvis ge det till miljöbalken överförda begreppet den angivna generella innebörden för fall när verksamheten upphört, eftersom balken föreslås uttryckligen lägga ansvar för avhjälpande av olägenheter och för efterbehandling även på den som tidigare har bedrivit verksamhet.

Under alla förhållanden är det angeläget att undvika att visst uttryck som används på ett ställe i miljöbalkskomplexet anses ha en speciell innebörd som avviker från vad motsvarande uttryck betyder på andra ställen i samma komplex. Det bör också, med utgångspunkt i att gällande reglering av miljöfarlig verksamhet föreslås bli överförd i grunden oförändrad, vara följdriktigt att bedrivande av miljöfarlig verksamhet ges ett enhetligt innehåll i miljöbalken och promulgationslagen. De avgränsningsbehov som i remissen anförs som skäl för att lägga in en särskild betydelse i de valda ordalagen i övergångsbestämmelsen torde för övrigt inte kvarstå, om Lagrådets uppfattning om vilken tidsperiod övergångsbestämmelsen bör kunna omfatta godtas.

10 §

I paragrafen föreskrivs att strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte skall omfattas av strandskydd enligt miljöbalken, om det inte bestäms något annat. Paragrafen motsvarar punkt 4 i övergångsbestämmelserna till 1974 års ändringar i naturvårdslagen, som innebar att områden som ingick i fastställda planer undantogs när det generella strandskyddet infördes.

Enligt motiven har frågan om vad som skall gälla med avseende på strandskyddet när en äldre plan upphävs varit oklar. För framtiden avses motsvarande oklarhet bli undanröjd genom 7 kap. 15 § tredje stycket förslaget till miljöbalk, där det föreskrivs att strandskydd återinträder, om detaljplan eller områdesbestämmelser upphävs. I motiven till förevarande paragraf hänvisas till nämnda princip även när det gäller de områden som omfattas av sådana äldre planer som paragrafen tar sikte på. I den mån denna hänvisning avses ge uttryck för tanken att miljöbalkens regel skall få tillämplighet även på områden som omfattades av en plan vid utgången av juni 1975 saknas emellertid täckning härför i övergångsbestämmelsen. I avsaknad av särskild föreskrift om annat får den föreslagna regleringen liksom den nuvarande antas innebära att strandområden som vid utgången av 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan aldrig kommer att omfattas av strandskydd med mindre än att något annat bestäms.

15 §

Enligt paragrafens första mening skall vid tillämpning av 10 kap. 2 § andra stycket miljöbalken inte sådan medverkan till föroreningens uppkomst som ägt rum före miljöbalkens ikraftträdande beaktas. Lagrådet har i det föregående föreslagit att 10 kap. 2 § andra stycket i förslaget till miljöbalk utgår. Godtas detta förslag bör även första meningen av förevarande paragraf utgå.

17 §

I anslutning till 11 kap. 17 § miljöbalken samt vid 16 kap. 2 §, 21 kap. 1 § och 24 kap. 1 § miljöbalken har Lagrådet föreslagit att behövliga bestämmelser om det ålderdomliga vattenrättsliga institutet laglighetsprovning tas in bland övergångsbestämmelserna till balken i stället för i själva balken. Om detta godtas, bör i förevarande paragraf föras in motsvarigheter till remissförslagets bestämmelser i 11 kap. 17 § miljöbalken. Lämpligen kan också i paragrafen tas in en bestämmelse som medger att lagligförklaring får förenas med villkor, dvs. motsvarigheten till vad som föreslagits beträffande lagligförklaring i 16 kap. 2 § miljöbalken. Första - fjärde styckena i paragrafen skulle då kunna ges förslagsvis följande lydelse.

"Om ett vattenföretag har utförts utan tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller motsvarande äldre lagstiftning, får den som bedriver verksamheten begära provning av dennas laglighet hos miljödomstolen.

Begärs tillstånd att ändra en vattenanläggning som har utförts utan tillstånd före miljöbalkens ikraftträdande, skall ansökan samtidigt göras om provning 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 provning av anläggningens laglighet.

En lagligförklaring får förenas med villkor."

En konsekvens av detta skulle bli att den bestämmelse som enligt remissen upptas i paragrafen får bilda ett femte stycke eller, hellre, en egen 18 § med åtföljande förskjutning i paragrafnumreringen. Bestämmelsen bör enligt Lagrådets mening avse lagligheten av ett vattenföretag och inte endast av en vattenanläggning.

Miljöbalksförslagets bestämmelse i 21 kap. 1 § första stycket 5 om att mål om provning av lagligheten av annan utövad vattenverksamhet än sådan markavvattnings som skall prövas av länsstyrelse utgör ansökningsmål bör kunna få sin motsvarighet i en egen paragraf bland de särskilda övergångsbestämmelserna till 16 - 23 kap. miljöbalken. En motsvarighet till den föreslagna bestämmelsen i 24 kap. 1 § andra stycket miljöbalken - att det beträffande lagligförklaring gäller detsamma som föreskrivs om tillstånd i 24 kap. miljöbalken - bör föras till de särskilda övergångsbestämmelserna till sistnämnda kapitel.

19 §

Skälet till den föreslagna bestämmelsen anges i motiven (avsnitt 10.6), med hänvisning till SOU 1993:66, vara att det ibland har framförts att det konstitutionella underlaget för äldre renhållningsordningar är något tveksamt. Det anses därför lämpligt att införa en särskild övergångsregel som bekräftar deras fortsatta giltighet.

Av det nämnda betänkandet framgår inte vari den konstitutionella tveksamheten i fråga om renhållningsordningarna skulle bestå. Den torde dock 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 en avfallsplan. Motsvarande bestämmelser föreslås i 15 kap. 10 och 11 §§ miljöbalken (jfr Lagrådets yttrande under dessa paragrafer).

Om bestämmelserna om renhållningsordning i renhållningslagen inte skulle anses konstitutionellt godtagbara, 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.

Ett väsentligt argument för att renhållningslagens giltighet i detta hänseende inte kan ifrågasättas är att Regeringsrätten vid flera tillfällen haft att pröva mål som rört renhållningsordningar utan att finna dem strida mot regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. Att frågan 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 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 kommunfullmäktige.

På grund av det anförda finner Lagrådet att, vilken ställning som än intas i den konstitutionella frågan, den aktuella övergångsbestämmelsen inte endast är obehövlig utan också missvisande. Lagrådet förordar därför att bestämmelsen utgår.

22 §

Enligt paragrafen gäller äldre bestämmelser i fråga om överklagande och krav på prövningstillstånd, om en dom eller ett beslut har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande liksom i det fallet att en dom eller ett beslut har meddelats av en allmän förvaltningsdomstol efter balkens ikraftträdande. Motsättningsvis kan slutas att ett beslut som efter miljöbalkens ikraftträdande har meddelats av en länsstyrelse eller eljest av en annan statlig myndighet än Koncessionsnämnden för miljöskydd skall överklagas till miljödomstol, om beslutet har fattats med stöd av någon av de lagar som upphävs genom 2 § och ett beslut i motsvarande fråga enligt miljöbalken skall överklagas till sådan domstol. Av motiven framgår också att detta är avsikten. Detta följer emellertid inte av någon föreskrift i promulgationslagen; enligt 6 § är tvärtom huvudregeln att mål och ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande skall handläggas enligt äldre bestämmelser. Lagrådet föreslår därför att paragrafen kompletteras med en regel för här avsedda fall.

Avsikten är att Koncessionsnämnden övergångsvis skall bestå till dess att regeringen förordnar om ikraftträdande av 21 §. Av remissen kan inte utläsas vad som avses gälla i fråga om överklagande av sådana beslut av denna nämnd som meddelas efter miljöbalkens ikraftträdande. Mest följdriktigt synes emellertid vara om sådana beslut överklagas till Miljööverdomstolen. Även i detta hänseende bör paragrafen i så fall kompletteras.

Det möter svårigheter att, utan en sådan genomgång av de genom 2 § upphävda lagarna som inte kan ankomma på Lagrådet, formulera bestämmelser i ämnet fullt tydligt. Förslagsvis kan emellertid förevarande paragraf kompletteras med ett andra stycke av följande lydelse.

"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."

23 §

Enligt paragrafen skall domar och beslut som en tingsrätt eller en fastighetsdomstol meddelar efter miljöbalkens ikraftträdande i frågor som regleras i 31 eller 32 kap. överklagas till Miljööverdomstolen. Det gäller här främst frågor om ersättning vid ingripande av det allmänna och om ersättning för miljöskada. Ett avgörande som innefattar prövning av en sådan fråga kan emellertid omfatta även andra frågor som faller utanför Miljööverdomstolens behörighet sådan denna reglerats i miljöbalken. Så t.ex. har fastighetsdomstol enligt 12 § miljöskadelagen möjlighet att kumulera ett miljöskademål med andra mål. Uppenbarligen kan inte komma i fråga att olika delar av avgörandet skall överklagas till skilda instanser. I vissa fall torde frågan kunna lösas genom att målen särskiljs, men detta kan inte alltid förutsättas vara lämpligt eller ens möjligt. Lämpligen bör den lösningen väljas att hela avgörandet skall överklagas till Miljööverdomstolen så snart någon sådan fråga som här avses har prövats genom

avgörandet oberoende av om avgörandet även rör andra spörsmål. Detsamma bör gälla i fråga om beslut under rättegången i sådana mål vari en fråga som nu avses skall prövas.

Med hänvisning till det anförda föreslår Lagrådet att paragrafen erhåller följande lydelse.

"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."

27 §

I fråga om denna paragraf hänvisar Lagrådet till vad som har anförts vid 16 kap. 10 § miljöbalken. Vad Lagrådet där har uttalat synes inte nödvändigtvis behöva hindra att den föreslagna regeln införs med sikte på äldre förhållanden.

28 §

Enligt paragrafen skall bestämmelserna om återkallelse av tillstånd i 24 kap. 3 och 4 §§ gälla också vattenanläggningar som har kommit till före balkens ikraftträdande, och detta även om någon domstols eller annan myndighets tillstånd inte har behövts och inte heller har lämnats. Bestämmelserna om återkallelse av tillstånd kan emellertid uppenbarligen inte tillämpas i sådana fall då tillstånd inte har meddelats. Avsikten med den föreslagna regeln i denna del torde vara att säkerställa att erforderliga förelägganden skall kunna meddelas även i sådana fall då det inte föreligger något tillståndsbeslut. Detta kan emellertid ske med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Såvitt avser de fall åter då tillståndsbeslut har meddelats före balkens ikraftträdande följer det av 5 § förevarande lagförslag att 24 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken kommer att kunna tillämpas. Lagrådet föreslår därför att paragrafen utgår.

32 §

I paragrafen föreskrivs att omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11 miljöbalken får göras även när anordningar har vidtagits eller villkor har meddelats till skydd för fisket med stöd av motsvarande bestämmelser enligt äldre lag. Detta följer emellertid redan av föreskriften i 5 § förevarande lag om att beslut om bl.a. villkor skall anses vara meddelade enligt miljöbalken. Paragrafen bör därför utgå.

Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Miljöbalken	1 kap. 5 §, 5 kap. 1, 5 och 7–9 §§, 6 kap. 1, 2, 4, 6 och 13 §§, 7 kap. 3–7, 11, 12, 14, 15, 19–23, 27, 30 och 31 §§, 8 kap. 1–4 §§, 9 kap. 4–8 och 10–12 §§, 10 kap. 14 §, 11 kap. 13 och 14 §§, 12 kap. 5, 6, 8–10 och 12 §§, 13 kap. 2, 9, 11 och 14–18 §§, 14 kap. 1, 9–13, 15, 16, 18–21 och 23–25 §§, 15 kap. 1, 6, 7, 9–11, 16, 19–29 och 33 §§, 16 kap. 2 §, 20 kap. 6, 7 och 11 §§, 26 kap. 3–6, 19 och 20 §§, 27 kap. 1, 2, 4 och 7 §§, 30 kap. 2 och 10 §§, 33 kap. 1 §.	
Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	6 kap. 1 §, 7 kap. 22 §, 9 kap. 7 §	
Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning	3 och 13 §§	