

Regeringen föreslår i detta ärende ändringar till följd av miljöbalken. Miljöbalken har tidigare föreslagits i en proposition den 4 december 1997 (prop. 1997/98:45). För det ärendets beredning hänvisas till propositionen.

Miljöbalksutredningen överlämnade den 17 juli 1997 delbetänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1997:32). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag, en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgängligt i Miljödepartementet (M97/2584/1).

I detta lagstiftningsärende ingår även en komplettering av lagen (1994:1596) om frivillig miljöstyrning och miljörevision efter förslag från Miljöstyrningsrådet. Den delen av ärendet har beretts med berörda intressenter.

Lagförslagen har granskats av Lagrådet utom såvitt avser lagen om frivillig miljöstyrning och miljörevision. En lagrådsgranskning beträffande denna lag skulle sakna betydelse på grund av förslagets enkla beskaffenhet.

Lagrådsremissens lagförslag bifogas som *bilaga 2*.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 22 januari 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som framgår av bilaga 2. Lagrådet har den 20 februari 1998 avgett yttrande, *bilaga 3*. I samband med att regeringen närmare redogör för förslagen kommer Lagrådets synpunkter att behandlas. Redan nu kan dock sägas att regeringen godtar Lagrådets förslag i allt väsentligt.

## 4 Förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar

### 4.1 Propositionen om miljöbalk

Regeringen beslutade den 4 december 1997 om proposition om en miljöbalk (prop. 1997/98:45). I detta avsnitt görs en sammanfattning av förslaget. Tonvikten läggs vid sådant som är nytt jämfört med gällande rätt och som har betydelse för följdlagstiftningen.

I miljöbalken (MB) har bestämmelserna från 15 lagar smälts samman. Lagarna är

- naturvårdslagen (1964:822),
- miljöskyddslagen (1969:387),
- lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
- lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
- lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark,
- renhållningslagen (1979:596),
- hälsoskyddslagen (1982:1080),
- vattenlagen (1983:291),
- lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
- lagen (1985:426) om kemiska produkter,
- miljöskadelagen (1986:225),
- lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
- lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel,
- lagen (1993:900) om genetiskt modifierade organismer, och
- lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

#### *Miljöbalkens mål*

Målet med miljöbalken är 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

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

Miljöbalkens tillämpningsområde anges inte särskilt utan framgår av balkens regler i sig. Balken skall tillämpas vid all verksamhet och alla åtgärder som har betydelse för miljöbalkens mål. Den skall tillämpas parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten.

### *Allmänna hänsynsregler*

I miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som skall iakttas av var och en. Reglerna innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått skall vidtas så snart det kan befaras att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Enligt hänsynsreglerna skall den som utövar en verksamhet eller vidtar en åtgärd som inte är av försumbar betydelse för människors hälsa eller miljön skaffa sig den kunskap som behövs och vidta de försiktighetsmått som behövs och därvid

- tillämpa bästa möjliga teknik, om det är fråga om yrkesmässig verksamhet,
- välja en lämplig plats,
- hushålla med råvaror och energi,
- utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning, samt
- inte använda eller sälja kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan ersättas av mindre riskabla.

Vid tillämpningen av hänsynsreglerna skall en skälighetsavvägning göras. Kraven får inte vara orimliga. En sådan avvägning får emellertid aldrig leda till att en miljökvalitetsnorm åsidosätts. Myndigheterna bör sträva efter att formulera kraven på åtgärder så att verksamhetsutövaren kan genomföra dessa, utan att åtgärderna blir orimligt betungande för honom.

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar för att den avhjälpas till dess skadan eller olägenheten har upphört.

En verksamhet eller åtgärd som kan föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse trots att de försiktighetsmått vidtas som kan krävas, får bedrivas eller vidtas endast om det finns särskilda skäl för att ändå tillåta verksamheten. Medför den risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller en avsevärd försämring av miljön får den inte bedrivas eller vidtas. Regeringen kan dock meddela dispens från stoppregeln i mycket speciella undantagsfall.

### *Hushållning med mark och vatten*

Hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen har arbetats in i miljöbalken. Härigenom får miljön en tydligare ställning i planeringen, eftersom utgångspunkten för lagstiftningen är att hushållningen med och använd-

ningen av mark och vatten skall ske med ett långsiktigt perspektiv och baseras på en ekologisk grundsyn. Prop. 1997/98:90

### *Miljökvalitetsnormer*

För att skydda människors hälsa eller miljön får regeringen föreskriva om miljökvalitetsnormer. Regeringen kan överlåta till en myndighet att meddela normer som skall gälla till följd av EU-medlemskapet.

Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljö kvalitet i fråga om mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Miljökvalitetsnormer får avse bl.a. förekomst i miljön av kemiska produkter eller bioindikatorer i vatten eller högsta nivå för buller.

Om miljökvalitetsnormer har meddelats skall myndigheter och kommuner säkerställa att normerna uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, utövar tillsyn och meddelar föreskrifter. Kommuner och myndigheter skall iaktta normerna även när de planerar och planlägger.

Tillstånd får inte beviljas för verksamheter som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Befintliga tillstånd och villkor får omprövas om en verksamhet med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Åtgärdsprogram skall upprättas av regeringen eller andra myndigheter eller kommuner om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas, eller om krav på det följer av EU-medlemskapet. Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet som kan påverka de föroreningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse.

### *Miljökonsekvensbeskrivningar*

Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar utökas och skärps i miljöbalken och anpassas ytterligare till EG-regler och andra internationella regler. Genom miljöbalkens krav på miljökonsekvensbeskrivningar får myndigheter och verksamhetsutövare bättre underlag för beslut som påverkar människors hälsa, miljön och hushållningen med naturresurser.

En ansökan om tillstånd eller tillåtlighet enligt miljöbalken skall enligt huvudregeln innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Regeringen får föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar skall krävas även i ansökningar om dispens enligt miljöbalken eller i andra fall där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan.

Innan en ansökan görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas skall ett tidigt samråd hållas med särskilt berörda och länsstyrelsen. För verksamheter som kan antas ha betydande miljöpåverkan, vilket länsstyrelsen skall avgöra, skall ett utökat samråd genomföras med fler myndigheter och en bredare allmänhet.

En miljökonsekvensbeskrivning skall identifiera, beskriva och möjliggöra en samlad bedömning av en verksamhets effekter på människor,

djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö och hushållningen med mark och vatten samt samspelet mellan dessa delar. För verksamheter som kan antas ha en betydande miljöpåverkan anges i miljöbalken vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla. I detta ingår en beskrivning av verksamheten med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning samt de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas. Även alternativ lokalisering, om sådan är möjlig, och alternativ utformning samt konsekvenser av att verksamheten inte kommer till stånd skall redovisas.

Allmänheten skall ges möjlighet att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan innan beslut fattas. Tillståndsmyndigheten skall ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven.

### *Skydd av områden och arter*

Bestämmelser om olika former av områdesskydd sammanförs i miljöbalken. Exempel på sådana områden är naturreservat, biotopskyddsområden och strandskyddsområden. Dessa bestämmelser skall tillsammans med bestämmelserna om artskydd värna bl.a. den biologiska mångfalden.

### *Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter*

I miljöbalken finns särskilda bestämmelser om bl.a. miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, vattenverksamhet, täkter, jordbruk, genteknik, kemiska produkter och biotekniska organismer samt avfall och producentansvar.

### *Prövning av mål och ärenden*

Regionala miljödomstolar inrättas och ersätter Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstolarna. Även en miljööverdomstol inrättas. Högsta domstolen är slutinstans i vissa mål. Övriga prövningsmyndigheter är regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter samt kommunerna.

Regeringen skall göra en tillåtlighetsprövning av nya verksamheter som har stor påverkan på miljön eller hushållningen med naturresurser. Prövningen görs som ett led i den ordinarie tillståndsprövningen. De verksamheter som skall prövas av regeringen skall i huvudsak vara desamma som i dag, men utökas med större trafikanläggningar. Regeringen kan dessutom förbehålla sig prövningen av andra verksamheter.

Miljöorganisationer ges rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännanden och dispens enligt miljöbalken.

En tydlig ansvarsfördelning skall gälla för tillsynen på lokal, regional och central nivå. Tillsynsmyndigheternas ansvar understryks. En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalkens regler skall följas.

#### 4.2 Förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar

**Regeringens bedömning och förslag:**

- Av miljöbalkens tillämpningsområde följer att balken gäller för verksamheter även om dessa samtidigt är reglerade i andra lagar. Miljöbalken och de andra lagarna gäller således parallellt. Något särskilt stadgande om detta behövs inte.
- Huvudregeln skall vara att miljöbalkens materiella krav skall vara miniminivå.
- I några fall är en fråga om skydd för miljön olika reglerad i miljöbalken och i en annan lag. Reglerna kan i sådana fall vara oförenliga. Om regleringen i miljöbalken skall gälla, skall bestämmelsen i den andra lagen antingen upphävas eller kompletteras med att ytterligare krav ställs i miljöbalken. Om i stället regleringen i den särskilda lagen bör gälla, skall en bestämmelse införas om att ytterligare krav i frågan inte får ställas enligt miljöbalken.
- Vid prövning av tillstånd och liknande godkännanden som krävs enligt vad som föreskrivs i andra lagar skall miljöbalken tillämpas endast när detta anges särskilt i lagarna. Utgångspunkten skall vara att de centrala reglerna i miljöbalken skall tillämpas vid prövning enligt andra lagar, när någon separat tillståndsprövning inte skall ske enligt miljöbalken.

**Utredningens bedömning:** Utredningen uttalade som huvudregel att miljöbalken (MB) gäller parallellt med andra lagar. Detta skulle gälla utan uttryckligt stadgande i olika lagar. Utredningen ville dock införa en erinran om miljöbalken i de viktigaste lagarna. Utredningen diskuterade sedan undantag från huvudregeln. Övervägandena utgick från förslaget till 1 kap. 3 § första stycket i lagrådsremissen om miljöbalk. Enligt denna skulle, om det i någon lag finns bestämmelser som i särskilda avseenden reglerar en fråga som omfattas av miljöbalken, i stället gälla vad som sägs i den lagen. Bestämmelsen var konstruerad på ett sådant sätt att de undantag som följde av andra lagar inte skulle behöva preciseras i lagtexten. Utredningen gjorde sedan i motivtexten uttalanden om hur en bestämmelse skall vara beskaffad för att utgöra undantag från en bestämmelse i miljöbalken.

Beträffande myndighetsutövning enligt en lag, exempelvis tillståndsprövning, uttalade utredningen att miljöbalkens regler bara kunde ligga till grund för denna om det föreskrevs särskilt. Utredningen fann det som en generellt sett mindre lämplig lösning att föreskriva att hela miljöbalken skall tillämpas vid myndighetsutövning enligt andra lagar. I ett

antal fall föreslog dock utredningen att vissa regler i miljöbalken skall tillämpas vid myndighetsutövning enligt andra lagar. Detta gällde framför allt miljöbalkens bestämmelser om hushållning, miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar. Det gällde däremot mer sällan miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

**Remissinstanserna:** Ett stort antal remissinstanser kritiserar utredningens förslag till reglering av förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar samt de motivuttalanden som utredningen gjorde i samband med detta. Remissinstanserna menar att förhållandet mellan miljöbalken och de andra lagarna är oklart när undantagen inte anges uttryckligen och att det finns risk för att miljöbalken kommer i andra hand. Flera remissinstanser förordar i stället lösningen att respektive lag uttryckligen anger när miljöbalken gäller eller inte gäller för den verksamhet som omfattas av lagen i fråga.

Flera remissinstanser säger sig ha svårt att förstå varför det skall behöva anges särskilt i en lag att miljöbalken skall tillämpas vid tillståndsprövning och annan myndighetsutövning enligt lagen. Andra har förståelse för detta men anför, som framgår av nästa avsnitt, att miljöbalken bör tillämpas oftare än vad utredningen har föreslagit. Framför allt bör enligt flera remissinstanser de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB tillämpas vid myndighetsutövning enligt andra lagar.

**Skälen för regeringens bedömning och förslag:** Det finns utöver miljöbalken ett stort antal lagar med mer eller mindre miljöanknytning. Bland dessa kan nämnas

- luftfartslagen (1957:297),
- lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
- väglagen (1971:948),
- lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
- skogsvårdslagen (1979:429),
- lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
- lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
- lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
- lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,
- plan- och bygglagen (1987:10),
- strålskyddslagen (1988:220),
- minerallagen (1991:45),
- lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
- lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, och
- ellagen (1997:857).

Reglerna i miljöbalken skall enligt huvudregeln gälla för miljöpåverkande verksamheter även om dessa omfattas av annan lagstiftning. Miljöbalken och de andra lagarna gäller alltså parallellt i den bemärkelsen att regler om vad som skall iaktas vid utövandet av verksamheten kan finnas i både miljöbalken och andra lagar. Exempelvis skall den som bedriver gruvdrift följa reglerna i såväl miljöbalken som minerallagen (1991:45). Detta är inte någon nyhet. Redan i dag måste en verksamhetsutövare iaktta reglerna i olika lagstiftningar.

Det förhållandet att lagarna gäller parallellt kan i några enstaka fall leda till att bestämmelser i miljöbalken kan komma i konflikt med miljöregler i de nyss nämnda lagarna. En bedömning måste då göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i allmänna lagvalsprinciper. Enligt regeringens mening är det likväl lämpligt att i händelse av normkonflikter införa regler som tar bort olägenheterna av att två bestämmelser gäller parallellt. Vid ett sådant arbete bör följande utgångspunkter gälla.

Om det direkt kan konstateras att regeln i den andra lagen inte bör gälla skall regeln ändras eller upphävas. Detta är fallet när bestämmelsen enbart berör frågor som regleras i miljöbalken och bestämmelsen inte ställer krav utöver miljöbalken.

I de fall regeln omfattar annat än sådant som regleras i miljöbalken bör den stå kvar. I detta fall bör bestämmelsen ändras så att materiella krav i nivå med miljöbalkens regler ställs. Exempel på en sådan bestämmelse finns i 13 kap. 4 § minerallagen (1991:45), där det stadgas att koncessionshavaren skall utföra efterarbete när koncessionen upphör, i den mån det är motiverat från allmän eller enskild synpunkt.

Om en regel omfattar miljökrav utöver vad som anges i miljöbalken skall den naturligtvis stå kvar. Detta kan vara fallet i strålskyddslagstiftningen. Om å andra sidan regleringen i den andra lagen bör gälla i stället för motsvarande bestämmelse i miljöbalken, skall en bestämmelse införas som begränsar möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken. Det senare blir fallet bl.a. i fråga om luftfartslagens (1957:297) regler om miljövärdighetskrav på luftfartyg och väglagens (1971:948) regler om renhållning inom vägområden.

Vid valet mellan metoderna är huvudprincipen att miljöbalkens materiella krav skall vara miniminivå. Det innebär att alla verksamheter som riskerar att medföra likartad negativ påverkan på hälsa, miljö och hushållning med naturresurser omfattas av de grundläggande materiella kraven i miljöbalken. Regeringen delar utredningens uppfattning att skillnad inte bör göras mellan verksamheter som enbart regleras i balken och verksamheter som även regleras i andra lagar. Detta kommer att innebära att miljöbalkens materiella krav blir miniminivå. I den mån andra krav trots allt bör ställas skall detta vara sakligt motiverat, exempelvis på grund av verksamhetens art, miljöhänsynens betydelse i förhållande till andra skyddsvärda intressen som berörs eller att Sverige genom internationella åtaganden är förpliktat att ställa vissa krav.

En bestämmelse om att ytterligare krav inte skall få ställas enligt miljöbalken kan inte vara absolut. Vissa bestämmelser i miljöbalken är av en sådan art att de skall iaktas, oavsett vad som stadgas i den andra lagen. Detta gäller t.ex. föreskrifter för skyddade områden, meddelade med stöd av 7 kap. MB. Vidare skall miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. MB iaktas vid all verksamhet som riskerar att påverka normen.

I de olika lagarna finns få bestämmelser där tillämpningen riskerar att bli en annan än enligt miljöbalken. Detta beror på att miljöfrågor normalt inte regleras i lagar utanför miljöbalken. När normkonflikter riskerar att uppkomma är det normalt i begränsade frågor. Som exempel har redan nämnts luftfartslagen (1957:297). Denna lag innehåller regler om när luftfartyg skall anses vara miljövärdiga. Ytterligare miljövärdighetskrav



på luftfartyg skall inte kunna ställas med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 3 § MB om försiktighetsmått och bästa möjliga teknik eller med stöd av någon annan bestämmelse i miljöbalken. Vidare stadgas i lagen att luftfartyg inte får framföras med överljudsfart. Undantag kan dock medges från förbudet. Inte heller i denna fråga skall någon annan bedömning kunna göras med stöd av miljöbalken i fråga om ett luftfartygs framförande eller utrustning. Däremot skall miljöbalken gälla fullt ut i fråga om kraven på en flygplats när det gäller buller och andra olägenheter från flygverksamheten.

Miljöbalken gäller på andra lagars område, oavsett om detta anges eller inte anges i olika lagar. Utredningen föreslog trots detta att de lagar som har störst miljöanknytning skulle innehålla en erinran om miljöbalken. Regeringen delar flera remissinstansers bedömning att en sådan erinran kan skapa förvirring, eftersom tvekan kan uppstå vad som gäller i lagar som inte innehåller en motsvarande erinran. Dessutom kan utredningens förslag uppfattas som att miljöbalkens samtliga krav alltid skall gälla, oavsett regleringen i den särskilda lagen. Det bör enligt regeringens uppfattning normalt inte bli fråga om att i lagarna införa regler som talar om att miljöbalken gäller på dessa lagars område. I bl.a. minerallagen (1991:45) finns dock redan i dag en erinran om att bestämmelser som berör verksamheten finns i t.ex. plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. För fullständighetens skull bör då även miljöbalken nämnas.

Såvitt gäller skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete samt i sådana hänseenden i övrigt som huvudsakligen avser arbetsmiljön tillämpas enligt 1 kap. 3 § andra stycket MB bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160). Innebörden är att det på det område där miljöbalkens bestämmelser berör arbetsmiljön, dvs. framför allt i kemikaliefrågor, skall arbetsmiljölagens bestämmelser gälla i stället för miljöbalkens vad gäller frågan om reglering av användningen 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 (prop. 1997/98:45, del 2, s. 10 f).

Det förhållandet att miljöbalken gäller för en verksamhet innebär inte automatiskt att en myndighet skall tillämpa balken när den prövar om verksamheten skall beviljas tillstånd, koncession, lov eller liknande godkännande enligt en annan lag. Omfånget av prövningen enligt en lag bestäms, i den mån något annat inte har angetts, uteslutande av reglerna i den aktuella lagen. I den särskilda lagen kan dock föreskrivas att även annan lagstiftning skall tillämpas vid prövningen. I avsnitt 5 och i avsnitten för de olika lagarna gör regeringen en bedömning av i vilken utsträckning miljöbalkens regler skall tillämpas vid prövning enligt andra lagar.

*Lagrådet* anser att tillämpningen av en del av de aktuella författningarna kan ge upphov till vissa svårigheter och problem. Lagrådet anför att den som i en "ämneslag" t.ex. vill söka svaret på vad som gäller eller krävs för viss åtgärd eller situation måste vara rätt väl insatt i både miljöbalkens regelsystem och principerna bakom lagstiftningen i detta ärende.

Vad särskilt gäller de lagtekniska lösningarna så förekommer det enligt Lagrådet åtskilliga exempel på att det i en lag hänvisas till ett eller flera lagrum i miljöbalken. I sådana fall ligger det enligt Lagrådet nära tillhands att tro, att relationen mellan den aktuella lagen och balken därmed blivit uttömmade reglerad.

Regeringen vill i anledning av Lagrådets yttrande i denna del påpeka att de bestämmelser som föreslås i olika lagar om att miljöbalken skall tillämpas avser vilka bestämmelser som skall tillämpas av myndigheten vid en prövning enligt en ”ämneslag”. Redan i dag finns bestämmelser i olika lagar om att lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. skall tillämpas vid prövningen. Bestämmelserna i olika lagar om att miljöbalken skall tillämpas anger däremot inte vilka bestämmelser som gäller för den miljöpåverkande verksamhet som omfattas av lagen. Inte heller detta skiljer sig från förhållandet mellan olika lagar i dag. Redan i dag gäller nämligen att den som bedriver en verksamhet som regleras i en lag, t.ex. minerallagen (1991:45), måste iakttä bestämmelserna i andra lagar, exempelvis miljöskyddslagen (1969:387), vattenlagen (1983:291) och lagen (1985:426) om kemiska produkter. Det förekommer visserligen ibland att det i en lag erinras om att bestämmelser för verksamheten finns i även andra lagar, men sådana erinringar finns långt ifrån alltid och de påverkar dessutom inte vad som ändå skulle ha gällt. Regeringen kan dock medge att en ökad ambitionsnivå i frågor om miljöhänsyn också innebär att verksamhetsutövaren måste vara väl insatt i lagstiftningen för att få svar på vad som krävs för olika åtgärder. Omfattande utbildningsinsatser kommer därför att ske inför miljöbalkens ikraftträdande.

Regeringen övergår härnäst till frågan om tillståndsdomars och tillståndsbesluts rättskraft. Frågan är av stor betydelse för förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar. Enligt 24 kap. 1 § MB gäller i ett antal särskilt uppräknade fall en dom eller ett beslut om tillstånd mot alla. Rättskraften innebär bl.a. att en tillsynsmyndighet normalt inte kan ställa ytterligare krav i de frågor som har prövats i tillståndet (26 kap. 9 § MB).

Rättskraften gäller bara ingripanden enligt balken. Även om ett tillstånd t.ex. innehåller villkor avseende hantering av kemiska produkter (22 kap. 25 § första stycket 7 MB) får således ingripande ske enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor mot en hantering som visserligen sker i enlighet med det tillstånd som har lämnats enligt balken men som likväl åsidosätter föreskrifterna i nämnda lag. Naturligtvis hindrar inte heller rättskraften att ingripande sker enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).

Inte heller har ett beslut om tillstånd eller liknande godkännande enligt en lag som ligger utanför miljöbalken rättskraft inom balken. Bestämmelserna i balken kan alltså tillämpas trots att en sak redan har prövats enligt en annan lag. Det är inte fråga om att i den senare prövningen enligt balken återkalla eller ändra det beslut som har fattats med stöd av en annan lag, utan att fatta ett särskilt beslut enligt miljöbalken. När en verksamhet är tillståndspliktig enligt både balken och en annan lag är det till och med förutsatt att två prövningar skall ske. Det finns i sådana situationer inte några förvaltningsrättsliga principer som säger att den prövning som sker först binder den senare prövningen.

Som exempel på det sistnämnda kan nämnas att en bearbetningskoncession för en gruva enligt minerallagen (1991:45) inte hindrar att ytterligare miljökrav ställs vid en senare tillståndsprovning enligt miljöbalken. Vidare kan en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § MB meddela förelägganden och förbud, trots att en verksamhet redan har godtagits i en provning enligt en annan lag.

## 5 Närmare om anpassningen av andra lagar till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Vissa bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas vid tillståndsprovning och liknande provning enligt andra lagar. Detta gäller främst miljöbalkens regler om hushållning, miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar.

I de fall där någon särskild tillståndsprovning inte kommer att ske enligt miljöbalken skall även de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken tillämpas vid provning enligt andra lagar. Hänsynsreglerna skall tillämpas bl.a. vid provning enligt väglagen, banlagen och ellagen. När en särskild tillståndsprovning skall ske enligt miljöbalken skall hänsynsreglerna i stället tillämpas vid den provningen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Utredningen ansåg det dock generellt sett mindre lämpligt att tillämpa miljöbalkens allmänna hänsynsregler vid tillståndsprovning och liknande provning enligt andra lagar.

**Remissinstanserna:** En vanlig uppfattning bland remissinstanserna är att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid provning enligt åtminstone vissa andra lagar. Bland annat *Naturvårdsverket*, *Lunds universitet*, *Länsrätten i Östergötlands län*, *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *Länsstyrelsen i Jämtlands län* har denna uppfattning. *Svenska Fjärrvärmeföreningen* anser att företag som har erhållit tillstånd och driver sin verksamhet i enlighet med villkoren inte skall drabbas av en stoppregel. Det är vidare enligt föreningen viktigt att åtgärder som åläggs verksamhetsutövare att utföra kopplas till en skälighetsbedömning, där skadans art och de åtgärder som krävs vägs mot varandra.

*SACO* och *Agrifack* anser att kopplingar till miljökvalitetsnormer bör införas i samtliga lagar som återfinns i utredningens betänkande. *Konkurrensverket* framhåller vikten av att miljökvalitetsnormerna inte tillämpas på ett sådant sätt att de omotiverat skyddar befintlig verksamhet på bekostnad av ny verksamhet. *Riksdagens ombudsmän*, *JO*, anför att frågan om ersättning vid ändrade villkor när en miljökvalitetsnorm överträds bör bli föremål för ingående överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Det är enligt *Svea hovrätt* välbetänkt att bestämmelserna i 6 kap. MB om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag tillämpas i alla sammanhang där krav ställs på en miljökonsekvensbeskrivning. Genomförandet i följdlagstiftningen har dock enligt hovrätten gjorts mera komplicerat än nödvändigt. I de fall materialet hos provningsmyndigheten

skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning borde det enligt hovrätten räcka med att i den aktuella lagen ange att en sådan skall upprättas enligt bestämmelserna i miljöbalken. Miljökonsekvensbeskrivningar bör enligt *Stockholms kommun* ges ännu högre status och krav på sådana bör ställas som regel på varje projekt och detaljplaneförslag eller ansökan om tillstånd, oavsett den förväntade graden av miljöpåverkan. *Konkurrensverket* anser att endast sådana verksamheter som har en betydande påverkan på miljön bör underkastas ett obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivning. *Svenska Fjärrvärmeföreningen* föreslår att kraven på samråd under arbetet med miljökonsekvensutredningar anpassas till typ av tillstånd och verksamhetens omfattning. En oklarhet är enligt *Uppsala universitet* hur bedömningen av alternativutredningen i en miljökonsekvensbeskrivning skall göras, då syftet med en lag skiljer sig mot syftet med miljöbalken. I de fall begreppet analys skall användas i stället för miljökonsekvensbeskrivning, måste termen enligt *Västerås kommun* definieras lika klart som begreppet miljökonsekvensbeskrivning.

*Lunds universitet, Naturskyddsföreningen, SACO* och *Agrifack* anser att talerätten för miljöorganisationer bör utvidgas till att gälla även i sektorslagar. Naturskyddsföreningen tillägger att om systemet med talerätt skall fungera måste ideella miljöorganisationer beredas ekonomiskt stöd vid överklagande. *Riksskatteverket* understryker att verket inte anser det lämpligt att ge miljöorganisationer rätt att överklaga beslut inom verkets ansvarsområde. – *Riksåklagaren* anför att en avstämning bör göras mellan straffbestämmelserna i olika lagar och ger som exempel att straffbestämmelser om fiske finns i både miljöbalken och fiskelagen. En enhetlig lagteknisk lösning måste enligt Riksåklagaren eftersträvas för att kravet på förutsägbarhet skall kunna tillgodoses. – *Länsrätten i Östergötlands län* befarar att tillsynen inte kommer att bli effektiv. *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* framhåller vikten av att det görs en grundlig genomgång av samtliga lagars bestämmelser om verkställighet, eftersom dessa bestämmelser i dag ofta är olika utformade och otydliga. – *Sveriges advokatsamfund* anmärker att det inte har lämnats några motiv för att olika lagar skall ha regler om efterbehandlingsåtgärder som avviker från motsvarande regler i miljöbalken. Samfundet noterar samtidigt att särbestämmelserna inte innehåller en enhetlig intresseavvägning och att reglerna om vem som är efterbehandlingsansvarig avviker från balken. – *Lunds universitet* anser att förslagen brister i konsekvens, eftersom ordalagen skiljer sig åt i olika lagar och ibland avviker också från miljöbalkens motsvarande bestämmelse, utan att något skäl angetts för olikheten.

*Regler för verksamheten*

Som framgår av föregående avsnitt gäller miljöbalken för alla verksamheter eller åtgärder som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller som kan äventyra en långsiktigt god hushållning med mark, vatten eller den fysiska miljön i övrigt. Detta innebär att verksamhetsutövare och andra skall iaktta bestämmelserna i miljöbalken. Några speciella anpassningsåtgärder behövs inte enbart av det skälet att verksamheten är reglerad i även annan lag. I avsnitten för respektive lag återkommer regeringen till i vilken utsträckning miljöbalken inte bör tillämpas på den specialreglerade verksamheten. Som kommer att framgå blir detta fallet endast i några enstaka situationer. Några allmänna utgångspunkter för bedömningen har getts i föregående avsnitt.

För lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon är förhållandena speciella. Dessa lagar gäller på vissa områden utanför svenskt territorium, nämligen på den svenska delen av kontinentalsockeln och inom Sveriges ekonomiska zon. Tillämpningsområdet för miljöbalken är däremot i huvudsak begränsat till svenskt territorium. Det kan trots detta finnas skäl att, med de begränsningar som följer av folkrättens grundprinciper, tillämpa balken på verksamhet som bedrivs på kontinentalsockeln och i den ekonomiska zonen. Detta behöver då föreskrivas särskilt. Regeringen återkommer till dessa frågor i avsnitt 15 och 16.

*Regler vid prövning*

Som framgår av föregående avsnitt skall miljöbalken endast tillämpas vid tillståndsprövning och liknande prövning enligt andra lagar när det föreskrivs särskilt. Frågan är i vilken utsträckning detta bör ske.

Ett av huvudsyftena med miljöbalken är att förenkla regelsystemet. Där tidigare flera parallella tillståndsprövningar har skett kommer i många fall endast att ske en prövning. En sådan sammanslagning kan i första hand ske av prövningar som tidigare har reglerats i lagar som har inarbetats i miljöbalken. Prövningen enligt de lagar som kvarstår utanför balken måste däremot finnas kvar, eftersom dessa prövningar i huvudsak avser andra frågor än sådana som regleras i miljöbalken.

Utredningen var av uppfattningen att miljöbalken normalt inte borde tillämpas vid prövningar enligt andra lagar. Denna ståndpunkt kritiserades av många remissinstanser. Regeringen finner remisskritiken i en del fall berättigad. Framför allt skall enligt regeringens uppfattning de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB tillämpas vid prövning av verksamhet som inte kommer att tillståndsprövas även enligt miljöbalken. Hänsynsreglerna skall enligt regeringen tillämpas i bl.a. väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och ellagen (1997:857). När de allmänna hänsynsreglerna inte

skall tillämpas vid prövningen enligt en annan lag kommer reglerna i stället att tillämpas vid en parallell tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Liksom tidigare skall hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB (f.d. 2 och 3 kap. naturresurslagen) tillämpas vid prövningar enligt andra lagar. Av 1 kap. 2 § MB framgår att kapitlen skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i luftfartslagen (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 ellagen (1997:857). Detta motsvarar de lagar som i dag är kopplade till 2 och 3 kap. naturresurslagen.

Även miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer skall beaktas vid tillämpningen av andra lagar. En förutsättning i systemet med miljö kvalitetsnormer är nämligen att normerna får genomslag inom alla sektorer. Normerna utgår från förhållanden i den yttre miljön. Exempelvis reagerar en sjös vattenkvalitet på kvävetillförsel oavsett om denna hör samman med avloppsutsläpp, läckage från jord- eller skogsbruk, nedfall från trafik eller andra yttre faktorer. Om en verksamhet inte behöver iaktta miljö kvalitetsnormerna, utan får fritt öka sina utsläpp, drabbar detta andra, som måste göra motsvarande minskningar. Grundregeln måste därför vara att miljö kvalitetsnormer gäller för alla.

Det blir därför aktuellt att tillämpa 5 kap. 3 § MB vid prövningen enligt andra lagar. Enligt bestämmelsen skall myndigheter och kommuner säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, utövar tillsyn samt meddelar föreskrifter. Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter enligt samma stadgande iaktta miljö kvalitetsnormerna. Vidare skall normalt 16 kap. 5 § MB tillämpas. Enligt denna får tillstånd, godkännande eller dispenser inte meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Slutligen kan det bli aktuellt att med förebild i 24 kap. 5 § MB införa regler om att nya eller ändrade villkor får meddelas om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Regeringen har i sitt förslag till miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 1, s. 279 f) uttalat att bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken i så stor utsträckning som möjligt bör få tillämpning även på miljökonsekvensbeskrivningar i lagar utanför balken. Detta bör gälla såväl regler om förfarandet vid upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen som innehållet i en sådan beskrivning. Det gäller särskilt för verksamheter som omfattas av EG-direktivet 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (ändrat genom direktiv 97/11/EG).

Från fall till fall får avgöras om balkens samtliga bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar eller bara vissa av dem skall tillämpas. I skogsvårdslagen (1979:429 - avsnitt 17), fiskelagen (1993:787 - avsnitt 21) och lagen (1977:439) om kommunal energiplanering (avsnitt 22) finner dock regeringen att begreppet miljökonsekvensbeskrivning skall

tas bort från lagtexten, eftersom det är en annan slags beskrivning som skall upprättas än en sådan som benämns miljökonsekvensbeskrivning i miljöbalken. I dessa fall handlar det inte om tillståndspliktiga projekt. Det uttryck som bör användas i stället är att en analys skall göras av inverkan på miljön och, i förekommande fall, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Det förhållande att ordet miljökonsekvensbeskrivning tas bort i dessa fall innebär naturligtvis inte att kraven på utredningarna sänks i förhållande till dagens krav.

I dag finns i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar regler om att sådana beskrivningar skall upprättas i ärenden enligt olika särskilt uppräknade lagar. Reglerna stödjer sig på bemyndigandet i 5 kap. 2 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.. Regeringen anser att regelverket blir tydligare om regler om krav på miljökonsekvensbeskrivning i stället tas in i respektive lag.

Frågan om talerätt för miljöorganisationer behandlas i avsnittet om lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (avsnitt 14).

## 6 Plan- och bygglagen (1987:10)

### 6.1 Plan- och bygglagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens bedömning:** Plan- och bygglagen och miljöbalken gäller parallellt. Inga begränsningar införs i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

**Utredningens bedömning:** Utredningen gjorde vissa överväganden om förhållandet mellan miljöbalkens och plan- och bygglagens hänsynsregler. Utredningen ansåg i detta sammanhang att det inte finns några bestämmelser om hänsynstagande i plan- och bygglagen som vid en lex specialis-bedömning tar över miljöbalkens hänsynsregler. Hur bedömningen slutligen utfaller skulle dock få avgöras i rättstillämpningen. – Utredningen ansåg vidare att miljöbalkens hänsynsregler inte skulle göras direkt tillämpliga vid myndighetsutövning enligt plan- och bygglagen.

**Remissinstanserna:** *Lunds universitet*, *Svenska Kommunförbundet* och *Karlstads kommun* delar utredningens uppfattning att lokaliseringsprövning i detaljplan eller enligt andra instrument i plan- och bygglagen inte skall utesluta tillämpningen av lokaliseringsregeln och övriga hänsynsregler i miljöbalken. Enligt *Lunds universitet* och *Kommunförbundet* bör dock detta framgå av lagtexten. Även *Boverket* anser att dubbelprövning är nödvändig. *Sveriges fastighetsägareförbund* anmärker att prövningsförfarandet blir långt när miljöbalken gäller parallellt med plan- och bygglagen.

*Naturvårdsverket* anser att miljöbalkens mål skall skrivas in i plan- och bygglagen. Verket menar vidare, liksom *Lunds universitet* och *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall gälla vid tillämpningen av plan- och bygglagen. *Svenska Kommunförbun-*

*det* och *Karlstads kommun* delar däremot utredningens uppfattning att miljöbalkens hänsynsregler inte bör göras direkt tillämpliga vid myndighetsutövning enligt plan- och bygglagen. Som skäl för detta anför de att hänsynsreglerna i miljöbalken är avpassade för en viss konkret verksamhet, medan detaljplan och områdesbestämmelser ofta ger utrymme för olika verksamheter.

*Boverket* finner det angeläget att göra en analys av hur hanteringen i plan- och bygglagen av miljöbalkens olika skyddsinstitut långsiktigt kan inverka på förutsättningarna för den fysiska planeringen. Verket befarar att planprocessen försvåras och att det på sikt förtar intresset för planeringen som strategiskt instrument. Verket uppfattar att förslagen är ett första steg till en förändring av plansystemet som samlat innebär ett systemskifte för fysisk planering genom att försvaga kommunens mandat och planmonopol.

**Skälen för regeringens bedömning:** Plan- och bygglagen (1987:10) innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar enligt 1 kap. 1 § till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Både i miljöbalken och plan- och bygglagen finns bestämmelser om miljöhänsyn som skall tas vid lokalisering av bebyggelse, anläggningar och verksamheter. Bestämmelserna är delvis av likartad karaktär, men kan också sägas komplettera varandra. I 2 kap. plan- och bygglagen anges sådana allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Dessa bestämmelser kan jämföras med lokaliseringsregeln i 2 kap. 4 § MB, som anger vilka krav som skall ställas vid val av plats för en bestämd verksamhet. I 3 kap. plan- och bygglagen ställs krav på byggnaders utformning m.m. Även här har miljöbalken regler. Exempelvis kan krav ställas enligt den grundläggande hänsynsregeln i 2 kap. 3 § MB på utformandet av fabriksbyggnader. Sedan ändringar i plan- och bygglagen trätt i kraft den 1 januari 1996 har kraven på miljöhänsyn i lagens bestämmelser om lokalisering och utformning i 2 och 3 kap. stärkts.

I plan- och bygglagen förekommer beslut om planer och beslut om bygglov och andra lov. Planbeslut anger främst arten av markanvändningen. En lagakraftvunnen detaljplan enligt plan- och bygglagen ger en rätt att bygga i enlighet med planen. I allmänhet krävs sedan ett bygglov som mera i detalj reglerar hur byggrätten får utnyttjas. I beslut om bygglov prövas dock i huvudsak andra frågor än vid en prövning enligt balken om exempelvis tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller dispens för byggande inom strandskyddsområde. Det är därför naturligt att krav skall kunna ställas också med stöd av balken.

Beslut enligt plan- och bygglagen begränsar alltså i allmänhet inte den prövning som skall göras enligt miljöbalken. Även om exempelvis ett område i en detaljplan avsatts för industriändamål kan tillstånd till miljöfarlig verksamhet inom området vägras med stöd av lokaliseringsbestämmelsen och andra bestämmelser i balken. Inte heller kan det förhållandet



att bygglov har lämnats för en fabriksbyggnad hindra att krav ställs på fabriken med stöd av balken.

Även om plan- och bygglagen och miljöbalken skall gälla fullt ut vid sidan av varandra så har den prövning som har gjorts i ett planbeslut enligt plan- och bygglagen i vissa avseenden inverkan på senare prövning enligt balken. Enligt 16 kap. 4 § MB gäller nämligen att tillstånd eller dispens normalt inte får meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser. En verksamhet får alltså inte med stöd av ett tillstånd enligt miljöbalken lokaliseras till en plats som inte stämmer med planen. Indirekt får därför den lokaliseringsbedömning som har skett i planen betydelse vid prövningen enligt balken. Bestämmelsen i 16 kap. 4 § MB innebär däremot inte att tillstånd eller dispens måste lämnas till en verksamhet som har förutsatts i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Förhållandet kan beskrivas så att planenligheten är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att få bedriva en verksamhet.

Detaljplaner och områdesbestämmelser kan vidare inverka på möjligheten att skydda ett område enligt 7 kap. MB. Enligt 7 kap. 8 § MB får ett beslut om bildande eller ändring av naturreservat normalt inte meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser. Motsvarande gäller för vissa andra skyddsformer enligt 7 kap. MB.

Miljöbalken innehåller däremot inte några bestämmelser om bundenhet vid översiktsplaner motsvarande dem som finns om detaljplaner och områdesbestämmelser i 7 kap. 8 § och 16 kap. 4 § MB. Detta beror på att översiktsplaner inte är bindande. Av bestämmelserna i 6 kap. MB om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag samt bestämmelser i den förordning som för närvarande reglerar tillämpningen av naturresurslagen följer emellertid att översiktsplaner skall ha betydelse vid tillämpning av bestämmelserna om hushållning med mark- och vatten enligt andra lagar. Beslutsmyndigheten skall i sitt beslut ange om den prövade anläggningen eller åtgärden stämmer överens med den kommunala översiktsplanen.

Till den del miljöbalken skall gälla vid prövning av ärenden enligt en lag utanför balken måste detta anges särskilt i den lagen (se avsnitt 4.2). Det krävs därför särskilda bestämmelser i plan- och bygglagen i den utsträckning som regler i balken direkt skall tillämpas vid planläggning och vid prövning av lov. Enligt regeringens uppfattning skall inte miljöbalkens hänsynsregler göras generellt tillämpliga vid prövning av ärenden enligt plan- och bygglagen. Detta för att, vilket bl.a. *Kommunförbundet* påpekar, reglerna i miljöbalken är avpassade för en viss konkret verksamhet medan planer ofta ger utrymme för olika verksamheter. Vidare har plan- och bygglagen redan ett väl utvecklat system med hänsynstagande till miljö- och hälsoaspekter som är avpassat för de bedömningar och de avvägningar mellan motstående intressen som skall göras i ett plan- eller lovärende. De ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1996 tillgodoser flertalet av de krav som omfattas av hänsynsreglerna i miljöbalken. Bland annat infördes då bestämmelser om att beslut enligt plan- och bygglagen skall främja en lämplig bebyggelsestruktur, goda miljöförhållanden samt en hushållning med energi och råvaror. Det förtjänar emellertid att påpekas att plan- och bygglagens bestämmelser om allmänna intressen är

allmänt hållna för att tolkningen av dem skall kunna påverkas av förändringar i samhället (jfr prop. 1985/86:1 s. 469). En modern miljöbalk kommer därför att påverka tolkningen av och avvägningen mellan de olika intressena. Den ökade vikten av miljöfrågorna och miljöbalkens hänsynsregler kommer därför att få genomslag även vid tillämpningen av plan- och bygglagen.

Regeringen återkommer i nästa avsnitt till frågan i vilken omfattning andra regler i miljöbalken skall tillämpas vid prövning av ärenden enligt plan- och bygglagen.

## 6.2 Plan- och bygglagens anpassning till miljöbalken

### *Grunder för anpassningen*

Den planering som regleras i plan- och bygglagen har mycket stor betydelse för vår miljö. Samhällsbyggandet har en central roll i arbetet för att uppnå ett uthålligt samhälle. En fysisk planering som bedrivs med inriktning mot miljöanpassning och resurshushållning kan medverka till en hållbar samhällsutveckling. En bristfällig planering kan däremot låsa markanvändningen till lösningar som är dåliga för miljön. Det är därför viktigt att de krav som ställs i miljöbalken i relevanta delar får genomslag i planeringen enligt plan- och bygglagen. Den fysiska planeringen måste nämligen ses som ett led i en samlad politik för en hållbar utveckling (jfr prop. 1994/95:230 s. 30 ff).

En av förutsättningarna för att uppnå miljöbalkens mål om en hållbar utveckling är att den biologiska mångfalden bevaras. Detta kommer att medföra särskilda krav på den fysiska planeringen. Djur- och växtlivet i tätorternas grönområden och i den tätortsnära naturen utgör viktiga värden. Samtidigt har bl.a. exploateringen av grönområden medfört att den biologiska mångfalden i tätorterna har minskat sedan 1960-talet. För att denna utveckling skall kunna vändas krävs att kommunerna i stor utsträckning tar naturvårdshänsyn i sin planering. Genom de nyss nämnda ändringarna i plan- och bygglagen infördes bestämmelser om att bebyggelseområden skall utformas med hänsyn till behovet av parker och grönområden samt nya möjligheter att skydda särskilt värdefulla tomter och allmänna platser.

Det finns en stark koppling mellan hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) och plan- och bygglagen. Det förhållandet att bestämmelserna i naturresurslagen har arbetats in i miljöbalken ställer inte krav på några omfattande ändringar i plan- och bygglagen, eftersom hushållningsbestämmelserna har arbetats in utan några grundläggande ändringar.

Som kommer att framgå av det följande kräver införandet av miljöbalken inte heller i övrigt någon genomgripande omarbetning av plan- och bygglagen. Nödvändiga ändringar kan ske inom ramen för befintligt regelverk. Det är främst miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer som föranleder nya bestämmelser i plan- och bygglagen. Systemet med miljökvalitetsnormer har visserligen så gott som tillräckliga

genomförandemöjligheter i miljöbalken, men vissa kompletteringar i Prop. 1997/98:90 regelverket bör dock ske i plan- och bygglagen.

### 6.2.1 Miljö kvalitetsnormer

**Regeringens förslag:** Ett beslut enligt plan- och bygglagen skall inte få meddelas, om beslutet medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Av översiktsplanen skall framgå hur kommunen avser att iaktta miljö kvalitetsnormerna.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog att det i detaljplaner skall få meddelas bestämmelser om åtgärder som främjar uppfyllandet av en miljö kvalitetsnorm eller genomförandet av en åtgärdsprogram. (I utredningens förslag benämndes åtgärdsprogram dock åtgärdsplan). Vidare föreslog utredningen särskilda lagbestämmelser om att beslut inte skall få meddelas som medverkar till att åtgärdsprogram motverkas och att det i bestämmelser i detaljplan om högsta tillåtna värden för störningar inte skall få anges högre värden än som följer av gällande miljö kvalitetsnormer. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Det är enligt *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* bra att miljö kvalitetsnormer lagregleras i plan- och bygglagen. Flera kommuner, bland dem *Halmstads kommun* och *Storumans kommun*, anför dock att förslaget inskränker det kommunala planmonopolet. *Boverket* anser att miljö balksinstitutet inte bör införas som begrepp i plan- och bygglagen. Det är enligt verket tillräckligt att i motivtexten klargöra att miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram preciserar det allmänna begreppet miljö- och riskfaktorer. *Boverket* anser att miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram inte kan hanteras på ett sätt som motsvarar riksintressen. Detta grundar verket på att miljö balksinstitutet redan är givna och att de alltså inte som riksintressen kan förändras i en dialog mellan stat och kommun. *Boverket* vill i stället se institutet som preciseringar och uttolkningar av sådana miljö- och riskfaktorer som redan skall redovisas. Dessa preciseringar bör enligt verket inte införas i lagtexten, eftersom plan- och bygglagen inte är skriven på den detaljeringsnivån.

*Svea hovrätt* har ingen erinran mot att det i plan- och bygglagen införs en bestämmelse om att beslut enligt lagen inte får medföra att miljö kvalitetsnormer överträds eller åtgärdsprogram motverkas. Enligt hovrätten bör dock bestämmelsen införas i 2 kap. och inte i 1 kap. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker förslaget att miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram skall beaktas vid planläggning och beslut enligt plan- och bygglagen. *Lunds universitet* anser att utredningens förslag att beslut inte får meddelas som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds sällan kommer att kunna användas. I stället bör enligt universitetet förbjudas beslut som, om de utnyttjas av markanvändaren, kan väntas medföra överträdelse av en miljö kvalitetsnorm. Man skall alltså ta sikte på risken

för en framtida överträdelse. *Boverket* bedömer det som svårt att i planeringen se hur ett plangenomförande kan strida mot en viss normnivå. Verket grundar detta på att det dels är många osäkra faktorer innan planbeslutet leder till förändringar i verkligheten, dels planerna hanterar övergripande frågor som är svåra att precisera i konkreta följder, dels de reglerar själva markanvändningen och bara i liten mån kan styra vilken verksamhet som kan följa där. *Boverket* föreslår i stället att planbesluten så långt möjligt skall ange hur de förhåller sig till normen och eventuellt också åtgärdsprogram samt att besluten skall försöka främja normen och åtgärdsprogram. Om förslagen genomförs behövs enligt *Boverket* lagjusteringar för att det skall bli möjligt att ändra detaljplaner under pågående genomförandetid, så att inte gällande byggrätter tas i anspråk och strider mot normen. *Piteå kommun* anför att kommuner i större omfattning bör ha möjlighet att avgöra i vilken omfattning miljö kvalitetsnormer skall beaktas i den fysiska planeringen. *Karlstads kommun* anser det olyckligt om av länsstyrelsen fastställda åtgärdsprogram förhindrar andra likvärdiga eller bättre lösningar till lägre kostnader. Kommunen avstyrker därför förslaget om åtgärdsprogram. Hur miljö kvalitetsnormer skall uppfyllas bör enligt kommunen kunna lösas direkt i samband med planprocessen. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser beträffande detaljplane-lagd mark att förslaget att bygglov inte får strida mot miljö kvalitetsnormer eller åtgärdsprogram strider mot den grundläggande principen att lov inte får vägras för åtgärder som överensstämmer med gällande detaljplan. Länsstyrelsen påpekar att miljö kvalitetsnormerna och åtgärdsprogram på detta sätt får en starkare ställning än t.ex. påtagliga och överhängande säkerhetsskäl. En liknande situation uppkommer enligt länsstyrelsen när ett positivt förhandsbesked har lämnats för en åtgärd som kräver bygglov. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att miljö kvalitetsnormer skall beaktas även vid prövning av rivningslov, eftersom rivning skall genomföras på ett sådant sätt att det möjliggör omhändertagande av farligt avfall. *Svenska Kommunförbundet* anser att det bör klarläggas att kommunen inte skall vara ersättningsskyldig gentemot fastighetsägare som har en byggrätt enligt detaljplan, i de fall bygglov kan komma att vägras till följd av miljö kvalitetsnormer. Även *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar att ersättningsbestämmelser saknas. *Kammarrätten i Stockholm* förutsätter att prövningen av om bygglov strider mot miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram görs av regeringen och inte av kammarrätt.

*Svenska Kommunförbundet* vill inte motsätta sig att av regeringen fastställda miljö kvalitetsnormer liksom andra allmänna intressen redovisas i översiktsplanen. Däremot passar enligt *Kommunförbundet* åtgärdsprogram inte in på samma sätt. *Kommunförbundet* påpekar att det snarast är så att planer enligt plan- och bygglagen kan vara en del av det åtgärdsprogram som skall upprättas för att uppnå normen. Det är enligt *Sveriges fastighetsägareförbund* viktigt att fullständig information om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram finns i kommunens planer och områdesbestämmelser. En brist enligt förbundet är dock att betänkandet inte tillräckligt utförligt behandlar i vilka fall miljö kvalitetsnormer medför att en planändring blir aktuell eller hur ändringen skall gå till. *Boverket* finner det varken lämpligt eller meningsfullt med obligatoriska krav på redovis-

ning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram i översiktsplanen. Verket föreslår i stället att miljö kvalitetsnormer flyter in som ett planeringsunderlag till plan- och bygglagen, som precisering av de miljö- och riskfaktorer som det redan i dag finns krav på. *Storumans kommun* och *Umeå kommun* anför att åtgärdsprogram fastställda av länsstyrelsen inte hör hemma i kommunens översiktsplan.

*Boverket* tillstyrker förslaget att detaljplaner skall få innehålla bestämmelser om särskilda åtgärder som leder till att miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram kan uppfyllas. *Svea hovrätt* avstyrker förslaget. Hovrätten påpekar, liksom *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Sveriges fastighetsägareförbund*, att det inte av förslaget framgår vilka åtgärder som åsyftas.

Förslaget att kommuner med stöd av plan- och bygglagen skall tillåtas ställa hårdare krav i fråga om gränsvärden än vad en miljö kvalitetsnorm kräver är enligt *Grossistförbundet Svensk Handel* oacceptabelt ur konkurrenssynpunkt. *Boverket* anser att det i lagtexten bör klargöras om bestämmelser kan meddelas även om störningar från planområdet. *Sveriges fastighetsägareförbund* pekar på en viktig skillnad mellan miljö kvalitetsnormer och gränsvärden enligt plan- och bygglagen, nämligen möjligheten att överklaga. Förbundet anser att en fastighetsägare måste kunna överklaga beslut som drabbar honom.

*Naturvårdsverket* vill införa en bestämmelse om att regionplaner skall ange hur miljö kvalitetsnormer bör tillgodoses. *Stockholms läns landsting* föreslår att miljö kvalitetsnormer skall ingå i regionplaner.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalken innehåller i 5 kap. bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Detta är en principiell nyhet i svensk rätt.

Miljö kvalitetsnormer är föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller naturen i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna får avse bl.a. förekomst av kemiska produkter eller högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning. De kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för en bedömning av tillståndet i miljön.

Miljö kvalitetsnormer måste omfatta samtliga verksamheter som bidrar till att normen överträds (jfr avsnitt 5). Detta gäller oavsett om verksamheten är tillståndspliktig eller inte. Om verksamheten är tillståndspliktig, har det inte någon betydelse om tillståndsprövningen sker enligt bestämmelserna i balken eller någon annan lag. Miljö kvalitetsnormerna riktar sig även till kommuner och myndigheter som enligt 5 kap. 3 § MB skall iakttä dessa när de planerar och planlägger.

Om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas, skall enligt 5 kap. 5 § MB ett åtgärdsprogram upprättas. Regeringen fattar beslut om upprättande av åtgärdsprogram men kan besluta att i stället en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta sådana program. Även kommunalförbund kan ges rätt att upprätta åtgärdsprogram. Ett åtgärdsprogram får enligt 5 kap. 6 § MB omfatta all verksamhet som kan påverka förorenings- eller störningsnivåerna. I åtgärdsprogrammet skall anges de åtgärder som skall vidtas för att normen skall vara uppfylld vid en viss tidpunkt, vilka myndigheter och kommuner som skall se till att angivna

åtgärder vidtas och när de skall vara genomförda. Åtgärdsprogram skall omprövas vid behov.

Med tanke på samhällsplaneringens betydelse för miljön bör kommunernas planering syfta till att på sikt förbättra miljön inom områden där det finns brister. Detta ansvar åvilar kommunerna oavsett om miljökvalitetsnormer har överträtts eller inte. Översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser har stor betydelse i arbetet med att säkerställa att miljökvalitetsnormerna inte överträds.

Genom kommunala rättsverkande planer regleras användningen av olika mark- och vattenområden för olika ändamål. Planbeslutet garanterar dock inte att denna användning verkligen kommer till stånd. Planerna kan ange en markanvändning som främjar eller motverkar att en norm uppfylls. En plan kan dock inte ensam säkerställa att en miljökvalitetsnorm klaras, men den kan å andra sidan vara ett av flera medel att förhindra att normerna överträds.

Den fysiska planeringen kan alltså i vissa fall innebära att miljökvalitetsnormernas uppfyllande försvåras. Detta skulle kunna bli fallet t.ex. när en plan medger en industrianläggning eller en väg som orsakar sådana störningar som omfattas av normen.

Enligt regeringens mening bör det av bestämmelserna i plan- och bygglagen tydligt framgå att varken planer eller andra beslut får strida mot miljökvalitetsnormer. En generell bestämmelse bör därför införas om att beslut inte får medverka till att miljökvalitetsnormer överträds. Enligt *Svea hovrätt* bör denna bestämmelse införas i 2 kap. plan- och bygglagen. Regeringen delar hovrättens bedömning att regleringen hör hemma i andra kapitlet. Enligt regeringens mening stämmer det dock bättre med kapitlets uppbyggnad att inpassa regleringen i de befintliga paragraferna i kapitlet, i stället för att införa en ny paragraf.

Genom den föreslagna regleringen får bestämmelserna direkt inverkan på beslut i fråga om detaljplaner och bygglov utanför områden med detaljplan. Således får en detaljplan inte antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds. Detsamma gäller för bygglov och förhandsbesked utanför områden med detaljplan. I de fall en lagakraftvunnen, men inte genomförd, detaljplan skulle kunna medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds, kan det bli aktuellt att upphäva eller ändra planen. Om frågan skulle aktualiseras under planens genomförandetid, dvs. den tid under vilken de rättigheter som uppkommit genom planen har ett starkt skydd, torde bestämmelserna i 5 kap. 11 § första stycket plan- och bygglagen vara tillämpliga. Det innebär att det är möjligt att upphäva planen mot de berörda fastighetsägarnas bestridande på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt vilka inte kunnat förutses vid planläggningen. I sådana fall har rättighetshavarna rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider. Har genomförandetiden löpt ut kan planen upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.

Utredningen föreslog dessutom att beslut enligt plan- och bygglagen inte heller får medföra att åtgärdsprogram motverkas. Syftet med ett åtgärdsprogram är att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas. Regeringen delar den bedömning som framförs från flera remissinstanser nämligen att

det är tillräckligt att införa bestämmelser om att normerna skall iakttas vid planläggning och beslut enligt plan- och bygglagen samt att beslut inte får medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds.

Det är enligt regeringens mening naturligt att de miljö kvalitetsnormer som gäller i en kommun redovisas i eller i vart fall ingår i underlaget för kommunens översiktsplan. Översiktsplaneringen blir härigenom ett viktigt instrument för att synliggöra vilka mark- och vattenområden som omfattas av normerna. Detta gäller även när miljö kvalitetsnormen omfattar ett större geografiskt område än kommunen, vilket oftast kommer att bli fallet. Översiktsplaneringens betydelse i fråga om miljö kvalitetsnormer bör tydliggöras genom bestämmelser om att det av översiktsplanen skall framgå hur kommunen avser att iaktta normerna.

En detaljplan borde enligt utredningen kunna medverka till att miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram kan uppfyllas. Detta skulle ske genom att detaljplanen får innehålla bestämmelser om särskilda åtgärder för att uppnå detta syfte. Utredningen har inte gett exempel på vilka slags bestämmelser som kan bli aktuella. Bestämmelserna i 5 kap. 7 § plan- och bygglagen ger redan nu möjligheter att i detaljplanen införa t.ex. bestämmelser om placering och utformning av bebyggelse och anläggningar eller bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen. Liksom flera remissinstanser finner regeringen det svårt att mot den bakgrunden se vad utredningens förslag kan tillföra. Regeringen avstår därför från att följa utredningens förslag i frågan om innehållet i en detaljplan för att uppfylla miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Plan- och bygglagen innehåller i 5 kap. 7 § första stycket 11 en bestämmelse om att en kommun, om det finns särskilda skäl, i en detaljplan för planområdet får meddela bestämmelser om högsta tillåtna värden för störningar från omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969:387).

Det finns enligt regeringens mening inte någon påtaglig risk för att det skall uppkomma konflikter mellan miljö kvalitetsnormer enligt balken och störningsgränser enligt plan- och bygglagen. Som redan har påpekats bör en bestämmelse införas om att beslut enligt plan- och bygglagen inte får medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds. Utredningen föreslog därutöver en särskild bestämmelse om att de nyss nämnda störningsgränserna inte skulle få vara högre än motsvarande värde i en miljö kvalitetsnorm. Regeringen ser dock inget behov av detta förtydligande och avstår därför från att föreslå nämnda bestämmelse.

Däremot bör, i enlighet med vad utredningen har föreslagit, plan- och bygglagens bestämmelse förtydligas i ett avseende. Enligt paragrafens nuvarande lydelse får bestämmelser om högsta värden för störningar meddelas om vissa uppräknade störningar som "prövas enligt" miljöskyddslagen. Uttryckssättet kan ge intryck av att regeln bara gäller verksamhet som har tillståndsprövats enligt miljöskyddslagen. Det är enligt regeringen lämpligt att i stället skriva att störningarna skall "omfattas av" 9 kap. MB (jfr Didón m.fl., Plan- och bygglagen, s. 5:54 f).

I avsnitt 6.2.5 om statens roll vid planläggning ges ytterligare förslag på lagändringar till följd av att miljö kvalitetsnormer införs.

**Regeringens förslag:** I plan- och bygglagen förs in en regel om att en miljökonsekvensbeskrivning skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog att miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningars syfte och innehåll skall tillämpas vid miljökonsekvensbeskrivningar enligt plan- och bygglagen. Vidare föreslog utredningen att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas även när områdesbestämmelser medger en användning av mark, byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande miljöpåverkan.

**Remissinstanserna:** *Sveriges fastighetsägareförbund* anser att det är rimligt att ställa krav på miljökonsekvensbeskrivningar vid betydande miljöpåverkan. Förbundet anser dock att man i varje enskilt fall måste väga nyttan och behovet av beskrivningen mot kostnaderna att upprätta den. Beträffande innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning anser förbundet att kvalitet är viktigare än kvantitet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker de utvidgade reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner och områdesbestämmelser. Förslaget bör dock enligt länsstyrelsen utvecklas ytterligare. Länsstyrelsen är bl.a. tveksam till att byta ut nu gällande skrivning "betydande påverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser" till "betydande miljöpåverkan". Vidare bör enligt länsstyrelsen en bestämmelse införas med krav på redovisning huruvida en detaljplan eller områdesbestämmelser kan antas innebära betydande miljöpåverkan eller inte. *Boverket* anser att den typ av konsekvensbeskrivning som skall upprättas i ett planärende är av annan typ än den som skall upprättas enligt miljöbalken. Enligt Boverkets uppfattning är nuvarande regler i plan- och bygglagen i stort sett lämpliga. Boverket tillstyrker dock att det skall vara tillräckligt för att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas att en detaljplan "kan antas" innebära en betydande miljöpåverkan. För det fall hänvisningen till miljöbalkens bestämmelse om beskrivningens innehåll kvarstår måste enligt Boverket denna göras mer flexibel. *Svenska Kommunförbundet* anser att nuvarande regler om miljökonsekvensbeskrivningar bör gälla även i fortsättningen. Ett program bör enligt *Naturvårdsverket* alltid ligga till grund för en detaljplan. Verket påpekar att förfaranderegler saknas för program och miljökonsekvensbeskrivningar. Verket föreslår att även 6 kap. 4–6 §§ MB skall tillämpas. Vidare bör enligt verket innehållskravet (6 kap. 7 § MB) utvidgas till att också innefatta redovisning av strategiskt viktiga miljökonsekvenser. *Naturvårdsverket* anför vidare att vissa projekt som omfattas av EG:s s.k. MKB-direktiv inte täcks in av plan- och bygglagens förutsättning för miljökonsekvensbeskrivning vid detaljplan att markanvändningen innebär en betydande miljöpåverkan.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* tillstyrker förslaget om miljökonsekvensbeskrivningar för områdesbestämmelser. *Boverket* avstyrker detta förslag och anför att det här är ännu svårare än vid detaljplan att konkretisera vad en beskrivning skall innehålla och se vad den tillför. Verket



tillägger att detaljplaneläggning eller annan myndighetsutövning torde krävas i den mån betydande miljöpåverkan kan förväntas. *Naturvårdsverket* anser att en form bör anges i plan- och bygglagen för process med miljökonsekvensbeskrivningar i arbetet med översiktsplaner. *Boverket* delar utredningens uppfattning att krav på miljökonsekvensbeskrivning inte skall ställas vid bygglov. *Naturvårdsverket* vill införa en bestämmelse om miljökonsekvensbeskrivningar vid bygglov. Verket anser detta nödvändigt för att uppfylla EG:s MKB-direktiv. *Karlstads kommun* föreslår att miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas inför prövning av bygglov i områden med äldre detaljplan som saknar miljökonsekvensbeskrivning.

**Skälen för regeringens förslag:** I 6 kap. MB finns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Kraven på dessa är skärpta jämfört med gällande rätt. De största ändringarna är att förfarandet vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningar har byggts ut och att lagtexten anger vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla.

Även plan- och bygglagen innehåller regler om miljökonsekvensbeskrivningar. I 5 kap. 18 § stadgas att en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. naturresurslagen skall upprättas, om en detaljplan medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med naturresurser. Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar vid planläggning enligt plan- och bygglagen ökades genom de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1996.

Utredningen föreslog att bestämmelsen i 6 kap. 7 § MB om miljökonsekvensbeskrivningars innehåll skall tillämpas vid sådana beskrivningar enligt plan- och bygglagen. Regeringen delar flera remissinstansers uppfattning att det inte är lämpligt att införa en generell hänvisning till dessa bestämmelser. I regeringens förslag till miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 1, s. 280) framhålls att miljöbalkens bestämmelser i första hand är inriktade på verksamheter och projekt där den planerade verksamheten är känd till art och omfattning när miljökonsekvensbeskrivningen skall upprättas. Vid detaljplaner är det normalt inte känt i detalj vilka verksamheter som kan komma att lokaliseras till planområdet. Det är därför inte lämpligt att i plan- och bygglagen införa miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Däremot bör i plan- och bygglagens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar införas en regel som motsvarar nuvarande 5 kap. 3 § naturresurslagen, nämligen att miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggning, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Därigenom görs tydligt att miljökonsekvensbeskrivningar för planer så långt möjligt skall fylla samma funktion som en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken. Kraven på innehåll måste emellertid anpassas till planens syfte och detaljeringsgrad. En annan sak är att den praxis som kommer att utvecklas för innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken även kommer att påverka miljökonsekvensbeskrivningar enligt plan- och bygglagen. Ett ytterligare incitament för noggranna miljökonsekvensbeskrivningar i planärenden är att dessa sedan kan komma att användas som grund för miljökonsekvensbeskrivningar enligt balken vid efterföljande

tillståndsprovningar. Regeringen kommer att följa hur miljökonsekvensbeskrivningar enligt plan- och bygglagen utvecklas för att vid behov ta initiativ till ytterligare anpassning till balkens regler. Det är också ett naturligt led i uppföljningen av miljöbalksreformen. I detta sammanhang bör framhållas att flera av plan- och bygglagens bestämmelser tillgodoser de krav på innehåll och öppenhet som avses med miljöbalkens utvidgade regler om miljökonsekvensbeskrivningar.

Utredningen föreslog att miljökonsekvensbeskrivningar i vissa fall skall upprättas även vid beslut om områdesbestämmelser. Eftersom regeringen är av den uppfattningen att miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar inte skall tillämpas i beslut enligt plan- och bygglagen finns det heller inga skäl att överväga regler om miljökonsekvensbeskrivningar vid områdesbestämmelser. Det får däremot förutsättas att kommunerna, utan formella krav i lagstiftningen, kommer att utveckla metoder för konsekvensbeskrivningar i fråga om områdesbestämmelser. I sammanhanget bör även nämnas de krav på konsekvensbeskrivningar i översiktsplaneringen som infördes genom 1996 års ändringar i plan- och bygglagen. Eftersom områdesbestämmelser skall säkerställa syftet med översiktsplanen bör konsekvensbeskrivningen även kunna utgöra underlag för områdesbestämmelserna.

### 6.2.3 Bygglovsplikt för grundvattentäkter

**Regeringens bedömning:** Kommunens möjlighet att införa bygglovsplikt för enskilda brunnar bör behållas.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog att kommuners möjlighet att införa bygglovsplikt för enskilda brunnar skulle avskaffas.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans uttalar sig i frågan.

**Skälen för regeringens bedömning:** En kommun kan enligt 8 kap. 6 § plan- och bygglagen införa bygglovsplikt för vissa grundvattentäkter som är undantagna vattenlagens tillståndsplikt, nämligen grundvattentäkter för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning. Inte heller enligt miljöbalkens bestämmelser om vattenföretag kräver sådana vattentäkter tillstånd (11 kap. 11 § MB). Däremot finns en bestämmelse bland reglerna om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som ger kommuner möjlighet att föreskriva tillstånds- eller anmälningsplikt för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där det råder eller kan befaras uppkomma knapphet på sött grundvatten (9 kap. 10 § MB).

Bestämmelsen i 9 kap. 10 § MB bygger på ett förslag som hade lämnats av Grundvattenutredningen (SOU 1994:97). Grundvattenutredningen ville samtidigt behålla möjligheten i plan- och bygglagen att införa bygglov (SOU 1995:45 s. 158 f). Utredningen motiverade detta med att plan- och bygglagens bestämmelse underlättar en planmässig hantering av grundvattenfrågorna inom nya områden som planläggs. Därmed skulle på ett tidigt stadium kunna anges vilka förutsättningar som gäller för vattenförsörjningen inom ett planerat område.

Miljöbalksutredningen ville, till skillnad från Grundvattenutredningen, avskaffa möjligheten att införa bygglov. Regeringen delar dock den uppfattning som framförs av Grundvattenutredningen att det finns ett behov av att ha kvar bestämmelsen.

#### 6.2.4 Särskilda skydds- och bevarandeområden

**Regeringens bedömning:** Några särskilda bestämmelser behöver inte införas i plan- och bygglagen om särskilda skydds- och bevarandeområden.

**Utredningens förslag:** Särskilda skydds- och bevarandeområden skulle enligt utredningen vid planläggning ges samma ställning som riksintressen enligt naturresurslagen. Detta innebar bl.a. att kommunerna i översiktsplanerna skulle redovisa hur de avser att tillgodose skyddet av de områden som förklarats som särskilda skydds- eller bevarandeområden. Vidare skulle möjligheterna utökas att meddela områdesbestämmelser. Av länsstyrelsens granskningsyttrande över en översiktsplan skulle framgå om förslaget inte tillgodoser skyddet av områden som har förklarats som särskilda skydds- eller bevarandeområden. Slutligen skulle länsstyrelsen pröva beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att skyddet av ett område som förklarats som ett särskilt skydds- eller bevarandeområde inte tillgodoses.

**Remissinstanserna:** *Boverket* anser att särskilda skydds- och bevarandeområden inte kan hanteras på ett sätt som motsvarar riksintressen. Detta grundar verket på att miljöbalksinstituten redan är givna och att de alltså inte som riksintressen kan förändras i en dialog mellan stat och kommun. *Boverket* vill i stället se instituten som preciseringar och uttolkningar av sådana miljö- och riskfaktorer som redan skall redovisas. Dessa preciseringar bör enligt verket inte införas i lagtexten, eftersom plan- och bygglagen inte är skriven på den detaljeringsnivån. *Svea hovrätt* ifrågasätter behovet av den föreslagna regleringen. *Hovrätten* påpekar att områdena ofta utpekats som riksintresse för naturvården och anför att de bestämmelser som reglerar användningen av sådana områden effektivt förhindrar markanvändning som kan menligt påverka de skyddsvärda intressena. *Svenska Kommunförbundet* anser att om särskilda skydds- och bevarandeområden skall behandlas som riksintressen så bör de också beslutas som riksintressen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det måste förtydligas på vilket sätt särskilda skydds- och bevarandeområden har företräde framför riksintressen och hur en avvägning mellan dem skall gå till.

**Skälen för regeringens bedömning:** Av 7 kap. 28 § MB följer att regeringen får förklara ett naturområde som särskilt skyddsområde om området enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) är särskilt betydelsefullt för skyddet av sådana fåglar. Vidare anges att ett område som av Europeiska gemenskapernas kommission har utpekats som ett område av intresse för gemenskapen av regeringen skall förklaras som ett särskilt bevarandeområde enligt rådets

direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Prop. 1997/98:90

Som framgår av redogörelsen av utredningens förslag ville utredningen i samband med planläggning enligt plan- och bygglagen ge särskilda skydds- och bevarandeområden i princip samma ställning som riksintressen enligt naturresurslagen. Syftet var att ge ökad tyngd åt dessa områden. De remissinstanser som har uttalat sig i frågan är kritiska.

Enligt regeringens uppfattning är de områden som förklaras som särskilda skydds- eller bevarandeområden vanligtvis så värdefulla att de också skall utpekas som riksintresseområden av det slag som anges i 3 kap. 6 § MB (jfr prop. 85/86:3 s. 164 f). Denna uppfattning stämmer överens med *Svea hovrätts* och *Kommunförbundets* åsikt. Det finns därför inte något behov av att skapa ett nytt system där områdena jämföras med riksintressen. Det grundläggande skyddet av områdena ges dock inte genom att dessa pekats ut som riksintresse utan genom reglerna i miljöbalkens kapitel om områdesskydd. Det är främst genom sådant skydd som olämplig markanvändning skall förhindras. Om detta skydd finns ger inte en plan enligt plan- och bygglagen någon ovillkorlig rätt att utföra åtgärder i området. Regeringen bedömer därför att det inte finns något behov av den föreslagna lagändringen.

### 6.2.5 Statens roll vid planläggning

**Regeringens förslag:** När översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser upprättas skall länsstyrelsen vid samråd med kommunen verka för att miljö kvalitetsnormer inte överträds.

Av länsstyrelsens granskningsyttrande över en översiktsplan skall framgå om förslaget inte stämmer överens med miljö kvalitetsnormer.

Länsstyrelsen skall pröva beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att en miljö kvalitetsnorm överträds.

**Utredningens förslag:** Som framgår av avsnittet om särskilda skydds- och bevarandeområden hade utredningen flera förslag som avsåg att länsstyrelsen skulle bevaka skyddet av dessa. Vidare föreslog utredningen att länsstyrelsen på olika sätt skulle verka för att ett åtgärdsprogram inte motverkas. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Boverket* ifrågasätter om det behövs en separat kontroll i plan- och bygglagen av att kommunen tar den hänsyn som vissa institut i just miljöbalken kräver. Motsvarande kontroll finns enligt verket inte i förhållande till sektorsmyndigheterna. Flera av de förhållanden som utredningen vill reglera innefattas enligt verket i de nuvarande möjligheterna att ingripa avseende riksintresse, mellankommunala intressen samt hälsa och säkerhet. Verket föreslår att ingripanden med anledning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram hanteras med stöd av reglerna i miljöbalken. *Grossistförbundet Svensk Handel* är positiv till förslaget att länsstyrelserna skall ge kommunerna råd om tillämpning av miljöbalken

vid utarbetandet av detaljplaner m.m. och informera om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram. *Svea hovrätt* anser det vara befogat med statlig kontroll av efterlevnaden av miljö kvalitetsnormer. Hovrätten är däremot tveksam till om åtgärdsprogram skall omfattas av bestämmelserna. Om det kan befaras att ett planbeslut motverkar ett åtgärdsprogram, torde det enligt hovrätten kunna hävdas att det kan befaras att beslutet innebär att miljö kvalitetsnormen överträds. Till hovrättens tveksamhet bidrar också att åtgärdsprogrammen har en något oklar konstitutionell status. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* tillstyrker förslaget att länsstyrelsen skall bevaka att miljö kvalitetsnormer inte överträds eller åtgärdsprogram motverkas. Länsstyrelsen anser dock att rekvisiten "medverka till att en norm överträds" och "(ett åtgärdsprogram) motverkas" är oklara.

*Naturvårdsverket* föreslår att staten skall kunna överpröva bl.a. detaljplaner för att säkra att en åtgärdsplan enligt 5 kap. 8 § MB följs. *Stockholms läns landsting* föreslår att regeringens möjlighet att pröva en regionplan utgår.

**Skälen för regeringens förslag:** Genom plan- och bygglagen har kommunernas ställning stärkts. Tidigare gällde i stor utsträckning att kommunala planer skulle fastställas av länsstyrelsen eller i vissa fall regeringen. Med plan- och bygglagen slogs den kommunala bestämmanderätten fast i fråga om planläggningen. Det är enligt lagen således en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 §).

En grundtanke i plan- och bygglagen är att den statliga efterhandsgranskningen i största möjliga utsträckning skall ersättas av en medverkan redan i planeringsskedet. Ett viktigt inslag vid utarbetandet av en plan är att staten, normalt företrädd av länsstyrelsen, vid samråd skall ta tillvara statens intressen.

I viss utsträckning har dock staten fortfarande en möjlighet att tvångsvis kontrollera kommunala planer. I plan- och bygglagen ges regler om detta i 12 kap. Länsstyrelsen skall enligt nuvarande lydelse av 12 kap. 1 § pröva kommuners beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt naturresurslagen inte tillgodoses, att regleringen av sådana frågor om mark och vatten som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Någon motsvarande statlig kontrollmöjlighet finns inte beträffande översiktsplaner. Skälet till detta är att översiktsplaner inte är bindande. Länsstyrelsen har dock enligt 4 kap. 9 § plan- och bygglagen skyldighet att framföra en avvikande mening i ett granskningsyttrande.

De kommunala planerna har stor inverkan på miljön. Det är därför angeläget att miljöbalkens intentioner får genomslag även i den kommunala planläggningen. Erfarenheterna från plan- och bygglagens tillämpning visar att de flesta frågor där det finns motsättningar mellan statliga och kommunala intressen kan lösas under samrådsskedet. Det är alltså lämpligt att det åligger länsstyrelsen att verka för att riksintressen tillgodoses

och att även i övrigt statens intressen tas tillvara när en detaljplan, områdesbestämmelser eller översiktsplan tas fram.

De statliga intressen i miljöbalken som kan leda till ingripande rör miljökvalitetsnormer och riksintressen. Enligt regeringens mening bör bestämmelserna om länsstyrelsens uppgift under samrådet kompletteras med att länsstyrelsen skall verka för att miljökvalitetsnormer inte överträds. Av samma skäl som anförs i tidigare avsnitt finns det däremot inte något behov av att införa särskilda lagbestämmelser om att länsstyrelsen skall verka för att åtgärdsplaner inte motverkas och att skyddet av de särskilda skydds- och bevarandeområdena tillgodoses.

Länsstyrelsen skall också i ett granskningsyttrande över en översiktsplan uttala sig om planens förenlighet med miljökvalitetsnormer.

Regeringen anser alltså att de flesta meningsmotsättningar mellan stat och kommun bör kunna lösas i samförstånd. Reglerna om statlig kontroll i 12 kap. plan- och bygglagen skall dock användas för att säkerställa att miljökvalitetsnormer iakttas i planläggningen. Miljökvalitetsnormer är av central betydelse för miljö- och hälsoskyddet. Det är egentligen endast i sådana normer som en gräns kan sättas för vad människors hälsa och miljön får utsättas för. Regeringen är övertygad om att kommunerna kommer att vara väl medvetna om behovet att iaktta fastställda kvalitetsnormer och angelägna att följa dem. Eftersom det är ett övergripande nationellt intresse att miljökvalitetsnormerna iakttas bör dock enligt regeringens mening regler om en statlig överprövning införas. På detta sätt skapas en garanti för att kommuner iakttar miljökvalitetsnormer när de planerar och planlägger.

En statlig överprövningsmöjlighet är särskilt befogad just vad gäller miljökvalitetsnormer. Sådana normer kommer ofta att behöva beaktas i flera angränsande kommuner. Den föreslagna ordningen är dessutom logisk i förhållande till vad som redan gäller. Med dagens bestämmelse kan en kommunal plan överprövas av länsstyrelsen bl.a. om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa. Kvalitetsnormer syftar bl.a. till att förebygga störningar som överskrider vad människors hälsa tål och det är på hälsoskyddsområdet som normerna åtminstone till en början kan väntas få störst betydelse. Regeringen föreslår att en möjlighet införs till statlig överprövning när det kan befaras att en miljökvalitetsnorm överträds.

## 7 Väglagen (1971:948)

### 7.1 Väglagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Väglagen och miljöbalken gäller parallellt. Ytterligare krav skall dock inte få ställas med stöd av miljöbalken i fråga om sådan renhållning av vägområden som regleras enligt väglagen. I övrigt införs inga begränsningar i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Vid prövning av ärenden enligt väglagen skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Utredningen lämnade inget förslag om att ytterligare krav i fråga om renhållning av vägområden inte skall få ställas med stöd av miljöbalken. Utredningen gjorde bedömningen att miljöbalken inte skall kunna tillämpas i fråga om lokalisering av vägar.

**Remissinstanserna:** *Vägverket* menar att en väg, som har prövats genom fastställelse av en arbetsplan, därefter skall vara "färdigprövad". Frågor om exempelvis utformning av bullerskydd skall enligt *Vägverket* därefter inte kunna tas upp till en separat prövning enligt miljöbalken. I övrigt uttalar sig ingen remissinstans om förhållandet mellan väglagen och miljöbalken, utöver vad som framgår av avsnitt 7.2.

**Skälen för regeringens förslag:** I väglagen (1971:948) regleras byggande och drift av allmänna vägar, s.k. väghållning. Byggande och drift av vägar har genom bl.a. luft- och markföroreningar samt buller en sådan miljöpåverkan att miljöbalken (MB) är tillämplig.

Miljöbalken skall enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet och sådana anläggningar som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljöbalken och väglagen gäller alltså parallellt. Detta innebär att den som bygger eller på annat sätt bedriver väghållning är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det dock bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken när väglagen har bestämmelser som inte är förenliga med bestämmelser i balken. En bedömning måste således göras i detta lagstiftningsärende om väglagen har några sådana bestämmelser.

I 4 § andra stycket stadgas att väghållaren skall ta tillbörlig hänsyn till - förutom enskilda intressen - allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljövård. Bestämmelsen är enligt regeringens uppfattning så allmänt hållen att den inte kan anses stå i strid med miljöbalkens allmänna hänsynsregler eller någon annan bestämmelse i miljöbalken. Bestämmelsen kan inte heller tas bort, eftersom den omfattar även andra intressen än sådana som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Vidare skall enligt 13 § väglagen vid byggande av väg tillses att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Bestämmelsen har likheter med den allmänna regeln om försiktighetsmått i 2 kap. 3 § MB och lokaliseringsregeln i 2 kap. 4 § MB. Även andra bestämmelser i miljöbalken är av intresse, t.ex. den s.k. produktvalsprincipen i 2 kap. 6 § MB. Det kan inte uteslutas att en bedömning enligt bestämmelserna i miljöbalken i enskilda situationer får ett från miljösynpunkt annat resultat än en bedömning enligt 13 § väglagen. Förhållandet mellan lagverkens bestämmelser kan i sådana fall uppfattas som oklart.

Regeringen vill framhålla som angeläget att de krav som ställs på lokalisering och annat hänsynstagande i miljöbalken också gäller vid byggande av vägar. Såsom *Lagrådet* har påpekat, i anledning av remissförslaget

tillägg i 13 § väglagen, kommer detta att framgå med tillräcklig grad av tydlighet genom de tillägg som föreslås i 3 a § väglagen och som innebär bl.a. att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid prövningen av ärenden enligt väglagen. Följaktligen skall, i de avseenden som nu är i fråga, inga begränsningar göras av möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Även för drift av väg finns hänsynsregler i väglagen. Väg skall enligt 26 § första stycket hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick. Bestämmelsen kan knappast komma i konflikt med miljöbalken, eftersom balkens regler inte syftar till att skydda samfärdseln. Bestämmelsen hindrar inte att krav på en vägs drift ställs enligt miljöbalken. Exempelvis kan med stöd av miljöbalken ingripande ske mot en väg, i vilken ingår en vägbank med ett miljöfarligt fyllnadsmaterial som läcker i ett vattenområde.

Renhållning av vägområden är dock särskilt reglerat i väglagen. Enligt 26 § andra stycket skall nämligen vägområdet genom renhållning hållas i ett sådant skick att skäligen sanitära hänsyn och trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Detsamma gäller i fråga om mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplats eller rastplats som är väganordning, i den mån allmänheten har tillträde till marken. Inom område med detaljplan gäller det sagda dock endast vägområde för motorväg eller motortrafikled. Även miljöbalken är tillämplig på renhållning. Det är dock enligt regeringens uppfattning lämpligt att ytterligare krav inte skall få ställas med stöd av miljöbalken i de frågor som regleras i 26 § väglagen. Beträffande renhållning inom områden där 26 § andra stycket inte gäller skall däremot miljöbalken tillämpas. Detta innebär i princip ingen ändring jämfört med i dag, eftersom redan nu särskilda bestämmelser gäller för renhållning när regler saknas i väglagstiftningen (prop. 1971:123 s. 172). Regeringen återkommer till 26 § i nästa avsnitt.

I dag gäller att en väg, vars anläggande har prövats i särskild ordning, inte genom den s.k. stoppregeln i 6 § miljöskyddslagen (1969:387) kan hindras att användas för avsett ändamål. Som en följd av detta har ansetts att en domstol inte heller med stöd av lokaliseringsregeln i 4 § miljöskyddslagen kan förbjuda att en väg anläggs i den sträckning som anges i en arbetsplan fastställd enligt väglagen (NJA 1993 s. 645). Regeringen föreslår i propositionen om miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 1, s. 238) att miljöbalkens stoppregel skall kunna tillämpas även sedan en prövning har skett av väg enligt väglagstiftningen. Ingen begränsning bör således införas av möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, utöver vad som nyss har sagts om renhållning.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning, skall enligt 14 § andra stycket väg byggas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Med naturvårdsföreskrifter avses främst föreskrifter meddelade med stöd av bestämmelserna i 7 och 8 kap. MB. Det är lämpligt att väglagens bestämmelse finns kvar.

En myndighetsutövning enligt en lag regleras normalt bara i just den aktuella lagen. I den mån miljöbalkens regler skall läggas till rättslig grund för myndighetsutövning enligt en annan lag måste det föreskrivas



särskilt. Av nästa avsnitt framgår att ett antal bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas vid prövning enligt väglagen. Prop. 1997/98:90

## 7.2 Väglagens anpassning till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen.

Vägar som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds skall inte få byggas.

Begreppen förstudie och vägutredning förs in i väglagen. Samtidigt förs i väglagen in regler om miljökonsekvensbeskrivningar vilka regler i huvudsak ansluter till de bestämmelser som gäller enligt miljöbalken.

När vägrätt upphör och vägen dras in, skall väghållaren vara skyldig att vidta återställningsåtgärder.

Reglerna om täkt i väglagen upphävs.

I samband med tillstånd till åtgärder inom eller intill ett vägområde skall villkor kunna meddelas till skydd för miljön. Om sådana villkor inte är tillräckliga skall tillstånd kunna vägras.

**Utredningens förslag:** Utredningen hade inget förslag om att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid prövningen enligt väglagen eller att tillstånd skall kunna vägras för åtgärder vid vägområden, när villkor till skydd för miljön inte är tillräckliga. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Vägverket* tillstyrker i allt väsentligt föreslagna ändringar i väglagen. *Vägverket* ser det som självklart att miljöbalkens regler och hänsynstaganden skall beaktas vid prövning av vägar enligt väglagen. *Naturvårdsverket*, *Lunds universitet* och *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser det lämpligt att i väglagen föra in en regel om att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken skall tillämpas. Universitetet tillägger dock att det kan vara naturligt att en speciell lokaliseringsregel gäller, när myndigheten skall bestämma platsen för en väg. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att lokaliseringsregeln och utföranderegeln i 13 § måste tas bort för att säkerställa miljöbalken som speciallag för miljön. Det bör enligt länsstyrelsen även förtydligas i kommentaren till 4 § att miljöbalkens regler har företräde. Länsstyrelsen anser vidare att det även för planläggning och avveckling av väg bör specificeras att tillbörlig hänsyn skall tas enligt 4 §.

*Vägverket* anser att kopplingen av förstudie enligt väglagen till bestämmelsen i 6 kap. 4 § MB om tidigt samråd är naturlig. Den innebär enligt *Vägverket* dock vissa problem, med hänsyn till att förstudien främst är en inventeringsfas. *Vägverket* anser vidare att länsstyrelsens godkännande av vägutredningens miljökonsekvensbeskrivning bör ske innan vägutredningen ställs ut. *Vägverket* godtar att det blir krav på att även arbetsplaner för drift av väg (förbättringsarbeten) fortsättningsvis måste ha en miljökonsekvensbeskrivning. *Naturvårdsverket* anser att i förstudien skall utredas miljökonsekvenser av strategisk art. Det är enligt *Naturvårdsverket* önskvärt att frågorna om miljökonsekvensbeskrivningar vid

vägutredning ses över. Enligt Naturvårdsverkets mening skall utökad samråd ske vid upprättandet av arbetsplanen även när sådant samråd har skett vid genomförandet av en vägutredning. Vidare föreslår Naturvårdsverket att den länsstyrelse som skall avgöra om vägbyggnadsprojektet har betydande miljöpåverkan skall samråda med andra berörda länsstyrelser. Slutligen anser Naturvårdsverket att förslaget bör ses över mot bakgrund av EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivning. *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker förslaget att införa begreppen förstudie och vägutredning samt att miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar görs tillämpliga. Lagförslaget bör enligt ämbetet kompletteras med att kraven på miljökonsekvensbeskrivningar i rimlig omfattning bör gälla även för en förstudie och vid en så kallad enkel arbetsplan för mindre ombyggnadsåtgärder. Ämbetet föreslår vidare att bestämmelsen om tidigt samråd vid förstudie kompletteras med att samråd bör ske med intresseföreningar som har som ändamål att tillvarata naturskydds-, miljöskydds- eller kulturmiljövårdens intressen. *Boverket* anser att det inte bör vara möjligt att gå vidare med en vägutredning utan att förstudien är förankrad i en översiktsplan. *Lunds universitet* föreslår att det bör framgå av lagtexten att man som miljökonsekvensbeskrivning vid arbetsplan inte kan nöja sig med den beskrivning som har upprättats vid vägutredningen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker en lagreglering av planeringsstegen förstudie och vägutredning. Länsstyrelsen anser att berörda länsstyrelser och kommuner formellt skall beredas tillfälle att yttra sig över vägutredningen. Vidare bör enligt länsstyrelsen en vägutredning alltid ställas ut för granskning, motsvarande vad som sker vid arbetsplan. En vägutredning kan enligt länsstyrelsen behöva göras inte bara i de fall alternativa terrängkorridorer behöver studeras, utan även om jämförande studier behöver göras mellan alternativa utformningar eller utföranden. Länsstyrelsen anser slutligen att länsstyrelsens godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen skall göras före det att miljökonsekvensbeskrivningen hålls tillgänglig för allmänheten. Det är enligt *Länsstyrelsen i Jönköpings län* bra att förfarandet med miljökonsekvensbeskrivning regleras i lagen. *Länsstyrelsen i Skåne län* finner det positivt att det arbetssätt som använts i planeringsprocessen vid byggande av väg under senare år blir lagreglerat. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker de förslag som berör beskrivningen av arbetet med vägar och införandet av begrepp som förstudie och vägutredning. *Västerås kommun* är av uppfattningen att alternativa korridorer alltid bör studeras, varför vägutredningar alltid skall genomföras. Enligt *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* bör bestämmelsen om samråd vid förstudien förtydligas på så sätt att det framgår att samråd även skall äga rum med de markägare som kan komma att beröras av vägprojektet. Ett likartat förtydligande bör enligt LRF göras i lagförslaget om vägutredning. LRF tillstyrker att reglerna om täkt i väglagen upphävs.

*Grossistförbundet Svensk Handel* finner det djupt otillfredsställande att utredningen inte i motiven närmare har presenterat vilken typ av villkor som kan bli aktuella och innehållet i dessa, när Vägverket och länsstyrelserna får möjlighet att besluta om villkor inte bara av hänsyn till vägen och trafiksäkerheten utan även till miljön. - *Sveriges advokatsamfund* anser att utredningens förslag till samordning med miljöbalkens bestäm-

melser om obligatorisk regeringsprövning är felaktigt utformat. Samfundet anför att regeringens prövning skall ske som ett led i den ordinarie prövningen och att därför uttrycket "ansökan om tillåtlighet" inte kan användas om den ansökan som skall ges in till Vägverket. Länsstyrelsens yttrande bör enligt *Länsstyrelsen i Stockholms län* åtfölja ärendet när det lämnas till regeringen för tillåtlighetsprövning. - Den nya formuleringen beträffande återställningsarbeten bör enligt *Riksantikvarieämbetet* kompletteras med att hänsyn skall tas även till vägens kulturhistoriska värde. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* påpekar att det av förslaget inte kan utläsas vem som prövar omfattningen av återställningsskyldigheten. Enligt *LRF* bör klargöras att, för det fall vägen övergår till att bli enskild, återställningsansvaret inte automatiskt övergår till de enskilda väghållarna. Den tidigare väghållaren bör enligt *LRF* ha kvar ett ansvar när ett framtida iordningställande av vägområdet aktualiseras. - *Lunds universitet* anser att frågan om utvidgning av miljöbalksprincipen om reduktion av ersättning under nivån "avsevärt försvåras" bör övervägas även i väglagen.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Tillämpningen av miljöbalken vid prövningen enligt väglagen*

Utredningen lämnade inte något förslag om att de allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas vid prövningen enligt väglagen. Flera remissinstanser har kritiserat detta. Regeringen vill för sin del understryka att det är viktigt att tillräckliga och med miljöbalken förenliga miljöhänsyn tas vid prövningen enligt väglagen. Även praktiska skäl talar för att miljöbalkens hänsynsregler skall tillämpas vid prövningen enligt väglagen. Detta hänger samman med att större vägar skall tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken. Vid regeringens tillåtlighetsprövning skall naturligtvis hänsynsreglerna tillämpas. Enligt 17 kap. 1 § 18 MB skall regeringen tillåtlighetspröva nya motorvägar och motortrafikleder samt andra nya vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer. Regeringen har dessutom möjlighet att med stöd av 17 kap. 3 § MB förbehålla sig prövningen av även andra vägar. Innan tillåtlighetsprövning sker skall dock, som framgår nedan, Vägverket bereda ärendet enligt bestämmelserna i väglagen och i samband med detta se till att bl.a. frågan om hänsynsreglerna är uppfyllda blir tillräckligt belyst. Efter ett eventuellt tillåtlighetsbeslut skall ärendet handläggas vidare av Vägverket och föreskrifter kan då meddelas till skydd för t.ex. miljön. Det är nödvändigt att Vägverket i denna inledande och avslutande handläggning av vägärendet tillämpar miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Enligt nuvarande lydelse av 3 a § skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen. Bestämmelserna i naturresurslagen har arbetats in i miljöbalken. Hänvisning skall i fortsättningen göras till hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Enligt 5 kap. 3 § MB skall myndigheter säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd och godkännanden. Vid planering och planläggning skall myndigheter enligt samma stadgan-

de iaktta miljö kvalitetsnormerna. Miljö kvalitetsnormer skall naturligtvis iakttagas även vid tillämpningen av väglagen. Regeringen anser dessutom att 16 kap. 5 § MB, som innebär att tillstånd inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, skall ha motsvarande tillämpning vid arbetsplan enligt väglagen. Eftersom arbetsplan inte alltid skall fastställas är det enligt regeringens mening lämpligt att förbudet i 16 kap. 5 § MB knyts redan till upprättandet av arbetsplanen.

Av 6 kap. 1 § MB följer att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd eller tillåtlighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. I vägärenden är det i huvudsak väglagens prövningsregler som gäller utom ifråga om sådant byggande som utgör vattenverksamhet enligt miljöbalken. Regeringen bedömer därför att föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar, i enlighet med vad som gäller för närvarande, måste finnas i väglagen. Det återstår sedan att bestämma hur formaliserad och omfattande miljökonsekvensbeskrivningen bör vara samt hur förfarandet i samband med upprättandet bör vara utformat. Som framgår av avsnitt 5 bör bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken i så stor utsträckning som möjligt få tillämpning även på sådana beskrivningar enligt lagar utanför balken.

I detta sammanhang erinras att regeringen i propositionen om miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 1, s. 275 f) har berört den kritik som framfördes i Riksrevisionsverkets rapport Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken, RRV 1996:29. Regeringen har i likhet med utredningen tagit fasta på sagda kritik i de förslag till förändringar i väglagen som nu läggs fram.

Vad först gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning görs i 6 kap. 7 § MB skillnad på om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan eller inte. Som utredningen har framhållit saknas skäl att ha andra regler på väglagens område än de som gäller enligt miljöbalken. Regeringen anser därför att bestämmelsen i balkens nyssnämnda stadgande skall tillämpas även i fråga om miljökonsekvensbeskrivningar enligt väglagen.

Vad sedan avser förfarandet finns i miljöbalken regler om tidigt samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, utökat samråd med miljökonsekvensbedömning, kungörande, allmänhetens tillfälle att yttra sig, godkännande, beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen vid prövning samt kostnader. Som tidigare nämnts bör ordningen enligt väglagen i så stor utsträckning som möjligt likna den som gäller enligt miljöbalken. Förhållandena är dock speciella inom trafikområdet, eftersom trafikverken, däribland Vägverket, kan ha flera uppgifter och roller, såsom beslutsmyndighet, exploatör och granskningsmyndighet.

För att bästa resultat för miljön skall uppnås anser regeringen att förfarandet med miljökonsekvensbeskrivning måste starta i ett tidigt skede och samordnas med övrig planering. Ett problem är dock att de tidiga planeringsstadierna förstudie och vägutredning i dag inte är lagreglerade. Regeringen noterar att Vägverket, under Miljöbalksutredningens arbete, har påtalat behovet av en översyn av väglagen så att de stadier i vägplaneringen som ligger före arbetsplaneskedet blir lagreglerade. Enligt Vägverket skulle miljöarbetet underlättas om proceduren med miljökonsekvensbe-

skrivning kunde samordnas på ett mer ändamålsenligt sätt med övrig vägplanering. I syfte att på ett tydligare och mer ändamålsenligt sätt klargöra förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar samt för att tillgodose Vägverkets synpunkter föreslår regeringen liksom utredningen att de inarbetade begreppen förstudie och vägutredning införs i väglagen. Regeringen föreslår följaktligen med utgångspunkt i miljöbalkens regler att förfarandet med miljökonsekvensbeskrivning enligt väglagen skall vara utformat på följande sätt.

Planeringsprocessen vid byggande av väg skall inledas med en förstudie, där förutsättningarna för den fortsatta planeringen skall klarläggas. Så sker även i dag utan att förfarandet är lagreglerat. Under detta skede bör ett sådant tidigt samråd som avses i 6 kap. 4 § första stycket MB äga rum. Samråd skall ske med berörda länsstyrelser, kommuner och miljöorganisationer samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd, exempelvis markägare och närboende.

Efter samrådet skall den länsstyrelse i det län där vägbyggnadsprojektet huvudsakligen avses att fullföljas fatta beslut i frågan om projektet kan antas ha betydande miljöpåverkan. Som *Naturvårdsverket* föreslår skall detta ske efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. I överensstämmelse med 6 kap. 4 § tredje stycket MB skall beslutet inte kunna överklagas. Förstudien skall klarlägga i vad mån en vägutredning behövs innan en arbetsplan upprättas.

Om förstudien anger att alternativa terrängkorridorer behöver studeras skall en vägutredning upprättas. En sådan utredningen utgör sedan underlag för val av vägkorridor och trafikteknisk standard. Alternativa terrängkorridorer skall jämföras sinsemellan och med alternativet att behålla befintlig väg. En förbättring av befintlig väg skall också studeras, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Vad åter gäller miljökonsekvensbeskrivningen är tanken att arbetet med denna skall fortsätta under vägutredningsskedet. Finner länsstyrelsen under förstudien att vägbyggnadsprojektet kan antas ha betydande miljöpåverkan, skall det under vägutredningen ske ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. 5–6 §§ MB.

Enligt 6 kap. 8 § första stycket MB skall en miljökonsekvensbeskrivning kungöras när verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detsamma bör gälla på väglagens område. Miljökonsekvensbeskrivningen skall därefter hållas tillgänglig för allmänheten, som får tillfälle att yttra sig. Detta sker genom att miljökonsekvensbeskrivningen ställs ut tillsammans med övriga delar av vägutredningen. Genom detta ges en möjlighet att påverka myndigheter att ta större hänsyn till den enskildes intressen. Innan miljökonsekvensbeskrivningen ställs ut skall den godkännas av samtliga berörda länsstyrelser i enlighet med vad som gäller i dag enligt 24 § andra stycket vägkungörelsen (1971:954). På detta sätt säkras att den miljökonsekvensbeskrivning som allmänheten får del av har en godtagbar kvalitet. Det bör påpekas att godkännandet innebär att länsstyrelsen anser att miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett tillräckligt underlag för en samlad bedömning av den planerade verksamhetens inverkan på exempelvis miljö, hälsa och hushållning med naturresurser. Godkännandet innebär således uteslutande att kvaliteten godkänns

och ställning tas alltså inte till om miljökonsekvenserna kan godtas eller om projektet bör genomföras (jfr prop. 1995/96:2 s. 51). Länsstyrelsens beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen skall liksom enligt 6 kap. 9 § första stycket MB inte kunna överklagas.

Om det under förstudien har konstaterats att vägutredning inte behövs, skall vad som har nämnts om förfarandet vid vägutredning i stället gälla under arbetsplaneskedet. Kungörandet av miljökonsekvensbeskrivningen liksom att den hålls tillgänglig för allmänheten kan dock ske i samband med att arbetsplanen ställs ut för granskning enligt 17 § väglagen.

En miljökonsekvensbeskrivning bör upprättas under arbetsplaneskedet även i de fall där vägutredning tidigare har genomförts. Det blir då fråga om en fördjupad miljökonsekvensbeskrivning. Detta beror på att detaljeringsgraden är mycket högre i en arbetsplan. Det är naturligt att miljökonsekvensbeskrivningen, liksom arbetsplanen i övrigt, upprättas i samråd med bl.a. miljövårdsmyndigheter. Däremot behöver inte ett sådant utökat samråd som regleras i 6 kap. 5–6 §§ MB ske, när detta har skett redan vid upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen vid vägutredningen. Det bör krävas att berörda länsstyrelser godkänner miljökonsekvensbeskrivningen innan den tas in i arbetsplanen. Även för arbetsplaner gäller att godkännandet skall ske innan utställning sker.

Då en arbetsplan skall fastställas bör i enlighet med vad som följer av 6 kap. 9 § andra stycket MB en lagstadgad skyldighet finnas att beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden. Vidare bör det i överensstämmelse med vad som föreskrivs i 6 kap. 8 § andra stycket MB införas en bestämmelse i väglagen om att ett beslut om fastställelse av arbetsplan skall kungöras. I fråga om kostnaderna bör precis som enligt 6 kap. 10 § MB den som är skyldig att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen svara för dessa.

### *Övriga frågor*

Hälsoskyddslagen (1982:1080) har arbetats in i miljöbalken. Begreppet sanitär olägenhet har i samband med detta ändrats till olägenhet för människors hälsa (9 kap. 3 § MB). Som en följd av detta bör uttrycket sanitära hänsyn i väglagens bestämmelse om renhållning (26 §) ändras.

Av 38 § väglagen följer att om väghållaren till drift av väg behöver ta sten, grus, sand eller jord på mark som tillhör annan än staten och detta kan ske utan avsevärd olägenhet, så kan länsstyrelsen på framställning av väghållaren föreskriva att rätt till sådan täkt skall upplåtas. Enligt 63 § skall väghållaren ersätta skador till följd av att han har förvärvat rätt till täkt för drift av väg.

Reglerna om täkt i 12 kap. MB är tillämpliga även på den typ av täkt som avses i väglagen. Väglagens täktbestämmelser tillämpas praktiskt taget aldrig. Med nutidens stora belagda vägar, som inte fordrar grusning, och med tanke på att vid vinterväglag saltning, åtminstone i landets södra och mellersta delar, är vanligare än sandning, är de speciella reglerna om täkter för vägar knappast ändamålsenliga. Regeringen finner därför att bestämmelserna i väglagen bör kunna upphävas. Följden blir att väghållarna

ren får förvärva erforderliga massor på marknaden, där miljöbalkens regler är tillämpliga på leverantörernas täktverksamhet. Det betyder även att väghållaren förlorar sin möjlighet till "tvångsrätt" enligt väglagen, dvs. att kunna gå in på annans mark och mot markägarens vilja öppna täkt. Motsvarande tvångsregler saknas i miljöbalken.

Väglagen innehåller bestämmelser om skyltar och liknande anordningar inom och i närheten av vägområden. Bestämmelser om skyltar finns även i den lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning som har förslagits riksdagen samtidigt med miljöbalken. I 10 § i den nya lagen finns dock en undantagsbestämmelse som leder till att regeln i 43 § väglagen om skyltar inom vägområde inte påverkas av den nya lagstiftningen.

Vad gäller skyltar utanför vägområde men inom ett avstånd av 50 meter därifrån sker enligt nuvarande ordning en dubbelprovning av länsstyrelsen, enligt naturvårdslagen (1964:822) och väglagen. Det kan anmärkas att Vägverket i sitt remissvar med anledning av Miljöskyddskommitténs förslag till följdlagstiftning (SOU 1994:96) ansåg att dubbelprovningen inte utgjorde något praktiskt problem, eftersom länsstyrelsen är beslutsmyndighet i båda fallen och relativt enkelt kan samordna tillståndansökningarna. Regeringen finner inte skäl att nu frångå utredningsförslaget som innebär att provningen behålls enligt nuvarande ordning och att länsstyrelsen kvarstår som tillståndsmyndighet enligt både väglagen och lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

Vägverket har enligt utredningen påtalat att det finns ett behov av att kunna meddela föreskrifter, inte bara av hänsyn till vägen och trafiksäkerheten utan även till miljön i samband med att tillstånd till åtgärder inom och intill ett vägområde beslutas enligt 43–48 §§. De åtgärder som får vidtas efter tillstånd är sådana att de kan ha en miljöpåverkan. Regeringen finner, liksom utredningen, att väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen bör ges den föreslagna möjligheten. Detta innebär t.ex. att föreskrifter kan meddelas om bullerskydd, när tillstånd meddelas enligt 47 § att uppföra en byggnad i närheten av en väg. Det kan dock tänkas att sådana föreskrifter inte är tillräckliga. Regeringen anser därför att det bör införas en möjlighet att vägra tillstånd, när de föreskrifter som kan meddelas inte är tillräckliga. Som bestämmelserna nu är utformade kan tillstånd normalt vägras endast av trafiksäkerhetsskäl eller annars med hänsyn till vägen.

Som redan har nämnts skall enligt 17 kap. 1 § 18 MB regeringen tillåtlighetspröva motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer. Regeringens prövning bör, som utredningen har framhållit, ske i ett tidigt skede i planeringsprocessen innan lokaliseringen har blivit alltför låst och stora kostnader har lagts ned i projekteringen. Då ges även möjlighet för regeringen att samlat bedöma flera lokaliseringalternativ. Det är enligt regeringen lämpligt att regeringsprövningen sker i samband med vägutredningen då den lämpligaste vägsträckningen skall läggas fast. Till grund för regeringens prövning ligger den av Vägverket upprättade vägutredningen. Vägverket skall överlämna alla relevanta handlingar i ärendet till regeringen, däribland inhämtade yttranden. Regeringens tillåtlighetsbeslut kommer att

omfatta tillåtligheten av anläggningen inom en viss vägkorridor utan att den närmare sträckningen av trafikaneläggningen har preciserats. Genom regeringens beslut blir frågan om tillåtligheten i det aktuella fallet avgjord. Arbetsplanen skall således endast avse vägsträckning inom det område som regeringsbeslutet avser. Det bör ligga på Vägverket att se till att vägar som är obligatoriskt prövningspliktiga överlämnas till regeringens prövning.

I olika lagar som i dag är knutna till naturresurslagen finns bestämmelser om återställningsåtgärder. Det är i vissa fall viktigt att anläggningar tas bort och spåren av verksamheten även i övrigt utplånas när verksamheten på en väg har upphört. Tidpunkten kan lämpligen knytas till när vägen dras in och vägrätten därmed upphör. Eftersom verksamhet som faller under väglagen inte kräver tillstånd kan frågan om återställningsåtgärder inte regleras vid tillståndsprövningen eller särskilt i samband med att tillståndet upphör. I stället får skyldigheten följa direkt av väglagen. Mot bakgrund av att staten eller kommuner är väghållare finns enligt regeringens mening ingen anledning att införa bestämmelser om skyldighet att ställa säkerhet för kostnader för återställningsåtgärder.

Enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken skall ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Reglerna om miljö kvalitetsnormer skall dock tillämpas omedelbart. Regeringen anser att denna ordning även bör gälla enligt väglagen. Regeringen finner det dock lämpligt att äldre bestämmelser får gälla i de fall då en miljökonsekvensbeskrivning har lämnats in till länsstyrelsen för godkännande enligt 24 § vägkungörelsen före ändringarnas ikraftträdande. Såsom *Lagrådet* har förordat tas vidare bland övergångsbestämmelserna in en föreskrift av innebörd att bestämmelsen i 63 § första stycket 5 väglagen fortfarande skall gälla i fråga om skador på grund av tåkt som upplåtits med stöd av 38 § samma lag före den nya lagens ikraftträdande.

## 8 Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

### 8.1 Banlagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Banlagen och miljöbalken gäller parallellt. Inga begränsningar införs av möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Vid prövning av ärenden skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Utredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Utöver vad som framgår av avsnitt 8.2 har ingen remissinstans uttalat sig om banlagens förhållande till miljöbalken.

**Skälen för regeringens förslag:** Före den 1 februari 1996 saknades i lag fastställda krav på järnvägsbyggande. I syfte att råda bot på dessa



brister utarbetades med väglagen som förebild lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen). I motiven till lagen anges att förfarandet vid byggande av järnväg haft klara brister vad gällde anknytningen till bl.a. miljölagstiftning (prop. 1995/96:2 s. 17 och 31).

Banlagen är tillämplig på byggande av järnväg. Med järnväg avses i lagen spåranläggning för järnvägstrafik. Till spåranläggning hör inte bara spår utan också bl.a. andra fasta anordningar som behövs för spårens bestånd, drift eller brukande. Med byggande av järnväg avses anläggande av en ny järnväg, omläggning av spår i en ny sträckning, utläggning av ytterligare spår och ombyggnad av järnväg på annat sätt. Banlagen innehåller däremot inga regler om drift av järnväg. I järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) finns visserligen utförliga regler om bl.a. drift av spåranläggning men dessa regler omfattar snarare säkerhetsfrågor än miljöfrågor. När det gäller miljöfrågor vid drift av järnväg gäller i stället miljöbalken.

Frågor som regleras i banlagen, dvs. byggande av järnväg, omfattas således också av miljöbalken, eftersom verksamheten påverkar miljön. Banlagen och miljöbalken gäller alltså parallellt. Detta innebär att den som bygger järnväg är skyldig att iaktta miljöbalken, särskilt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. samt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det dock bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, om det i banlagen finns bestämmelser som står i strid med bestämmelser i miljöbalken. En bedömning måste således göras i detta lagstiftningsärende om banlagen innehåller några sådana bestämmelser.

Enligt 1 kap. 3 § banlagen skall vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen. Till de allmänna intressena räknas exempelvis hushållning med naturresurser, miljöskydd, hälsoskydd, kulturmiljövård och naturvård (a. prop. s. 49). Bestämmelsen är enligt regeringens uppfattning så allmänt hållen att den inte kan anses stå i strid med bestämmelserna i miljöbalken.

Vidare skall enligt 1 kap. 4 § banlagen tillses att järnvägen får sådant läge och utförande att ändamålet med järnvägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Bestämmelsen har likheter med den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § MB och lokaliseringsregeln i 2 kap. 4 § MB. Även andra bestämmelser i miljöbalken är av intresse, t.ex. den s.k. produktvalsprincipen i 2 kap. 6 § MB. Det kan inte uteslutas att en bedömning enligt bestämmelserna i miljöbalken i en enskild situation kan få ett från miljösynpunkt annat resultat än en bedömning enligt 1 kap. 4 § banlagen. Förhållandet mellan lagverkens bestämmelser kan i ett sådant fall uppfattas som oklart.

Regeringen vill framhålla som angeläget att de krav som ställs på lokalisering och annat hänsynstagande i miljöbalken också gäller vid byggande av järnvägar. Såsom *Lagrådet* har påpekat, i anledning av remissförslagets tillägg i 1 kap. 4 § banlagen, kommer detta att framgå med tillräcklig grad av tydlighet genom de tillägg som föreslås i 1 kap. 3 § banlagen och som innebär bl.a. att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid prövningen av ärenden enligt banlagen. Följaktligen anser regeringen att inga begränsningar skall göras av möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Gäller skyddsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för användning av bebyggelse, mark eller vatten, får järnväg enligt 1 kap. 5 § banlagen inte byggas så att syftet med bestämmelserna motverkas. De bestämmelser som åsyftas är bl.a. föreskrifter meddelade med stöd av bestämmelserna i 7 och 8 kap. MB. Det är lämpligt att banlagens bestämmelse finns kvar.

En myndighetsutövning enligt en lag regleras normalt bara i just den aktuella lagen. I den mån miljöbalkens regler skall läggas till rättslig grund för myndighetsutövning enligt en annan lag måste det föreskrivas särskilt. Av nästa avsnitt framgår att ett antal bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas vid prövning enligt banlagen.

## 8.2 Banlagens anpassning till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid prövning av ärenden enligt banlagen.

Järnvägar får inte byggas som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Begreppen förstudie och järnvägsutredning förs in i banlagen. Samtidigt förs i banlagen in regler om miljökonsekvensbeskrivningar vilka regler i huvudsak ansluter till de bestämmelser som gäller enligt miljöbalken.

När den verksamhet som har bedrivits på järnväg upphör, skall verksamhetsutövaren vara skyldig att vidta återställningsåtgärder.

**Utredningens förslag:** Utredningen hade inget förslag att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid prövning av ärenden enligt banlagen eller att förstudier skall regleras i lagen. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket, Lunds universitet och Länsstyrelsen i Skaraborgs län* föreslår att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken skall tillämpas vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att lokaliseringsregeln och utföranderegeln i 1 kap. 4 § måste tas bort för att säkerställa miljöbalken som speciallag för miljön. Det bör enligt Länsstyrelsen även förtydligas i kommentaren till 1 kap. 3 § att miljöbalkens regler har företräde. Länsstyrelsen anser vidare att det även för avveckling av järnväg bör specificeras att tillbörlig hänsyn skall tas enligt 1 kap. 3 §.

*Banverket* föreslår att den som planerar att bygga en järnväg alltid skall genomföra en förstudie, där förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggs. Förstudien skall enligt Banverkets förslag även ange om en järnvägsutredning behövs innan en järnvägsplan upprättas. Vid utarbetandet av förstudien skall enligt Banverket den som avser att bygga en järnväg ha ett sådant tidigt samråd som utredningen har förslagit. Efter samrådet skall enligt Banverket länsstyrelsen i enlighet med utredningens förslag fatta beslut om projektet kan antas ha betydande miljöpåverkan. En järnvägsutredning skall enligt Banverket utföras när det i förstudien

har klarlagts att alternativa terrängkorridorer behöver studeras. Banverket föreslår att miljöbalkens regler om förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningen inte görs tillämpliga vid järnvägsutredning. Förfarandet skall enligt Banverket i stället regleras inom ramen för den normala planeringsprocessen. Om länsstyrelsen beslutar att järnvägsprojektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan skall dock enligt Banverkets förslag utökad samråd ske med miljökonsekvensbedömning. Banverket föreslår att järnvägsutredning skall ställas ut för granskning och att då miljöbalkens bestämmelser om kungörande och tillfälle att yttra sig skall tillämpas. Vidare föreslår Banverket en regel om att beslut med anledning av järnvägsutredningen skall fattas först när miljökonsekvensbeskrivningen har godkänts av länsstyrelsen. Enligt *Naturvårdsverket* bör även förstudien regleras. *Naturvårdsverket* anser det angeläget att i järnvägsplaneskedet ha ett utökad samråd, även om detta redan har skett vid upprättandet av en järnvägsutredning. Länsstyrelsen bör dock enligt *Naturvårdsverket* få besluta om att ett sådant förfarande inte är nödvändigt i vissa fall. *Naturvårdsverket* anser att det bör införas ett krav på att den länsstyrelse som avgör om ett järnvägsprojekt har betydande miljöpåverkan skall samråda med andra berörda länsstyrelser. *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker förslaget att införa begreppet järnvägsutredning och att miljöbalkens regler för beaktande av miljökonsekvensbeskrivningar i beslut görs tillämpliga. Ämbetet finner att begreppet förstudie på samma sätt som i väglagen bör införas i banlagen och att en miljökonsekvensbeskrivning i rimlig omfattning bör krävas i alla skeden av planeringen. Tidigt samråd bör enligt ämbetet ske med intresseföreningar som har som ändamål att tillvarata naturskydds-, miljöskydds- eller kulturmiljövårdens intressen, t.ex. representanter för hembygdsrörelsen. Även *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att förstudie bör regleras i banlagen. Länsstyrelsen anser att berörda länsstyrelser och kommuner formellt skall beredas tillfälle att yttra sig över järnvägsutredningen. Vidare bör enligt länsstyrelsen en järnvägsutredning alltid ställas ut för granskning. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att processen från förstudie till arbetsplan bör vara densamma som gäller enligt väglagen. Förfarandet m.m. beträffande miljökonsekvensbeskrivningar bör enligt länsstyrelsen beskrivas i lagen. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att i banlagen bör införas bestämmelser om förstudie. I en förstudie är det enligt länsstyrelsen viktigt att fånga upp de problem som uppstår vid stängning av plankorsningar. I en till förstudien knuten miljökonsekvensbeskrivning kan enligt länsstyrelsen dessa problem beskrivas mera heltäckande. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker förslaget om införande av begreppet järnvägsutredning. *Lunds universitet* föreslår att det på något sätt bör framgå av lagtexten att man som miljökonsekvensbeskrivning vid järnvägsplan inte kan nöja sig med den som har upprättats vid järnvägsutredningen.

*Sveriges advokatsamfund* anser att utredningens förslag till samordning med miljöbalkens bestämmelser om obligatorisk regeringsprövning är felaktigt utformat. Samfundet anför att regeringens prövning skall ske som ett led i den ordinarie prövningen och att därför uttrycket "ansökan om tillåtlighet" inte kan användas om den ansökan som skall ges in till Banverket. Länsstyrelsens yttrande bör enligt *Länsstyrelsen i Stockholms*

län åtfölja ärendet när det lämnas till regeringen för tillåtlighetsprövning. - Vid återställningsarbeten bör enligt *Riksantikvarieämbetet* hänsyn tas till anläggningens kulturhistoriska värde. *Koncessionsnämnden för miljöskydd och Västerås kommun* påpekar att det av förslaget inte kan utläsas vem som prövar omfattningen av återställningskyldigheten. *Lunds universitet* anser att i banlagen bör införas bestämmelser om ställande av säkerhet för återställningskostnader. - *Koncessionsnämnden för miljöskydd* anser att miljöbalkens regler skall kunna tillämpas i fråga om tillfälligt ianspråktagande av mark.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Tillämpningen av miljöbalken vid prövningen enligt banlagen*

Utredningen lämnade inte något förslag om att de allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas vid prövningen enligt banlagen. Flera remissinstanser har kritiserat detta. Regeringen gör i denna fråga följande bedömning. Någon tillståndsprövning enligt miljöbalken kommer normalt inte att ske av järnvägar. Det är därför viktigt att tillräckliga miljöhänsyn tas i prövningen enligt banlagen. Även praktiska skäl talar för att miljöbalkens hänsynsregler skall tillämpas vid förfarandet enligt banlagen. Detta hänger samman med att större järnvägar skall tillåtlighetsprövas av regeringen. Vid regeringens tillåtlighetsprövning skall naturligtvis hänsynsreglerna tillämpas. Enligt 17 kap. 1 § 19 MB skall regeringen tillåtlighetspröva nya järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik. Regeringen har dessutom möjlighet att med stöd av 17 kap. 3 § MB förbehålla sig prövningen av även andra järnvägar. Innan tillåtlighetsprövning sker skall dock, som framgår nedan, Banverket bereda ärendet och i samband med detta se till att bl.a. frågan om hänsynsreglerna är uppfyllda blir tillräckligt belyst. Efter ett eventuellt tillåtlighetsbeslut skall ärendet handläggas vidare av Banverket och föreskrifter kan då meddelas till skydd för t.ex. miljön. Det är nödvändigt att Banverket i denna inledande och avslutande handläggning av järnvägsärendet tillämpar miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) skall enligt nuvarande lydelse av 1 kap. 3 § banlagen tillämpas vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg. Hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen har arbetats in i 3 och 4 kap. MB. Hänvisning skall därför i stället ske till dessa kapitel i miljöbalken.

Enligt 5 kap. 3 § MB skall myndigheter säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd och godkännanden. Vid planering och planläggning skall myndigheterna enligt samma stadgande iaktta miljökvalitetsnormer. Detta skall gälla också vid tillämpningen av banlagen. Regeringen anser dessutom att 16 kap. 5 § MB, som innebär att tillstånd inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds, bör ha motsvarande tillämpning vid fastställande av järnvägsplan enligt banlagen.

Av 6 kap. 1 § MB följer att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd eller tillåtlighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Verksamhet enligt banlagen kommer inte att vara tillståndspliktig enligt miljöbalken, bortsett från de delar av verksamheten som utgör vattenverksamhet. Föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar bör därför, i enlighet med vad som gäller för närvarande, finnas i banlagen. Det återstår sedan att bestämma hur formaliserad och omfattande miljökonsekvensbeskrivningen bör vara samt hur förfarandet i samband med upprättandet bör vara utformat. Som framgår av avsnitt 5 bör miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i så stor utsträckning som möjligt få tillämpning även på beskrivningar som föreskrivs i lagar utanför balken.

Vad först gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning görs i 6 kap. 7 § MB skillnad på om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan eller inte. Som utredningen har framhållit saknas skäl att ha andra regler på banlagens område än de som gäller enligt miljöbalken. Regeringen anser därför att balkens nyssnämnda stadgande skall tillämpas även i fråga om miljökonsekvensbeskrivningar enligt banlagen.

Vad sedan avser förfarandet finns i miljöbalken regler om tidigt samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, utökat samråd med miljökonsekvensbedömning, kungörande, allmänhetens tillfälle att yttra sig, godkännande, beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen vid prövning samt kostnader. Som tidigare nämndes bör ordningen enligt banlagen i så stor utsträckning som möjligt likna den som gäller enligt miljöbalken. Förhållandena är dock speciella inom trafikområdet, eftersom trafikverken, däribland Banverket, kan ha flera uppgifter och roller, såsom beslutsmyndighet, exploitör och granskningsmyndighet.

För att bästa resultat för miljön skall uppnås måste enligt regeringen förfarandet med miljökonsekvensbeskrivning starta i ett tidigt skede och samordnas med övrig planering. Ett problem är dock att de tidiga planeringsstadierna förstudie och järnvägsutredning i dag inte är lagreglerade. Utredningen föreslog därför att begreppet järnvägsutredning skall föras in i banlagen, i syfte att på ett tydligare och mer ändamålsenligt sätt klargöra förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningen. Däremot avstod utredningen från att lägga fram något förslag rörande förstudier, eftersom Banverket inte hade blivit klart med utarbetandet av formerna för dessa. Banverket har nu slutfört arbetet med utformningen av planeringsprocessen. Regeringen har därför tillräckligt underlag för att föra in begreppet förstudie i banlagen.

Till detta hör att ett antal remissinstanser är kritiska till att utredningen inte i banlagen har lämnat något förslag om lagreglering av förstudier. Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget att lagreglera förstudier i väglagen är positiva till att detta sker.

Regeringen föreslår att begreppen förstudie och järnvägsutredning förs in i banlagen. Förfarandet skall enligt regeringens uppfattning vara utformat på följande sätt.

Planeringsprocessen vid byggande av järnväg inleds med en idéstudie. Denna utförs i huvudsak internt inom Banverket och har som syfte att

skissera alternativa lösningar. Det har inte framkommit något behov av lagreglering av detta förfarande.

Därefter inleds en förstudie, där förutsättningarna för den fortsatta planeringen skall klarläggas. Syftet med förstudien är att utarbeta underlag för val av alternativa principlösningar. Begreppet förstudie kan vid järnvägsplanering ha ett helt annat innehåll än motsvarigheten vid byggande av väg. Exempelvis kan en förstudie på järnvägsområdet avse företeelser som inte har någon fysisk omfattning, t.ex. förändringar av signalsystemet. Den form av förstudie som är intressant i detta sammanhang liknar dock förstudien enligt väglagen, eftersom den avser studier av lämpliga nya sträckningar av en järnväg. Begreppet förstudie bör enligt regeringens uppfattning arbetas in i banlagen. Det är förstudier vid byggande av järnväg som blir reglerat i banlagen. Med byggande av järnväg avses enligt 1 kap. 2 § att anlägga en ny järnväg samt att lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om en järnväg.

Under förstudien skall ett sådant tidigt samråd som avses i 6 kap. 4 § första stycket MB äga rum. Samråd skall ske med berörda länsstyrelser, kommuner och miljöorganisationer samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd, exempelvis markägare och närboende.

I förstudien skall klargöras om en järnvägsutredning behövs innan järnvägsplan upprättas. Samrådet om förstudien med bl.a. länsstyrelsen kommer därmed att avse även frågan om behovet av järnvägsutredning. Efter samrådet skall länsstyrelsen i det län där järnvägsprojektet huvudsakligen skall utföras fatta beslut i frågan om projektet kan antas ha betydande miljöpåverkan. Som *Naturvårdsverket* föreslår skall detta ske efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. I överensstämmelse med 6 kap. 4 § tredje stycket MB skall beslutet inte kunna överklagas.

Utredningen föreslog att den som planerar att bygga en järnväg alltid skall upprätta en järnvägsutredning. Banverkets fortsatta arbete med planeringsformerna har dock lett fram till uppfattningen att det i vissa fall, t.ex. när förstudien resulterar i att befintlig bana skall förbättras, kanske inte är nödvändigt att upprätta en järnvägsutredning. Regeringens förslag innebär att en sådan lösning blir möjlig. Förslaget anger minimikraven för när järnvägsutredning skall upprättas. I förstudien tas som redan nämnts ställning till behovet av järnvägsutredning.

Järnvägsutredningen skall redovisa samhällsekonomiska bedömningar och övriga konsekvensbeskrivningar som ger underlag för beslut om frågan skall drivas vidare, val av principlösning och banteknisk standard. I en järnvägsutredning redovisas olika utbyggnadsalternativ och dessa jämförs sinsemellan och med alternativet att inte genomföra den aktuella järnvägsutbyggnaden. Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen skall fortsätta under järnvägsutredningen.

Har länsstyrelsen beslutat att järnvägsprojektet kan antas ha betydande miljöpåverkan, skall det under järnvägsutredningen ske ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. 5–6 §§ MB. Detta samråd kan lämpligen samordnas med det samråd som sker avseende övriga delar av järnvägsutredningen. Det finns alltså normalt inte något behov av ett parallellt samrådsförfarande avseende miljökonsekvensbeskrivningen. Det

är dock bara samrådet avseende miljökonsekvensbeskrivningen som lagregleras.

Miljökonsekvensbeskrivningen skall kungöras och därefter ställas ut tillsammans med övriga järnvägsutredningen. Härigenom ges en möjlighet att påverka myndigheter att ta större hänsyn till den enskildes intressen. Bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket MB skall tillämpas vid detta förfarande. Innan miljökonsekvensbeskrivningen ställs ut skall den godkännas av samtliga berörda länsstyrelser i enlighet med vad som gäller i dag enligt 2 kap. 4 § banlagen. På detta sätt säkras att den miljökonsekvensbeskrivning som allmänheten får del av har en godtagbar kvalitet. Det bör påpekas att godkännandet innebär att länsstyrelsen anser att miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett tillräckligt underlag för en samlad bedömning av den planerade verksamhetens inverkan på exempelvis miljö, hälsa och hushållning med naturresurser. Godkännandet innebär således uteslutande att kvaliteten godkänns och ställning tas alltså inte till om miljökonsekvenserna kan godtas eller om projektet bör genomföras (jfr prop. 1995/96:2 s. 51). I likhet med vad som gäller i dag enligt 5 kap. 2 § banlagen skall länsstyrelsens beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen inte kunna överklagas.

En miljökonsekvensbeskrivning bör upprättas även under järnvägsplaneskedet. Det blir då fråga om en fördjupad miljökonsekvensbeskrivning. Detta beror på att detaljeringsgraden är mycket högre i en järnvägsplan. Det finns inte alltid något behov av förnyade samrådsförfaranden avseende miljökonsekvensbeskrivningen. Någon särskild bestämmelse bör därför inte införas om sådant samråd. I den mån förnyat samråd bör genomföras kan detta ske med stöd av befintlig bestämmelse i 2 kap. 5 § om samråd i fråga om järnvägens sträckning och förslaget i övrigt. Däremot kan krävas att berörda länsstyrelser godkänner miljökonsekvensbeskrivningen innan den tas in i järnvägsplanen. Även för järnvägsplaner gäller att godkännandet skall ske före utställandet.

Liksom enligt 6 kap. 9 § andra stycket MB bör då en järnvägsplan skall fastställas finnas en lagstadgad skyldighet att beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden. Vidare bör det, i enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap. 8 § andra stycket MB, även införas en bestämmelse om att ett beslut om fastställelse av järnvägsplan skall kungöras. På samma vis som enligt 6 kap. 10 § MB skall den som är skyldig att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen svara för kostnaderna som uppkommer för den.

### *Övriga frågor*

Som redan har nämnts skall regeringen enligt 17 kap. 1 § 19 MB tillåtlighetspröva järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik. Regeringens prövning bör, som utredningen har framhållit, ske i ett tidigt skede i planeringsprocessen innan lokaliseringen har blivit alltför låst och stora kostnader lagts ner i projekteringen. Då ges även möjlighet för regeringen att samlat bedöma flera lokaliseringalternativ om sådana är

aktuella. Regeringen delar utredningens uppfattning att det är ändamålsenligt om regeringsprövningen sker i samband med järnvägsutredningen då den lämpligaste sträckningen skall läggas fast. Till grund för regeringens prövning ligger den av Banverket upprättade järnvägsutredningen. Banverket skall överlämna alla relevanta handlingar i ärendet till regeringen, däribland inhämtade yttranden. Regeringens tillåtlighetsbeslut kommer att omfatta tillåtligheten av anläggningen inom ett visst område utan att den närmare sträckningen har preciserats. Genom regeringens beslut blir frågan om tillåtligheten i det aktuella fallet avgjord. Järnvägsplanen skall således endast avse sträckning inom det område som regeringsbeslutet avser. Det bör ligga på Banverket att se till att järnvägar som är obligatoriskt prövningspliktiga överlämnas till regeringens prövning.

I olika lagar som i dag är knutna till naturresurslagen finns bestämmelser om återställningsåtgärder. Det är i vissa fall viktigt att anläggningar tas bort och spåren av verksamheten även i övrigt utplånas när verksamheten på en järnväg har upphört. Eftersom verksamhet som faller under banlagen inte kräver tillstånd, kan frågan om återställningsåtgärder inte regleras av myndighet vid tillståndsprövningen eller särskilt i samband med att tillståndet upphör. I stället får skyldigheten följa direkt av banlagen.

Enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken skall ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Enligt samma paragraf skall dock reglerna om miljö kvalitetsnormer tillämpas omedelbart. Regeringen anser att denna ordning bör gälla även enligt banlagen. Enligt regeringens mening kan det vara lämpligt att äldre bestämmelser får gälla i de fall då en miljökonsekvensbeskrivning har lämnats in till länsstyrelsen för godkännande enligt 2 kap. 4 § banlagen före ändringarnas ikraftträdande.

Skyldigheten att vidta återställningsåtgärder enligt den nya bestämmelsen i 1 kap. 8 § skall gälla även då järnvägen har tillkommit enligt äldre bestämmelser. Regeringen godtar *Lagrådets* ståndpunkt att denna ordning bör framgå av en uttrycklig övergångsbestämmelse. I förhållande till remissförslaget innehåller således övergångsreglerna en kompletterande regel i detta hänseende.

## 9 Luftfartslagen (1957:297)

### 9.1 Luftfartslagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Luftfartslagen och miljöbalken gäller parallellt. Krav skall dock inte få ställas med stöd av miljöbalken i fråga om luftfartygs miljövärdighet eller framförande av luftfartyg i överljudsart. I övrigt införs inga begränsningar i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Vid tillståndsprövning skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.



**Utredningens förslag:** Utredningen lämnade inte något förslag om att krav i fråga om luftfartygs miljövårdighet eller framförande av luftfartyg i överljudsfart inte skall få ställas med stöd av miljöbalken.

**Remissinstanserna:** Utöver vad som framgår av nästa avsnitt uttalar sig ingen remissinstans om förhållandet mellan luftfartslagen och miljöbalken.

**Skälen för regeringens förslag:** Luftfartslagen (1957:297) innehåller bestämmelser om bl.a. luftfartyg och flygplatser. Luftfartyg och verksamheten vid flygplatser har genom bl.a. luft- och markföreningar samt buller en sådan miljöpåverkan att miljöbalken är tillämplig.

Miljöbalken skall enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet och sådana anläggningar som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljöbalken och luftfartslagen gäller alltså parallellt. Detta innebär att den som bedriver verksamhet enligt luftfartslagen är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det dock bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken när luftfartslagen har bestämmelser som kan tänkas bli tillämpade på ett sätt som inte är förenligt med bestämmelser i balken. En bedömning måste göras om luftfartslagen har sådana bestämmelser.

Enligt 3 kap. 1 § gäller att luftfartyg skall vara miljövärddiga när de används vid luftfart. Ett luftfartyg anses enligt paragrafen miljövärddigt, om det är konstruerat, byggt, utrustat och hållet i stånd på ett sådant sätt att det inte orsakar skada genom buller eller luftförorening eller genom annan liknande störning. Även bestämmelsen i 2 kap. 3 § MB om försiktighetsmått och bästa möjliga teknik kan användas i fråga om miljövärddighetskrav på luftfartyg. I en enskild situation kan tänkas att bestämmelserna får olika tillämpning. Ytterligare miljövärddighetskrav på luftfartyg skall enligt regeringens uppfattning därför inte kunna ställas med stöd av miljöbalken.

Vidare stadgas i 1 kap. 2 a § att luftfartyg inte får framföras med överljudsfart. Om det finns synnerliga skäl kan dock undantag medges från förbudet. I samband med detta får anges på vilka villkor luftfarten får äga rum. Någon annan bedömning skall enligt regeringens uppfattning inte kunna göras med stöd av miljöbalken.

Vad gäller bestämmelserna i 6 kap. om flygplatser och markorganisationen i övrigt finns det däremot inte några bestämmelser som enligt regeringens uppfattning kan anses stå i strid med bestämmelser i miljöbalken. Detta innebär att miljöbalken med bl.a. de allmänna hänsynsreglerna gäller för den som skall anlägga och driva en flygplats. Det saknas därför skäl att införa bestämmelser om att ytterligare krav inte skall kunna ställas med stöd av miljöbalken.

Flygplatser för allmänt bruk (allmänna flygplatser) får enligt 6 kap. 4 § inte inrättas eller drivas utan tillstånd. Detsamma gäller om en allmän flygplats byggs om eller driften ändras, såvida inte ombyggnaden eller driftsändringen är av ringa betydelse. Tillstånd kan krävas även enligt miljöbalken. För närvarande gäller enligt miljöskyddsförordningen (1989:364) att flygplatser med instrumentbana över 1 200 meter är tillståndspliktiga medan övriga flygplatser är anmälningspliktiga. Dessutom

gäller enligt 17 kap. 1 § 21 MB att nya flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter skall tillåtighetsprövas av regeringen.

Det förhållandet att miljöbalken gäller vid anläggandet och driften av flygplatser innebär inte automatiskt att balken skall tillämpas vid tillståndsprovning av flygplats enligt luftfartslagen (jfr avsnitt 4.2). Vid tillståndsprovningen enligt luftfartslagen skall tillses att reglerna i just den lagen är uppfyllda. I dag finns dessutom ett uttryckligt stadgande i 6 kap. 5 § att lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) skall tillämpas. Av nästa avsnitt framgår dock att vissa bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas även vid tillståndsprovning enligt luftfartslagen.

## 9.2 Luftfartslagens anpassning till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Tillstånd skall inte få ges till en ny flygplats som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Regler om miljökonsekvensbeskrivningar införs vilka i huvudsak ansluter till de bestämmelser som gäller enligt miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog särskilda bestämmelser i luftfartslagen om att i ett tillstånd större vikt än i dag skall läggas vid miljön, att ett tillstånd skall kunna förenas med nya eller ändrade villkor, att tillståndet skall kunna göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för återställning samt om att tillståndshavaren, när verksamheten upphör, skall vara skyldig att vidta återställningsåtgärder. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker utredningens förslag. – Det bör enligt *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* övervägas om inte de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall gälla vid tillämpningen av luftfartslagen. *Riksantikvarieämbetet* anser att lokaliseringsprincipen i 2 kap. 4 § MB bör gälla vid provningen enligt luftfartslagen. *Naturvårdsverket* anser däremot att det saknas anledning att införa en regel om att 2 kap. MB skall tillämpas vid provningen enligt luftfartslagen. Det bör enligt *Naturvårdsverket* klargöras genom ett motivuttalande att en provning enligt luftfartslagen inte innebär en lokaliseringsprovning.

*Luftfartsverket* har inget att erinra mot den förslagna skärpningen av kraven på miljökonsekvensbeskrivningars utformning och på förfarandet vid upprättandet av sådana. *Luftfartsverket* föreslår dock att inledande samråd alltid skall ske med verket när flygplatsen inte samtidigt är provningspliktig enligt miljöbalken. *Västerås kommun* anför att samråd måste ske med berörda kommuner vid förfarandet med miljökonsekvensbeskrivning. *Riksantikvarieämbetet* anser att samråd bör ske med intresseföreningar som har till ändamål att tillvarata naturskydds-, miljöskydds- eller kulturmiljövårdens intressen. *Svea hovrätt* påpekar att det inte framgår av utredningens förslag vilken verkan länsstyrelsens godkännande av en miljökonsekvensbeskrivning har när det uppkommer frågor om kom-

plettering av beskrivningen. *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker att miljöbalkens regler för beaktande av miljökonsekvensbeskrivningar i beslut görs tillämpliga. Ämbetet anser att lagtexten bör kompletteras med krav på att en ansökan skall innehålla en lokaliseringsutredning med miljökonsekvensbeskrivning.

*Luftfartsverket* har ingen erinran mot att nuvarande stadgande om villkor i tillstånd ändras så att det markeras att behovet av skydd för hälsan, miljön och hushållningen med naturresurser särskilt skall beaktas. Verket påpekar dock att säkerhetsbegreppet är av grundläggande betydelse, varför säkerhetsaspekterna bör nämnas först. Även *Lunds universitet* är av denna uppfattning. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* befarar att luftfartslagens bestämmelse om villkor i tillstånd är en sådan bestämmelse som enligt 1 kap. 3 § i lagrådsremissens förslag till miljöbalk medför att miljöbalken inte skall tillämpas. – *Lunds universitet* erinrar om att förutsättningarna för att meddela nya eller ändrade villkor inte är desamma som i miljöbalken. Universitetet påpekar också att grunderna för återkallande av tillstånd anges på annat sätt än i miljöbalken. – *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker att tillståndshavaren skall vara skyldig att vidta återställningsåtgärder då en luftfartsverksamhet upphör att gälla. Ämbetet anser att hänsyn skall tas till anläggningens kulturhistoriska värde vid återställningsarbeten. *Luftfartsverket* motsätter sig att återställningsåtgärder kan krävas när ett tillstånd har meddelats före lagändringarna. *Naturvårdsverket* anser att ställande av säkerhet för återställningsåtgärder bör vara obligatoriskt.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Tillämpningen av miljöbalken vid tillståndsprövningen enligt luftfartslagen*

Som framgår i föregående avsnitt finns tillståndsplikt för flygplatser enligt såväl luftfartslagen som miljöbalken. Dessutom kan enligt miljöbalken tillåtlighetsprövning ske av regeringen. Miljöbalksutredningen påpekade att prövningsförfarandena enligt de olika lagarna borde samordnas så att en tydligare ordning skapas i förhållande till vad som gäller i dag. Utredningen hänvisade dock till att en särskild utredning har tillsatts för att se över luftfartslagstiftningen (dir. 1996:32). Miljöbalksutredningen gick därför inte djupare in på den samordningsproblematik som föreligger. Det gör inte heller regeringen i detta ärende.

Vid remissbehandlingen har framkommit delade meningar i frågan om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid tillståndsprövning enligt luftfartslagen. Som framgår av föregående avsnitt skall flygplatser tillståndsprövas eller anmälas även enligt miljöbalken. Vid denna prövning tillämpas naturligtvis 2 kap. MB. Mot bakgrund av detta delar regeringen därför *Naturvårdsverkets* uppfattning att det saknas anledning att införa en regel om att 2 kap. MB skall tillämpas.

Det förhållandet att hela 2 kap. MB skall tillämpas vid miljöbalksprövningen innebär att miljömyndigheten är fri att göra bedömningen att en flygplats som visserligen har fått tillstånd enligt luftfartslagen likväl inte

skall tillåtas enligt miljöbalken, t.ex. därför att den är olämpligt lokaliserad.

Enligt 6 kap. 5 § i luftfartslagens nuvarande lydelse skall naturresurslagen tillämpas vid tillståndsprövning av flygplats enligt luftfartslagen. Reglerna om hushållning med naturresurser har arbetats in i 3 och 4 kap. MB. Bestämmelsen måste därför ändras så att den hänvisar till miljöbalken.

Miljöbalken innehåller i 5 kap. bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Miljö kvalitetsnormer är föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna skall ange t.ex. förekomst av kemiska produkter i mark, vatten, luft eller miljön i övrigt eller högsta nivå för buller.

Verksamheten vid en flygplats kan påverka miljö kvalitetsnormer för t.ex. luftföroreningar och buller. Miljöbalken innehåller den bestämmelsen att myndigheter skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd och godkännanden (5 kap. 3 § MB). Reglerna skall tillämpas vid tillståndsbeslut även enligt luftfartslagen. En erinran bör införas om detta. Vidare skall 16 kap. 5 § MB tillämpas. Enligt denna bestämmelse får tillstånd inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Som framgår nedan skall villkoren i tillstånd kunna omprövas om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Av 6 kap. 1 § MB följer att en miljökonsekvensbeskrivning skall bifogas en ansökan om tillstånd eller tillåtlighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Denna regel blir tillämplig för de flygplatser som kommer att tillstånds- eller tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken. För närvarande stadgas dessutom i 6 § förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar en skyldighet att bifoga en miljökonsekvensbeskrivning till ansökan om tillstånd till allmän flygplats enligt 6 kap. 4 § luftfartslagen.

En miljökonsekvensbeskrivning skall finnas även fortsättningsvis vid tillståndsprövning enligt luftfartslagen. Detta gäller även om flygplatsen är så stor att den samtidigt kräver tillstånd enligt miljöbalken. Frågan är hur formaliserad och omfattande miljökonsekvensbeskrivningen enligt luftfartslagen bör vara samt hur förfarandet i samband med upprättandet bör vara utformat. Regeringen har i avsnitt 5 anført att bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken i så stor utsträckning som möjligt bör få tillämpning även på miljökonsekvensbeskrivningar i lagar utanför balken.

Vad först gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning gör miljöbalken skillnad på om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan eller inte (6 kap. 7 § MB). Det saknas enligt regeringens mening skäl att ha andra regler inom luftfartslagens område än som gäller enligt miljöbalken. Bestämmelsen i 6 kap. 7 § MB skall därför tillämpas även på miljökonsekvensbeskrivningar enligt luftfartslagen. Av paragrafen följer bl.a. att beskrivningen skall innehålla en redovisning av alternativa platser med en motivering varför ett visst alternativ har valts.

Vad avser förfarandet finns regler i miljöbalken om tidigt samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, utökat samråd med miljökonsekvens-

bedömning, kungörande, allmänhetens tillfälle att yttra sig, godkännande, beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen vid prövning och kostnader.

Som tidigare nämndes bör ordningen enligt luftfartslagen i så stor utsträckning som möjligt likna den som gäller enligt miljöbalken. Förhållandena är dock speciella inom trafikområdet, eftersom trafikverken, däribland Luftfartsverket, kan ha flera uppgifter och roller, såsom beslutsmyndighet, exploatör och granskningsmyndighet.

Det är viktigt att förfarandet med miljökonsekvensbeskrivning startar i ett tidigt skede av planeringsprocessen.

I fall då flygplats skall tillståndsprövas även enligt miljöbalken och bestämmelserna i 6 kap. MB därför blir tillämpliga finns inte skäl att ha samma utförliga regler i luftfartslagen angående förfarandet med miljökonsekvensbeskrivning som då miljöbalken inte föreskriver tillståndsplikt. Vad som anges nedan om förfarandet gäller där tillståndsplikt inte samtidigt föreligger enligt miljöbalken.

Innan en miljökonsekvensbeskrivning upprättas skall enligt utredningens förslag samråd ske med berörda länsstyrelser och enskilda samt, i förekommande fall, Luftfartsverket. Utredningen tänkte sig att något samråd med Luftfartsverket inte skulle ske när verket själv står som sökande. *Luftfartsverket* föreslår i sitt remissyttrande att uttrycket i förekommande fall tas bort, eftersom verket bara anlägger flygplatser som är av den storleken att de är prövningspliktiga också enligt miljöbalken. Vid nu aktuella samråd kommer således inte Luftfartsverket att stå som sökande. Regeringen delar bedömningen att uttrycket i förekommande fall kan utgå.

Efter samrådet skall den länsstyrelse inom vars område verksamheten huvudsakligen skall bedrivas besluta i fråga om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan. För det fall att verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan skall sådant utökat samråd ske som föreskrivs i 6 kap. 5–6 §§ MB.

*Västerås kommun* anför att samråd måste ske med berörda kommuner. Regeringen konstaterar att det enligt 6 kap. 5 § MB är obligatoriskt med samråd med berörda kommuner när verksamheten har betydande miljöpåverkan. Det bör observeras att även andra kommuner än den där flygplatsen ligger kan vara berörda av verksamheten, genom att flygplan vid start och landning passerar kommunen.

*Riksantikvarieämbetet* anför att samråd bör ske med intresseföreningar som har till ändamål att tillvarata naturskydds-, miljöskydds- eller kultur- miljövärdens intressen. Regeringen vill erinra om att samråd med berörda sådana organisationer skall ske enligt 6 kap. 5 § MB, när verksamheten har betydande miljöpåverkan.

När verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, föreskrivs i 6 kap. 8 § första stycket MB att miljökonsekvensbeskrivningen skall kungöras. Även på luftfartslagens område bör denna ordning gälla. Miljökonsekvensbeskrivningen skall därefter hållas tillgänglig för allmänheten, som får tillfälle att yttra sig. Genom detta ges en möjlighet att påverka myndigheter att ta större hänsyn till den enskildes intressen.

När detta har skett och eventuell komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen har gjorts skall den godkännas av samtliga berörda länsstyrel-

ser. Godkännandet innebär att länsstyrelsen anser att beskrivningen utgör ett tillräckligt underlag för en samlad bedömning av den planerade verksamhetens inverkan på exempelvis miljö, hälsa och hushållning med naturresurser. Godkännandet innebär således endast att kvaliteten godkänns och är inget ställningstagande till om miljökonsekvenserna kan godtas eller om projektet bör genomföras (jfr prop. 1995/96:2 s. 51). Länsstyrelsens beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen skall inte kunna överklagas (jfr 6 kap. 9 § första stycket MB). *Svea hovrätt* påpekar att det inte framgår av utredningens förslag vilken verkan länsstyrelsens godkännande har när det uppkommer frågor om komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen. Regeringen vill i anledning av detta framhålla att beslutsmyndigheterna enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer har ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Därmed har de också en befogenhet att förordna om de kompletteringar av beslutsunderlaget som de bedömer erforderliga (jfr Lagrådets yttrande i prop. 1990/91:90 s. 567).

I enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap. 8 § andra stycket MB bör det även införas en bestämmelse om att ett beslut om tillstånd skall kungöras i de fall miljökonsekvensbeskrivningen tidigare har kungjorts.

I samband med prövningen av tillstånd bör det också finnas en lagstadgad skyldighet att beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden (jfr 6 kap. 9 § andra stycket MB).

Den som är skyldig att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen skall stå för kostnaderna för beskrivningen. Så är fallet även enligt miljöbalken (6 kap. 10 § MB).

Beträffande flygplatser som samtidigt kräver tillstånd enligt miljöbalken bör, förutom bestämmelsen om miljökonsekvensbeskrivningens syfte och kravet på innehållet i denna, 6 kap. 9–10 §§ MB äga motsvarande tillämpning, dvs. reglerna om att tillståndsmyndigheten skall pröva om beskrivningen uppfyller uppställda krav och beakta innehållet i beskrivningen vid prövningen samt om att den som är skyldig att upprätta beskrivningen skall stå för kostnaderna.

### *Övriga frågor*

Utredningen föreslog särskilda bestämmelser i luftfartslagen om att i ett tillstånd större vikt än i dag skall läggas vid miljön, att ett tillstånd skall kunna förenas med nya eller ändrade villkor, att tillståndet skall kunna göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för återställning samt om att tillståndshavaren, när verksamheten upphör, skall vara skyldig att vidta återställningsåtgärder. Regeringen ser dock inte något behov av sådana bestämmelser. Som redan har påpekats kommer flygplatser normalt att tillståndsprövas även enligt miljöbalken. Utredningens förslag innebär en onödig dubbelprövning som dessutom medför risk för oförenliga villkor.

En nyhet i miljöbalken är att regeringen skall tillåtlighetspröva flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter (17 kap. 1 § 21 MB). Prövningen bör ske i ett tidigt skede i planeringsprocessen innan lokalisering-

en blivit alltför låst och stora kostnader lagts ned i projekteringen. Då ges även möjlighet för regeringen att samlat bedöma flera lokaliseringalternativ om sådana är aktuella. De stora flygplatserna kommer att vara tillståndspliktiga även enligt miljöbalken. Regeringsprövningen skall ske som ett led i den ordinarie tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Ansökan skall som vanligt ges in till den myndighet som har att pröva en sådan ansökan enligt miljöbalkens regler.

Enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken skall ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Reglerna om miljö kvalitetsnormer skall dock tillämpas omedelbart. Denna ordning bör gälla även vid ärenden enligt luftfartslagen. Det avgörande blir alltså om ansökan har gjorts den dag ändringarna träder i kraft. En sådan bestämmelse får betydelse särskilt vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar. Den som avser att ge in en ansökan under tiden närmast efter balkens ikraftträdande får ha en sådan framförhållning att denne ser till att balkens krav är uppfyllda när ansökan görs. I övrigt ser regeringen inte något behov av övergångsbestämmelser.

## 10 Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

### 10.1 Farledslagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Miljöbalken och farledslagen gäller parallellt. Inga begränsningar införs av möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Vid prövning av ärenden skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Utöver vad som framgår av nästa avsnitt uttalar sig ingen remissinstans om förhållandet mellan miljöbalken och farledslagen.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (farledslagen) skall frågor om sådana åtgärder prövas i administrativ ordning. Prövningen handhas enligt huvudregeln av regeringen. Delegation har dock skett till Sjöfartsverket.

Den rättsliga betydelsen av att en farled eller hamn förklaras som allmän är att verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet får rådighet att bedriva vattenverksamhet. Vidare kan verksamhetsutövaren enligt 28 kap. 10 § miljöbalken (MB) sedan farleden eller hamnen har förklarats som allmän ges rätt att utföra anläggningar och åtgärder på annans mark. Ett beslut att inrätta

eller utvidga en allmän farled eller allmän hamn innebär däremot inte automatiskt någon rätt att vidta åtgärder som behövs i form av t.ex. sprängning, muddring eller anläggande av kajer. Tillstånd för sådana åtgärder behövs enligt miljöbalkens regler om vattenverksamhet. Dessutom kan förväntas att Miljöbalksutredningen i sitt slutbetänkande med förslag till förordningar på miljöbalkens område berör frågan om vissa hamnar skall behöva tillstånd enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet.

Det vanliga är att farleden först har funnits, därefter har hamnen byggts och slutligen har leden gjorts till allmän farled. Farleder har ofta Sjöfartsverket som innehavare men nyttjas i princip av alla.

Miljöbalken skall tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet och sådana anläggningar som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljöbalken och farledslagen gäller alltså parallellt. Detta innebär att den som inrättar eller vidtar andra åtgärder med allmänna farleder och allmänna hamnar är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det dock bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, om farledslagen har bestämmelser som inte är förenliga med bestämmelser i balken. Några sådana bestämmelser finns emellertid inte. Miljöbalkens tillsynsregler kan därför användas för att se till att den som utövar verksamhet på allmän farled och allmän hamn följer de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Detsamma gäller de särskilda hänsynsreglerna för vattenverksamhet och vattenanläggningar i 11 kap. 6–8 och 17 §§ MB, i den utsträckning dessa är tillämpliga.

Av nästa avsnitt framgår att vissa regler i miljöbalken skall tillämpas vid prövning enligt farledslagen.

## 10.2 Farledslagens anpassningen till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid prövningen enligt farledslagen.

Allmänna farleder får inte inrättas som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Regler om miljökonsekvensbeskrivningar införs som i huvudsak ansluter till de bestämmelser som gäller enligt miljöbalken.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får av miljöskäl meddela föreskrifter om hur en allmän farled skall ordnas och beagnas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Utredningen lämnade dock inget förslag om att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid prövningen enligt farledslagen.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket, Lunds universitet och Länsstyrelsen i Skaraborgs län* föreslår att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid prövning av ärenden enligt farledslagen. *Sjöfartsverket* är kritiskt mot ett uttalande av utredningen att miljöbalkens be-



stämmelser till skydd för områden samt djur- och växtarter skall beaktas vid prövning enligt farledslagen utan att någon hänvisning görs i lagen. *Riksantikvarieämbetet* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker förslaget att föra in regler om miljökonsekvensbeskrivningar i lagtexten. *Riksantikvarieämbetet* föreslår att lagtexten kompletteras med att samråd bör ske med intresseföreningar som har till ändamål att tillvarata naturskydds-, miljöskydds- och kulturmiljövårdens intressen. Det bör enligt *Naturvårdsverket* klargöras efter vilka principer ansvaret skall fördelas mellan länsstyrelserna vid bedömningen av om en miljökonsekvensbeskrivning kan godkännas i fråga om ett projekt som rör flera län. *Svea hovrätt* påpekar att det inte framgår av utredningens förslag vilken verkan länsstyrelsens godkännande av en miljökonsekvensbeskrivning har när det uppkommer frågor om komplettering av beskrivningen. *Riksantikvarieämbetet* anser att det vid en avlysning av ett område som allmän farled eller hamn även skall tas hänsyn till anläggningens kulturhistoriska värde. *Sveriges advokatsamfund* anser att utredningens förslag till samordning med miljöbalkens bestämmelser om obligatorisk regeringsprövning är felaktigt utformat. Samfundet anför att regeringens prövning skall ske som ett led i den ordinarie prövningen och att därför uttrycket "ansökan om tillåtlighet" inte kan användas om den ansökan som skall ges in till Sjöfartsverket. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att länsstyrelsens yttrande bör åtfölja ärendet när ärendet lämnas till regeringen för tillåtlighetsprövning.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Tillämpningen av miljöbalken vid prövning enligt farledslagen*

Utredningen lämnade inte något förslag om att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid prövningen enligt farledslagen. Bland annat *Naturvårdsverket* har gjort gällande att balkens hänsynsregler borde gälla vid denna prövning. Regeringen delar *Naturvårdsverkets* uppfattning. Hänsynsreglerna skall naturligtvis tillämpas när regeringen med stöd av 17 kap. MB gör en tillåtlighetsprövning av en allmän farled. Innan detta sker skall dock, som framgår nedan, Sjöfartsverket bereda ärendet och i samband med detta se till att bl.a. frågan om hänsynsreglerna är uppfyllda blir tillräckligt belyst. Efter ett eventuellt tillåtlighetsbeslut skall ärendet handläggas vidare av Sjöfartsverket och föreskrifter kan då meddelas till skydd för hälsan, miljön och hushållningen med naturresurser. Enligt regeringens uppfattning bör Sjöfartsverket i denna inledande och avslutande handläggning av farledslagsärendet tillämpa miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Ett ytterligare skäl för att tillämpa dessa bestämmelser är att någon tillståndsprövning enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet inte kommer att ske av farleder. Regeringen finner således att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas i ärenden enligt farledslagen.

Vid prövning av ärenden enligt farledslagen skall i dag lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas. Denna lag har arbetats in i miljöbalken. Farledslagen skall efter detta vara

knuten till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB. Nuvarande hänvisning till naturresurslagen måste därför ändras.

Miljöbalken innehåller bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Detta är föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller naturen i övrigt för vissa geografiska områden. Normerna skall ange t.ex. högsta eller lägsta förekomst av kemiska produkter eller högsta nivå för buller.

Det åligger enligt 5 kap. 3 § MB myndigheter att säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd och godkännanden. Enligt samma stadgande skall myndigheter vid planering och planläggning iaktta miljö kvalitetsnormerna. Detta bör gälla även vid tillämpningen av farledslagen. Dessutom bör 16 kap. 5 § MB, att tillstånd inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, ha motsvarande tillämpning vid beslut enligt farledslagen. På grund av den bestämmelsen kan det alltså finnas hinder mot att tillåta allmänna farleder eller hamnar.

Av 6 kap. 1 § MB följer att en miljökonsekvensbeskrivning skall bifogas en ansökan om tillstånd eller tillåtlighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Av detta följer dock inte att en miljökonsekvensbeskrivning skall finnas i ärenden enligt farledslagen. För närvarande stadgas i 8 § förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar att en sådan beskrivning skall bifogas ansökan om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled eller allmän hamn.

Kravet på miljökonsekvensbeskrivning skall i fortsättningen följa av farledslagen. Frågan är hur formaliserad och omfattande beskrivningen bör vara och hur förfarandet i samband med upprättandet bör vara utformat. Regeringen har i avsnitt 5 anfört att bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken i så stor utsträckning som möjligt bör få tillämpning även på sådana beskrivningar i lagar utanför balken.

Vad först gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning gör miljöbalken skillnad på om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan eller inte (6 kap. 7 § MB). Det saknas enligt regeringens mening skäl att ha andra regler inom farledslagens område än de som gäller enligt miljöbalken. Bestämmelsen i 6 kap. 7 § MB skall därför tillämpas även på miljökonsekvensbeskrivningar enligt farledslagen.

Vad avser förfarandet finns regler i miljöbalken om tidigt samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, utökat samråd med miljökonsekvensbedömning, kungörande, allmänhetens tillfälle att yttra sig, godkännande, beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen vid prövning och kostnader.

Som tidigare nämndes bör ordningen enligt farledslagen i så stor utsträckning som möjligt likna den som gäller enligt miljöbalken. Förhållandena är dock speciella inom trafikområdet, eftersom trafikverken, däribland Sjöfartsverket, kan ha flera uppgifter och roller, såsom beslutsmyndighet, exploitör och granskningsmyndighet.

Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att förfarandet med miljökonsekvensbeskrivning startar i ett tidigt skede av planeringsprocessen. Med utgångspunkt från miljöbalkens regler anser regeringen att förfarandet skall vara utformat på följande sätt.

Innan en miljökonsekvensbeskrivning upprättas skall samråd ske med berörda länsstyrelser och enskilda, såsom närboende. I de fall där Sjö-

fartsverket inte är sökande skall samråd även ske med verket. Efter samrådet skall den länsstyrelse inom vars område verksamheten huvudsakligen skall bedrivas besluta i frågan om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan. För det fall att verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan skall sådant utökat samråd ske som föreskrivs i 6 kap. 5–6 §§ MB.

Enligt *Riksantikvarieämbetet* bör samråd ske med intresseföreningar som har till ändamål att tillvarata naturskydds-, miljöskydds- eller kultur- miljövårdens intressen. Regeringen vill erinra om att samråd med berörda sådana organisationer skall ske enligt 6 kap. 5 § MB, när verksamheten har betydande miljöpåverkan.

När verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, föreskrivs i 6 kap. 8 § första stycket MB att miljökonsekvensbeskrivningen skall kungöras. Detta bör gälla även på farledslagens område. Miljökonsekvensbeskrivningen skall därefter hållas tillgänglig för allmänheten, som får tillfälle att yttra sig. På detta sätt ges en möjlighet att påverka myndigheter att ta större hänsyn till den enskildes intressen.

När detta har skett och eventuell komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen har gjorts, skall den godkännas av samtliga berörda länsstyrelser. Godkännandet innebär att länsstyrelserna anser att beskrivningen utgör ett tillräckligt underlag för en samlad bedömning av den planerade verksamhetens inverkan på exempelvis miljö, hälsa och hushållning med naturresurser. Godkännandet innebär således endast att kvaliteten godkänns och är inget ställningstagande till om miljökonsekvenserna kan godtas eller om projektet bör genomföras (jfr prop. 1995/96:2 s. 51). Länsstyrelsernas beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen skall inte kunna överklagas (jfr 6 kap. 9 § första stycket MB). *Svea hovrätt* påpekar att det inte framgår av utredningens förslag vilken verkan länsstyrelsernas godkännande har när det uppkommer frågor om komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen. Regeringen vill i anledning av detta påpeka att beslutsmyndigheterna enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer har ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Därmed har de också en befogenhet att förordna om de kompletteringar av beslutsunderlaget som de bedömer erforderliga (jfr Lagrådets yttrande i prop. 1990/91 s. 567).

I enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap. 8 § andra stycket MB skall ett beslut om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn kungöras i de fall miljökonsekvensbeskrivningen tidigare har kungjorts.

I samband med prövningen av ärenden enligt farledslagen bör det också finnas en lagstadgad skyldighet att beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden (jfr 6 kap. 9 § andra stycket MB).

Den som är skyldig att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen skall stå för kostnaderna för beskrivningen. Så är fallet även enligt miljöbalken (6 kap. 10 § MB).

Om det är påkallat med hänsyn till det ändamål som en allmän farled skall tillgodose, säkerheten i farleden eller i övrigt med hänsyn till allmän eller enskild rätt, får enligt nuvarande lydelse av 3 § särskilda föreskrifter meddelas om hur den allmänna farleden skall ordnas och begagnas. Det har ansetts att sådana föreskrifter inte får avse miljöhänsyn (prop. 1990/91:90 s. 182). Regeringen har uppfattningen att paragrafen bör ändras så att det tydligt framgår att föreskrifter får meddelas även för hälsan, miljön och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

En nyhet med miljöbalken är att regeringen skall tillåtlighetspröva nya allmänna farleder (17 kap. 1 § 20 MB). Prövningen bör enligt regeringens uppfattning ske som ett led i den ordinarie prövningen enligt farledslagen (jfr prop. 1997/98:45, del 1, s. 441 ff).

Enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken skall ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Reglerna om miljö kvalitetsnormer skall dock tillämpas omedelbart. Denna ordning bör gälla även vid ärenden om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Det avgörande blir alltså om ansökan har gjorts den dag ändringarna träder i kraft. En sådan bestämmelse får betydelse särskilt vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar. Den som avser att ge in en ansökan under tiden närmast efter balkens ikraftträdande får ha en sådan planering att han ser till att balkens krav är uppfyllda när ansökan görs.

## 11 Ellagen (1997:857)

### 11.1 Ellagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Ellagen och miljöbalken gäller parallellt. Inga begränsningar införs i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Vid prövning av nätkoncession skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Utredningen lämnade inte förslag om ändringar i ellagen, men däremot i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, i fortsättningen benämnd 1902 års lag. Utredningens förslag beträffande 1902 års lag överensstämmer i stora delar med regeringens förslag beträffande ellagen.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inga synpunkter på förhållandet mellan miljöbalken och ellagen utöver vad som redovisas i nästa avsnitt.

**Skälen för regeringens förslag:** Ellagen (1997:857) trädde i kraft den 1 januari 1998. Samtidigt upphörde 1902 års lag att gälla.

I ellagen behandlas bl.a. elektriska anläggningar. Framför allt kraftledning är av intresse när förhållandet till miljöbalken diskuteras. An-

läggandet av en kraftledning har en sådan miljöpåverkan att miljöbalken (MB) är tillämplig. Framdragandet av kraftledningar kan medföra stora ingrepp i natur- och kulturmiljö och innebär ofta att värdefull mark tas i anspråk.

Miljöbalken skall tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet och sådana anläggningar som omfattas av balkens tillämpningsområde. Ellagen och miljöbalken gäller alltså parallellt. Detta innebär att den som bedriver verksamhet enligt ellagen är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det dock bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, när bestämmelser i en annan lag står i konflikt med bestämmelser i miljöbalken. En bedömning måste således göras i detta lagstiftningsärende om ellagen har sådana bestämmelser.

Enligt 9 kap. 1 § skall elektriska anläggningar, elektriska anordningar avsedda att anslutas till sådana anläggningar, elektrisk materiel och elektriska installationer vara så beskaffade och placeras och brukas på sådant sätt att betryggande säkerhet ges mot bl.a. person- eller sakskada. Bestämmelsen avser endast skadlig inverkan av el (jfr prop. 1996/97:136 s. 76). Den reglerar alltså inte den inverkan på omgivningen som anläggandet av en kraftledning innebär. Bestämmelsen avser därmed andra frågor än miljöbalken och kan därför inte komma i konflikt med miljöbalkens bestämmelser. Inte heller i övrigt finns det enligt regeringens mening bestämmelser i ellagen som föranleder att möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken skall begränsas.

En elektrisk starkströmsledning får enligt 2 kap. 1 § ellagen inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen eller nätmyndigheten. Till byggandet av en ledning räknas även schaktning, skogsavverkning eller liknande åtgärder för att bereda plats för ledningen.

Det förhållandet att miljöbalken gäller vid utförandet av starkströmsledningar innebär inte automatiskt att miljöbalken skall tillämpas vid koncessionsprövning enligt ellagen av sådana anläggningar (jfr avsnitt 4.2). Vid koncessionsprövning enligt ellagen skall tillses att reglerna i just den lagen är uppfyllda. Enligt nuvarande lydelse av 2 kap. 8 § ellagen skall dessutom reglerna i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje.

Starkströmsledningar kommer inte att tillståndsprövas enligt miljöbalken. Anmälan om samråd skall dock ske enligt 12 kap. 6 § MB om framdragandet kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Bestämmelsen blir enligt regeringens uppfattning alltid tillämplig när en ledning dras fram i helt ny sträckning. I övrigt får avgöras från fall till fall om framdragandet kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Eftersom någon tillståndsprövning inte sker enligt miljöbalken är det viktigt att nödvändiga miljökrav ställs vid koncessionsprövningen enligt ellagen. Detta åstadkoms genom att vissa regler i miljöbalken görs tillämpliga vid prövningen. Regeringen behandlar i nästa avsnitt vilka bestämmelser i balken som skall tillämpas.

**Regeringens förslag:** I ärenden om nätkoncession för linje skall miljöbalkens allmänna hänsynsregler samt bestämmelser om hushållning, miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar tillämpas.

Nätkoncession för linje skall inte få ges till en ny anläggning som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Lagen förtydligas så att det tydligt framgår att nätkoncession skall kunna förenas med villkor för att skydda bl.a. miljön.

En nätkoncession skall för sin giltighet kunna göras beroende av att koncessionshavaren ställer säkerhet för kostnaderna för återställning.

**Utredningens förslag:** Utredningen lämnade inte förslag på ändringar i ellagen, men däremot i 1902 års lag. Till skillnad från regeringen föreslog utredningen att miljöbalkens bestämmelser om hushållning, miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas även vid prövning av koncession för område. Utredningen föreslog däremot inte att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas i ärenden om nätkoncession för linje. Vidare föreslog utredningen att regeringen skall kunna föreskriva nya eller ändrade villkor för en nätkoncession, om en oförutsedd betydande olägenhet har uppkommit eller om verksamheten medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i stort med de ändringar som regeringen föreslår i ellagen.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket, Lunds universitet och Länsstyrelsen i Skaraborgs län* föreslår att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken skall tillämpas vid koncessionsprövning enligt ellagen.

*Svenska Kraftverksföreningen* ser det som anmärkningsvärt att långtgående rättsverkningar knyts till miljö kvalitetsnormer vilkas innebörd inte är kända vid det tillfälle då lagändringarna skall antas. *Sveriges Elleverantörer* motsätter sig att bestämmelser om miljö kvalitetsnormer införs i ellagen. Enligt Elleverantörernas mening kan inte verksamheten enligt ellagen påverka en miljö kvalitetsnorm. Även *Svenska Kraftnät* anser att frågan bör övervägas närmare.

*Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* anför att en miljökonsekvensbeskrivning avseende områdeskoncession inte har någon avgörande betydelse för beslutet, men innebär en stor belastning på sökanden. Att miljökonsekvenser beaktas säkerställs enligt NUTEK på ett tillfredsställande sätt genom andra regler. *Svenska Kraftverksföreningen* anför att omfattningen av informationen, samrådet och miljökonsekvensbeskrivningen måste bli rimlig utifrån vad ansökan avser. Föreningen ser det som viktigt att en onödigt komplicerad process för förnyelse av koncessioner inte framtvingas. I enlighet med vad Ellagstiftningsutredningen föreslog (SOU 1995:108) bör enligt föreningen inte en miljökonsekvensbeskrivning upprättas vid förnyelse av nätkoncession för linje med i huvudsak oförändrad sträckning. *Sveriges Elleverantörer* anser att länsstyrelsens beslut om en verksamhet kan antas medföra betydande miljö påverkan skall kunna överklagas. Elleverantörerna ifrågasätter tillstånds-

myndighetens befogenheter att kunna kräva att sökanden presenterar alternativ som åskådliggör jämförbara sätt att nå samma syfte. Elleverantörerna anser att en miljökonsekvensbeskrivning trots betydande miljöpåverkan inte alltid bör behöva innehålla allt som framgår av miljöbalken. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför att processen från förstudie till arbetsplan bör vara densamma som i väglagen. Förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar bör enligt länsstyrelsen beskrivas i lagen.

*NUTEK* tillstyrker förslaget att i villkor för nätkoncession större vikt än i dag skall läggas vid miljön. *Sveriges Elleverantörer* anser att det inte finns behov av en möjlighet att förena en nätkoncession med nya eller ändrade villkor, eftersom enligt den nya ellagen nya eller ändrade villkor kan ställas vid förlängning av koncessionen. Under pågående koncessionstid bör verksamhetsutövaren enligt Elleverantörerna få bedriva verksamheten ostört. I vart fall måste bestämmelsen enligt Elleverantörerna begränsas till att omfatta endast betydande olägenhet rörande frågor om miljöintrång. Även *Svenska Kraftnät* motsätter sig att en möjlighet införs att under löpande koncessionstid förändra gällande koncessionsvillkor. *Lunds universitet* påpekar att förutsättningarna för att meddela nya eller ändrade villkor inte är desamma som i miljöbalken.

Begreppet återställning bör enligt *Naturvårdsverket* ersättas med begreppet efterbehandling. Ställande av säkerhet för efterbehandlingsåtgärder bör enligt verket vara obligatoriskt. *Svenska Kraftverksföreningen* anser däremot att säkerhet endast bör behöva ställas i undantagsfall. Föreningen anser att nätföretagets och, i förekommande fall, dess företagsgrupps ekonomiska ställning bör beaktas. *Sveriges Elleverantörer* avstyrker förslaget att säkerhet skall kunna krävas för återställning och pekar på att den nya ellagen har en regel om att åtgärder för återställning kan vidtas på koncessionshavarens bekostnad. *Svenska Kraftnät* ser inget behov av bestämmelsen om ställande av säkerhet för återställningsåtgärder och anför att koncessionshavarens möjlighet att vidta sådana åtgärder får anses ingå i den lämplighetsprövning som sker vid prövningen av koncessionsansökan. *Svenska Kraftnät* påpekar vidare att det torde innebära vissa svårigheter att pröva säkerheter som utställs för åtgärder som i många fall kanske blir aktuella först efter ett halvsekel.

*Sveriges Elleverantörer* och *Svenska Kraftnät* anser att det äventyrar rättssäkerheten att tillämpa miljö kvalitetsnormer omedelbart på ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande. Elleverantörerna menar vidare att reglerna om ytterligare och ändrade villkor samt ställande av säkerhet för återställning inte skall gälla nätkoncessioner som har meddelats före ändringarnas ikraftträdande.

## Skälen för regeringens förslag

### *Tillämpning av miljöbalken vid prövning av koncession*

Utredningen lämnade inte något förslag om att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid prövningen enligt 1902 års lag. Regeringen finner däremot - i likhet med flera remissinstanser - att övervägande skäl talar för att hänsynsreglerna skall tillämpas vid prövningen

enligt ellagen. Avgörande vid denna bedömning är att någon tillståndsprövning enligt miljöbalken inte kommer att ske av starkströmsledningar. Den enda prövningen som sker är koncessionsprövningen enligt ellagen. Det är därför viktigt att miljöhänsynen integreras i denna prövning. Av samma skäl som nedan anförs beträffande hushållningsbestämmelserna är det tillräckligt att miljöbalkens hänsynsregler tillämpas vid nätkoncession för linje.

Enligt 1902 års lag skulle naturresurslagen tillämpas vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession. Detta gällde såväl vid nätkoncession för linje som vid nätkoncession för område. Miljöbalksutredningen ville behålla denna ordning i 1902 års lag. Utredningen föreslog dock att bestämmelsen skulle ändras till att hänvisa till 3 och 4 kap. MB.

I ellagen har tillämpningen av naturresurslagen begränsats till prövning av ansökan om nätkoncession för linje. Ändringen har motiverats med att nätkoncession för område innebär en rätt för koncessionshavaren att anlägga ett ledningsnät inom ett visst område och att vid prövningen inte avgörs var och hur ledningar skall dras fram. Bestämmelserna i naturresurslagen kan därför i praktiken inte tillämpas vid prövning av ansökan om nätkoncession för område (prop. 1996/97:136 s. 44 f). Regeringen gör inte någon annan bedömning när miljöbalken införs. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser skall alltså tillämpas bara vid prövning av ansökan om nätkoncession för linje.

I miljöbalken finns bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Detta är föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Miljö kvalitetsnormer måste omfatta alla verksamheter som medverkar till att normerna överträds (jfr avsnitt 5). Tillkomsten av en starkströmsledning kan i speciella fall tänkas påverka en miljö kvalitetsnorm, t.ex. om högsta eller lägsta förekomst i yt- eller grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön. Miljö kvalitetsnormer skall därför iakttas vid koncessionsprövning enligt ellagen. Av samma skäl som för hushållningsbestämmelserna är det tillräckligt att detta sker vid prövning av nätkoncession för linje. Lagtekniskt uppnås detta genom att ellagen hänvisar till 5 kap. 3 § MB, där det anges att myndigheter skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillstånd. Dessutom bör bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB, att tillstånd inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, ha motsvarande tillämpning vid beslut om nätkoncession för linje.

I propositionen om ellag gör regeringen av samma skäl bedömningen att någon miljökonsekvensbeskrivning inte behöver upprättas i ärenden som gäller nätkoncession för område (prop. 1996/97:136 s. 45). Regeringen gör inte någon annan bedömning nu och instämmer i vad *NUTEK* anför om att beskrivningen inte får någon avgörande betydelse för beslutet om nätkoncession för område. En miljökonsekvensbeskrivning behöver



efter ellagens ikraftträdande finnas endast vid prövning av nätkoncession för linje.

För närvarande ställs i 4 § förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar krav på sådana beskrivningar i ärenden om koncession enligt ellagen. Regelverket blir enligt regeringens uppfattning tydligare om kravet framgår av ellagen.

Regeringen har redan tidigare uttalat att bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken i så stor utsträckning som möjligt bör få tillämpning även på miljökonsekvensbeskrivningar i lagar utanför balken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 279 f). Detta gäller även miljökonsekvensbeskrivningar i ärenden enligt ellagen.

Vad först gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning gör miljöbalken skillnad på om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan eller inte (6 kap. 7 § MB). Det saknas enligt regeringens mening skäl att ha andra regler på ellagens område. Bestämmelsen i 6 kap. 7 § MB skall därför tillämpas även på miljökonsekvensbeskrivningar enligt ellagen.

Vad avser förfarandet finns bestämmelser i miljöbalken om tidigt samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, utökat samråd med miljökonsekvensbedömning, kungörande, allmänhetens tillfälle att yttra sig, godkännande, beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen vid prövning och kostnader. Inte heller beträffande förfarandet finns det anledning att ha andra regler än som följer av miljöbalkens bestämmelser.

### *Övriga frågor*

En nätkoncession skall enligt 2 kap. 11 § ellagen förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt. Villkor till skydd för miljön nämns inte uttryckligen men är ändå möjliga att meddela.

Regeringen har i föregående avsnitt konstaterat att det inte kommer att ske någon tillståndsprövning enligt miljöbalken av elektriska starkströmsledningar. Det är vid detta förhållande viktigt att nödvändiga miljökrav ställs på verksamheten vid koncessionsprövningen enligt ellagen. Av denna anledning bör paragrafen ändras så att det tydligt framgår att koncession skall förenas med de villkor som behövs till skydd för miljön. Detta uttrycks lämpligen med att sådana villkor skall meddelas som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser.

Ellagen saknar bestämmelser om att nätkoncession kan förenas med nya eller ändrade villkor. Utredningen föreslog att en sådan bestämmelse skulle införas och angav som förutsättningar att det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när nätkoncessionen meddelades eller att verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Enligt regeringens

uppfattning är det dock tveksamt om några oförutsedda olägenheter kan uppkomma av en enskild befintlig kraftledning. I den mån nya olägenheter kommer att framkomma av kraftledningar kommer detta snarare att gälla hela kraftledningsnätet och inte en enstaka kraftledning. Samma bedömning gäller påverkan på en miljökvalitetsnorm. Regeringen lämnar därför inte något förslag om möjlighet att införa nya eller ändrade villkor.

I 2 kap. 19–21 §§ ellagen finns bestämmelser om återställningsåtgärder. Reglerna ligger helt i linje med miljöbalken. Det finns därför ingen anledning att föreslå ändringar i dessa. För att öka förutsättningarna för att återställningsåtgärder vidtas, bör möjlighet finnas för prövningsmyndigheten att ålägga koncessionshavaren att ställa säkerhet för sådana åtgärder. Om en ställd säkerhet inte längre är tillräcklig skall ytterligare säkerhet kunna krävas.

I 6 § lagen om införande av miljöbalken stadgas att ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Reglerna om miljökvalitetsnormer skall dock tillämpas omedelbart. Denna ordning bör gälla även i ärenden enligt ellagen. Det avgörande blir om ansökan har gjorts den dag ändringarna träder i kraft. En sådan bestämmelse får betydelse särskilt vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar. Den som avser att ge in en ansökan under tiden närmast efter lagändringarnas ikraftträdande måste ha en sådan framförhållning att balkens krav är uppfyllda när ansökan görs. I övrigt kan inte regeringen se något behov av övergångsbestämmelser.

## 12 Lagen (1978:160) om vissa rörledningar

### 12.1 Rörledningslagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Rörledningslagen och miljöbalken gäller parallellt. Med stöd av miljöbalken skall dock inte framdragande eller användande av rörledningar som regeringen har tillåtit enligt rörledningslagen kunna förbjudas. I övrigt införs inga begränsningar i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Vid koncessionsprövning skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Utredningen lämnade inget förslag om att verksamhet som regeringen har tillåtit inte skall kunna förbjudas med stöd av miljöbalken. I stället framgick av lagrådsremissens förslag till miljöbalk att miljöbalkens stoppregel inte skall gälla.

**Remissinstanserna:** Utöver vad som redovisas i nästa avsnitt behandlar inget remissyttrande rörledningslagens förhållande till miljöbalken.

**Skälen för regeringens förslag:** I lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen) finns regler om koncession för att dra fram eller använda rörledningar för transport av fjärrvärme eller av råolja, naturgas eller produkt av råolja eller naturgas eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle. Koncession behövs dock inte för led-

ningar med en längd av högst 20 kilometer, ledningar för distribution till hushåll eller ledningar inom hamn eller industriområde. Rörledningslagen omfattar bara stora projekt, varför antalet koncessionsärenden har varit litet och i huvudsak begränsat till 1980-talet och början av 1990-talet när den svenska naturgasutbyggnaden på Västkusten och i Skåne ägde rum.

Anläggningsarbeten för framdragande av rörledningar påverkar naturmiljön i vart fall under en tid. Själva begagnandet av rörledningarna innefattar en risk för utsläpp av den vätska eller gas som transporteras. Bland annat mot denna bakgrund utgör den verksamhet som regleras i rörledningslagen en verksamhet som delvis faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Miljöbalken skall enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet och sådana anläggningar som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljöbalken och rörledningslagen gäller alltså parallellt i vissa avseenden. Detta innebär att den som drar fram eller använder rörledningar är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det dock bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, när det i en lag finns bestämmelser som inte är förenliga med bestämmelser i balken. En bedömning måste således göras i detta lagstiftningsärende om rörledningslagen innehåller sådana bestämmelser.

Om en koncession upphör att gälla är enligt 16 § rörledningslagen den som senast innehaft koncessionen skyldig att ta bort ledningen och vidta andra åtgärder för återställning. Bestämmelsen har vissa likheter med 2 kap. 8 § MB. Enligt denna skall alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara för att skadan eller olägenheten avhjälps. Det kan dock inte bli fråga om att i rörledningslagen göra undantag från bestämmelsen i miljöbalken, eftersom denna avser delvis andra situationer än rörledningslagens återställningsparagraf. Exempelvis omfattar miljöbalkens, men inte rörledningslagens, bestämmelse den situationen att ett läckage på en rörledning under löpande koncessionstid orsakar en förorening. Av samma skäl är det inte heller aktuellt att undanta bestämmelserna i 10 kap. MB om förorenade områden.

Inte heller i övrigt finns det bestämmelser som kan anses stå i konflikt med bestämmelser i miljöbalken. Detta hänger samman med att lagen i övrigt i huvudsak behandlar koncession. Några allmänna regler om hur verksamheten skall bedrivas finns inte.

Den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § MB måste dock behandlas särskilt. Av denna framgår att en verksamhet eller åtgärd, som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse även om sådana skyddsåtgärder och försiktighetsmått vidtagits som krävs enligt balken, får bedrivas eller vidtas endast om det finns särskilda skäl. Verksamheten eller åtgärden skall dock inte få bedrivas eller vidtas, om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt. Enligt den lydelse som paragrafen hade i lagrådsremissen skulle detta inte gälla om regeringen tillåtit verksamheten enligt rörledningslagen. Denna bestämmelse har tagits bort i propositio-

nen om miljöbalk därför att frågan i stället skall behandlas i följdlagstiftningen.

Enligt regeringens uppfattning bör en bestämmelse införas om att en rörlednings framdragande eller användning inte kan förbjudas med stöd av miljöbalken, om rörledningen har tillåtits i en koncession enligt rörledningslagen. Med denna lagtekniska konstruktion saknas det skäl att begränsa undantaget till situationer där det är stoppregeln som hindrar att verksamheten bedrivs.

Av nästa avsnitt framgår att ett antal bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas vid koncessionsprövning enligt rörledningslagen.

## 12.2 Rörledningslagens anpassning till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid koncessionsprövning.

Koncession skall inte få ges för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas vid koncessionsprövning.

Lagen förtydligas så att det tydligt framgår att koncessionen skall förenas med villkor för att skydda bl.a. miljön.

En koncession skall kunna förenas med nya eller ändrade villkor, om den verksamhet för vilken koncession har meddelats medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

En koncession skall kunna göras beroende av att koncessionshavaren ställer säkerhet för kostnaderna för återställning.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog inte att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid koncessionsprövningen. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Svenska Gasföreningen* har inte något att erinra mot förslagen. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken bör enligt *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* tillämpas vid koncessionsprövning enligt rörledningslagen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför att processen från förstudie till arbetsplan bör vara densamma som i väglagen. Förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar bör enligt länsstyrelsen beskrivas i lagen. *Lunds universitet* anmärker att förutsättningarna för att meddela nya eller ändrade villkor i en koncession enligt rörledningslagen inte stämmer överens med motsvarande förutsättningar enligt miljöbalken. Begreppet återställning bör enligt *Naturvårdsverket* ersättas med begreppet efterbehandling. Ställande av säkerhet för efterbehandling bör enligt verket vara obligatoriskt.

*Tillämpning av miljöbalken vid koncessionsprövning enligt rörledningslagen*

Den verksamhet som regleras i rörledningslagen omfattas även av miljöbalkens tillämpningsområde. Verksamhetsutövaren är därför skyldig att iaktta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Av detta följer inte automatiskt att reglerna skall tillämpas av regeringen när den prövar om koncession skall ges. Vid en koncessionsprövning enligt en lag skall nämligen normalt bara avgöras om förutsättningarna i den aktuella lagen är uppfyllda (jfr avsnitt 4.2).

Rörledningar kommer normalt inte att tillståndsprövas enligt miljöbalken. Någon prövning av verksamhetens tillåtlighet och utförande kommer alltså inte att ske med utgångspunkt i miljöbalkens hänsynsregler. Trots detta åligger det verksamhetsutövaren att följa hänsynsreglerna. Enligt regeringens uppfattning är detta en olämplig ordning. Regeringen föreslår därför, i enlighet med vad *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anför, att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid regeringens koncessionsprövning. Förutsättningarna i detta kapitel måste alltså vara uppfyllda för att koncession skall meddelas och regeringen kan sätta villkor som utgår från dessa regler.

Miljöbalken innehåller i 5 kap. bestämmelser om miljökvalitetsnormer. Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller naturen i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna skall ange t.ex. förekomst av kemiska produkter i mark, vatten, luft eller naturen i övrigt.

Miljöbalken innehåller den bestämmelsen att myndigheter skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd och godkännanden (5 kap. 3 § MB). Det kan vara tveksamt om verksamhet enligt rörledningslagen kan påverka en miljökvalitetsnorm. Om läckage uppstår kan detta naturligtvis bli fallet, men läckage är normalt inte något man förutser vid koncessionsprövningen. Om det i ett enskilt fall trots allt kan förutses att verksamheten medverkar till att en norm överträds är det inte lämpligt att samhället genom att ge koncession sanktionerar verksamheten. Miljökvalitetsnormer skall därför iakttas vid koncessionsprövning även enligt rörledningslagen. Dessutom bör bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB, att tillstånd inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds, ha motsvarande tillämpning vid beslut om koncession.

Av 6 kap. 1 § MB följer att en miljökonsekvensbeskrivning skall bifogas en ansökan om tillstånd eller tillåtlighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. För närvarande stadgar 5 § förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar en skyldighet att bifoga en miljökonsekvensbeskrivning till ansökan om koncession enligt rörledningslagen.

En miljökonsekvensbeskrivning skall finnas även fortsättningsvis vid koncessionsprövningen. Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskriv-

ningar i miljöbalken bör i så stor utsträckning som möjligt få tillämpning även på sådana beskrivningar i lagar utanför balken.

Vad först gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning gör miljöbalken skillnad på om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan eller inte (6 kap. 7 § MB). Det saknas enligt regeringens mening skäl att ha andra regler på rörledningslagens område än vad som gäller enligt miljöbalken. Bestämmelsen i 6 kap. 7 § MB skall därför tillämpas även på miljökonsekvensbeskrivningar enligt rörledningslagen.

Vad avser förfarandet finns regler i miljöbalken om tidigt samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, utökat samråd med miljökonsekvensbedömning, kungörande, allmänhetens tillfälle att yttra sig, godkännande, beaktande av miljökonsekvensbeskrivningar vid prövning och kostnader. Inte heller beträffande förfarandet finns det anledning att ha andra regler vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar än som följer av miljöbalkens bestämmelser.

### *Övriga frågor*

När koncession meddelas får enligt 6 § rörledningslagen de villkor föreskrivas som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. I lagtexten anges vissa av de villkor som kan komma ifråga, exempelvis villkor om statligt deltagande. Enligt regeringens mening bör paragrafen ändras så att det tydligt framgår att koncessionen skall förenas med de villkor som behövs till skydd för bl.a. miljön. Detta är särskilt motiverat med tanke på att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid koncessionsprövningen och att någon tillståndsprövning enligt miljöbalken normalt inte kommer att ske.

Rörledningslagen innehåller en bestämmelse i 7 § om att villkor kan föreskrivas då en oförutsedd betydande olägenhet har uppkommit. Det är enligt regeringens mening ändamålsenligt att regeln behålls. Den bör dock utökas med en möjlighet att ingripa med nya eller ändrade villkor när verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 1 § MB överträds. Den bör även i övrigt ändras så att förutsättningarna för omprövning överensstämmer med 24 kap. 5 § MB.

I 16 och 17 §§ rörledningslagen finns bestämmelser om återställningsåtgärder. *Naturvårdsverket* föreslår att uttrycket återställning ersätts av uttrycket efterbehandling, med motiveringen att återställning är åtgärder i avsikt att återskapa den situation som tidigare har rått på en viss plats. *Naturvårdsverket* påpekar att detta inte alltid är möjligt. Genom att använda uttrycket efterbehandling skulle man enligt verket täcka in även sanering. Regeringen vill i denna fråga hänvisa till föregående avsnitt, där det har konstaterats att miljöbalkens bestämmelser om avhjälpande av skada och efterbehandling gäller parallellt med rörledningslagens bestämmelser om återställning. Regeringen ser därför inte något behov av lagändring.

För att öka förutsättningarna för att återställningsåtgärder kommer till stånd, bör möjlighet finnas för regeringen att ålägga koncessionshavaren skyldighet att ställa säkerhet för sådana åtgärder.

Enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken skall ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Reglerna om miljö kvalitetsnormer skall dock tillämpas omedelbart. Denna ordning bör gälla även vid ärenden enligt rörledningslagen. Det avgörande blir alltså om ansökan har gjorts den dag ändringarna träder i kraft. En sådan bestämmelse får betydelse särskilt vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar. Den som avser att ge in en ansökan under tiden närmast efter balkens ikraftträdande får ha en sådan planering av verksamheten att han ser till att balkens krav är uppfyllda när ansökan görs. I övrigt kan inte regeringen se något behov av övergångsbestämmelser. Följaktligen skall en koncession som har meddelats före ändringarnas ikraftträdande kunna förses med ytterligare eller ändrade villkor.

## 13 Minerallagen (1991:45)

### 13.1 Minerallagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Minerallagen och miljöbalken gäller parallellt. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser skall dock inte tillämpas i sådana provningar enligt miljöbalken eller andra lagar som sker efter provningen av bearbetningskoncession. I övrigt införs inga begränsningar i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Vid koncessionsprovning skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

Bergmästaren skall i ärenden om bearbetningskoncession samråda med länsstyrelsen såvitt avser tillämpningen av miljöbalken. Om bergmästaren och länsstyrelsen har olika uppfattning om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, skall ärendet hänskjutas till regeringen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Utredningen hade dock inget förslag om att minerallagens bestämmelse om efterarbete inte innebär någon inskränkning i vad som gäller enligt motsvarande bestämmelser i miljöbalken.

**Remissinstanserna:** *Koncessionsnämnden för miljöskydd* föreslår att den bestämmelsen tas bort som innebär att hushållningsbestämmelserna i miljöbalken tillämpas endast vid den provning som sker enligt minerallagen. *Lunds universitet* anser att regleringen kan godtas, om koncessionsprovningen sker med beaktande av miljöaspekter av alla slag.

**Skälen för regeringens förslag:** I minerallagen (1991:45) regleras undersökning och bearbetning av ett antal särskilt uppräknade mineraliska ämnen. Med undersökning avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett mineral och att utvärdera fyndighetens sannolika ekonomiska värde och

dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt (1 kap. 3 § minerallagen). I de flesta fall består undersökningsarbetet i att genom mätningar klarlägga ett områdes geologiska förhållanden. Undersökning bedrivs vanligtvis på ett sådant sätt att miljöbalken inte blir tillämplig. Om undersökningarna är så ingripande att miljön riskerar att påverkas blir dock balken tillämplig. Detta kan bli fallet bl.a. när en väg måste byggas fram till ett undersökningsområde. I ett fåtal fall påträffas vid undersökningsarbeten fyndigheter i en sådan omfattning att provbrytning inleds. Provbrytning har en sådan miljöpåverkan att miljöbalken är tillämplig.

Med bearbetning avses enligt 1 kap. 3 § utvinning och tillgodogörande av ett mineral. Till bearbetning hänförs, förutom själva brytningen, allt det förfarande som avser uppföring, sovring och malmens vidare behandling på mekanisk väg vid gruvan i avsikt att göra den mer lämpad för förädling. Dit torde också räknas anrikningsverk som uppförts i direkt anslutning till en gruva och huvudsakligen avser att anrika endast denna gruvans produkter (Delin, Minerallagen med kontinentalsockellagen, 1996, s. 116). Bearbetning har en sådan miljöpåverkan att miljöbalken är tillämplig.

Miljöbalken skall tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet och sådana anläggningar som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljöbalken och minerallagen gäller alltså parallellt.

Redan i dag finns dock i 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen en bestämmelse som gör uttryckligt undantag från bestämmelser i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen). Enligt bestämmelsen skall hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen inte tillämpas vid andra prövningar än prövningen av bearbetningskoncession, när det är fråga om ett företag vars tillåtlighet skall prövas enligt även andra lagar knutna till naturresurslagen. Bakgrunden till bestämmelsen beskrivs i utredningens betänkande (SOU 1997:23, s. 348 ff).

Det är i dag främst prövningar enligt miljöskyddslagen (1969:387), naturvårdslagen (1964:822), vattenlagen (1983:291) och plan- och bygglagen (1987:10) som kan bli aktuella sedan bearbetningskoncession har meddelats. De tre första lagarna kommer att ersättas av miljöbalken. Det måste övervägas om det är lämpligt att behålla den ordning som nu gäller då miljöbalken införs. Vid denna bedömning måste hänsyn tas till förutsättningarna för mineralhantering.

Gruv- och mineralindustrin i Sverige är en samhällsekonomiskt viktig basnäring. Denna skulle allvarligt hotas om bestämmelsen i 4 kap. 2 § fjärde stycket om inskränkning av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna togs bort. Det är nämligen tveksamt om prospektering överhuvudtaget kommer att ske om den som får bearbetningskoncession riskerar att inte kunna utnyttja koncessionen därför att det vid den (ofta flera år senare) följande miljöprövningen beslutas att marken bör användas för något annat ändamål. Farhågorna grundas på att prospektering är mycket kostnadskrävande, bedrivs under lång tid och sällan leder till att fyndigheter upptäcks i en sådan omfattning att de kan utvinnas. Att undersöka en fyndighet fram till dess att den är klar att bearbeta kostar i regel tiotals



miljoner kronor. Resultaten av verksamheten ligger långt fram i tiden, ofta upp mot tio år. Endast omkring en procent av projekteringsinsatserna leder till bearbetning.

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § fjärde stycket bör bara finnas kvar om det kan ske en förutsättningslös prövning i koncessionsärendet. Länsstyrelsen har en viktig roll att se till att marken får den användning som den är mest lämpad för. Redan i dag har länsstyrelsen i uppgift att bevaka att frågan om bästa markanvändning blir allsidigt belyst i ärendet om bearbetningskoncession. Bergmästaren skall enligt 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen samråda med länsstyrelsen såvitt gäller tillämpningen av naturresurslagen. Regeringen föreslår att samrådet utökas till att avse samtliga tillämpliga bestämmelser i miljöbalken. Om bergmästaren och länsstyrelsen har olika uppfattning, skall ärendet liksom i dag hänskjutas till regeringen.

Enligt regeringens uppfattning talar mineralhanteringsens särdrag, tillsammans med det faktum att tillräckliga möjligheter får anses finnas att se till att en förutsättningslös prövning sker, för att bestämmelsen bör finnas kvar. Den behöver dock anpassas språkligt sedan 2 och 3 kap. naturresurslagen har arbetats in i balken.

Som nämnts gäller minerallagen och miljöbalken parallellt. Detta innebär att den som bedriver undersökning eller bearbetning enligt minerallagen är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det dock bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, om minerallagen har bestämmelser som inte är förenliga med bestämmelser i balken. En bedömning måste således göras i detta lagstiftningsärende om minerallagen har sådana bestämmelser.

I den mån det är motiverat från allmän eller enskild synpunkt skall koncessionshavaren enligt 13 kap. 4 § utföra efterarbete. Bestämmelsen har vissa likheter med 2 kap. 8 § MB. Enligt denna skall alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara för att skadan eller olägenheten avhjälpas. Det kan enligt regeringens uppfattning inte bli fråga om att ta bort möjligheten att ingripa med stöd av bestämmelsen i miljöbalken, eftersom denna, till skillnad från bestämmelsen i minerallagen, omfattar den situationen att skada eller olägenhet uppkommer under löpande koncessionstid. Av samma skäl är det inte heller aktuellt att ta bort möjligheten att ingripa med stöd av bestämmelserna i 10 kap. MB om förorenade områden.

Det förhållandet att 13 kap. 4 § minerallagen, 2 kap. 8 § MB och 10 kap. MB gäller samtidigt kan dock ge upphov till tvekan om vilka regler som skall tillämpas när en skada föreligger sedan bearbetningskoncessionen har upphört. Gruvor kan ge upphov till svåra föroreningsskador, exempelvis genom läckage av miljöfarliga ämnen från varphögar och sanddammar. Enligt regeringens uppfattning bör lägre krav inte ställas vid sådan verksamhet än vad som gäller för annan verksamhet. Minerallagen bör därför kompletteras med en bestämmelse om att lagens bestämmelse om efterarbete inte innebär någon inskränkning i vad som gäller enligt motsvarande bestämmelser i miljöbalken. Detta stämmer överens med vad

som får anses gälla i dag (jfr Delin, Minerallagen med kontinentalsockel-lagen, 1996, s. 209).

Prop. 1997/98:90

I övrigt innehåller knappast minerallagen några bestämmelser som inte är förenliga med bestämmelser i miljöbalken. Detta har samband med att lagen i första hand syftar till att reglera förhållandet mellan prospektör och gruvinnehavare å ena sidan och markägare och innehavare av särskild rätt till marken å andra sidan. Det finns dock några bestämmelser utöver de redan nämnda som syftar till att även skydda miljön. Ett exempel på en sådan bestämmelse finns i 3 kap. 3 § tredje stycket, där det sägs att undersökningsarbete skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. Bestämmelsen är så allmänt hållen att den inte kan anses stå i konflikt med bestämmelsen om försiktighetsmått i 2 kap. 3 § MB eller någon annan hänsynsregel i miljöbalken. Minerallagens bestämmelse kan dock inte strykas, eftersom den avser även annat än skada eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

I sammanhanget kan nämnas att minerallagen inte har någon motsvarande hänsynsregel för bearbetning, vilket är det skede i mineralhanteringen som har störst miljöpåverkan.

Regeringen finner att något undantag från miljöbalkens bestämmelser inte skall göras i minerallagen, bortsett från vad som har sagts ovan om hushållningsbestämmelserna. Detta stämmer väl med de överväganden som vid minerallagens tillkomst gjordes angående denna lags förhållande till miljölagstiftningen. Minerallagen är inte i första hand en miljölag. När prövningen sker enligt minerallagen återstår normalt mycket arbete innan man i detalj kan ange hur verksamheten skall bedrivas. Det är därför svårt och ofta inte lämpligt att i en koncession meddela exempelvis villkor till skydd för miljön. Av denna anledning bör därför väsentliga villkor, bl.a. till skydd för den yttre miljön, bestämmas med stöd av miljöbalken.

En rätt enligt minerallagen kan beskrivas som en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att bedriva den verksamhet som omfattas av lagen. För bearbetning och i undantagsfall också för undersökningsarbete kommer förutsättningarna alltså att preciseras genom en miljöprövning. Vid en sådan miljöprövning skall miljöbalken tillämpas.

Detta hindrar inte att vissa bestämmelser i miljöbalken tillämpas redan vid koncessionsprövningen enligt minerallagen. Regeringen kommer i nästa avsnitt att behandla vilka bestämmelser som skall tillämpas.

## 13.2 Minerallagens anpassning till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Flertalet av miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog att bearbetningskoncession inte skall få ges till en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds och att bergmästaren skall kunna bestämma nya villkor, om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Dessutom föreslog utredningen att ett med-

givande till undersökning i de obrutna fjällområdena skulle få förenas med villkor till skydd för natur- och kulturvärden. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Lunds universitet* anser att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall gälla vid tillämpningen av minerallagen. Även *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att detta bör övervägas. *Naturvårdsverket* är däremot tveksamt till att låta 2 kap. MB gälla vid tillämpningen av lagen. Verket nöjer sig med att föreslå att 2 kap. 8 § MB om skyldighet att avhjälpa olägenhet skall tillämpas vid prövningen enligt minerallagen.

Miljökvalitetsnormer bör enligt *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* inte få ligga till grund för en alltför omfattande rätt att under tillståndstiden meddela föreskrifter som begränsar möjligheterna att utnyttja ett gällande tillstånd.

*SGU* och *Södra Bergmästarämbetet* anför att en miljökonsekvensbeskrivning i ett minerallagsärende bör hållas på en övergripande nivå. *Naturvårdsverket* anser att miljökonsekvensbeskrivningen fullt ut bör ligga till grund för ett beslut i koncessionsärendet hos bergmästaren. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anför, mot bakgrund av att länsstyrelsen enligt 28 § mineralförordningen (1992:285) skall göra en bedömning av miljökonsekvensbeskrivningen, att bestämmelsen i 6 kap. 4 § miljöbalken om att länsstyrelsen skall avgöra om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall gälla. Länsstyrelsen i Skåne län finner att även bestämmelsen i 6 kap. 8 § miljöbalken om kungörande av miljökonsekvensbeskrivningen och tillfälle att yttra sig bör tillämpas.

*SGU* och *Södra Bergmästarämbetet* anför att paragrafen om att regeringens beslut enligt 4 kap. naturresurslagen är bindande vid prövning enligt minerallagen bör behållas för tydlighets skull.

*SGU* och *Södra Bergmästarämbetet* ifrågasätter förbudet mot prospektering i kulturresevat och i områden som tidigare har betecknats som naturvårdsområden.

Det är enligt *Lunds universitet* önskvärt att minerallagens bestämmelse om koncessionsvillkor på samma sätt som i kontinentalsockellagen byggs ut med krav på villkor som skall tillvarata olika miljöhänsyn och främja en hållbar hushållning med naturresurser. Enligt *SGU:s* uppfattning finns det behov av övergångsbestämmelser som begränsar rätten att på grund av miljökvalitetsnormer införa nya eller ändrade villkor för verksamheter som i dag bedrivs med stöd av tillstånd.

Enligt *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* har minerallagen inte tillräckligt tydliga bestämmelser i verkställighetsdelen.

*Naturskyddsföreningen* anser att miljöorganisationer bör ges rätt att överklaga beslut enligt minerallagen.

## Skälen för regeringens förslag

### *Tillämpning av miljöbalken vid prövning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncession enligt minerallagen*

Som framgår av föregående avsnitt måste den som bedriver verksamhet enligt minerallagen iaktta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. En

annan fråga är om dessa regler skall tillämpas vid prövningen av undersökningstillstånd och bearbetningskoncession. Utredningen lämnade inget sådant förslag. Remissinstanserna är delade i frågan om en sådan tillämpning bör ske eller inte.

Regeringen delar *Naturvårdsverkets* tvekan i det lämpliga i att tillämpa 2 kap. MB vid minerallagsprövningen. Prövningen av bearbetningskoncession sker på ett tidigt stadium då verksamhetens närmare utformning inte är bestämd och miljöeffekterna ofta är oklara. När utformningen har bestämts och miljöeffekterna närmare kan förutses skall verksamheten tillståndsprövas enligt miljöbalken. Vid denna prövning tillämpas naturligtvis de allmänna hänsynsreglerna. Om hänsynsreglerna skulle tillämpas två gånger finns risk för att motstridiga bedömningar görs. Regeringen finner med hänsyn till detta att det inte är lämpligt att föreskriva att 2 kap. MB skall tillämpas vid prövningen enligt minerallagen.

Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter. Normerna skall ange t.ex. förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter. Gruvdrift kan tänkas påverka en miljökvalitetsnorm, bl.a. genom urlakning av metaller som skadar grundvattnet.

Miljöbalken innehåller den bestämmelsen att myndigheter skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd och godkännanden (5 kap. 3 § MB). Vidare finns i 16 kap. 5 § MB en bestämmelse om att tillstånd inte får meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer måste gälla all verksamhet som bidrar till att normerna överträds, jfr avsnitt 5.

När prövning sker av bearbetningskoncession är verksamhetens närmare utformning inte bestämd och miljöeffekterna oklara. Det material som finns vid prövningstillfället tillåter inte en detaljprövning. Det finns därför inte skäl att införa bestämmelser om att miljökvalitetsnormer skall iaktas vid koncessionsprövningen. Däremot skall normerna naturligtvis tillämpas vid den senare tillståndsprövningen enligt miljöbalken.

Det är inte heller lämpligt att införa regler om att bearbetningskoncession skall kunna förenas med nya eller ändrade villkor om en miljökvalitetsnorm överträds. Denna möjlighet skall i stället finnas vid omprövning av tillstånd enligt miljöbalken.

Av 6 kap. 1 § MB följer att en miljökonsekvensbeskrivning skall bifogas en ansökan om tillstånd eller tillåtlighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Regeln blir tillämplig för anläggningar för provbrytning och utvinning av mineralfyndigheter, vilka i dag kräver tillstånd enligt miljöskyddslagen och naturvårdslagen och i framtiden kommer att göra det enligt balken.

En miljökonsekvensbeskrivning skall enligt 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen finnas även i ärenden om beviljande av koncession. Frågan är hur formaliserad och omfattande miljökonsekvensbeskrivningen enligt minerallagen bör vara samt hur förfarandet i samband med upprättandet

bör vara utformat. Regeringen har tidigare uttalat att bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken i så stor utsträckning som möjligt bör få tillämpning även på sådana beskrivningar i lagar utanför balken, jfr avsnitt 5.

Vad först gäller syftet med en miljökonsekvensbeskrivning anges detta i 6 kap. 3 § MB. Detta skall gälla också en miljökonsekvensbeskrivning i samband med prövning enligt minerallagen.

Vidare skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt minerallagen innehålla samtliga uppgifter av betydelse för en miljöprövning. Alltså skall reglerna i 6 kap. 7 § MB om vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla tillämpas. De krav som ställs upp är obligatoriska för verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Anläggningar för bearbetning av mineralfyndigheter kan ofta antas ha en sådan effekt. För verksamheter som inte kan antas ha en betydande miljöpåverkan skall kraven vara uppfyllda i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning för att möjliggöra syftet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Vid bedömningen av om kraven i 6 kap. 7 § MB är uppfyllda måste hänsyn tas till att verksamhetsutövaren vid tidpunkten för mineral-lagsprövningen sällan kan avgöra i detalj hur verksamheten skall se ut. I många fall kommer en avsevärd tid att förflyta mellan prövningen enligt minerallagen och den mer detaljerade prövningen enligt miljöbalken.

Alternativa platser skall enligt 6 kap. 7 § MB redovisas, om sådana är möjliga. En gruva eller annan anläggning för bearbetning av ett mineral måste naturligtvis ligga där mineralet finns. Anläggningens närmare utformning liksom dess placering kan dock behandlas i miljökonsekvensbeskrivningen.

Bergmästarens roll vid miljökonsekvensbeskrivningen är viktig. Bergmästaren kan via kontakter med länsstyrelser och kommuner ge företagen vägledning om vad en miljökonsekvensbeskrivning i ett koncessionsärende bör innehålla.

Vad avser förfarandet finns bestämmelser i miljöbalken om tidigt samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, utökat samråd med miljökonsekvensbedömning, kungörande, allmänhetens tillfälle att yttra sig, godkännande, beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen vid prövning och kostnader. Eftersom anläggningar för provbrytning och bearbetning av mineralfyndigheter skall tillståndsprövas även enligt balken finns det inte skäl att ha samma utförliga regler i minerallagen angående förfarandet. Det är tillräckligt att reglerna i 6 kap. 9–10 §§ MB tillämpas, dvs. bestämmelserna om att tillståndsmyndigheten skall pröva om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller uppställda krav och beakta innehållet i beskrivningen vid prövningen samt om att den som är skyldig att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen skall stå för kostnaderna. Slutligen bör 6 kap. 11 och 12 §§ MB om planer och planeringsunderlag tillämpas.

I lagrådsremissen föreslogs ett tillägg i 8 kap. 2 § minerallagen, innebärande att ärenden om beviljande av bearbetningskoncession skall hän-skjutas till regeringens prövning, om bergmästaren vid tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit. *Lagrådet* förordar att tillägget

utgår och anför att det inte synes föreligga något behov av tillägget. Regeringen är inte av någon annan uppfattning och följer Lagrådets förslag.. Prop. 1997/98:90

### Övriga frågor

Undersökningsarbete får enligt nuvarande lydelse av 3 kap. 6 § minerallagen inte äga rum i strid med föreskrifter som har meddelats för naturreservat. Enligt regeringens uppfattning bör undersökningsarbete inte heller få ske i strid med föreskrifter för den nya skyddsformen kulturreservat. Detta innebär i praktiken inte någon skillnad mot i dag, eftersom det skydd som skall uppnås med kulturreservat redan nu kan uppnås genom skyddsinstitutet naturreservat (jfr prop. 1997/98:45, del 1, s. 323 ff). Det bör däremot observeras att miljöbalkens beteckning naturreservat omfattar även områden som tidigare har kallats naturvårdsområde (prop. 1997/98:45, del 1, s. 310 f). I de flesta fall kommer föreskrifterna för sådana områden knappast att hindra att prospektering sker. Det är dock lämpligt att en övergångsbestämmelse införs om att undersökningsarbete även i fortsättningen får ske i områden som vid lagändringarnas ikraftträdande betecknades som naturvårdsområde.

Miljöbalksutredningen föreslog att länsstyrelsens medgivande enligt 3 kap. 6 § minerallagen att utföra undersökningsarbete inom de fjällområden som räknas upp i 4 kap. 5 § MB skall få förenas med de villkor som är nödvändiga för att förhindra att skada uppkommer för området natur- och kulturvärden. Förslaget anslöt till ett tidigare förslag av Gruvkommittén (SOU 1996:152 s. 115 och 141). Enligt Gruvkommitténs förslag skulle dock endast villkor kunna ställas för att förhindra en påtaglig sådan skada. Regeringen har efter beredning av Gruvkommitténs förslag beslutat proposition där Gruvkommitténs förslag upprepas (prop. 1997/98:47). Regeringen gör inte någon annan bedömning i detta ärende.

En bearbetningskoncession skall enligt 4 kap. 5 § förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt eller som behövs för att naturtillgångarna skall utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt. *Lunds universitet* föreslår att bestämmelsen byggs ut med krav på villkor som skall tillvarata olika miljöhänsyn och främja en hållbar hushållning med naturresurser. Sådana villkor kan redan nu ställas med stöd av paragrafen, eftersom de innefattas i uttrycket allmänna intressen. Som redan har påpekats sker prövningen enligt minerallagen på ett tidigt stadium när verksamhetens exakta utformning och dess miljöeffekter är oklara. En tillståndsprövning skall senare ske enligt miljöbalken. Det finns därför enligt regeringens mening inget behov av att i paragrafen särskilt nämna villkor för miljön och hushållningen med naturresurser. Om detta betonades i paragrafen skulle risken öka för att motstridiga villkor meddelades vid de olika prövningarna.

Enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken skall ärenden som har inletts före balkens ikraftträdande handläggas och bedömas enligt äldre lag. Denna ordning bör gälla även i ärenden enligt minerallagen. Det avgörande blir alltså om ansökan har gjorts den dag som ändringarna träder i kraft. En sådan bestämmelse får betydelse särskilt vad gäller mil-

jökonskvensbeskrivningar. Den som avser att ge in en ansökan under tiden närmast efter balkens ikraftträdande får ha en sådan planering av verksamheten att han ser till att balkens krav är uppfyllda när ansökan görs.

## 14 Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

### 14.1 Torvlagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Torvlagen och miljöbalken gäller parallellt. Inga begränsningar införs i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken. Vid koncessionsprövning skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Utöver vad som redovisas i nästa avsnitt uttalar sig ingen remissinstans om förhållandet mellan torvlagen och miljöbalken.

**Skälen för regeringens förslag:** I lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvlagen) regleras utvinning av torv som skall användas som bränsle (energitorv). Lagen avser däremot inte torv som skördas för annat ändamål, exempelvis odling (odlingstorv eller torvmull). I lagen görs skillnad mellan undersökning och bearbetning av torv.

Undersökning innebär inte alltid någon nämnbar miljöpåverkan. Om undersökningsarbetet riskerar att negativt påverka miljön är miljöbalken tillämplig. Detta kan vara fallet t.ex. då en väg byggs fram till undersökningsområdet eller då torv utvinns i samband med undersökningen.

Bearbetning av torv sker normalt i flera led som vart och ett har en sådan miljöpåverkan att balken är tillämplig. Innan torven kan utvinnas måste mossen beredas. Detta innebär att all vegetation på mossens yta tas bort och att mossen dikas ut. Den största påverkan på naturen sker genom dessa förberedande åtgärder. Även den därefter följande torvbrytningen påverkar emellertid miljön, bl.a. genom buller och damm. Då täktverksamheten avslutats måste torvmossen efterbehandlats. Efterbehandlingen syftar till att antingen skapa en våt eller torr miljö på den utbrutna mossen.

Miljöbalken (MB) skall tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet och sådana anläggningar som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljöbalken och torvlagen gäller alltså parallellt. Detta innebär att den som bedriver undersökning och bearbetning enligt torvlagen är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det dock bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, om torvlagen har bestämmelser som inte är förenliga med bestämmelser i balken. En bedömning måste således göras i detta lagstiftningsärende om det finns några sådana bestämmelser.

När en koncession har upphört skall enligt 34 § torvlagen koncessionshavaren ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning,

om detta är motiverat från allmän eller enskild synpunkt. Bestämmelsen har vissa likheter med 2 kap. 8 § MB. Enligt denna skall alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara för att skadan eller olägenheten avhjälpas. Det kan enligt regeringens uppfattning inte bli fråga om att ta bort möjligheten att ingripa med stöd av bestämmelsen i miljöbalken, eftersom denna, till skillnad från bestämmelsen i torvlagen, omfattar den situationen att skada eller olägenhet uppkommer under löpande koncessionstid. Av samma skäl är det inte heller aktuellt att ta bort möjligheten att ingripa med stöd av bestämmelserna i 10 kap. MB om förorenade områden.

Det förhållandet att 34 § torvlagen, 2 kap. 8 § MB och 10 kap. MB gäller samtidigt kan dock ge upphov till tvekan om vilka regler som skall tillämpas när en skada föreligger sedan bearbetningskoncessionen har upphört. Enligt regeringens uppfattning bör lägre krav inte ställas vid brytning av energitorv än vad som gäller för annan verksamhet. Torvlagen bör därför kompletteras med en bestämmelse om att lagens bestämmelse om efterarbete inte innebär någon inskränkning i vad som gäller enligt motsvarande bestämmelser i miljöbalken.

I övrigt är det tveksamt om torvlagen har några bestämmelser som inte är förenliga med bestämmelser i miljöbalken. Detta har samband med att lagen i första hand syftar till att reglera förhållandet mellan å ena sidan den som undersöker och bearbetar en torvfyndighet och å andra sidan markägare och innehavare av särskild rätt till marken. Bara i mindre omfattning finns i lagen bestämmelser som även har ett annat syfte. En sådan bestämmelse finns i 20 § tredje stycket. Enligt denna skall åtgärder i undersökningsarbete utföras så att minsta skada och intrång vållas. En liknande bestämmelse finns för förberedande undersökning i 18 § andra stycket. Bestämmelserna är så allmänt hållen att de inte kan anses stå i konflikt med bestämmelsen om försiktighetsmått i 2 kap. 3 § MB eller någon annan allmän hänsynsregel i 2 kap. MB. Torvlagens bestämmelser kan dock inte utgå, eftersom de avser även annat än skada eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

I sammanhanget kan nämnas att torvlagen inte har någon motsvarande hänsynsregel för bearbetning, vilket är det skede i torvhanteringen som har störst miljöpåverkan.

Regeringen finner alltså att någon begränsning inte skall införas i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Det förhållandet att miljöbalken gäller för en verksamhet innebär inte automatiskt att balken skall tillämpas vid prövning enligt en lag. Vid en koncessionsprövning i dag enligt torvlagen skall tillses att reglerna i just den lagen är uppfyllda. Enligt nuvarande lydelse av 7 § skall dessutom naturresurslagen tillämpas. Trots att verksamhetsutövaren enligt 6 § skall iakttä tillämpliga föreskrifter i bl.a. miljöskyddslagen kan inte länsstyrelsen lägga denna lag till grund för prövningen.

Täkter av energitorv skall normalt inte tillståndsprövas enligt miljöbalken. Enligt 11 kap. 13 § MB behövs nämligen inte tillstånd till markavvattning i samband med torvtäkt, om koncession har lämnats enligt torv-



lagen. Inte heller behövs enligt 12 kap. 1 § MB tillstånd till täkt av torv för vilken bearbetningskoncession har lämnats.

Enligt gällande rätt skall däremot prövning ske enligt miljöskyddslagen (1969:387). Enligt bilagan till miljöskyddsförordningen (1989:364) skall tillstånd sökas för torvtäkt med en produktion överstigande 25 000 kubikmeter per år (29.01). För annan täkt för vilken krävs tillstånd enligt 1 § torvlagen skall anmälan göras till den kommunala nämnden (29.02). Prövningen enligt miljöskyddslagen rör främst störningar på omgivningen i form av t.ex. damm och buller.

Regeringen har i propositionen om miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 1, s. 380) anfört att det i miljöbalken inte längre finns något behov av den dubbelprövning av täkt som i dag sker enligt naturvårdslagen (1964:822) och miljöskyddslagen (1969:387). Täckens samtliga effekter på omgivningen skall i stället prövas vid ett tillfälle. Eftersom det redan av miljöbalken (12 kap. 1 §) framgår att tillstånd krävs för täkt måste därför bilagan till den nuvarande miljöskyddsförordningen ändras så att den inte längre omfattar täkter. Bestämmelsen i 12 kap. 1 § tredje stycket MB att tillstånd inte krävs för täkt av torv för vilken bearbetningskoncession har lämnats enligt torvlagen kommer därefter att innebära att någon tillståndsprövning med stöd av miljöbalken överhuvudtaget inte kommer att ske för sådana täkter.

Före torvlagens tillkomst prövades verksamheten enligt både naturvårdslagen och dåvarande minerallag. Dubbelprövningen avskaffades för att systemet skulle bli enklare och smidigare (prop. 1984/85:120 s. 328). Att nu dessutom avskaffa den prövning som i dag sker enligt miljöskyddslagen är ett ytterligare steg i denna riktning.

Avskaffandet av tillståndsplikten enligt miljöbalken får inte innebära att det tas mindre miljöhänsyn. Det är viktigt att nödvändig miljöhänsyn i fortsättningen tas vid koncessionsprövningen enligt torvlagen. Detta åstadkoms genom att relevanta bestämmelser i miljöbalken görs tillämpliga vid koncessionsprövningen. Denna lösning är särskilt lämplig med tanke på att länsstyrelsen, som kommer att ha erfarenhet av att tillämpa miljöbalken, är prövningsmyndighet enligt torvlagen.

När dubbelprövningen i naturvårdslagen och minerallagen av utvinning av energitorv avskaffades anfördes att den hänsyn som tidigare skulle tas enligt naturvårdslagen fortsättningsvis skulle tas enligt den nya torvlagen (prop. 1984/85:120 s. 328 f). När miljöbalken införs stärks miljökraven på täkter. Detta kommer att gälla även täkter som koncessionsprövas enligt torvlagen.

I nästa avsnitt kommer att behandlas vilka bestämmelser i miljöbalken som skall tillämpas vid koncessionsprövning enligt torvlagen.

## 14.2 Torvlagens anpassning till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Vid koncessionsprövning skall miljöbalkens allmänna hänsynsregler och bestämmelser om hushållning och miljö kvalitetsnormer tillämpas.

Vid prövning av bearbetningskoncession skall ytterligare bestämmelser i miljöbalken och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet tillämpas, bl.a. om miljökonsekvensbeskrivningar, miljöorganisationers talerätt och markavvattningssakkunniga.

Undersökningskoncession skall inte längre kunna förenas med rätt för innehavaren att senare få bearbetningskoncession.

Länsstyrelsen skall kunna bestämma nya villkor om en verksamhet medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Möjligheten avskaffas att kräva säkerhet för att villkor i koncessionen skall uppfyllas. I stället införs en regel om att en koncession skall kunna göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för återställning.

Om en verksamhetsutövare inte uppfyller sin skyldighet att vidta återställningsåtgärder, skall länsstyrelsen få meddela vitesföreläggande och kronofogdemyndigheten särskild handräckning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Lunds universitet* anser att lagtexten bör erinra om att miljöbalkens hänsynsregler gäller för verksamheten. Samtidigt bör enligt universitetet bestämmelsen om att "andra författningar" skall iakttagas tas bort, eftersom den är förvirrande. *Naturvårdsverket* anser att torvlagen bör kompletteras med ett krav på att beakta förbud mot mark-avvattning enligt 11 kap. 14 § miljöbalken. Även *Lunds universitet* är inne på denna tanke. Det finns enligt *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* skäl att redan vid beslut om undersökningskoncession avgöra om prövning skall ske enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Torvlagens bestämmelse om villkor i koncession bör enligt *Naturvårdsverket* och *Lunds universitet* utformas på samma sätt som i flera andra lagar. Detta innebär enligt *Naturvårdsverket* att koncessionen skall kunna förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka olägenheter för människors hälsa eller skada på omgivningen, främja en hållbar hushållning med naturresurser samt skydda andra allmänna intressen och enskild rätt. Vidare bör enligt verket införas en möjlighet att ompröva koncessionsvillkor. *Lunds universitet* påpekar att förutsättningarna för att meddela nya villkor inte är utformade på samma sätt som i andra lagar. *Statens geologiska undersökning (SGU)* anser inte att sakägarbegreppet genom motivuttalanden till miljöbalken skall ändras. *NUTEK* och *Naturvårdsverket* anser att ordet efterbehandling bör användas i stället för återställning. Enligt *Naturvårdsverket* bör ställande av säkerhet för efterbehandling vara obligatoriskt. *Länsstyrelsen i Jönkö-*

*pings län* påpekar att det är oklart vad som skall hända med säkerheter som har ställts för att villkor skall uppfyllas. Prop. 1997/98:90

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Tillämpning av miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet vid koncessionsprövning enligt torvlagen*

I det förra avsnittet konstaterade regeringen att ett antal bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas vid koncessionsprövning enligt torvlagen. Denna slutsats grundades främst på att någon särskild tillståndsprövning enligt balken normalt inte kommer att ske. Regeringen övergår härefter till frågan vilka bestämmelser i miljöbalken som bör göras tillämpliga.

Skillnad bör göras mellan prövningen av undersökning och prövningen av bearbetning. Som framgår av föregående avsnitt sker den största miljöpåverkan vid bearbetning. Det finns därför anledning att tillämpa fler regler i miljöbalken vid prövningen av bearbetningskoncession.

För att säkerställa att tillräckliga miljöhänsyn tas måste de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB bli tillämpliga vid koncessionsprövningen. Eftersom reglerna gäller för verksamhetsutövaren redan vid undersökning, förutsatt att undersökningen riskerar att påverka miljön, är det lämpligt att reglerna tillämpas även vid prövningen av undersökningskoncession.

Hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen har arbetats in i 3 och 4 kap. MB. Liksom tidigare skall dessa tillämpas vid prövning av såväl undersöknings- som bearbetningskoncession. Hänvisningen till naturresurslagen måste därför ersättas med en hänvisning till balken.

Även den allmänna regeln i 5 kap. 3 § MB att prövningsmyndigheter skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls bör enligt regeringens uppfattning tillämpas vid all koncessionsprövning.

Vad gäller prövningen av bearbetningskoncession bör enligt regeringens uppfattning ytterligare bestämmelser i balken tillämpas. Detta gäller bl.a. bestämmelserna i 6 kap. MB om miljökonsekvensbeskrivningar, planer och annat beslutsunderlag.

I 12 kap. 2 § MB finns en bestämmelse att vid prövning av ansökan om tillstånd till täkt behovet av materialet skall vägas mot skador på djur- och växtliv samt miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Tillstånd får enligt bestämmelsen inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.

Som framgår av föregående avsnitt har torvtäkter typiskt sett stor påverkan på miljön. Eftersom täkten normalt sker i områden där den biologiska mångfalden är stor är denna påverkan väl så stor som påverkan av täkter som tillståndsprövas enligt miljöbalken. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § MB bör därför tillämpas även vid prövning av bearbetningskoncession enligt torvlagen.

Torvtäkter kan orsaka föroreningar och störningar som omfattas av miljö kvalitetsnormer. Exempelvis kan en norm för kväve påverkas av en i täkten ingående markavvattning. Bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB om att

tillstånd inte får meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds bör därför tillämpas i ärenden enligt torvlagen om bearbetningskoncession.

Vidare bör miljöbalkens enhetliga processuella sakägarbegrepp tillämpas i ärenden om bearbetningskoncession enligt torvlagen. Detta är nödvändigt för att rätten att överklaga miljöbeslut angående torvtäkter inte skall inskränkas när tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen avskaffas. I dag har nämligen miljöskyddslagen ett bredare sakägarbegrepp än torvlagen.

Det har inte varit möjligt att i miljöbalkens lagtext precisera vem som är sakägare. I stället används i 16 kap. 12 § MB uttrycket "den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot". I sak samma uttryck finns redan i 22 § förvaltningslagen (1986:223). Det kan tyckas onödigt att i torvlagen införa en hänvisning till 16 kap. 12 § MB, när denna paragraf har samma innebörd som motsvarande paragraf i förvaltningslagen. Om inte hänvisningen finns skall ju den likalydande bestämmelsen i förvaltningslagen tillämpas. Syftet med att trots detta hänvisa till miljöbalken är att visa att balkens sakägarbegrepp skall gälla. Motivuttalanden om balkens sakägarbegrepp (prop. 1997/98:45, del 1, s. 482 ff) samt rättspraxis beträffande detta bör således vara vägledande.

Regeringen anser vidare att miljöorganisationer bör få överklaga beslut om bearbetningskoncession. Detta är motiverat mot bakgrund av att en sådan rätt skulle ha förelegat vid en miljöprövning enligt miljöskyddslagen (1969:387), om denna prövning inte hade avskaffats.

Ett viktigt inslag i torvtäkt är markavvattning. I lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser för markavvattning som inte i första hand avser påverkan på miljön. Det är nödvändigt att vid prövningen av ärenden om bearbetningskoncession tillämpa 1 kap. (inledande bestämmelser), 2 kap. (rådighet över vatten m.m.), 3 kap. (markavvattningssamfälligheter) samt 7 kap. 21–27 och 29 §§ (markavvattningssakkunniga).

Regeringen anser däremot inte att 7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall tillämpas vid koncessionsprövningen. Enligt denna skall länsstyrelsen i tre situationer överlämna ärenden till miljödomstolen. De angivna situationerna är att det framställs yrkande om (1) att även någon annan än sökanden skall delta i markavvattningen, (2) särskild tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § MB och (3) ersättning enligt 31 kap. 16 § MB eller inlösen enligt 31 kap. 17 § MB.

Vad gäller den första situationen har regeringen visserligen ansett det vara mindre lämpligt att länsstyrelsen prövar frågor om flera personers deltagande i markavvattning i de fall det råder oenighet mellan dessa (jfr prop. 1997/98:45, del 1, s. 476). När sådana frågor uppkommer skall ärendet därför lämnas över till miljödomstol. Det kan tyckas saknas skäl att se annorlunda på saken när markavvattningen innebär att en torvmosse skall dräneras inför framtida brytning av energitorv. Trots detta anser regeringen att något överlämnande inte bör ske i dessa situationer. Ett överlämnande skulle innebära att miljödomstolen fick överta hela koncessionsprövningen enligt torvlagen och alltså frågor i en lagstiftning som

den annars aldrig tillämpar. Detta skulle ske i endast enstaka fall, varför domstolen inte skulle få någon bredare erfarenhet av lagen.

Vad gäller den andra och tredje situationen har torvlagen egna bestämmelser om tvångsrätt och ersättning som alltjämt bör gälla. Frågor om ersättning skall enligt dessa bestämmelser prövas av fastighetsdomstol.

Regeringen stannar därför för lösningen att ge länsstyrelsen större befogenheter vid prövningen av markavvattning i ärenden enligt torvlagen än i andra markavvattningsärenden.

Länsstyrelsens handläggning underlättas om den får möjlighet att tillkalla markavvattningssakkunniga. En sådan möjlighet bör därför införas.

### Övriga frågor

Enligt 4 § torvlagen får undersökningskoncession förenas med rätt för innehavaren att senare få bearbetningskoncession för fyndigheten eller företräde framför annan till sådan koncession. Paragrafen bör ses över, eftersom den innebär att den miljöprövning som skall ske vid prövningen av bearbetningskoncession inte får leda till att koncession vägras i de fallen där undersökningskoncessionen har förenats med rätt till bearbetningskoncession. Enligt regeringens mening bör paragrafen ändras så att den medger endast rätt att förena undersökningskoncession med rätt för innehavaren att få företräde framför annan till bearbetningskoncession. I praktiken är det för övrigt just en sådan rätt som beviljas (jfr prop. 1984/85:120 s. 327).

Som *Naturvårdsverket* anför bör en möjlighet införas att ompröva befintliga villkor. Förutsättningarna för att ompröva villkor och meddela nya villkor bör enligt regeringens mening utformas efter mönster i miljöbalken. Detta innebär bl.a. att länsstyrelsen kan bestämma nya villkor om verksamheten medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Enligt 13 § torvlagen skall koncessionshavaren, om inte särskilda skäl föranleder annat, åläggas att ställa säkerhet för att villkor till skydd för naturmiljön, andra allmänna intressen eller enskild rätt skall uppfyllas. Om säkerheten visar sig otillräcklig får länsstyrelsen bestämma att ytterligare säkerhet skall ställas.

Villkoren i en koncession kan förmodas vara av en sådan art att det ofta är svårt att åsätta dem ett ekonomiskt värde. När en koncessionshavare inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrivna villkor kan koncessionen återkallas med stöd av 17 §. En sådan påföljd torde vara ett effektivare påtryckningsmedel än en risk att inte få tillbaka en ställd säkerhet. Skyldigheten att ställa säkerhet för villkor kan därför utgå.

Av större vikt skulle vara att kunna ålägga koncessionshavaren att ställa säkerhet för fullgörande av återställningsåtgärder. Ett sådant krav finns i 4 kap. 6 § minerallagen (1991:45) men saknas i torvlagen. Även i 16 kap. 3 § MB ges en möjlighet att förena tillstånd med krav på säkerhet för kostnaderna för återställningsåtgärder.

Regeringen föreslår därför att torvlagens bestämmelser om återställningsåtgärder sedan verksamheten har upphört kompletteras med att koncessionen skall kunna göras beroende av att verksamhetsutövaren

ställer säkerhet för kostnaderna för återställning. Det är naturligtvis särskilt angeläget att återställningsåtgärder sker vid större ingrepp i naturen. I sådana fall bör huvudregeln vara att säkerhet skall ställas.

Det är enligt *Länsstyrelsen i Jönköpings län* oklart vad som skall ske med säkerheter som har ställts enligt äldre bestämmelser. Enligt regeringens uppfattning skall sådana säkerheter bestå. En länsstyrelse har dock inte möjlighet att med stöd av den äldre lydelsen av 13 § kräva ytterligare säkerhet.

Om verksamhetsutövaren inte iakttar sin skyldighet att vidta återställningsåtgärder, bör länsstyrelsen få meddela vitesföreläggande. Vidare bör kronofogdemyndigheten kunna meddela särskild handräckning.

Enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken skall ärenden som har inletts före balkens ikraftträdande handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Reglerna om miljö kvalitetsnormer skall dock tillämpas omedelbart. Denna ordning bör gälla även i ärenden enligt torvlagen. Det avgörande blir alltså om ansökan har gjorts den dag som ändringarna träder i kraft. En sådan bestämmelse får betydelse bl.a. vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar. Den som avser att ge in en ansökan under tiden närmast efter balkens ikraftträdande får ha en sådan framförhållning att denne ser till att balkens krav är uppfyllda när ansökan görs.

Som framgår ovan behövs en särskild övergångsbestämmelse om säkerheter som har ställts enligt äldre bestämmelser. I övrigt kan inte regeringen se något behov av övergångsbestämmelser. Följaktligen bör miljö kvalitetsnormer kunna ligga till grund för nya eller ändrade villkor i koncessioner som har meddelats före lagändringarnas ikraftträdande.

## 15 Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

### 15.1 Kontinentalsockellagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Kontinentalsockellagen och miljöbalken gäller parallellt på svenskt territorium. Inga begränsningar införs i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, när balken är tillämplig.

Miljöbalken skall gälla även utanför den svenska territorialgränsen inom anläggningar och säkerhetszoner. Tillståndsprövning enligt miljöbalken skall dock inte behöva ske när tillståndsprövning har skett enligt kontinentalsockellagen, om inte regeringen har bestämt annat.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall gälla även när utforskning och utvinning sker utanför den svenska territorialgränsen på andra platser än inom anläggningar och säkerhetszoner.

Vid tillståndsprövning skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Enligt utredningens förslag skulle dock utforskning och utvinning inom anläggningar och säkerhetszoner utanför territorialgränsen till-

ståndsprövas enligt miljöbalken även i de fall där tillståndsprövning har skett enligt kontinentalsockellagen.

**Remissinstanserna:** *Kustbevakningen* tillstyrker förslagen. *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* anför att 9 och 11 kap. miljöbalken bör undantas från tillämpning inom anläggningar och säkerhetszoner utanför territorialgränsen. *Lunds universitet* anför att i vart fall försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § MB bör gälla vid utläggande av undervattenskablar och rörledningar utanför territorialgränsen.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalken (MB) är enligt grundläggande rättsliga principer tillämplig på svenskt territorium (prop. 1997/98:45, del 2, s. 11). I enstaka fall kan tillämpningsområdet sträcka sig utanför svenskt territorium. Detta kan följa av balkens egna regler eller av annan lag, exempelvis lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Kontinentalsockellagen är tillämplig på dels den del av kontinentalsockeln som ligger inom allmänt vattenområde, dvs. på svenskt territorium, dels den del av sockeln utanför Sveriges territorialgräns som regeringen bestämmer i enlighet med den år 1958 i Genève antagna konventionen om kontinentalsockeln.

Inom allmänt vattenområde gäller miljöbalken och kontinentalsockellagen parallellt. Detta innebär att den som på en sådan plats bedriver verksamhet enligt kontinentalsockellagen är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det dock bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, om kontinentalsockellagen har bestämmelser som inte är förenliga med bestämmelser i balken. Enligt regeringens bedömning finns det emellertid inga sådana bestämmelser i kontinentalsockellagen.

På den del av kontinentalsockeln som ligger utanför svenskt territorium gäller däremot enligt huvudregeln bara kontinentalsockellagen. Vid bedömningen i vilken utsträckning reglerna i miljöbalken ändå skall gälla utanför svenskt territorium måste internationell rätt beaktas. Utan stöd i denna kan inte Sverige utsträcka sin jurisdiktion utanför svenskt territorium.

Som nämnts antogs 1958 i Genève konventionen om kontinentalsockeln. Motsvarande regler återfinns numera också i 1982 års havsrättskonvention. Havsrättskonventionen trädde i kraft den 16 november 1994 och ratificerades av Sverige den 25 juli 1996. I fortsättningen hänvisas endast till artiklar i havsrättskonventionen. Dessa har dock vanligen motsvarigheter i konventionen om kontinentalsockeln.

Även 1974 års konvention om skydd av Östersjöns marina miljö och den ännu ej ikraftträdde konventionen från 1992 i samma ämne har bestämmelser som handlar om utvinning av kontinentalsockelns naturtillgångar. Konventionerna ger inte staterna någon generell jurisdiktion utanför territorialhavet. Staterna skall däremot enligt artikel 4 i respektive konvention genomföra bestämmelserna inom sitt territorialhav och, såvitt avser 1992 års konvention, sina inre vatten.

En kuststat utövar enligt artikel 77 i havsrättskonventionen suveräna rättigheter över kontinentalsockeln i syfte att utforska den och utvinna dess naturtillgångar. Av detta följer att staten kan sätta upp regler för hur utforskning och utvinning skall gå till. Kontinentalsockellagen innehåller

dock inte någon hänsynsregel för utforskning och utvinning. En sådan finns däremot i 6 § kontinentalsockelförordningen (1966:315).

Enligt regeringens mening bör de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB gälla även när utforskning och utvinning sker utanför den svenska territorialgränsen. I kontinentalsockellagen bör därför föreskrivas att balkens allmänna hänsynsregler skall gälla även vid denna verksamhet. En sådan regel har stöd i artikel 77 i havsrättskonventionen.

Av nästa avsnitt framgår att de allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas vid tillståndsprovning enligt kontinentalsockellagen av utforskning och utvinning.

En kuststat har enligt havsrättskonventionen rätt att uppföra, underhålla och driva de anläggningar som fordras för utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av dess tillgångar. Kuststaten får upprätta säkerhetszoner kring anläggningarna. Anläggningarna är enligt konventionen underkastade kuststatens jurisdiktion. Det sägs däremot inte uttryckligen att zonerna är underkastade strandstaternas jurisdiktion men däremot att erforderliga åtgärder får vidtas i zonerna för anläggningarnas skydd. Avsikten torde i första hand vara att den stat som i kraft av konventionen gett tillstånd till anläggningen och verksamheten skall ha makt att upprätthålla ordning och säkerhet på anläggningen. Den bedömningen gjordes emellertid vid kontinentalsockellagens tillkomst att regeln (som även finns i konventionen om kontinentalsockeln) också inbegriper befogenhet för strandstaten att tillämpa annan nationell lagstiftning på anläggningen (prop. 1966:114 s. 54). Av intresse i sammanhanget är dessutom att det enligt artikel 194 i havsrättskonventionen åligger staterna att inom säkerhetszonen vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det inte uppkommer skada.

Enligt nuvarande lydelse av 10 och 10 a §§ kontinentalsockellagen skall svensk lag tillämpas inom anläggningar och säkerhetszoner utanför territorialgränsen. Undantag gäller dock för bestämmelserna i miljöskyddslagen (1969:387), minerallagen (1991:45), vattenlagen (1983:291) samt jakt- och fiskelagstiftningen. Motivet till att undanta vattenlagen och miljöskyddslagen var att de allmänna intressen som kan beröras i tillräcklig mån kunde tillgodoses vid tillståndsgivningen enligt kontinentalsockellagen (jfr prop. 1966:114 s. 55). Regeringen får trots undantagen bestämma som villkor för ett tillstånd att provning enligt miljöskyddslagen skall ske. Därefter gäller miljöskyddslagen för verksamheten.

Sedan miljöskyddslagen och vattenlagen har arbetats in i miljöbalken måste 10 och 10 a §§ kontinentalsockellagen ses över. Det är enligt regeringens mening inte lämpligt att generellt föreskriva att miljöbalken inte skall tillämpas inom anläggningar och säkerhetszoner utanför territorialgränsen. Ett sådant undantag skulle vara vidare än i dag, eftersom balken innehåller regler även på andra områden än de som nu omfattas av miljöskyddslagen och vattenlagen. Det ligger i stället nära till hands att, som *SGU* har varit inne på, endast undanta balkens kapitel om miljöfarlig verksamhet (9 kap.) och vattenverksamhet (11 kap.).

Regeringen ifrågasätter dock om det finns några skäl för att undanta delar av balken. Om man vill vara säker på att allmänna intressen beaktas bör hela miljöbalken gälla. Av intresse är att något motsvarande undantag



inte görs i den senare tillkomna lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, vilken har en liknande bestämmelse (se avsnitt 16). Vid ekonzonlagens införande uttalades att erfarenheterna skulle få visa om undantag trots allt borde införas även i denna lag (prop. 1992/93:54 s. 55). Något sådant behov har inte visat sig.

Genom att hela balken görs tillämplig kan Sverige mer kraftfullt uppfylla kravet i artikel 194 i havsrättskonventionen att inom säkerhetszonen vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att inte föroreningar uppkommer.

Ett av huvudsyftena med miljöbalken är att förenkla regelsystemet. En sådan förenkling kan bl.a. innebära att flera separata tillståndsprövningar för en verksamhet ersätts av en tillståndsprövning. Att generellt föreskriva att miljöbalken skall gälla inom anläggningar och säkerhetszoner utanför territorialgränsen skulle dock innebära att en eller två nya tillståndsprövningar införs. Det är därför lämpligt att föreskriva att någon tillståndsprövning enligt miljöbalken inte skall ske när regeringen har tillståndsprövat verksamheten enligt kontinentalsockellagen. Nödvändiga villkor för att säkerställa att t.ex. föroreningar inte uppkommer kommer att intas i regeringens beslut.

I vissa fall kan det ändå vara lämpligt att miljöfarlig verksamhet tillståndsprövas enligt 9 kap. MB. En möjlighet att bestämma om detta finns redan i dag i 10 a § kontinentalsockellagen. Denna möjlighet bör finnas kvar.

I 10 § kontinentalsockellagen undantas också minerallagen och jakt- och fiskelagstiftningen. Det ligger inte inom ramen för detta lagstiftningsärende att överväga om även dessa lagar bör undantas. Regeringen stannar därför för att föreslå att miljöbalken skall gälla inom anläggningar och säkerhetszoner utanför den svenska territorialgränsen.

Som framgår av nästa avsnitt skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas vid tillståndsprövning enligt kontinentalsockellagen.

## 15.2 Kontinentalsockellagens anpassning till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Vid tillståndsprövning av utforskning och utvinning skall miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas.

Vid tillståndsprövning av utforskning och utvinning skall hänsyn tas till miljökvalitetsnormer.

När miljökonsekvensbeskrivningar upprättas skall miljöbalkens regler tillämpas.

Vid prövning av en ansökan om täkt skall behovet av materialet vägas mot de skador som kan uppkomma. Tillstånd skall inte få lämnas, om det kan befaras att livsbetingelserna försämras för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.

I ett tillstånds villkor skall större vikt än i dag läggas vid miljön.

Ett tillstånd skall kunna förenas med nya eller ändrade villkor.

Ett tillstånd skall kunna göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för återställning.

Om ett tillstånd upphör, skall tillståndshavaren vara skyldig att vidta återställningsåtgärder.

**Utredningens förslag:** Utredningen hade inte något förslag om att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid tillståndsprövning enligt kontinentalsockellagen. Enligt utredningens lagförslag skulle miljökvalitetsnormer beaktas endast vid tillståndsprövning av utvinning och alltså inte av utforskning. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Kustbevakningen* tillstyrker förslagen. Det är enligt *Lunds universitet* lämpligt att i motiven till den nya avvägningsregeln för täkter i 3 b § erinra om att också avvägningsregeln i den föreslagna 2 kap. 8 § MB spelar in. Universitetet påpekar vidare att förutsättningarna för att meddela nya villkor under koncessionstiden inte är desamma som i miljöbalken. Begreppet återställning bör enligt *Naturvårdsverket* ersättas med begreppet efterbehandling. Ställande av säkerhet för efterbehandling bör enligt verket vara obligatoriskt. *Lunds universitet* påpekar att bestämmelser om återställningsåtgärder i olika lagar har olika utformning. Enligt *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* har kontinentalsockellagen inte tillräckligt tydliga bestämmelser i verkställighetsdelen.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Tillämpning av miljöbalken vid tillståndsprövning enligt kontinentalsockellagen*

Regeringen har i föregående avsnitt slagit fast att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall gälla även när utforskning eller utvinning sker på den del av kontinentalsockeln som ligger utanför den svenska territorialgränsen. Det är trots detta inte givet att dessa bestämmelser skall tillämpas vid tillståndsprövning enligt kontinentalsockellagen till sådan verksamhet. Vid en tillståndsprövning enligt en lag skall nämligen enligt huvudregeln endast avgöras om de förutsättningar är uppfyllda som direkt framgår av lagen i fråga (jfr avsnitt 4.2).

På svenskt territorium kan tillstånd till åtgärder på kontinentalsockeln krävas enligt miljöbalken. Vid denna prövning skall naturligtvis 2 kap. MB tillämpas. Utanför territorialgränsen krävs däremot inte tillstånd enligt balken i andra fall än som har bestämts enligt 10 a § kontinentalsockellagen.

Eftersom någon tillståndsprövning enligt balken normalt inte sker för verksamhet utanför territorialgränsen bör enligt regeringens mening föreskrivas att 2 kap. MB skall tillämpas vid tillståndsprövning enligt kontinentalsockellagen. Härigenom säkerställs att balkens hänsynsregler följs. Behovet att tillämpa 2 kap. MB kan tyckas vara störst vid verksamhet som bedrivs utanför territorialgränsen, eftersom där normalt inte sker någon miljöbalksprövning. Inte heller täkt på svenskt territorium skall dock tillståndsprövas enligt balken, om åtgärden kräver tillstånd enligt kontinentalsockellagen (12 kap. 1 § tredje stycket MB).

I dag görs i kontinentalsockellagen inte någon skillnad på prövning av verksamhet som sker utanför respektive inom svenskt territorium. Enligt regeringens uppfattning skulle regelsystemet onödigt kompliceras om en sådan skillnad nu infördes. Det skulle dessutom medföra att täkter på den del av kontinentalsockeln som ligger på svenskt territorium inte kom att prövas enligt 2 kap. MB. Bestämmelserna i 2 kap. MB skall därför tillämpas vid all tillståndsprövning enligt kontinentalsockellagen av utforskning och utvinning.

I 5 kap. MB finns bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Detta är föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna skall ange t.ex. förekomst i vatten och luft av kemiska produkter.

Miljö kvalitetsnormer måste gälla all verksamhet som kan bidra till att normerna överträds. Detta gäller även utforskning och utvinning på kontinentalsockeln och detta oavsett om verksamheten bedrivs inom miljöbalkens geografiska tillämpningsområde eller inte. Vid tillståndsprövningen skall därför miljö kvalitetsnormer beaktas. Tillstånd skall inte få ges för en verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar skall kunna användas även vid sådana beskrivningar enligt andra lagar (jfr avsnitt 5). Detta bör gälla även i de fall där enligt 7 § förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar sådana beskrivningar skall upprättas i ärenden enligt kontinentalsockellagen, dvs. i ärenden om tillstånd att genom borring eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från denna. Bestämmelsen i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar bör enligt regeringens mening föras över till kontinentalsockellagen.

Täkt på kontinentalsockeln, exempelvis i form av sandsugning, är en verksamhet som omfattas av kontinentalsockellagen. Sandsugning är den enda form av utvinning som i dagsläget bedrivs på den svenska delen av kontinentalsockeln.

Särskilda bestämmelser om täkter finns i 12 kap. MB. Åtgärder som kräver tillstånd enligt kontinentalsockellagen behöver dock enligt 12 kap. 1 § tredje stycket MB inte tillstånd enligt balken.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till täkt skall enligt 12 kap. 2 § behovet av materialet vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Tillstånd får enligt bestämmelsen aldrig lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande. Enligt regeringens mening bör motsvarande förutsättningar gälla vid tillståndsprövningen av täkt enligt kontinentalsockellagen.

### *Övriga frågor*

Enligt 4 § kontinentalsockellagen skall vid tillståndet fogas de villkor som är påkallade från allmän synpunkt. Ett antal exempel räknas upp i lagtexten, bl.a. villkor som behövs till skydd för miljön. De ändringar som rege-

ringen föreslår i kontinentalsockellagen syftar till att större hänsyn skall tas till miljön. Det är då naturligt att detta markeras genom att villkor till skydd för miljön får en mer framträdande plats i bestämmelsen. Paragrafen föreslås därför få ett ändrat innehåll.

Kontinentalsockellagen saknar bestämmelser om att tillstånd kan förenas med nya eller ändrade villkor. Det är enligt regeringens mening lämpligt att en sådan bestämmelse införs. Hänsyn till tillståndshavaren gör att detta inte bör få ske utan vidare. Som förutsättning bör gälla att det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller att verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Detta är samma förutsättningar för att meddela nya eller ändrade villkor som enligt 24 kap. 5 § första stycket 2 och 5 MB.

I olika lagar knutna till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB finns bestämmelser om återställningsåtgärder. Så är fallet exempelvis i minerallagen. Det är väl så viktigt att anläggningar tas bort och att spåren av verksamheten även i övrigt utplånas när verksamheten har berört kontinentalsockeln. Detta får särskild betydelse eftersom tillstånd enligt lagen skall tidsbegränsas. Av artikel 60 och 80 i havsrättskonventionen följer dessutom en skyldighet att ta bort anläggningar och konstruktioner som är övergivna eller inte längre används. Även kontinentalsockellagen bör därför innehålla en bestämmelse om återställningsåtgärder.

Frågan om återställningsåtgärder kan regleras antingen i form av villkor i tillståndet eller särskilt i samband med att tillståndet upphör.

Efter förebild i miljöbalken bör i kontinentalsockellagen samtidigt införas en bestämmelse om att verksamhetsutövaren i tillståndet kan åläggas att ställa säkerhet för kostnaderna för återställningsåtgärder.

Ändringarna i kontinentalsockellagen bör enligt regeringens mening träda i kraft samtidigt med miljöbalken. Liksom i 6 § lagen om införande av miljöbalken bör stadgas att äldre rätt skall tillämpas i ärenden som har inletts före lagändringarna. Vidare bör, som *Lagrådet* anför, en övergångsbestämmelse införas om att bestämmelsen om skyldighet att vidta återställningsåtgärder skall tillämpas även när tillstånd har meddelats före lagändringarna. En tidigare övergångsbestämmelse till 10 a § bör dessutom upprepas, fast i något modifierad form. I övrigt finner regeringen inte något behov av övergångsbestämmelser. Följaktligen bör tillstånd som har meddelats före ändringarnas ikraftträdande kunna förses med nya villkor enligt de nya bestämmelserna.

## 16 Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Prop. 1997/98:90

### 16.1 Förhållandet mellan lagen om Sveriges ekonomiska zon och miljöbalken

**Regeringens förslag:** Miljöbalken skall gälla på konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar i den ekonomiska zonen.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall gälla på även andra platser i den ekonomiska zonen vid utforskning, utvinning och annat utnyttjande av naturtillgångar, uppförande och användning av konstgjorda öar samt uppförande och användning i kommersiellt syfte av anläggningar och andra inrättningar.

Vid tillståndsprövning skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans uttalar sig om förhållandet mellan lagen om Sveriges ekonomiska zon och miljöbalken, utöver vad som redovisas i nästa avsnitt.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljöbalken (MB) skall enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet och sådana anläggningar som omfattas av balkens tillämpningsområde. I geografiskt hänseende är dock tillämpningsområdet för miljöbalken i huvudsak begränsat till svenskt territorium. Undantag från detta gäller enligt reglerna om dumpning. Enligt 15 kap. 31 § MB får avfall inte dumpas inom bl.a. Sveriges ekonomiska zon. Tillämpningsområdet kan i enstaka fall sträcka sig utanför den svenska territorialgränsen även enligt bestämmelser i annan lagstiftning. Ett exempel på att balkens geografiska tillämpningsområde utvidgas av annan lag är 15 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Där anges att svensk lag tillämpas på en konstgjord ö, anläggning eller annan inrättning på samma sätt som om inrättningen var belägen inom riket. Denna bestämmelse bör finnas kvar.

Lagen om Sveriges ekonomiska zon gäller bara i Sveriges ekonomiska zon, vilken i sin helhet ligger utanför svenskt territorium. Endast i särskilt angivna fall gäller alltså lagen parallellt med miljöbalken.

I och med att miljöbalken enligt 15 § lagen om Sveriges ekonomiska zon gäller på konstgjorda öar, anläggningar eller andra inrättningar som har kommit till med stöd av denna lag kommer bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. MB att bli tillämpliga vid användandet av sådana inrättningar. Bestämmelsen i 15 § ger däremot inte stöd för att tillämpa miljöbalken vid uppförandet av inrättningen. Svensk lag gäller nämligen enligt bestämmelsen först när inrättningen har kommit till. Miljöbalken är inte heller tillämplig vid sådan utforskning, utvinning och annat utnyttjande av naturtillgångar som med stöd av lagen om Sveriges ekonomiska zon sker på andra platser än konstgjorda öar, anläggningar eller andra inrättningar.

Det bör enligt regeringens mening övervägas att göra bestämmelser i miljöbalken tillämpliga i den ekonomiska zonen i fler fall än som följer av 15 §. Vid bedömningen i vilken utsträckning detta är möjligt måste internationell rätt beaktas.

Lagen om Sveriges ekonomiska zon grundar sig på 1982 års havsrättskonvention, som innehåller regler om ekonomiska zoner i del V. Havsrättskonventionen trädde i kraft den 16 november 1994 och ratificerades av Sverige den 25 juli 1996.

Artikel 56 i havsrättskonventionen ger ramen för kuststatens rättigheter i den ekonomiska zonen. I denna zon har kuststaten suveräna rättigheter till utforskning och utvinning av naturtillgångarna på havsbotten och därunder samt i överliggande vatten. Även i fråga om andra verksamheter som rör ekonomisk exploatering och utforskning av zonen, t.ex. när det gäller framställning av energi från vatten, strömmar och vindar, har kuststaten denna suveräna rätt. Kuststatens rättigheter kombineras med en skyldighet att bevara och förvalta naturtillgångarna. Kuststatens jurisdiktion omfattar vid sidan av dessa ensamrättigheter också uppförandet och användningen av konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar, bedrivande av marinvetenskaplig forskning samt skyddet av den marina miljön och andra rättigheter och skyldigheter inom ramen för vad som anges i konventionen. Kuststaten skall vid utövandet av sina rättigheter enligt konventionen ta vederbörlig hänsyn till andra staters intressen.

Enligt artikel 60 i havsrättskonventionen har kuststaten exklusiv rätt att reglera uppförandet, driften och användningen av konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar. Svensk lag får därför ange förutsättningarna för att inrättningarna skall få uppföras. På samma sätt får svensk lag ställa krav på utforskning, utvinning och annat utnyttjande av de naturtillgångar som lagen är tillämplig på.

Enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon krävs tillstånd för utforskning, utvinning och annat utnyttjande av naturtillgångar, uppförande och användning av konstgjorda öar samt uppförande och användning i kommersiellt syfte av anläggningar och andra inrättningar. I ett tillståndsbeslut skall anges den verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla för verksamheten.

Den enda hänsynsregel som i dag gäller för utforskning, utvinning och annat utnyttjande av naturtillgångar som sker på andra platser än konstgjorda öar, anläggningar eller andra inrättningar finns i 2 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Inte heller för uppförandet av konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar gäller någon annan hänsynsregel. Enligt paragrafen skall den som färdas i den ekonomiska zonen eller som bedriver forskning eller annan verksamhet i zonen vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att undvika skada på den marina miljön. Regeln i 2 § är värdefull, eftersom den skyddar den marina miljön. Verksamheten kan dock orsaka även annan skada, exempelvis luftföroreningar. Det är därför lämpligt att ytterligare hänsynsregler görs tillämpliga.

Detta får dock inte ske om det strider mot havsrättskonventionen. Ovan har konstaterats att svensk lag får ange förutsättningarna för att inrättningar skall få uppföras och att svensk lag får ställa krav på utforskning, utvinning och annat utnyttjande av naturtillgångar. Dessutom är av intres-

se att i 10 § lagen om Sveriges ekonomiska zon anges att lagen samt de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen inte skall innefatta någon inskränkning av de enligt folkrätten gällande rättigheterna till fri sjöfart i den ekonomiska zonen och till överflygning av zonen och inte heller av några andra rättigheter som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

Mot denna bakgrund kan de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB göras tillämpliga på verksamheten. Regeln i 2 § lagen om Sveriges ekonomiska zon behöver finnas kvar som komplement till balkens hänsynsregler.

Av nästa avsnitt framgår att de allmänna hänsynsreglerna och vissa andra bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas vid tillståndsprövning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

## 16.2 Anpassningen av lagen om Sveriges ekonomiska zon till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Vid tillståndsprövning skall miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas.

Vid tillståndsprövningen skall hänsyn tas till miljökvalitetsnormer.

En ansökan om tillstånd skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. När miljökonsekvensbeskrivningen upprättas skall miljöbalkens regler tillämpas.

Ett tillstånd skall kunna förenas med nya eller ändrade villkor.

Ett tillstånd skall kunna göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för återställning.

Om ett tillstånd upphör, skall tillståndshavaren vara skyldig att vidta återställningsåtgärder.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Utredningen föreslog dock inte någon lagregel om att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid tillståndsprövning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

**Remissinstanserna:** *Kustbevakningen* tillstyrker ändringarna. *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker att en miljökonsekvensbeskrivning skall finnas vid tillståndsprövning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon men anser att detta endast skall gälla den prövning som avser frågan om en utvinningsbar naturtillgång skall få utnyttjas. *Lunds universitet* erinrar om att förutsättningarna för att meddela nya villkor under koncessionstiden inte är desamma som i miljöbalken. Enligt *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* har lagen om Sveriges ekonomiska zon inte tillräckligt tydliga bestämmelser i verkställighetsdelen. *Riksdagens ombudsmän JO* påpekar att det redan i 2 § fjärde stycket lagen (1985:206) om viten finns en bestämmelse om att vitesföreläggande skall delges.

*Tillämpning av miljöbalken vid tillståndsprövning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon*

Regeringen har i föregående avsnitt fastslagit att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall gälla vid utforskning, utvinning och annat utnyttjande av naturtillgångar, uppförande och användning av konstgjorda öar samt uppförande och användning i kommersiellt syfte av anläggningar och andra inrättningar, även om detta sker utanför områden där miljöbalken gäller. Det är trots detta inte givet att dessa bestämmelser skall tillämpas vid tillståndsprövning till sådan verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Vid en prövning enligt en lag skall nämligen enligt huvudregeln endast avgöras om de förutsättningar är uppfyllda som direkt framgår av lagen i fråga (jfr avsnitt 4.2).

Någon tillståndsprövning enligt balken kommer inte att ske för nu aktuell verksamhet. Enligt regeringens mening bör därför föreskrivas att 2 kap. MB skall tillämpas vid tillståndsprövningen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Härigenom säkerställs att hänsynskraven i 2 kap. MB uppfylls.

I 5 kap. MB finns bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Detta är föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna skall ange t.ex. förekomst i vatten eller luft av kemiska produkter.

Miljö kvalitetsnormer måste gälla all verksamhet som bidrar till att normerna överträds. Eftersom Sverige inom ramen för havsrättskonventionen har möjlighet att ställa krav på tillstånd för viss verksamhet i den ekonomiska zonen och bestämma på vilka villkor tillstånd skall få ges kan Sverige föreskriva att svenska miljö kvalitetsnormer skall iakttas vid tillståndsgivningen. Det har ingen betydelse att de områden där miljö kvaliteten skall uppnås ligger på svenskt territorium och att den verksamhet som regleras i lagen om Sveriges ekonomiska zon bedrivs utanför svenskt territorium. Regeringen föreslår därför att miljö kvalitetsnormer skall beaktas vid tillståndsgivningen och att tillstånd inte skall få ges till ny verksamhet som medverkar till att normerna överträds.

Det finns i dag inte något krav på miljökonsekvensbeskrivning i tillståndsärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Ett sådant krav bör införas. Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken bör i så stor utsträckning som möjligt få tillämpning även på sådana beskrivningar i lagar utanför balken. Detta bör vara fallet även i tillståndsärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.



Enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon får tillstånd förenas med villkor. Det anges inte vad villkoren får avse. Den utvidgade prövning som blir fallet när miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas bör återspeglas i villkoren. Lagen bör därför förtydligas på denna punkt.

Tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kan återkallas enligt 8 §. Det finns däremot inte någon bestämmelse om att tillståndet kan förenas med nya villkor eller att meddelade villkor kan ändras. Enligt regeringens mening bör en sådan bestämmelse införas. Hänsyn till tillståndshavaren gör att detta inte bör få ske utan vidare. Som förutsättning bör gälla att det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller att verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Detta är samma förutsättningar för att meddela nya eller ändrade villkor som enligt 24 kap. 5 § första stycket 2 och 5 MB.

I flera lagar som liksom lagen om Sveriges ekonomiska zon är knutna till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB finns bestämmelser om återställningsåtgärder. Så är exempelvis fallet i minerallagen. Det är väl så viktigt att anläggningar tas bort och att spåren av verksamheten även i övrigt utplånas när verksamheten har bedrivits i Sveriges ekonomiska zon. En sådan skyldighet följer också av havsrättskonventionen. Enligt artikel 60 skall alla anläggningar och konstruktioner som är övergivna eller inte längre används avlägsnas. Även lagen om Sveriges ekonomiska zon bör därför innehålla en bestämmelse om återställningsåtgärder. Frågan om återställningsåtgärder skall kunna regleras antingen i form av villkor i tillståndet eller särskilt i samband med att tillståndet upphör.

Om den som har haft tillståndet inte iakttar vad som har ålagts honom i form av återställningsåtgärder skall tillståndsmyndigheten vid vite kunna förelägga honom att fullgöra sina skyldigheter. Enligt utredningens förslag till paragraf skulle vitesföreläggandet delges. Som påpekas av *Riksdagens ombudsmän*, JO framgår det redan av lagen (1985:206) om viten att viten skall delges. Någon särskild bestämmelse om detta behövs därför inte i lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Efter förebild i miljöbalken bör i lagen om Sveriges ekonomiska zon samtidigt införas en bestämmelse om att verksamhetsutövaren i tillståndet kan åläggas att ställa säkerhet för kostnaderna för återställningsåtgärder.

Ändringarna i lagen om Sveriges ekonomiska zon bör enligt regeringens mening träda i kraft samtidigt med miljöbalken. Liksom enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken bör äldre rätt tillämpas i ärenden som har inletts före lagändringarna. Vidare bör, som *Lagrådet* anför, en övergångsbestämmelse införas om att bestämmelsen om skyldighet att vidta återställningsåtgärder skall tillämpas, även när tillstånd har meddelats före lagändringarna. I övrigt finner inte regeringen något behov av övergångsbestämmelser. De nya bestämmelserna blir med andra ord omedelbart tillämpliga även på tillstånd som har meddelats före ändringarnas ikraftträdande.

## 17.1 Skogsvårdslagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Skogsvårdslagen och miljöbalken gäller parallellt. Skogsvårdslagen skall dock inte tillämpas i den mån den strider mot miljöbalkens bestämmelser om hänsyn inom biotopskyddsområden eller föreskrifter meddelade enligt miljöbalken om områdeskydd eller skydd för djur- och växtarter.

Vid tillståndsprövning och i frågor om ersättning skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Utredningen gjorde i stort sett samma bedömning som regeringen såvitt gäller förhållandet mellan bestämmelserna i miljöbalken (MB) och bestämmelser intagna i skogsvårdslagen. Den lämnade inget förslag på lagregel om när andra krav skall respektive inte skall få ställas med stöd av miljöbalken.

Utredningen gjorde bedömningen att miljöbalkens bestämmelser alltid skall gå före bestämmelser i författningar på lägre nivå än lag. Detta innebar att andra krav alltid skall kunna ställas med stöd miljöbalken i frågor där bestämmelser finns i skogsvårdsförordningen eller i Skogsstyrelsens föreskrifter.

Utredningen föreslog en generell bestämmelse om att skogsvårdslagen inte skall tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av annan lag. Någon begränsning gjordes alltså inte av vilka föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken som skall gå före skogsvårdslagen.

**Remissinstanserna:** *Skogsägarnas Riksförbund* menar att utredningens slutsats att miljöbalken skall tillämpas på skogsbruket ändrar skogspolitiken i grunden. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* anser att uppmärksamheten mot areell bärkraftig produktion har skjutits i bakgrunden. - Många remissinstanser är kritiska till utredningens uttalande att miljöbalken alltid går före bestämmelser på lägre nivå än lag. - *Lunds universitet* vill att lagen slår fast att de allmänna krav på verksamhetsutövarna som ställs i miljöbalkens hänsynsregler är tillämpliga. Universitetet motiverar detta med att lagens målsättningar i stor utsträckning skall tillgodoses genom verksamhetsutövarens egna insatser och att kontrollen över skogens skötsel delvis är begränsad. Det får dock enligt universitetet godtas att lagens krav på anläggning av ny skog på skogsmark och krav på föryngringsåtgärder tar över miljöbalksreglerna. *Lantbrukarnas Riksförbund* föreslår däremot att det i skogsvårdslagen införs en bestämmelse om att flera av miljöbalkens hänsynsregler inte skall tillämpas på verksamhet enligt skogsvårdslagen. Även *Skogsstyrelsen* anför att miljöbalkens hänsynsregler bara delvis är tillämpliga på skogsbruk och att för ändamålet särskilt anpassade hänsynsregler redan finns i form av föreskrifter till skogsvårdslagen. *Skogsindustrierna* bedömer att det finns en uppenbar risk att nuvarande balans mellan produktions- och miljömål rubbas om miljöbalkens hänsynsregler gäller inom skogsbruket. *Skogsä-*

*garnas Riksförbund* anser att miljöbalkens hänsynsregler är dåligt anpassade till skogsbrukets förhållanden och påpekar dessutom att hänsynsreglerna i balken inte är förenade med ersättningsrätt, vilket enligt förbundet strider mot grundlagen. *Landsorganisationen i Sverige* föreslår att skogsvårdslagen gör undantag för miljöbalkens bestämmelser om allmän försiktighet, lokalisering och hushållning med naturresurser samt den s.k. stoppregeln.

**Skälen för regeringens förslag:** I skogsvårdslagen finns bestämmelser om olika skogsbruksåtgärder. Två huvudgrupper av åtgärder är anläggning av skog och avverkning. Dessa kan i sin tur delas upp i en mängd åtgärder, t.ex. markberedning, sådd, plantering, röjning, gallring och föryngringsavverkning. Lagen innehåller vidare regler om andra skötselåtgärder såsom bekämpning av insektshärjning.

Gemensamt för alla dessa skogsbruksåtgärder är att de påverkar miljön. Mest uppmärksammas är påverkan på den biologiska mångfalden men även andra negativa effekter kan uppkomma, såsom läckage av kväve till vattendrag. Åtgärdernas miljöpåverkan gör att miljöbalken är tillämplig.

Miljöbalken skall enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljöbalken och skogsvårdslagen gäller alltså parallellt.

I dag sker en inskränkning i skogsvårdslagens räckvidd i förhållande till annan lagstiftning. Lagen skall enligt 4 § inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av naturvårdslagen (1964:822) eller annan lag. Beträffande föreskrifter som har utfärdats med stöd av naturvårdslagen ansågs vid lagens tillkomst gränsdragningen framför allt vara aktuell när det gäller skötsel-föreskrifter för naturreservat (prop. 1978/79:110 s. 62). Sedan skyddsformen biotopskydd har tillkommit kan även föreskrifter för detta inskränka skogsvårdslagens tillämpning.

Bestämmelsen i 4 § skogsvårdslagen måste arbetas om till följd av miljöbalkens införande. Utredningen föreslog den lydelsen att skogsvårdslagen inte skall tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter meddelade med stöd av annan lag. Detta skulle innefatta även föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken. Enligt regeringens uppfattning blir detta en alltför oklar inskränkning i skogsvårdslagens tillämpningsområde. Utredningens förslag kan till och med innebära att föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken får en starkare ställning än de bestämmelser som finns intagna i själva balken. En sådan ordning är inte förenlig med svensk lagstiftningstradition.

Några föreskrifter meddelade med stöd av balken måste dock ha företräde framför skogsvårdslagen. Detta gäller till att börja med föreskrifter för områdesskydd meddelade med stöd av 7 kap. MB. Härigenom säkerställs bl.a. att föreskrifter för naturreservat alltid blir gällande. Vidare skall föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. MB om skydd av djur- och växtarter alltid iakttas.

Vidare bör enligt regeringens uppfattning en bestämmelse införas i skogsvårdslagen om att lagen inte skall tillämpas i den mån den strider mot 7 kap. 11 § andra stycket MB. Enligt nämnda stadgande skall inom biotopskyddsområden inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som

kan skada naturmiljön. Bestämmelsen tar sikte på bl.a. åtgärder inom skogsbruket och är av en sådan art att den inte kan omfattas av begränsningen av möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Regeringen övergår härefter till frågan om tillämpningen av enskilda bestämmelser i skogsvårdsförfattningarna kan leda till andra resultat än tillämpningen av bestämmelser i miljöbalken. Om detta är fallet föreligger en konflikt mellan bestämmelserna som måste lösas.

I 5 § skogsvårdslagen finns krav på att ny skog skall anläggas på skogsmark. Ny skog skall enligt paragrafen anläggas om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt, om marken ligger outnyttjad eller om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande. I speciella situationer är det tänkbart att en bedömning enligt den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § MB skulle leda till att ny skog inte skall anläggas eller anläggas bara i begränsad omfattning. Samma sak gäller föryngringsåtgärder, exempelvis markberedning, sådd och plantering. Sådana åtgärder skall enligt 6 § vidtas vid anläggning av ny skog, om det behövs för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

I övrigt innehåller skogsvårdslagen knappast några bestämmelser av den arten att de kan hamna i konflikt med bestämmelser i miljöbalken. Detta hänger samman med att de flesta materiella reglerna finns i skogsvårdsförordningen (1993:1096) och Skogsstyrelsens föreskrifter. Dessa bestämmelser är meddelade med stöd av bemyndiganden i skogsvårdslagen.

Exempelvis stadgas i 30 § första stycket skogsvårdslagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning. För att tillgodose dessa intressen får enligt paragrafens andra stycke regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot avverkning och andra skogsbruksåtgärder på skogliga impediment. Av paragrafens tredje stycke framgår att bemyndigandet i det första stycket inte medför befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Av 30 § skogsvårdsförordningen framgår att föreskrifter enligt 30 § skogsvårdslagen meddelas av Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen har meddelat detaljerade föreskrifter med stöd av nämnda bemyndiganden. I dessa behandlas allmänna frågor, förbud mot avverkning och andra åtgärder på skogliga impediment, trädslagsblandning, hänsynskrävande biotoper och värdefulla kulturmiljöer i skogen, hänsyn till växt- och djurarter, kvarlämnande av skydds zoner, kvarlämnande av träd, trädsamlingar och döda träd, hyggens storlek och form, undvikande och begränsande av skador på mark och i vatten samt byggande av skogsbilvägar.

Miljöbalkens målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljökvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken är tillämpliga på skogsmark

och skogsbruk, dvs. inom skogsvårdslagens tillämpningsområde. Därav följer att föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen skall vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB och att de skall främja uppfyllandet av miljöbalkens mål, sådant som detta kommer till uttryck i 1 kap. 1 § MB. Föreskrifterna får inte heller motverka att miljö kvalitetsnormer som har utfärdats enligt 5 kap. MB uppfylls. I den mån en fråga får anses vara olämpligt reglerad i skogsvårdsförordningen eller Skogsstyrelsens föreskrifter skall reglerna naturligtvis ändras. Föreskrifterna skall givetvis medverka till att miljömålet för skogsbruket uppnås. Vid utfärdandet av nya eller ändrade föreskrifter skall dessutom beaktas hur frågan behandlas i miljöbalken.

När två bestämmelser som är tillämpliga på samma fråga leder till olika resultat och bestämmelserna alltså är oförenliga, måste en bedömning göras av vilken bestämmelse som skall tillämpas. Av allmänna lagvalsprinciper följer i förevarande fall att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna skall tillämpas. *Lagrådet* har föreslagit att det lagval som skall göras regleras direkt i lagtexten. Regeringen gör dock den bedömningen att någon uttrycklig lagreglering inte behövs, eftersom den valda metodiken med tillräcklig tydlighet knyter an till allmänt erkända lagvalsprinciper.

En tillsynsmyndighet får således inte med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler meddela förelägganden om bredden på skyddszoner med träd och buskar som lämnas kvar mot vattendrag, eftersom bestämmelser om sådana skyddszoner finns i Skogsstyrelsens föreskrifter. Däremot kan med stöd av miljöbalken krav ställas på t.ex. kemikaliehantering, eftersom sådan hantering inte regleras i skogsvårdsförfattningarna. En lagvalsprövning leder nämligen till bedömningen att om en fråga om miljöhänsyn är oreglerad i skogsvårdsförfattningarna kan miljöbalkens hänsynsregler läggas till grund för ingripanden.

Miljöbalkens hänsynsregel om försiktighetsmått (2 kap. 3 §) blir således tillämplig i de frågor som inte är särskilt reglerade i skogsvårdsförfattningarna. Detsamma gäller i princip lokaliseringsregeln (2 kap. 4 §). I fråga om denna regel finns det dock naturliga begränsningar i samband med skogsbruk. Möjligheten till alternativ lokalisering är naturligtvis av betydelse vid bedömningen av om en plats kan godtas (prop. 1997/98:45, del 1, s. 219). Andra hänsynsregler i miljöbalken kommer att gälla så gott som utan inskränkning, eftersom inga eller endast få föreskrifter på området finns i skogsvårdsförfattningarna. Detta gäller t.ex. kravet på kunskap (2 kap. 2 §) och produktvalsprincipen (2 kap. 6 §). I likhet med vad som skall gälla för 12 kap. 6 § MB kommer skogsvårdsstyrelsen att vara tillsynsmyndighet inom det område som regleras i skogsvårdsförfattningarna, även om ingripandet stöder sig på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

Någon begränsning av möjligheten att ställa krav bör inte gälla i fråga om föreläggande och förbud i samband med anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Detta överensstämmer med vad som gäller i dag (jfr Skogsstyrelsens cirkulär om samråd enligt 20 § naturvårdslagen, C nr 13, LA 21.01). Av intresse i sammanhanget är att rätt till ersättning föreligger om ett sådant föreläggande eller förbud enligt 31 kap. 4 § MB medför att

pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Prop. 1997/98:90

Av nästa avsnitt framgår att ett antal bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas vid tillståndsprövning och i frågor om ersättning enligt skogsvårdslagen.

## 17.2 Skogsvårdslagens anpassning till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Tillstånd skall inte få ges till en avverkning som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Begreppet miljökonsekvensbeskrivning i skogsvårdslagen ersätts med begreppet analys av inverkan på miljön.

Ersättning skall inte betalas för intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker föreslagna ändringar i skogsvårdslagen. *Naturvårdsverket* anser att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB bör gälla vid prövning enligt skogsvårdslagen. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *Umeå kommun* är inne på samma tanke. *Lunds universitet* instämmer i utredningens uppfattning att inte ersättningsreglerna i miljöbalken skall kunna kringgås genom att balkens stoppregeln åberopas i stället för att ett områdesskydd enligt 7 kap. MB tillskapas. Universitetet anser dock att detta bör framgå av lagtexten.

*Skogsstyrelsen* avstyrker förslaget om hänsynstagande till miljökvalitetsnormer vid tillståndsprövning. *Skogsstyrelsen* anför att det är osannolikt att en enskild avverkning skulle kunna bedömas medföra miljöeffekter som har betydelse för en miljökvalitetsnorm. Om sådana regler ändå införs är det enligt *Skogsstyrelsen* sannolikt att den som vägras tillstånd har rätt till ersättning. Inte heller *Skogsindustrierna* eller *Skogsägarnas Riksförbund* anser att reglerna om miljökvalitetsnormer skall tillämpas inom skogsbruket. När det är fråga om avverkning av naturskog som inte är ersättningsbar tycker *Västerås kommun* att det är tveksamt att tillstånd skall kunna meddelas när åtgärder vidtas vid annan verksamhet samtidigt som en miljökvalitetsnorm har överträts. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att hänsyn skall tas till miljökvalitetsnormer även vid anmälningspliktig avverkning. Det bör därför enligt länsstyrelsen övervägas att införa en bestämmelse om att skogsvårdsstyrelsen skall meddela förelägganden och förbud för en viss typ av avverkning eller vidtagande av särskilda försiktighetsmått mot en anmäld avverkning i de fall då en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas.

*Skogsstyrelsen*, *Skogsindustrierna* och *Skogsägarnas Riksförbund* tillstyrker att begreppet miljökonsekvensbeskrivning byts ut mot begreppet analys av inverkan på miljön. *Skogsägarnas Riksförbund* anser att skogliga arbetsföretag aldrig bör kunna omfattas av miljökonsekvensbeskrivningar. *Riksantikvarieämbetet* efterlyser en precisering av skillnaden

mellan begreppen miljökonsekvensbeskrivning och analys. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i största möjliga utsträckning bör tillämpas även vid sådana beskrivningar enligt skogsvårdslagen. Begreppet miljökonsekvensbeskrivning bör enligt länsstyrelsen behållas. *Västerås kommun* föreslår att konsekvensanalysen innehåller ett samråd med kommunen och länsstyrelsen med hänsyn till att båda myndigheterna har ansvar för naturresurshushållningen och den biologiska mångfalden.

*Skogsstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker att ersättning inte betalas för intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför däremot att ersättning även i fortsättningen bör betalas upp till denna gräns. Det finns enligt länsstyrelsens uppfattning risk för att såväl ersättningströskeln som hänsynskraven kommer att tillämpas olika vid tillämpningen av miljöbalken respektive skogsvårdslagen. Även *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Skogsindustrierna* och *Skogsägarnas Riksförbund* avstyrker förslaget att ersättning inte skall betalas för intrång upp till kvalifikationsgränsen.

*Lunds universitet* ifrågasätter om inte en hänvisning till miljöbalkens mål skulle ha sitt värde. *Skogsindustrierna* säger sig inte kunna acceptera att tillsyn över åtgärder inom skogsbruket utövas av andra myndigheter än skogsvårdsorganisationen. *Skogsägarnas Riksförbund* är inne på samma tanke. Enligt *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* har skogsvårdslagen inte tillräckligt tydliga bestämmelser i verkställighetsdelen. *Naturskyddsföreningen* anser att miljöorganisationer bör ges rätt att överklaga beslut enligt skogsvårdslagen. Frågan om skogsvårdslagens anpassning till miljöbalken och annan markanvändningslagstiftning bör enligt *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* bli föremål för ytterligare utredning.

## Skälen för regeringens förslag

### *Miljö kvalitetsnormer*

Miljöbalken innehåller i 5 kap. bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Detta är föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt inom ett visst geografiskt område eller hela landet. Normerna anger de förorenings- eller störningsnivåer som inte får överskridas eller underskridas efter en viss tidpunkt, exempelvis förekomst i mark eller vatten av kemiska produkter. De kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- eller grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön.

Myndigheter och kommuner, däribland de skogsvårdande myndigheterna, skall enligt 5 kap. 3 § MB säkerställa att miljö kvalitetsnormerna uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, utövar tillsyn och meddelar föreskrifter.

Miljö kvalitetsnormer omfattar all verksamhet och alla åtgärder som påverkar uppfyllandet av normen. Det saknar betydelse om verksamheten kräver tillstånd eller inte. Även åtgärder inom skogsbruket, vilka med några få undantag får ske utan tillstånd, omfattas alltså av normerna. Ett exempel är att gödning av skogsmark kan medföra att en miljö kvali-

tetsnorm om bl.a. kväve kan överskridas. Andra exempel är att föryngringsavverkning i ogynnsamma lägen och användning av kemikalier i skogsbruk kan medföra att normen överträds.

Reglerna i 5 kap. kompletteras av bestämmelser om att tillstånd inte får meddelas för nya verksamheter som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds (16 kap. 5 § MB). De kompletteras också av bestämmelser om att tillstånd eller villkoren för ett tillstånd får omprövas, om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds (24 kap. 5 § första stycket 2 MB). Bestämmelserna som anknyter till tillstånd avser endast fall där tillstånd meddelas enligt miljöbalken. Om man vill att samma bedömning skall göras vid tillståndsprovning enligt andra lagar måste särskilda bestämmelser införas om detta.

Skogsavverkning är inte en åtgärd som kommer att kräva tillstånd enligt miljöbalken. Avverkning är normalt inte tillståndspliktig enligt skogsvårdslagen och endast i vissa fall anmälningspliktig enligt 14 §. Tillstånd enligt skogsvårdslagen fordras dock för avverkning av svårförnygrad skog och skyddsskog (16 §) och för att påbörja en föryngringsavverkning i ädellövskog (27 §).

Risken för att en avverkning skall påverka en miljökvalitetsnorm behöver inte vara större vid de avverkningar som är tillstånds- eller anmälningspliktiga än vid andra avverkningar. Det kan därför tyckas vara omotiverat att införa regler om hänsyn till miljökvalitetsnormer vid just tillståndsprovningen. Skogsbruket inom svårförnygrade områden där tillstånd krävs skall dock bedrivas med mycket stor återhållsamhet (jfr prop. 1990/91:3, s. 15). Tillstånd till avverkning i fjällnära skog får inte meddelas om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. Om tillstånd vägras måste ersättning betalas av staten om förbudet innebär avsevärt intrång i pågående markanvändning. Det är inte lämpligt att samhället genom att ge tillstånd sanktionerar en verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Regeringen finner därför att det med förebild i 16 kap. 5 § MB bör införas en bestämmelse om att tillstånd inte får meddelas för avverkning som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Det är enligt *Skogsstyrelsen* osannolikt att en enskild avverkning skulle kunna bedömas medföra miljöeffekter som har betydelse för en miljökvalitetsnorm. Regeringen vill till detta anföra följande. Det kan inte uteslutas att en enskild åtgärd medverkar till att normen överträds. En enskild avverkning kan vara just det som leder till att en miljökvalitetsnorm, t.ex. för kvävehalt eller organism i intilliggande vatten, kommer att överträdas. En sådan avverkning är otillåten och skogsvårdsstyrelsen kan därmed inte tillåta den. I annat fall föreligger det inget hinder.

Liksom enligt miljöbalkens bestämmelse skall tillstånd kunna ges om det vidtas sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. En förutsättning för att tillstånd skall meddelas i en sådan situation är naturligtvis att övriga förutsättningar för tillstånd är uppfyllda.



Vad så gäller ädellövskogen innebär regleringen i skogsvårdslagen följande. En föryngringsavverkning får inte påbörjas förrän skogsvårdsstyrelsen har lämnat tillstånd till avverkningen. Syftet med tillståndsprövningen är att myndigheten skall kunna granska formen för föryngringsavverkning. Tillstånd skall alltid lämnas till avverkningar som är tillåtna enligt skogsvårdslagens övriga bestämmelser. Regleringen syftar nämligen enbart till att bibehålla arealen ädellövskog oförändrad. Mot denna bakgrund är det knappast nödvändigt att såsom utredningen har föreslagit knyta miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer till skogsvårdslagens bestämmelser om ädellövskog.

Det är bara vid tillståndsprövning av avverkning i svårföryngrad skog och skyddsskog som det finns behov av att införa särskilda bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i skogsvårdslagen. Bestämmelserna i 5 kap. MB om miljö kvalitetsnormer gäller nämligen utan uttryckligt stadgande i skogsvårdslagen. Av 5 kap. 4 § MB framgår att verksamhet skall bedrivas så att miljö kvalitetsnormer inte överträds. Enligt 5 kap. 3 § skall myndigheter och kommuner säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls bl.a. när de utövar tillsyn och meddelar föreskrifter.

### *Miljökonsekvensbeskrivningar*

Miljöbalken innehåller i 6 kap. bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Sådana skall enligt huvudregeln ingå i ansökningar om tillstånd enligt balken. Regeringen får föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar skall finnas i även andra fall.

Förfarandet vid upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningar finns utförligt reglerat i balken. Beskrivningen skall föregås av ett tidigt samråd med länsstyrelsen och särskilt berörda enskilda. Länsstyrelsen skall efter samrådet besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om så anses vara fallet skall ett förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid ett sådant förfarande sker ett utökat samråd. Därefter upprättas miljökonsekvensbeskrivningen. Innehållet i denna är särskilt reglerat. Kungörelse skall normalt ske av att miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats. Tillståndsmyndigheten skall slutligen godkänna beskrivningen och beakta innehållet vid tillståndsprövningen.

Skogsvårdslagen ställer inte samma krav på miljökonsekvensbeskrivningar, vare sig beträffande vilka fall där sådana skall upprättas, förfarandet vid upprättandet eller vad beskrivningarna skall innehålla.

Enligt skogsvårdsförfattningarna gäller att Skogsstyrelsen får föreskriva att det i ärenden enligt lagen skall finnas en miljökonsekvensbeskrivning som gör det möjligt att bedöma vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön, om verksamheten avses pågå i nämnvärd omfattning eller skall utföras i miljöer som är särskilt känsliga. Det finns däremot inte någon möjlighet att ställa krav på miljökonsekvensbeskrivningar i andra situationer, exempelvis generellt vid avverkningar eller särskilt vid avverkning av fjällnära skogar. Skogsstyrelsen beslutar i varje enskilt ärende vad miljökonsekvensbeskrivning-

en skall innehålla och hur den skall bekostas. Skogsstyrelsen skall inhämta yttrande över en miljökonsekvensbeskrivning från Naturvårdsverket och berörd länsstyrelse.

Vid bedömningen av om krav på miljökonsekvensbeskrivningar skall ställas i ytterligare fall i skogsvårdslagen måste kravet på miljökonsekvensbeskrivning vid samråd enligt miljöbalken beaktas. Enligt 12 kap. 6 § MB skall verksamheter och åtgärder som inte omfattas av tillstånd- eller anmälningsplikt enligt balken och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd. Föreskrifter får enligt paragrafen meddelas om att anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av verksamheter som kan medföra skada på naturmiljön. I den utsträckning det behövs skall i dag enligt 25 § naturvårdsförordningen (1976:484) en anmälan för samråd vara åtföljd av en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt regeringen bör detta gälla även sedan balken har trätt i kraft.

Av betydelse för bedömningen av frågan om krav på miljökonsekvensbeskrivningar skall ställas i ytterligare fall är vidare reglerna om s.k. hänsynsredovisningar enligt skogsvårdslagen. Skogsmarkens ägare är enligt 14 § skogsvårdslagen skyldig att underrätta skogsvårdsstyrelsen om vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med att anmälningspliktig avverkning skall ske på hans mark. Liknande bestämmelser finns i 16 och 27 §§. Årligen görs 40 000 – 50 000 hänsynsredovisningar. Mörkertalet är enligt Skogsstyrelsens uppfattning mycket lågt.

Skogsstyrelsen har fastställt blanketter för hänsynsredovisningen. På dessa skall redovisas vilka

1. skogliga impediment som finns och vilken hänsyn som skall tas till dessa,
2. hänsynskrävande biotoper och värdefulla kulturmiljöer som finns och vilken hänsyn som skall tas till dessa,
3. växt- och häckningsplatser för hotade, sällsynta eller hänsynskrävande växt- och djurarter och vilka tjäderspelplatser som finns samt vilken hänsyn som skall tas till dessa,
4. skyddszonskrävande områden som avverkningsområdet gränsar mot, vilka skyddszoner som skall lämnas och vilka åtgärder som skall utföras i skyddszonerna,
5. träd, trädsamlingar och döda träd som skall lämnas kvar,
6. skador på mark och i vatten som skall förhindras eller begränsas, samt
7. övriga hänsyn som skall tas i samband med avverkningen.

Av betydelse för bedömningen av frågan om krav på miljökonsekvensbeskrivningar skall ställas i ytterligare fall är slutligen att skogsvårdsstyrelsen innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga kan genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena (19 § skogsvårdsförordningen).

Som nyss framgått kan redan i dag miljökonsekvensbeskrivningar krävas för skogsbruksåtgärder som väsentligt kan ändra naturmiljön. Vidare gäller att behovet av miljökonsekvensbeskrivningar i stor utsträckning

tillgodoses av hänsynsredovisningarna och - åtminstone vad gäller fjällnära skog - skogsvårdsstyrelsernas egna inventeringar. Regeringen utgår från att den praxis som utvecklas för innehållet i och formerna för miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken kommer att påverka miljökonsekvensbeskrivningar enligt skogsvårdslagen. Regeringen skall som ett naturligt led i uppföljningen av miljöbalksreformen följa hur miljökonsekvensbeskrivningar enligt skogsvårdslagen utvecklas och vid behov ta initiativ till en anpassning till balkens regler. En första möjlighet att återkomma till frågan är i regeringens redovisning till riksdagen av den nyligen genomförda utvärderingen av skogspolitiken.

Termen miljökonsekvensbeskrivning bör i möjligaste mån endast användas på den beskrivning med tillhörande förfarande som upprättas enligt balkens regler eller enligt bestämmelser som liknar balkens regler. Regeringen föreslår därför en redaktionell ändring i 32 § skogsvårdslagen innebärande att uttrycket miljökonsekvensbeskrivning tas bort. Det är tillräckligt att det av paragrafen framgår att en analys skall göras av vilken inverkan metoderna och materialet har på miljön. Någon saklig ändring är inte avsedd. Liksom tidigare skall alltså gälla bl.a. att även inverkan på hushållningen med naturresurser skall redovisas.

### *Ersättning*

Skogsvårdslagen innehåller i 19 § en bestämmelse om ersättning till den som inte får tillstånd till avverkning av fjällnära skog eller som åläggs i ett sådant tillstånd att ta hänsyn till naturvårdens eller kulturmiljövårdens intressen. Hänvisning sker till ersättningsbestämmelserna i naturvårdslagen. Detta innebär att ersättning skall betalas i den utsträckning som det inskränkande beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

I miljöbalken har reglerna ändrats så att från ersättningen skall dras av ett belopp motsvarande den s.k. kvalifikationsgränsen, dvs. ett belopp som motsvarar ersättning upp till nivån "avsevärt försvåras". Förslaget har förutom av Miljöbalksutredningen förts fram av en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda vissa frågor rörande intrångsersättning (Ds 1991:87), av Skogspolitiska kommittén (SOU 1992:76) och av Miljöskyddskommittén (SOU 1993:27). Avräkningen har fått stöd i olika remissbehandlingar och i propositionen om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226 s. 44). Jordbruksutskottet delade regeringens uppfattning i den nämnda propositionen och framhöll att de lagtekniska förändringarna fick behandlas i ett senare sammanhang (1992/93:JoU15 s. 27 f).

Eftersom det har införts en regel om avräkning i miljöbalken bör enligt regeringens mening en motsvarande avräkning ske när ersättning skall betalas enligt skogsvårdslagen.

I 7 § skogsvårdslagen finns ett bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att bl.a. meddela föreskrifter som förbjuder eller ställer upp villkor för användning av visst slag av skogsodlingsmaterial vid anläggning av skog. Bestämmelsen har likheter med 8 kap. 3 § MB, som innehåller ett bemyndigande att meddela förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av bl.a. växtarter i naturmiljön. Utredningen föreslog att skogsvårdslagens bestämmelse skulle kompletteras med en bestämmelse om att föreskrifter enligt 8 kap. 3 § MB skall iakttas vid verksamhet enligt skogsvårdslagen. Enligt regeringens uppfattning är en sådan bestämmelse onödig, eftersom det, som framgår av avsnitt 17.1, särskilt skall anges i skogsvårdslagen att lagen inte skall tillämpas när den strider mot föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. MB. I detta fall kommer dock sådana konflikter att bli ovanliga, eftersom det med stöd av miljöbalken inte får meddelas föreskrifter som avser användningen av skogsodlingsmaterial vid anläggning av skog (jfr 8 kap. 3 § andra stycket MB).

Enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken skall ärenden som har inletts före balkens ikraftträdande handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Reglerna om miljö kvalitetsnormer skall dock tillämpas omedelbart. Denna ordning bör enligt regeringens mening normalt gälla även i ärenden enligt de lagar som ligger utanför balken. Ärenden enligt skogsvårdslagen avgörs normalt efter kort tid. Under ett övergångsskede kommer dock ärenden som har inletts före lagändringarnas ikraftträdande att handläggas efter denna tidpunkt. En övergångsbestämmelse bör därför införas även i skogsvårdslagen.

Enligt 38 § lagen om införande av miljöbalken skall äldre bestämmelser gälla i fråga om rätt till ersättning på grund av beslut som har meddelats före balkens ikraftträdande. Detta innebär att avdrag på ersättning med ett belopp som motsvarar kvalifikationsgränsen inte skall ske när beslutet har meddelats före balkens ikraftträdande. En motsvarande övergångsbestämmelse bör knytas till ändringen i 19 § skogsvårdslagen.

## 18 Jordabalken

### 18.1 Jordabalkens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Miljöbalken och jordabalken skall gälla parallellt. Inga begränsningar införs i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Utredningen berörde inte frågan.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna berör inte frågan.

**Skälen för regeringens förslag:** I jordabalken (JB) finns bestämmelser om rättsförhållanden rörande fast egendom (1–18 kap.) och om inskrivningsväsendet (19–24 kap.). Bestämmelserna berör knappast samma

frågor som miljöbalken och några avgränsningsproblem kan därför inte uppkomma mellan balkarna. Av intresse är dock 3 kap. JB, som behandlar rättsförhållanden mellan grannar.

Enligt 3 kap. 1 § JB skall var och en vid nyttjandet av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till omgivningen. I lagrådsremissen anfördes att bestämmelsen delvis berör samma frågor som den centrala hänsynsregel som finns intagen i 2 kap. 3 § MB. Enligt denna skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärder medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I lagrådsremissen föreslogs att ett tillägg skulle göras i 3 kap. 1 § JB, i avsikt att klargöra att bestämmelsen inte innebär någon inskränkning av de krav som kan ställas enligt miljöbalken. *Lagrådet* konstaterar att förevarande kapitel i jordabalken gäller rättsförhållanden mellan grannar och att miljöbalken knappast innehåller någon föreskrift av rent grannelagsrättslig karaktär. Med hänsyn till detta och då det hitintills inte ansetts föreligga något behov av en hänvisning till lagstiftning angående miljön ifrågasätter Lagrådet om det föreslagna tillägget är tillräckligt motiverat av vare sig praktiska eller systematiska skäl. Regeringen låter därför förslaget utgå.

## 18.2 Naturvårdsavtal

**Regeringens förslag:** Jordabalkens och andra författningars bestämmelser om nyttjanderätt skall tillämpas på den rätt som uppkommer för staten eller en kommun när fastighetsägaren i ett naturvårdsavtal avstår från att bruka sin fastighet i särskilt angivna hänseenden.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Utredningen föreslog dessutom att miljöorganisationer skall behandlas på samma sätt som staten och kommuner.

**Remissinstanserna:** *Skogsstyrelsen* tillstyrker förslaget i princip, men anser att ändringen bör begränsas till sådana avtal som sluts mellan en fastighetsägare och staten. Det finns enligt *Skogsstyrelsen* risk för att oklarheter uppstår om avtalens innebörd och status om närmare 300 kommuner och ett okänt antal ideella föreningar ges möjlighet att utforma avtal. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Skogsägarnas Riksförbund* tillstyrker förslaget rörande naturvårdsavtal, dock med den reservationen att det bör ankomma på fastighetsägaren att bestämma om inskrivning av ett naturvårdsavtal skall få ske. *Skogsindustrierna* tillstyrker förslaget. *Lunds universitet* ser det som angeläget att naturvårdsavtal får ett bättre sakrättsligt skydd på det sätt som utredningen anger. Universitetet påpekar att förslaget visserligen innebär den systematiska nyheten att man inför en ny typ av sakrättsligt skyddad rättighet som går ut på rådighet över en fastighet utan att liksom servitutet vara knuten till en annan, härskande fastighet. Såvitt universitetet kan bedöma behöver detta dock inte ställa till

några större komplikationer. Önskan om en konsekvent systematik bör enligt universitetet få stå tillbaka för så starka praktiska skäl som talar för förslaget. Universitetet diskuterar vidare om inte den sakrättsligt skyddade rättigheten också skall omfatta fall där fastighetsägaren åtar sig att vidta positiva åtgärder, t.ex. att röja hagmark. Universitetet finner det trots allt befogat att godta den begränsning av det sakrättsliga skyddet som utredningen föreslår i denna fråga. *Lantmäteriverket* avstyrker förslaget. Verket anför att bestämmelser om naturvårdsavtal inte hör hemma i civilrättslig lagstiftning, eftersom förslaget avser att skydda allmänna ideella intressen och inte enskilda ekonomiska intressen. Verket påpekar att avtal som syftar till att styra markanvändningen är okända inom civilrätten, om man bortser från negativa servitut. Om inte gällande naturvårdsavtal ger utrymme för naturvårdsavtal, bör enligt verket lagändring ske i förvaltningsrättslig lagstiftning. Verket tillägger att naturvårdsavtal, med den utformning lagförslaget har, skulle få dåligt skydd vid fastighetsreglering. *Försvarsmakten* anser att tillräckliga skyddsbestämmelser finns i 7 kap. miljöbalken. Som förslaget nu är utformat ger det enligt Försvarsmakten upphov till stora tolkningssvårigheter, särskilt vid mer komplicerade avtalssituationer.

## Skälen för regeringens förslag

### *Bakgrund*

Inom skogsbrukssektorn används s.k. naturvårdsavtal som komplement till naturreservat, biotopskydd, generell hänsyn och andra åtgärder för att uppnå skogspolitikens miljö mål. Detta sker huvudsakligen i sådana fall där en anpassad skötsel gynnar naturvärdena. Avtalen sluts mellan markägare och framför allt staten och har till syfte att bevara och utveckla ett områdes naturvärden. Några lagregler finns inte som särskilt avser naturvårdsavtal.

Ett naturvårdsavtal innebär att en fastighetsägare åtar sig att mot ersättning från motparten helt eller delvis avstå från sin rätt att bruka ett område av sin mark. Eftersom avtalen hittills främst har kommit till användning i skogen är det i de allra flesta fallen avverkning och annat tillvaratagande av virke som markägaren förklarar sig helt eller delvis avstå från. I vissa fall får markägarens motpart genom avtalet en rätt att vidta närmare preciserade åtgärder i avsikt att bibehålla eller höja naturvärdena. Det kan t.ex. vara fråga om att på konstlad väg skapa högstubbar, dvs. kapa träd några meter upp på stammen, eller utföra särskilt anpassad röjning eller gallring. Avkastning som kan uppkomma tillfaller alltid markägaren.

De första naturvårdsavtalen med staten som part ingicks under våren 1994. Till och med den 31 december 1996 hade 190 sådana avtal upprättats. Av dessa avsåg enligt Skogsstyrelsens statistik

- 45 lövbränneliknande successionsmarker (6,7 ha - 5 800 kr),
- 33 naturskogsartad barrskog (4,5 ha - 7 200 kr),
- 35 naturskogsartad lövskog (6,6 ha - 7 600 kr),
- 30 ädellövskog (8,7 ha - 5 400 kr),
- 12 kulturmarker, hagar och skogsbeten (7,3 ha - 5 200 kr),

17 kantzoner, korridorer, bäckar och raviner (3,8 ha - 8 500 kr),  
 8 anlagda brandfält (6,2 ha - 4 200 kr), samt  
 10 boplatser, spelplatser och växtplatser (2,1 ha - 13 000 kr).

Siffrorna inom parentes avser genomsnittlig areal och genomsnittlig ersättning per hektar (ha). Ett avtal för Njakafjäll i Västerbottens län som omfattar 322 ha har inte räknats med. Avtalet skiljer sig från de andra avtalen, eftersom det dels avser ett mycket stort område, dels innebär ett endast femårigt avverkningsstopp vilket har påverkat ersättningen. Avtalet är därför inte relevant.

Statistiken antyder att det finns goda möjligheter att erhålla hög naturvårdsnytta för de medel som satsas. Naturvårdsavtal (avtalet för Njakafjäll ej inräknat) omfattar i genomsnitt 6,1 ha och ersättningen uppgår i snitt till 6 400 kr per ha.

Erfarenheterna från hittillsvarande tillämpning är goda. Naturvårdsavtalen avseende skog har befunnits ge den största nyttan, vad avser bevarandet av den biologiska mångfalden, om avtalen kan tecknas för långa tidsperioder, gärna upp mot 50 år. Inom virkesproduktionen fattas ofta beslut som medför effekter i skogen i ett hundraårigt perspektiv. Det är därför rimligt om naturvårdsavtalen kan gälla under långa tidsperioder. Härigenom kan de bidra till ett långsiktigt perspektiv även på miljösidan. Det är även av vikt med hänsyn till instrumentets trovärdighet att engagemang, tid och pengar inte läggs ner på alltför kortsiktiga förhållanden.

Här är emellertid att märka att fastigheter vanligen överläts med kortare mellanrum än de långa tidsperioder som avtalen bör omfatta. Ett naturvårdsavtal blir inte automatiskt gällande mot en ny ägare av fastigheten. Inte ens om denne vid köpet hade vetskap om avtalet blir detta gällande.

Framför allt frågan om avtalens bestånd vid fastighetsöverlåtelse har uppmärksammats. Även avtalens företrädesrätt gentemot nyttjanderätter och servitut är av intresse att reglera liksom frågan hur avtalen skall stå sig mot fastighetsägarens borgenärer. Vad händer t.ex. om fastighetsägaren upplåter rätt åt någon att avverka skog på fastigheten eller om fastigheten är in-tecknad och försäljs exekutivt? En annan fråga som behöver regleras är vad som händer om det område som avtalet avser berörs av fastighetsbildningsåtgärder.

Olika lösningar har diskuterats på frågan hur skyddets bestånd skall säkerställas. Någon helt tillfredsställande lösning har inte hittats. Denna osäkerhet har lett till att naturvårdsavtal inte har slutits i önskvärd omfattning. Det finns ett stort intresse av att frågan blir löst.

### *Sakrättsligt skydd*

Det är angeläget att arbetet med naturvårdsavtal fortgår. Det bör därför övervägas hur det skydd som avtalet syftar till skall kunna bestå när fastigheten övergår till en ny ägare och hur den rätt som avtalet ger även i övrigt skall uppnå sakrättsligt skydd.

Först kan konstateras att det inte är möjligt att utforma avtalet på ett sådant sätt att framtida fastighetsägare, vilka ju inte är avtalsparter, blir bundna. Förpliktande tredjemansavtal godtas nämligen inte i svensk rätt.

Det är inte heller möjligt att genom villkor i avtalet ge avtalsrättigheterna företräde framför andra rättigheter.

Man kan dock fråga sig om inte problemet med att avtalet inte består vid överlåtelse kan lösas genom att avtalet konstrueras på ett sådant sätt att markägaren får incitament att endast överlåta fastigheten till en person som är beredd att antingen träda in i avtalet eller sluta ett eget avtal. Detta skulle kunna åstadkommas genom att bestämmelser tas in i avtalet om att ersättningen helt eller delvis skall återbetalas om avtalet på grund av omständigheter på markägarens sida inte består hela avtalstiden. Ett alternativ skulle kunna vara att markägaren blir skyldig att utge vite vid en sådan händelse. Om avtalet trots detta upphör i förtid skulle markägarens motpart på detta sätt få en viss kompensation. Detta skulle visserligen inte skydda naturvärdena på platsen men kunna ge medel till skydd av andra platser.

Lösningar av nu behandlat slag har diskuterats tidigare. Man har emellertid funnit att få markägare är beredda att ingå avtal med sådana bestämmelser. Dessutom blir inte andra sakrättsliga problem lösta, t.ex. frågorna om företrädesrätt gentemot nyttjanderätter och servitut eller hur avtalen skall stå sig mot fastighetsägarens borgenärer. Regeringen finner därför att andra vägar måste sökas för att säkra avtalens bestånd.

En bättre lösning är enligt regeringens mening att ge naturvårdsavtalen sakrättsligt skydd, dvs. att skydda rättigheterna enligt avtalet mot tredje man.

Det finns olika sätt att åstadkomma sakrättsligt skydd. När det gäller lös egendom är huvudregeln att besittning ger ett sådant skydd. Förhållandena är dock annorlunda vid fast egendom, där det kan vara svårt att konstatera att någon har besittning. Det vanligaste sättet inom fastighetsrätten att uppnå sakrättsligt skydd är genom ett förfarande med inskrivning i ett offentligt register, inskrivningsregistret.

Genom att ta del av inskrivningsregistret skall en spekulant på en fastighet kunna få en bild av vilka rättigheter av olika slag som belastar fastigheten. Köparen kan normalt inte ursäkta sig med att han saknade vetskap om förhållanden som finns införda i inskrivningsregistret.

Sakrättsligt skydd för naturvårdsavtal skulle alltså kunna åstadkommas genom regler om inskrivning. Ett enkelt men ganska drastiskt alternativt sätt att lösa frågan om giltighet efter fastighetsöverlåtelse skulle kunna vara att lagstifta om att naturvårdsavtal automatiskt skall gälla mot även nya ägare av de fastigheter som avtalen avser; jfr bestämmelsen om rätt till elektrisk kraft i 7 kap. 11 § andra stycket JB. En sådan lösning skulle möjligen kunna accepteras om köparen på andra sätt än genom att förlita sig till säljarens uppgifter hade möjlighet att bilda sig en uppfattning om vilka skyldigheter som belastar fastigheten. Det är dock i de allra flesta fall inte möjligt att vid en besiktning av fastigheten konstatera förhållanden som visar eller ens antyder att det finns ett naturvårdsavtal. Det är vidare för mycket begärt att köparen kontaktar olika myndigheter för att höra efter om dessa har slutit några avtal avseende fastigheten. Det är dessutom möjligt att naturvårdsavtal har slutits utan någon myndighets medverkan. Inte heller i övrigt skulle köparen ha en rimlig chans att konstatera eventuella naturvårdsavtal. Lösningen kan därför inte accepteras.



Innan regler föreslås om hur naturvårdsavtal skall uppnå sakrättsligt skydd måste naturligtvis bedömas om redan befintliga regler går att använda på naturvårdsavtal. Reglerna i jordabalken om nyttjanderätt och servitut är av särskilt intresse.

Allmänna bestämmelser om nyttjanderätt finns i 7 kap. JB. Någon definition ges inte av begreppet nyttjanderätt men däremot nämns som exempel i 7 kap. 1 § arrende, hyra och tomträtt. Särskilda bestämmelser om dessa former av nyttjanderätter finns i 8–13 kap. JB. Av 7 kap. 3 § JB framgår att av fastighetsägaren åt annan upplåten rätt att avverka skog på fastigheten eller att tillgodogöra sig andra alster av fastigheten eller dens naturtillgångar eller att jaga eller fiska på fastigheten är att anse som nyttjanderätt.

Ett naturvårdsavtal innehåller vanligen olika rättigheter och förpliktelser. Ofta ingår moment som kan vara att anse som nyttjanderätt, framför allt att markägarens motpart har rätt att på marken utföra naturvårdande åtgärder. Det har vid klassificeringen som nyttjanderätt antagligen inte någon betydelse att det typiska naturvårdsavtalet inte ger markägarens motpart rätt att tillgodogöra sig eventuell avkastning. Utredningen anför att man sålunda skulle kunna tillämpa reglerna om arrende, närmare bestämt lägenhetsarrende, på den del av avtalet som ger rätt att bruka marken. Regeringen vill dock, liksom *Lantmäteriverket*, peka på att arrende förutsätter ett besittningstagande av marken. Bestämmelserna om arrende blir därför inte tillämpliga.

Den viktigaste rätten i ett naturvårdsavtal är sällan att få utföra åtgärder på marken. Väsentligast är i stället fastighetsägarens förpliktelse att avstå från att bruka marken. De avtal som hittills har slutits innehåller normalt bestämmelser om att fastighetsägaren avstår från att avverka skog eller på annat sätt ta vara på dess virke. Ett sådant negativt element kan aldrig rubriceras som en nyttjanderätt (se Westerlind, *Kommentar till Jordabalken* 7 kap., 1984, s. 63). Exempelvis kan inte den begränsning i fastighetsägarens rätt att förfoga över fastighetens skogstillgång som avsågs i lagen (1930:202) om begränsning av rätten att avverka skog å in-tecknad fastighet anses utgöra nyttjanderätt (a.a. s. 17 och SOU 1960:25 s. 279).

Det kan dock noteras att ett nyttjanderättsavtal typiskt sett innehåller en underförstådd skyldighet för upplåtaren att avstå från att förfoga över det som upplåtelsen avser. Skillnaden är därför trots allt kanske inte så stor.

Frågan om sakrättsligt skydd blir inte löst genom reglerna om inskrivning av nyttjanderätt, eftersom det inte i första hand är beträffande "nyttjanderättsdelen" i naturvårdsavtalet som behov finns att skapa detta skydd. De aktiva åtgärderna i nyttjanderättsdelen utförs ofta i avtalstidens begynnelse. Ibland har till och med dessa åtgärder redan vidtagits när naturvårdsavtalet sluts. Det är inte alla naturvårdsavtal som innehåller någon nyttjanderättsdel.

Det har förekommit att naturvårdsavtal har skrivits in. Härmed är dock inte frågan om sakrättsligt skydd löst, eftersom inskrivningen rimligen endast kan ge sakrättsligt skydd åt den nyttjanderätt som följer av avtalet.

Fastighetsägarens underlåtenhetsförpliktelse, t.ex. att inte avverka eller i övrigt tillgodogöra sig virket, liknar snarare ett servitutsvillkor. Negativa servitut godtas nämligen i svensk rätt. Ett naturvårdsavtal är trots detta

inte något servitut. Ett servitut reglerar nämligen ett förhållande mellan två fastigheter - den tjänande och den härskande. Den rätt som markägarens motpart har i ett naturvårdsavtal är inte knuten till något fastighetsinnehav.

Bestämmelser om att inskrivning får ske finns i även andra lagar än jordabalken. I åtminstone två lagar finns bestämmelser om att avtal får antecknas i inskrivningsregistret. Lagarna är lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem och lagen (1989:31) om förvaltning av vissa samägda jordbruksfastigheter. Dessa bestämmelser kan naturligtvis inte användas för att skriva in naturvårdsavtal.

Några befintliga bestämmelser finns sammanfattningsvis inte som ger den rätt som följer av underlåtenheten i ett naturvårdsavtal sakrättsligt skydd. Regeringen föreslår därför att sådana bestämmelser införs.

Valet står mellan att tillskapa ett nytt system för sakrättsligt skydd för just naturvårdsavtal eller att använda sig av befintliga regler genom att jämställa den rätt som följer av naturvårdsavtalet med någon rätt som redan har ett sådant skydd. Om det senare är möjligt är detta enligt regeringens mening att föredra, eftersom man härigenom kan få ett färdigt system där en stor del av de frågor som kan dyka upp redan är lösta.

Som nyss har konstaterats är markägarens negativa förpliktelse i ett naturvårdsavtal inte en nyttjanderätt för markägarens motpart. Detta hindrar dock inte att den rätt som avtalet ger jämställs med nyttjanderätt vid tillämpningen av jordabalken och eventuellt också annan lagstiftning. För att avgöra om detta är lämpligt måste befintliga bestämmelser om nyttjanderätt studeras för att bedöma om de kan tillämpas på naturvårdsavtal.

Det finns ett mycket stort antal bestämmelser som berör nyttjanderätt. Det är inte möjligt att här redovisa alla bestämmelser. Framställningen koncentreras därför till centrala bestämmelser. Det är naturligt att börja med jordabalken.

Ett nyttjanderättsavtal är enligt 7 kap. 5 § JB inte bindande längre än 50 år. Bestämmelsen får stor betydelse för naturvårdsavtal. Naturvårdsavtal har nämligen befunnits ge den största nyttan om de avser lång tid. En avtalstid på 50 år är dock så lång att den kan accepteras. De avtal som hittills har ingåtts har för övrigt såvitt regeringen har erfarit inte överstigit 50 år.

Sker upplåtelsen inom detaljplan är avtalet enligt 7 kap. 5 § JB bindande i högst 25 år. Bestämmelsen saknar antagligen betydelse vid den typ av naturvårdsavtal som ingås i dag, eftersom sådana avtal knappast kommer att omfatta detaljplanelagda områden. Det kan dock inte uteslutas att framtida naturvårdsavtal avseende annat än skogsbiotoper i enstaka fall kan bli upprättade inom områden som omfattas av detaljplan. Såvitt kan bedömas i dag kommer dock detta att bli fallet så pass sällan att det saknas anledning att överväga undantag från 25-årsgränsen.

Enligt 7 kap. 5 § JB gäller vidare att upplåtelse av nyttjanderätt för någons livstid gäller utan begränsning till viss tid. Bestämmelsen torde bara ta sikte på nyttjanderättshavarens livstid. Bestämmelsen saknar därför betydelse i detta sammanhang.

En nyttjanderätt som har upplåtits genom en skriftlig handling får enligt 7 kap. 10 § JB skrivas in. Härigenom blir frågan om ett naturvårdsavtal får skrivas in löst.

Om en fastighet som besväras av nyttjanderätt överläts, åligger det enligt 7 kap. 11 § JB överlåtaren att göra förbehåll om upplåtelsen, om inte rättigheten är inskriven. Ett sådant förbehåll medför enligt paragrafen att upplåtelsen gäller mot den nye fastighetsägaren. Regeringen har tidigare pekat på att en fastighetsägare kan förväntas vara negativ till att ingå avtal med villkor som inskränker hans möjlighet att överlåta fastigheten till vem som helst. Även en lagreglerad skyldighet att göra förbehåll skulle möjligen kunna tänkas inskränka möjligheterna att överlåta fastigheten och därmed viljan att ingå avtal. Bestämmelsen gäller dock bara när inskrivning inte har skett. Eftersom det kan förväntas att de flesta naturvårdsavtal kommer att skrivas in skapar bestämmelsen knappast några bekymmer.

Har beträffande en skriftlig upplåtelse, som skall gälla mot ny ägare av fastigheten, träffats överenskommelse om förlängning av upplåtelsetiden eller om ändring eller tillägg i upplåtelseavtalet och är detta anmärkt på fastighetsägarens exemplar av upplåtelsehandlingen, gäller enligt 7 kap. 12 § JB överenskommelsen mot den nye ägaren. Detta är enligt regeringens mening en utmärkt ordning för naturvårdsavtalens del.

I annat fall än som avses i 7 kap. 11–13 §§ JB gäller upplåtelsen enligt 7 kap. 14 § JB mot den till vilken fastigheten överlåtits endast om upplåtelsen enligt 17 kap. äger företräde framför överlåtelsen på grund av inskrivning eller den nye ägaren vid överlåtelsen ägde eller bort äga känedom om upplåtelsen. Det vanliga torde som sagt bli att naturvårdsavtalen skrivs in. Bestämmelsen får därför stor betydelse. Regeringen återkommer strax till bestämmelserna i 17 kap. JB.

Enligt 7 kap. 15 § JB är ett förbehåll som strider mot bestämmelserna i 7 kap. 11–14 §§ om rättighetens bestånd mot ny ägare av fastigheten utan verkan. Det är lämpligt att bestämmelsen gäller även naturvårdsavtal.

Efter en exekutiv försäljning av en fastighet gäller enligt 7 kap. 16 § JB en upplåtelse av nyttjanderätt mot den nye ägaren endast om försäljningen har skett under förbehåll om rättighetens bestånd enligt 12 kap. utsökningsbalken (UB) eller rättigheten enligt samma kapitel är skyddad utan förbehåll. I denna framställning kan endast några av bestämmelserna i 12 kap. UB beröras. Av intresse är till att börja med 12 kap. 33 § UB, där det anges att en nyttjanderätt är skyddad utan särskilt förbehåll, om rättigheten har bättre rätt än exekutionsfordringen. I paragrafen stadgas vidare att en nyttjanderätt skall förbehållas, om det saknas anledning anta att rättigheten belastar fastigheten till beaktansvärd skada för innehavare av fordran med bättre rätt. Vidare är 12 kap. 39 § UB av intresse. Enligt denna skall när sakägarförteckningen upptar en rättighet som inte är skyddad enligt 12 kap. 33 § utan särskilt förbehåll och inte heller har förbehållits enligt nämnda paragraf, fastigheten först ropas ut utan förbehåll om rättighetens bestånd och därefter med ett sådant förbehåll. Om det vid det senare utropet uppnås ett bud som täcker fordringar med bättre rätt än rättigheten eller som, utan att täcka dem, är lika högt eller högre än budet vid det föregående utropet, har budet vid det senare utropet företrä-

de. Slutligen är av intresse regeln om underhandsförsäljning i 12 kap. 58 § UB. Enligt denna skall en rättighet som grundas på en skriftlig handling förbehållas vid försäljningen.

I 7 kap. 17 § första stycket JB stadgas att om en fastighet överläts och en upplåtelse av nyttjanderätt skall gälla mot den nye ägaren, är denne berättigad att uppbära vederlag för rättigheten i den mån vederlaget förfaller till betalning efter det att han tillträtt fastigheten. Vederlaget för naturvårdsavtal betalas nästan alltid som ett engångsbelopp vid avtalets ingående. Bestämmelsen kommer i dessa fall att sakna betydelse för naturvårdsavtalens del.

Den nye ägaren har enligt 7 kap. 17 § andra stycket JB att uppfylla tidigare ägares åligganden i den mån de skall fullgöras efter det att han har tillträtt fastigheten. Härmed kommer att avses även markägarens negativa förpliktelser i ett naturvårdsavtal, exempelvis att inte avverka skog. Till denna bestämmelse hör en regel om skadestånd i 7 kap. 20 § JB. Överlåtaren är enligt sistnämnda bestämmelse skyldig att ersätta rättighetshavaren dennes skada, om den nye ägaren bryter mot 7 kap. 17 § andra stycket JB. En svårbedömd fråga för naturvårdsavtalens del blir vilken skada som fastighetsägarens motpart kan anses lida när den nye ägaren bryter mot underlåtenhetsförpliktelsen.

I 7 kap. 22–24 §§ JB finns bestämmelser om den inbördes ställningen mellan rättigheter som inte är inskrivna. Som har påpekats kan det förväntas att naturvårdsavtalen skrivs in. Bestämmelserna får därför inte någon större betydelse.

Om en fastighet frångår innehavaren efter klander, följer det av 6 kap. 8 § och 7 kap. 25 § JB att en upplåtelse av nyttjanderätt som har skett efter det att fastigheten kom ur rätte ägarens hand är utan verkan. Detta bör gälla även naturvårdsavtal.

Om en fastighet som besväras av nyttjanderätt delas, gäller rättigheten enligt 7 kap. 27 § JB i var och en av de nya fastigheterna. Om rättighetens utövning är begränsad till ett visst område, upphör rättigheten dock att besvära fastigheter som inte omfattar någon del av området. Det senare kommer ofta att bli fallet vid naturvårdsavtal. En liknande bestämmelse för fastighetsreglering finns i 7 kap. 29 § JB. Det är lämpligt att bestämmelserna gäller även naturvårdsavtal. Om ett naturvårdsavtal avser en hel fastighet och mark överförs till denna fastighet följer, som *Lantmäteriverket* påpekar, av 7 kap. 29 § JB att naturvårdsavtalet "flyter ut" att gälla även i det överförda området. Det vanliga är dock att naturvårdsavtalet är lokaliserat till en viss del av en fastighet, varför avtalet inte berörs av ett marktillskott.

Av intresse i 7 kap. 29 § JB är också att nyttjanderätt upphör i mark som genom fastighetsreglering frångår den fastighet i vilken rättigheten upplåtits, såvida inte annat förordnas av lantmäterimyndigheten. Detta kan lämpligen gälla även naturvårdsavtal.

Av 17 kap. 1 § JB framgår att om fast egendom har överlåtits eller nyttjanderätt, servitut eller rätt till elektrisk kraft har upplåtits till flera var för sig, har det förvärv för vilket inskrivning söks först företräde. Bestämmelsen får stor betydelse för naturvårdsavtal, eftersom dessa kan förväntas bli inskrivna.

En upplåtelse av nyttjanderätt har dock enligt 17 kap. 3 § JB inte på grund av inskrivningen företräde framför tidigare överlåtelse eller upplåtelse, om rättighetshavaren vid upplåtelsen kände till eller borde ha känt till denna. Detta bör gälla även naturvårdsavtal. Det innebär att ett naturvårdsavtal om att t.ex. skog inte skall avverkas inte kan göras gällande om markägarens motpart kände till eller borde ha känt till att markägaren har upplåtit rätt att avverka samma skog åt annan.

I 18 kap. JB finns bestämmelser om bl.a. godtrosförvärv på grund av inskrivning. Bestämmelserna reglerar förhållanden som sällan kan befaras beröra naturvårdsavtal. Regeringen kan dock inte se några hinder mot att de gäller även för naturvårdsavtal.

Bestämmelser om inskrivning av nyttjanderätt finns i 23 kap. JB. Av 23 kap. 1 § framgår att bägge parter får söka inskrivning. Den handling på vilken rättigheten grundas skall ges in. Detta bör gälla även för naturvårdsavtal.

Regeringen kan vid genomgången av jordabalkens bestämmelser om nyttjanderätt inte finna några hinder mot att tillämpa dessa på den rätt som följer av ett naturvårdsavtal. Regeringen finner det därför lämpligt att tillämpa reglerna.

Frågan är nu om det bara är jordabalkens regler om nyttjanderätt som skall tillämpas eller om det är även bestämmelser i andra författningar. Av genomgången ovan kan konstateras att vissa bestämmelser om nyttjanderätt måste tillämpas tillsammans med jordabalkens regler. Detta gäller ett antal bestämmelser om nyttjanderätt i 12 kap. UB, till vilka hänvisas i 7 kap. 16 § JB. Detsamma gäller vissa bestämmelser i fastighetsbildningslagen (1970:988). I 7 kap. 29 § JB hänvisas sålunda till denna lags bestämmelser om rätt för fastighetsbildningsmyndigheten att bestämma ett nytt område för utövning av nyttjanderätt. Sådana bestämmelser finns i 5 kap. 33 § fastighetsbildningslagen.

*Lantmäteriverket* anför beträffande 5 kap. 33 § fastighetsbildningslagen att ett naturvårdsavtal normalt är knutet till ett alldeles speciellt område på en fastighet, varför rättigheten rimligen inte kan flyttas till ett annat område. Regeringen delar denna uppfattning. Det är därför normalt inte lämpligt att bestämma ett nytt område för naturvårdsavtalet.

Om nyttjanderätt berörs av fastighetsreglering, är enligt 5 kap. 34 § fastighetsbildningslagen rättighetshavaren sakägare vid förrättningen, om regleringen har betydelse för honom. Detta bör gälla även naturvårdsavtal. En följd av detta blir att rättsinnehavaren måste agera för att få ersättning enligt 5 kap. 12 § eller utverka förordnande enligt 5 kap. 33 eller 33 a § fastighetsbildningslagen.

Beträffande ersättning enligt 5 kap. 12 § anför dock *Lantmäteriverket* att ersättningen i princip endast kan avse framtida inkomstbortfall eller kostnadsökning. Detta innebär att staten eller kommunen har ganska små möjligheter att få ersättning. Vid prövningen av om fastighetsreglering skall ske måste lantmäterimyndigheten ta särskild hänsyn till den olägenhet som det kan innebära om ett avtal av detta slag inte kan av vidmakthållas (jfr 5 kap. 4 § FBL). Myndigheten kan också med stöd av 5 kap. 33 a § FBL förordna om att rättigheten skall bestå.

I 3 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen stadgas att om naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks användning gäller, skall fastighetsbildning ske så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Lantmäteriverket anför att det inte finns något utrymme att vid fastighetsbildning ta hänsyn till sådant som skulle vara föremål för ett naturvårdsavtal. Regeringen är av samma uppfattning. Detsamma bör gälla de motsvarande bestämmelserna i 9 § andra stycket anläggningslagen (1973:1149) och 8 § andra stycket ledningsrättslagen (1973:1144).

Även expropriationslagen (1972:719) bör behandlas. I 1 kap. 3 § i denna lag stadgas att nyttjanderätter normalt skall upphöra när en fastighet exproprieras med äganderätt. Rättigheten kan dock lämnas orubbad på grund av förordnande i expropriationstillståndet eller överenskommelse som fastställs av domstolen. Nyttjanderätter som tillkommer staten upphör dock inte. Regeringen kan inte se någon anledning till att den rätt som följer av ett naturvårdsavtal inte skall jämföras med nyttjanderätt vid tillämpningen av denna paragraf. Regeringen gör samma bedömning vid inlösen enligt anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144), där hänvisning sker till 1 kap. 3 § expropriationslagen.

I detta sammanhang bör nämnas en annan bestämmelse i expropriationslagen. Enligt 1 kap. 1 § får en fastighet som tillhör annan än staten tas i anspråk genom expropriation med bl.a. nyttjanderätt. Det kommer trots detta inte bli möjligt att tillskapa den negativa förpliktelsen i ett naturvårdsavtal genom expropriation. Detta beror på att det enligt regeringens förslag är den rätt som uppkommer när ett naturvårdsavtal har slutits som skall jämföras med nyttjanderätt. Ett naturvårdsavtal kan inte tillskapas genom expropriation.

Regeringen har även studerat ett stort antal bestämmelser i andra författningar som berör nyttjanderätt. Av utrymmesskäl redovisas inte dessa bestämmelser här. Regeringens slutsats är att den lämpligaste ordningen är att den rätt som följer av ett naturvårdsavtal jämföras med nyttjanderätt vid tillämpningen av även andra författningar än jordabalken. Eftersom bestämmelser som berör nyttjanderätt finns i ett stort antal författningar men de centrala bestämmelserna är införda i 7 kap. JB är det lämpligt att ett sådant stadgande förs in i endast jordabalken.

*Lantmäteriverket* avstyrker förslaget, i huvudsak på den grunden att naturvårdsavtal avser att åstadkomma skydd för allmänna, ideella intressen, vilka snarare borde tillgodoses genom förvaltningsrättslig lagstiftning. Enligt verket är lagstiftning inom förmögenhetsrättens ram dåligt lämpad att reglera förhållanden av det aktuella slaget.

Det kan enligt regeringen naturligtvis medges att naturvårdsavtal visar upp drag som saknar motsvarighet vid ordinära nyttjanderättsavtal och att det därför från systematisk synpunkt kan te sig tveksamt om de bör regleras i 7 kap. JB. Med tanke på den ökade vikt som miljöhänsyn tillmätts i dagens samhälle tycks detta dock inte vara en mera allvarlig principiell invändning än att förslaget kan genomföras. Det kan i detta sammanhang framhållas att man beträffande vanliga nyttjanderättsavtal inte kräver att nyttjandet skall tillgodose några enskilda ekonomiska intressen.

Precis som *Lunds universitet* anser regeringen att de praktiska svårigheter som den föreslagna lagändringen kan medföra är begränsade.

Komplikationer synes uppkomma framför allt när det område som avtalet berör frångår fastigheten genom fastighetsreglering. Som Lantmäteriverket är inne på finns det dock möjlighet att i sådana fall meddela naturvårdsföreskrifter som nära ansluter till avtalets bestämmelser och därigenom skydda området. Med tanke på samarbetet med markägaren framstår det i alla händelser som värdefullt att i första hand lita till frivilliga överenskommelser när det gäller att tillvarata sådana naturvårdsintressen som kommer i fråga. Enligt regeringens mening kommer lagstiftningen att innebära så stora fördelar från miljösynpunkt att de klart överväger de systematiska och andra invändningar som framställts mot förslaget.

Det återstår att bedöma hur en bestämmelse skall se ut där den rätt som följer av ett naturvårdsavtal jämföras med nyttjanderätt. En avgränsning måste ske av den rätt som jämföras med nyttjanderätt. Avgränsningen får inte vara så detaljerad att den binder framtida naturvårdsavtal till ett visst utseende. Avsikten med lagstiftningen är nämligen inte att reglera hur avtalen skall se ut, utan att ge dessa sakrättsligt skydd. Avgränsningen får dock inte vara så allmänt hållen att den täcker in även andra avtalsformer än sådana som det finns behov av att ge sakrättsligt skydd. Det får inte tillskapas en väg att föra in tveksamma avtalskonstruktioner i det sakrättsliga systemet.

För att undvika att tveksamma avtalskonstruktioner förs in i det sakrättsliga systemet föreslår regeringen att bestämmelsen skall avse endast avtal där staten eller en kommun är motpart till markägaren. Utredningen föreslog att regleringen skulle avse även avtal där en miljöorganisation är markägarens motpart. Med hänsyn till att naturvårdsavtalen är avsedda att vara medel i genomförandet av skogspolitiken finner regeringen dock att endast avtal med stat eller kommun som part skall ges sakrättsligt skydd. Miljöorganisationer och andra som önskar ingå naturvårdsavtal kan initiera sådana avtal hos kommunen eller någon statlig myndighet.

Hittills har naturvårdsavtal använts för att skydda skogliga biotoper, främst från avverkning. I framtiden är det tänkbart att naturvårdsavtal kommer att slutas för att skydda även annat än skog, exempelvis ängs- och hagmark. Detta bör beaktas vid reglernas utformning.

Det förekommer knappast att fastighetsägare i naturvårdsavtal åläggs positiva förpliktelser. I den mån detta sker bör inte nya fastighetsägare bli bundna (jfr den begränsning som har gjorts i 14 kap. 2 § andra stycket JB av möjligheten att låta servitut få innehålla positiva åligganden för den tjänande fastighetens ägare).

Den ofta förekommande rätten för markägarens motpart att utföra åtgärder i området är redan en nyttjanderätt och är alltså sakrättsligt skyddad. Enligt regeringens förslag i lagrådsremissen skulle inte denna rätt omfattas av den nya bestämmelsen. Den negativa förpliktelsen skulle enligt förslaget beskrivas med uttrycket att "fastighetsägarens rätt att nyttja ett visst område inskränks".

*Lagrådet* ifrågasätter om denna lösning är helt ändamålsenlig. Den kan enligt Lagrådet leda till att det i enskilda fall behöver utredas huruvida olika moment i avtalet utgör en "äkta" eller definierad nyttjanderätt. Lagrådet föreslår i stället att uttrycket vad fastighetsägaren "förbundit sig att tillåta eller tåla" skall användas.

Regeringen följer Lagrådets förslag. Regeringen vill samtidigt understryka att det valda uttrycket är avsett att omfatta bl.a. fastighetsägarens negativa förpliktelse. Således innefattas både en rätt för stat och kommun att utföra åtgärder och fastighetsägarens förpliktelse att underlåta att t.ex. avverka eller på annat sätt ta tillvara virke. I uttrycket innefattas vidare att fastighetsägaren åtar sig att sköta sin mark på endast ett visst angivet sätt, t.ex. genom att avstå från arbetsföretag eller skötselmetoder som annars skulle ha kommit i fråga.

En underförstådd förutsättning som inte behöver anges i lagtexten är att avtalen måste vara förenliga med de krav som ställs i skogsvårdslagen (1979:429) och annan lag. Om ett avtal sluts i strid med lag (ett s.k. *pactum turpe*) är detta ogiltigt redan enligt allmänna avtalsrättsliga principer.

Till bestämmelsen bör knytas en övergångsbestämmelse avseende naturvårdsavtal som har ingåtts före den nya bestämmelsens ikraftträdande. Det är enligt regeringens uppfattning inte lämpligt att låta den nya bestämmelsen avse även dessa avtal. I många fall har visserligen avtalsparterna velat ge avtalet sakrättsligt skydd men detta har inte alltid varit fallet. Ett alternativ som regeringen har övervägt är att ange att den nya bestämmelsen skall tillämpas på avtal slutna före ikraftträdandet i fall där det klart framgår av avtalet att parterna har velat att rättsförhållandena skall sakrättsligt skyddas. Ett problem är dock att det ofta framgår att parterna har avsett att avtalet skall bestå efter en fastighetsöverlåtelse men att någon avsikt beträffande andra sakrättsliga verkningar inte framgår. I ett sådant fall kan knappast alla sakrättsliga verkningar gälla. En möjlighet är att ange att just verkan mot ny ägare av fastigheten skall gälla. Det är dock tveksamt om det är lämpligt att på detta sätt bryta ut en sakrättslig verkan. Regeringen har därför stannat för att regeln endast skall gälla avtal slutna efter lagändringens ikraftträdande. För att uppnå sakrättsligt skydd har parterna i de äldre avtalen naturligtvis möjlighet att sluta nya avtal.

## 19 Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

### 19.1 Kärntekniklagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Kärntekniklagen gäller parallellt med miljöbalken. Inga undantag skall gälla i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Vid tillståndsprovning enligt kärntekniklagen skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens såvitt gäller förhållandet mellan kärntekniklagen och miljöbalken (MB).

**Remissinstanserna:** *Statens kärnkraftinspektion (SKI)* ifrågasätter, med anledning av förslaget att miljöbalken skall gälla bl.a. för kärnteknisk verksamhet, om balken överhuvudtaget behandlar risker för och följer av stora olyckor såsom t.ex. dammolyckor, oljebränder, oljeutsläpp, klor-



gasutsläpp eller atomolyckor. Vidare ifrågasätter SKI, med hänvisning till slutförvaringen av kärnavfall och använt kärnbränsle, om miljöbalken är tillämplig på miljöpåverkan som inträffar, eller som kan antas inträffa, i framtiden. SKI betonar att kärntekniklagen samt SKI:s föreskrifter och villkor syftar till att förhindra att miljöpåverkan överhuvudtaget inträffar. Enligt SKI syftar den nyssnämnda regleringen i vart fall till att minimera eventuella miljöeffekter för den händelse något trots allt kan inträffa.

SKI kritiserar miljöbalkens prövningsbestämmelser och menar att det inte klart framgår vad miljödomstolen skall pröva i förhållande till det som skall prövas av regeringen vid tillåtlighetsprövningen. SKI pekar särskilt på utredningens uttalande om att prövningsförfarandet skall ske i olika steg och av olika instanser och gör gällande att detta går emot de riktlinjer som regeringen tidigare har utfärdat i fråga om prövningsförfarande för nya kärntekniska anläggningar. SKI hänvisar till regeringens beslut den 18 maj 1995 där det angetts att prövningen enligt kärntekniklagen och övriga berörda lagar skall ske samordnat. Enligt SKI bör även prövningsförfarandet enligt miljöbalken följa regeringsbeslutets riktlinjer på så sätt att det görs en samlad prövning enligt miljöbalken och kärntekniklagen.

*Koncessionsnämnden för miljöskydd* gör gällande att utredningens förslag innebär att det utöver vad som anges i kärntekniklagen inte kommer att kunna ställas krav med stöd av miljöbalken vad gäller kärnteknisk verksamhet.

*Lunds universitetet* anser att inget hindrar att miljöbalkens hänsynsregler tillämpas vid sidan av kärntekniklagens mera preciserade bestämmelser samt påpekar att det vid intresseavvägningen ändå kan tas särskild hänsyn till de speciella förhållandena vid kärnteknisk verksamhet. Universitetet erinrar vidare om att vissa hänsynsregler i miljöbalken saknar direkta motsvarigheter i kärntekniklagen.

**Skälen för regeringens förslag:** Kärntekniklagen gäller för kärnteknisk verksamhet. Med sådan verksamhet avses bl.a. uppförande, innehav eller drift av kärnteknisk anläggning och i princip all befattning med kärnämnen och kärnavfall. I kärntekniklagen anges att kärnteknisk anläggning är t.ex. kärnkraftsreaktorer och anläggningar för lagring eller slutförvaring av kärnämne och kärnavfall.

Kärntekniklagen anses vara en säkerhetslag. Lagens huvudsyfte är att upprätthålla säkerheten i kärnteknisk verksamhet samt att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om bl.a. icke-spridning av kärnvapen. Säkerhetskravet innefattar såväl teknisk säkerhet, dvs. ett krav att förebygga att farlig strålning kommer ut i omgivningen, som skydd mot intrång av obehöriga i ett kärnkraftverk och mot terroristhandlingar m.m. (fysiskt skydd). Lagen kompletteras med bestämmelser i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (kärnteknikförordningen).

Kärntekniklagen reglerar alltså, som också *SKI* har betonat, verksamheter där stränga säkerhetskrav måste uppfyllas för att minimera risken för miljöstörningar. Såsom regeringen tidigare har framhållit skall reglerna i miljöbalken tillämpas även om en verksamhet eller åtgärd som omfattas av balkens tillämpningsområde också omfattas av annan lagstiftning, exempelvis kärntekniklagen. Följaktligen gäller kärntekniklagen och

miljöbalken parallellt. Det som gör kärntekniklagen speciell i sammanhanget är, som SKI vidare framhållit, den osedvanliga räckvidden av skador på människors hälsa och miljön som kan bli följden av en allvarlig olycka i en kärnteknisk anläggning. Genom att miljöbalken avses gälla även för verksamhet enligt kärntekniklagen blir verksamhetsutövare inom kärntekniklagens tillämpningsområde, som huvudregel, skyldiga att beakta och tillämpa t.ex. de hänsynsregler som 2 kap. MB innehåller.

Som framgår av avsnitt 4.2 kan det emellertid bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, om förhållandet mellan bestämmelser i kärntekniklagen och bestämmelser i balken är oklart. Det måste göras en bedömning om kärntekniklagen innehåller bestämmelser som på detta sätt kan uppfattas som oförenliga med balkens bestämmelser.

I 3 och 4 §§ kärntekniklagen meddelas vissa grundläggande bestämmelser för kärnteknisk verksamhet. Enligt förarbetena tillvaratar lagen i första hand de allmänna krav på säkerhet i verksamheten som uppställs från samhällets sida. Vidare sägs i motiven till lagstiftningen att tyngdpunkten ligger på strålskydd samt fullgörande av Sveriges internationella åtaganden (prop. 1983/84:60 s. 80). Beträffande de skyddsbestämmelser som det ligger närmast till hands att förknippa med kärnenergiområdet, dvs. bestämmelser som rör strålskyddet, innehåller kärntekniklagen dock ingen särskild reglering. I detta hänseende hänvisar lagen istället i 3 § tredje stycket till strålskyddslagen (1988:220). Det huvudsakliga syftet med den sistnämnda lagen, som behandlas närmare i avsnitt 20, är att skydda människor, djur och miljö från skadliga verkningar av såväl joniserande som icke-joniserande strålning. Kärntekniklagen tillämpas således parallellt också med strålskyddslagen.

Miljöbalken innehåller i jämförelse med kärntekniklagen regler avseende 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 miljöbalken ges alltså generella bestämmelser om miljöhänsyn. Bestämmelserna skall iakttas av alla.

Genom att kärntekniklagens bestämmelser så tydligt inriktas på säkerheten i kärnteknisk verksamhet bedömer regeringen, i likhet med vad som anförts i remissyttrandet från *Lunds universitet*, att de normalt bör kunna tillämpas vid sidan om miljöbalkens bestämmelser utan att det behöver ge upphov till någon oklarhet om vilken bestämmelse som gäller framför den andra i olika situationer. Det betyder att ytterligare krav på hänsyn till miljön skall kunna ställas enligt miljöbalken på den som bedriver kärnteknisk verksamhet, exempelvis i fråga om buller, vattenverksamhet, resurshushållning m.m. På samma sätt som i dag skall alltså bestämmelser med generell räckvidd i annan skyddslagstiftning, som t.ex. miljöbalken, gälla också för kärnteknisk verksamhet (jfr prop. 1983/84:60 s. 81). Emellertid måste i detta sammanhang beaktas att kärntekniklagens koppling till strålskyddslagen är alldeles speciell enligt vad som har redovisats ovan.

För kärnteknisk verksamhet krävs enligt 5 § kärntekniklagen tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. När det gäller den framtida tillståndsprovningen på kärnteknikområdet bör följande

de beaktas. Enligt 5 a § kärntekniklagen gäller sedan år 1986 ett förbud mot nya kärnkraftsreaktorer. Vidare har riksdagen under våren 1997 godtagit regeringens förslag till riktlinjer för energipolitiken innefattande en successiv avveckling av kärnkraften (prop. 1996/97:84, 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). Dessutom har riksdagen i december 1997 godtagit regeringens förslag till en lag om avveckling av kärnkraften (prop. 1996/97:176, 1996/97:NU05, rskr. 1996/97:132). Följaktligen är det inte längre aktuellt att uppföra nya kärnkraftsreaktorer. Inom det kärntekniska området blir det därför i framtiden närmast fråga om att uppföra anläggningar för hantering och förvaring av kärnavfall samt anläggningar för hantering av slutförvaring av använt kärnbränsle. Självfallet kvarstår också behov av en reglering av kärnteknisk verksamhet när det gäller driften vid kärntekniska anläggningar.

Av nästa avsnitt framgår att ett antal bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas vid tillståndsprovning enligt kärntekniklagen.

## 19.2 Kärntekniklagens anpassning till miljöbalken.

**Regeringens förslag:** I ärenden enligt kärntekniklagen skall miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas. Vidare skall i sådana ärenden hänsyn tas till miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken.

Regler om miljökonsekvensbeskrivningar skall införas. Dessa regler skall ansluta till de bestämmelser som gäller enligt miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens men saknar förslag till regel om att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas i ärenden enligt kärntekniklagen.

**Remissinstanserna:** *Statens kärnkraftinspektion (SKI)* anser att miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken inte passar in på sådana risker för radiologisk påverkan m.m. som skall prövas enligt kärntekniklagen.

SKI efterlyser större klarhet i frågan om vilka miljökrav som skall gälla för kärnteknisk verksamhet och tydliga regler om vilka myndigheter som skall svara för att dessa miljökrav uppfylls vid tillståndsgivning och tillsyn. Enligt SKI är det nödvändigt att de hänsyn som skall tas vid olika typer av myndighetsutövning skrivs in i kärntekniklagen.

SKI menar att miljöbalkens bestämmelser om provningen inte ger klar vägledning samt stryker under att provningsförfarandet enligt balken måste göras tydligt varvid också SKI:s roll som expertmyndighet måste definieras. SKI framför farhågor om att villkor enligt miljöbalken kan komma att kollidera med villkor meddelade med stöd av kärntekniklagen respektive strålskyddslagen.

SKI tillstyrker förslaget om att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan.

*Lunds universitetet* förslår att det i kärntekniklagen införs en tydlig hänvisning till de bestämmelser i miljöbalken som bör tillämpas.

*Svenska Kraftverksföreningen* framhåller, med hänvisning till miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar, att omfattningen av informationen, samrådet och miljökonsekvensbeskrivningen måste vara rimlig

utifrån vad ansökan avser. Enligt föreningen kan tillståndsfrågorna enligt kärntekniklagen röra sig inom ett brett spektrum av områden, från enkla frågor av teknisk natur till stora komplicerade frågor. Föreningen föreslår därför att miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar skall gälla i dessa sammanhang "i den mån miljöpåverkan inte kan antas bli av mindre betydelse".

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Miljöbalkens tillämpning vid prövning av ärenden enligt kärntekniklagen*

Utredningen lämnade inte något förslag om att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid prövning av ärenden enligt kärntekniklagen. Såsom har anförts i föregående avsnitt blir verksamhetsutövare inom kärntekniklagens tillämpningsområde, som huvudregel, skyldiga att beakta och tillämpa hänsynsreglerna i miljöbalken. Även om prövningen enligt kärntekniklagen primärt inriktas på frågor om säkerheten i den kärntekniska verksamheten och vid den kärntekniska anläggningen skall dessutom de särskilda miljökraven bedömas och fastställas enligt miljöbalkens regler. Regeringen återkommer till detta i nästa delavsnitt.

Miljöbalken innehåller i 5 kap. bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Miljö kvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljö kvalitet i fråga om mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna anger de förorenings- och störningsnivåer som inte får överskridas eller underskridas efter en viss tidpunkt. Enligt 5 kap. 2 § MB kan en norm exempelvis ange högsta nivå för buller, skakningar, ljus, strålning eller annan sådan störning. Miljöbalken innehåller vidare i 5 kap. 3 § en bestämmelse om att myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer som har meddelats uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, utövar tillsyn och meddelar föreskrifter. I samma paragraf anges dessutom att kommuner och myndigheter skall iakttä miljö kvalitetsnormer vid planering och planläggning.

Med anledning av *SKI:s* påpekande om miljö kvalitetsnormer skall sägas att normer enligt miljöbalken knappast kommer att bestämmas med avseende på sådana risker för radiologisk påverkan m.m. som skall prövas enligt kärntekniklagen. Det är en följd av att kärntekniklagen bl.a. ger möjlighet att ställa mycket höga krav på säkerheten i den ibland extremt farliga verksamhet som lagen reglerar. Regeringen ser dock för sin del inte att detta i sig skulle utgöra skäl för att undanta kärnteknisk verksamhet från miljöbalkens miljö kvalitetsnormer. Givetvis bör det fordras att också den som bedriver sådan verksamhet skall underkasta sig normer som kan utfärdas med stöd av miljöbalken t.ex. gällande sådant slag av störning som angavs nyss.

För att miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken skall bli ett effektivt instrument måste alltså hänsyn till dem också tas vid tillämpningen av kärntekniklagen. Dessutom bör bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB, som innebär att tillstånd inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, iakttas vid tillämpningen av kärn-

tekniklagen. I detta avseende fordras det att kärntekniklagen kompletteras med en regel som innebär att det vid tillämpningen av lagen skall tas hänsyn till miljö kvalitetsnormer enligt vad som föreskrivs i 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § MB.

Enligt bilagan till miljöskyddsförordningen (1989:364) krävs i dag tillstånd av Koncessionsnämnden till miljöfarlig verksamhet i form av kärnkraftverk eller annan kärnteknisk anläggning. Regeringen förutsätter att tillståndsplikt i dessa fall även kommer att finnas enligt miljöbalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 5 b § kärntekniklagen föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt kärntekniklagen skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön och hälsan. Bestämmelsen infördes bl.a. mot bakgrund av att allmänheten och de närboende skulle beredas insyn i beslutsprocessen och få möjlighet att framföra sina synpunkter. Ytterligare steg i den riktningen har föreslagits i promemorian Ökat inflytande för allmänheten vid prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen (Ds 1996:22). Sistnämnda förslag har efter remissbehandling beaktats av Miljöbalksutredningen vars förslag ligger till grund för regeringens överväganden nu.

Av 6 kap. 1 § MB följer att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd eller tillåtlighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. När ansökan om sådant tillstånd ges in till en miljödomstol kommer således ansökan att innehålla en miljökonsekvensbeskrivning upprättad enligt miljöbalkens regler. Enligt regeringens mening hindrar inte detta förhållande att det ställs upp ett krav på miljökonsekvensbeskrivning också vid tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen. Regeringen föreslår att detta krav görs både obligatoriskt och generellt vad gäller uppförande, innehav eller drift av kärntekniska anläggningar. Vad beträffar övrig kärnteknisk verksamhet, dvs. olika former av hantering av kärnämne och kärnavfall, ser regeringen, i likhet med Miljöbalksutredningen, inget behov av ändringar i nuvarande ordning. Kärntekniklagen bör alltså innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt kärntekniklagen skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning.

Den miljökonsekvensbeskrivning som sålunda upprättas kommer på ett mer utförligt sätt än de beskrivningar som upprättas enligt andra bestämmelser att behandla kärnsäkerhets- och strålskyddsaspekter. Frågan är då hur formaliserad och omfattande miljökonsekvensbeskrivningen bör vara samt hur förfarandet i samband med upprättandet bör vara utformat. Såsom Miljöbalksutredningen har förordat bör miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning få tillämpning i så stor utsträckning som möjligt i lagar utanför balken.

Vad först gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning görs enligt 6 kap. 7 § miljöbalken skillnad på om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan eller inte. Det saknas enligt regeringens mening skäl att ha andra regler på kärntekniklagens område än de som gäller enligt miljöbalken. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen i 6 kap. 7 § MB

skall tillämpas även på miljökonsekvensbeskrivning enligt kärntekniklagen.

Vad härefter gäller förfarandet finns regler i miljöbalken om tidigt samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, utökat samråd med miljökonsekvensbedömning, kungörande, allmänhetens tillfälle att yttra sig, godkännande, beaktande av miljökonsekvensbeskrivning vid prövning och kostnader. Regeringen finner att det inte heller beträffande förfarandet finns anledning att ha andra regler vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivning enligt kärntekniklagen än som följer av miljöbalkens bestämmelser.

Som en följd av de föreslagna bestämmelserna rörande miljökonsekvensbeskrivning kommer allmänheten och de närboende att beredas större insyn i beslutsprocessen och få möjlighet att framföra sina synpunkter i ökad utsträckning.

### *Övriga frågor*

Kärntekniska anläggningar kommer även i framtiden att underkastas prövning enligt ett flertal lagar. Genom att en del av dessa lagar ersätts av miljöbalken uppnås en bättre samordning av prövningen. Således gäller t.ex. i dag bestämmelser om en särskild tillåtlighetsprövning enligt 4 kap. naturresurslagen för anläggningar som enligt kärntekniklagen skall prövas av regeringen. Motsvarande ordning avses gälla enligt 17 kap. 1 § MB. Kärntekniska anläggningar kan idag vidare vara underkastade tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen (1969:387) och i vissa fall vattenlagen (1983:291). Bestämmelser som då aktualiseras motsvaras i miljöbalken av de särskilda reglerna för miljöfarlig verksamhet i 9 kap. MB respektive vattenverksamhet i 11 kap. MB. Beträffande dessa verksamheter gäller också balkens övergripande hänsynsregler samt allmänna och särskilda hushållningsbestämmelser i 2–4 kap. MB. Nyss redovisades att en tillämpning av miljöbalkens regler om miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar också aktualiseras i ärenden som gäller kärnteknisk verksamhet. Verksamhet och anläggningar som regleras genom kärntekniklagen föranleder således även i framtiden överväganden och eventuell prövning enligt miljöbalken. Som tidigare anförts kommer också villkor som skall gälla från strålskyddssynpunkt att bestämmas enligt strålskyddslagen. Slutligen erinras om att det i plan- och bygglagen ges regler som är styrande för lokaliseringen av anläggningen.

I anledning av vad *SKI* har anförts om oklarheter beträffande prövningen av kärntekniska anläggningar m.m. hänvisar regeringen inledningsvis till vad som har anförts i propositionen med förslag till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1 s. 328). Av vad som anförts där framgår att tanken är att alla utsläpp och störningar från kärntekniska anläggningar i framtiden skall prövas av den regionala miljödomstolen, dvs. även utsläppet av radioaktiva ämnen och frågor om joniserande strålning. Är ärendet av det slaget att regeringen skall pröva tillåtligheten enligt 17 kap. MB, dvs. motsvarigheten till nuvarande 4 kap. naturresurslagen, skall miljödomstolen efter beredning av ärendet överlämna det till regeringen för pröv-

ning. Det kan förutsättas att miljödomstolens handläggning enligt miljöbalken sker parallellt med en beredning hos SKI av tillståndsärendet enligt kärntekniklagen. Tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken och tillståndsprövning bör därvid samordnas så att såväl miljödomstol som berörd kommun har tillgång till expertmyndigheternas granskningsrapporter i kärntekniklagsärendet vid sin behandling av tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken. Även regeringens slutliga beredning och beslut enligt de båda lagarna bör ske samordnat, såvida inte regeringen delegerat beslutanderätten i kärntekniklagsärendet till myndighet. Efter att tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken har slutförts hos regeringen lämnas ärendet åter till miljödomstolen om det krävs tillstånd enligt miljöbalken och då prövas alla utsläpp och störningar från anläggningen. Den regionala miljödomstolen är då prövningsmyndighet i första instans.

Förhållandet mellan miljöbalken och strålskyddslagen hindrar inte att tillsynsuppgiften såvitt gäller iakttagandet av strålskyddsvillkoren kvarstår på SSI. Den utvidgade definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § MB behöver därför enligt regeringens förmenande inte leda till några samordningsproblem. Regeringen ser inte heller någon grund för SKI:s farhågor om att villkor enligt miljöbalken kan komma att kollidera med villkor meddelade med stöd av kärntekniklagen respektive strålskyddslagen. Regeringen anser tvärtom att den samlade prövningen av störningskällor som medges genom miljöbalken skapar förutsättningar för en bättre helhetsbild av riskerna för miljön och ger samtidigt betydande fördelar när det gäller strålskyddskontrollen. SKI:s roll som expertmyndighet på kärnteknikområdet skall naturligtvis bibehållas oavsett miljöbalksreformen och det är självfallet SKI som i framtiden utövar tillsynen enligt kärntekniklagen.

Regeringen har i 6 § lagen om införande av miljöbalken föreslagit att ärenden som inletts före miljöbalkens ikraftträdande skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, med undantag för reglerna om miljökvalitetsnormer som skall tillämpas omedelbart. Regeringen finner att denna ordning också bör gälla för ärenden enligt kärntekniklagen. Det avgörande blir alltså om ansökan har gjorts den dag ändringarna träder i kraft. En sådan bestämmelse får betydelse särskilt med avseende på miljökonsekvensbeskrivningar. Regeringen anser i likhet med Miljöbalksutredningen att den som avser att ge in en ansökan under tiden närmast efter balkens ikraftträdande bör ha en sådan framförhållning att balkens krav kan anses uppfyllda när ansökan görs.

## 20.1 Strålskyddslagens förhållande till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Strålskyddslagen och miljöbalken gäller parallellt. Inga begränsningar skall införas när det gäller möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

Vid tillståndsprovning enligt strålskyddslagen skall ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens såvitt gäller förhållandet mellan strålskyddslagen och miljöbalken (MB).

**Remissinstanserna:** *Statens strålskyddsinstitut (SSI)* ifrågasätter utredningens bedömning att strålskyddslagen är utformad så att ytterligare krav på verksamheten ur strålskyddssynpunkt inte kan ställas med stöd av miljöbalkens mer allmänt hållna hänsynsregler. Enligt SSI innehåller strålskyddslagen t. ex. inte några regler som motsvarar 2 kap. 3 § MB om bästa möjliga teknik eller 2 kap. 5 § MB om resurshushållning, vilket bör innebära att dessa regler även gäller för verksamhet som i övrigt regleras av strålskyddslagen.

SSI anser att det finns betydande oklarheter vad gäller räckvidden av stadgandet i 9 kap. 1 § 3 MB. SSI framhåller att stadgandet, som innehåller en definition av vad som är miljöfarlig verksamhet, inte innehåller någon begränsning till den yttre miljön och att det får till följd att miljöbalken måste anses vara tillämplig på strålning utan begränsningar. Enligt SSI är det helt nödvändigt att det klarläggs om stadgandet omfattar alla situationer där strålskyddsfrågor uppkommer, alltså inte bara yttre skydd utan även arbetar- och patientskydd.

SSI konstaterar att dess roll som tillsynsmyndighet i strålskyddssammanhang påverkas av att miljödomstolarna också ska bedöma frågor om strålning. Enligt SSI tar utredningen inte ställning till hur strålskydds- och villkorsfrågor ska samordnas mellan en miljödomstol och SSI eller hur myndigheten ska biträda domstolen. SSI efterlyser en diskussion om och definition av myndigheternas roller och framhåller att dessa viktiga frågor måste klarläggas.

SSI påpekar att utredningens förslag om miljökvalitetsnormer kommer att leda till att SSI som tillsynsmyndighet inte har ett direkt ansvar för att föreskriva om sådana normer för strålning. Enligt SSI ger utredningen inte tillräckligt underlag för att bedöma vilka konsekvenser förslaget skulle få för SSI:s föreskriftsarbete.

SSI anmärker vidare att det också leder till osäkerhet att giltigheten av miljökvalitetsnormer är begränsad till "tillståndsprovningen". I anslutning till detta pekar SSI på att det enligt 23 § strålskyddslagen inte behövs någon tillståndsprovning för verksamhet enligt kärntekniklagen om inte annat föreskrivs och att det per definition inte är fråga om någon tillståndsprovning när SSI lämnar villkor med stöd av 27 § strålskyddslagen i samband med en provning enligt kärntekniklagen.



*Lunds universitet* finner inget hinder mot att miljöbalkens hänsynsregler tillämpas vid sidan av strålskyddslagens mera preciserade bestämmelser samt påpekar att det vid intresseavvägningen ändå kan tas särskild hänsyn till de speciella förhållanden som regleras genom strålskyddslagen. Universitetet erinrar vidare om att vissa av balkens hänsynsbestämmelser saknar direkta motsvarigheter i strålskyddslagen.

**Skälen för regeringens förslag:** Strålskyddslagen har som syfte att skydda människor, djur och miljö mot skadlig verkan av strålning. Lagen gäller såväl joniserande som icke-joniserande strålning. Till den förra kategorin hör exempelvis gamma-, röntgen- och partikelstrålning och till den senare optisk strålning, radiofrekvent strålning, lågfrekventa elektriska och magnetiska fält samt ultraljud. Lagen omfattar även strålning från naturliga strålkällor.

Strålskyddslagen är alltså en skyddslag som allmänt reglerar vad som kallas verksamhet med strålning. Uttrycket "verksamhet med strålning" omfattar enligt 5 § strålskyddslagen dels all slags hantering av radioaktiva ämnen, dels användning av eller därmed jämförlig befattningsmed tekniska anordningar som kan alstra såväl joniserande som icke-joniserande strålning. Exempel på tekniska anordningar är röntgenapparater, solarier, TV-apparater, elektronmikroskop och mikrovågsugnar.

Strålskyddslagen får i många hänseenden sitt konkreta innehåll genom föreskrifter som enligt bemyndigande i lagen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Denna myndighet är Statens strålskyddsinstitut (SSI). Lagen ger möjlighet att anpassa tillstånds- och tillsynsförfarandet till strålkällornas farlighet och behovet av särskild kompetens hos brukaren. Tillämpningsföreskrifter till lagen finns i strålskyddsförordningen (1988:293).

I 3 § strålskyddslagen ges en möjlighet att bestämma en nedre gräns för lagens tillämpningsområde. Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva undantag från lagen eller vissa bestämmelser i den, om det kan ske utan att syftet med lagen åsidosätts. Från strålskyddssynpunkt ofarliga mängder av radioaktivitet samt tekniska anordningar som endast avger svag joniserande strålning kan alltså helt undantas från lagens tillämpningsområde. Denna s.k. friklassning innebär att sådant material i fortsättningen kan hanteras utan hinder av strålskyddslagens bestämmelser.

Av det sagda framgår att strålskyddslagen med tillhörande strålskyddsförordning innehåller detaljföreskrifter om vitt skilda typer av förekommande verksamheter med strålning och att det inom tillämpningsområdet för dessa författningar faller många former av verksamheter som i allmänhet inte kan störa den yttre miljön. Såsom regeringen har konstaterat redan i propositionen med förslag till miljöbalken är strålskyddslagen således i stora delar inriktad på andra skyddsområden än miljöbalken, framför allt arbetar- och patientskydd. Likaledes har SSI i sitt remissyttrande anfört att strålskyddslagen i sin tillämpning domineras av en reglering som tar sikte på andra företeelser än skydd av den yttre miljön. Lagens syfte är dock att skapa ett så fullständigt strålskydd som möjligt i samhället. Det är då ofrånkomligt att strålskyddslagen och miljöbalken innehåller bestämmelser som i vissa avseenden sammanfaller.

Miljöbalken skall enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljöbalken och strålskyddslagen gäller alltså parallellt. Detta innebär att den som bedriver verksamhet med strålning är skyldig att följa bestämmelserna i miljöbalken, i den mån dessa är tillämpliga. Som framgår av avsnitt 4.2 kan det emellertid bli aktuellt att begränsa möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, om förhållandet mellan bestämmelser i strålskyddslagen och bestämmelser i balken är oklart. Det måste göras en bedömning om strålskyddslagen innehåller bestämmelser som på detta sätt kan uppfattas som oförenliga med balkens bestämmelser.

Mot bakgrund av att strålskyddslagen syftar till att skydda människor, djur och miljö mot all slags strålning innehåller lagen ett antal bestämmelser som kan sägas vara av hänsynskaraktär. Således finns i 6–14 §§ bestämmelser som reglerar allmänna skyldigheter för den som bedriver verksamhet med strålning. Av lagens förarbeten framgår att dessa allmänna skyldigheter i allt väsentligt utformats efter mönster av motsvarande bestämmelser inom arbetsmiljöområdet (prop. 1987/88:88 s. 69 ff). Strålskyddslagens tillämpningsområde är visserligen inte begränsat till strålskydd för den inre miljön, men i lagen läggs otvivelaktigt tonvikten på en reglering av dessa frågor. Som nyss nämndes och som också SSI har framhållit är strålskyddsregleringen i den praktiska tillämpningen inriktad närmast på andra företeelser än skydd av den yttre miljön. I jämförelse härmed innehåller miljöbalken regler avseende 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. Regeringen finner därför att strålskyddslagens regler om allmänna skyldigheter för den som bedriver verksamhet med strålning normalt bör kunna tillämpas vid sidan om miljöbalkens regler utan att det behöver ge upphov till någon oklarhet om vilken bestämmelse som gäller framför den andra i olika situationer.

Naturligtvis kan det inte helt uteslutas att miljöbalkens bestämmelser i ett visst fall kommer i konflikt med någon bestämmelse i strålskyddslagen eller att förhållandet mellan lagverkens bestämmelser kan uppfattas som oklart. Enligt regeringen finns det dock inga skäl att överdriva olägenheterna av detta. Strålskyddslagen innehåller praktiskt taget i alla delar inom sitt tillämpningsområde en specialreglering för strålskyddet. För den händelse det skulle uppstå tvekan om det i miljöbalkens eller strålskyddslagens bestämmelse ställs från miljösynpunkt längre gående krav såvitt gäller strålskyddet bör det enligt regeringens mening i rättstillämpningen vara fullt möjligt att med stöd av allmänna rättsgrundsatser för lösning av lagkonflikter bestämma vilken bestämmelse som skall gälla framför den andra. Vidare är det enligt regeringens bedömning liten risk för dubbelprövning eftersom tillståndsplikten enligt strålskyddslagen är specialreglerad och huvudsakligen delegerad till SSI. Dessutom kan det förväntas att berörda myndigheter liksom i dag samråder i de fall där det kan råda tvekan. Följaktligen anser regeringen att SSI även efter miljöbalkens ikraftträdande har en klart definierad roll som tillstånds-, tillsyns- och expertmyndighet på strålskyddets området.

I anslutning till detta vill regeringen också kommentera SSI:s synpunkter beträffande miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 §. Enligt SSI är det oklart om definitionen sträckts ut så den omfattar alla situationer där strålskyddsfrågor uppkommer, alltså inte bara yttre skydd utan även arbetar- och patientskydd. Regeringen vill inledningsvis erinra om att 9 kap. MB innehåller särskilda regler om miljöfarlig verksamhet. Med sådan 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. I förhållande till vad som hittills har gällt enligt 1 § miljöskyddslagen (1969:387) har innebörden av miljöfarlig verksamhet i miljöbalken utvidgats på ett sätt som är av intresse för strålskyddet. Enligt 9 kap. 1 § MB avses med miljöfarlig verksamhet bl.a. 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. Till skillnad mot miljöskyddslagen innehåller miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet således inget undantag för joniserande strålning. Det betyder att en verksamhet som medför risk för utsläpp av radioaktiva ämnen kan underkastas tillståndsprövning enligt miljöbalken. I författningskommentaren till 9 kap. 1 § MB anges att begreppet omgivningen skall tolkas så att detta inte omfattar den störande anläggningen. Vidare påpekas att personer som är verksamma inom själva störningskällan skyddas framför allt genom arbetsmiljölagen och strålskyddslagen. Med anledning av vad som sålunda har uttalats i motiven och med hänsyn till vad som tidigare har sagts om allmänna rättsgrundsatser för lösning av lagkonflikter kan det knappast råda någon tvekan om att bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i miljöbalken inte är tillämpliga på arbetar- och patientskydd.

Regeringen erinrar här om att det enligt strålskyddslagen krävs tillstånd för olika former av befattning med radioaktivt ämne och teknisk anordning som kan eller är avsedd att sända ut joniserande strålning. Tillståndsplikten omfattar enligt 20 § strålskyddslagen även att från landet utföra radioaktivt avfall. Frågor om strålskyddstillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Som nyss nämnts har regeringen i strålskyddsförordningen bemyndigat SSI att pröva tillståndsfrågor.

I 23 § strålskyddslagen anges att tillstånd inte behövs enligt den lagen för verksamhet som tillståndsprövas enligt kärntekniklagen. Såsom har anförts i föregående avsnitt har strålskyddslagen med tillhörande förordning och myndighetsföreskrifter ett nära samband med den reglering som gäller kärnteknisk verksamhet. Strålskyddslagen tillämpas parallellt med kärntekniklagen och i ärenden enligt den sistnämnda lagen sätts strålskyddsvillkor med stöd av strålskyddslagen. Strålskyddslagen bygger på att lagens bestämmelser fylls ut med myndighetsföreskrifter. SSI har meddelat sådana föreskrifter om bl.a. hantering av radioaktivt avfall från kärntekniska anläggningar. Det finns anledning att återkomma till prövningen av ärenden enligt kärntekniklagen i nästa avsnitt eftersom frågor om strålskydd och miljöbalkens betydelse med avseende på kärnteknisk verksamhet tilldrar sig ett särskilt intresse.

Av nästa avsnitt framgår vidare att ett antal bestämmelser i miljöbalken Prop. 1997/98:90 skall tillämpas vid tillståndsprövning.

## 20.2 Strålskyddslagens anpassningen till miljöbalken.

**Regeringens förslag:** Vid prövning av ärende enligt strålskyddslagen eller vid meddelande av villkor med stöd av 27 § samma lag skall miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer tillämpas.

Regler om miljökonsekvensbeskrivningar skall införas. Dessa regler skall ansluta till de bestämmelser som gäller enligt miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Generalläkaren vid Försvarsmakten* föreslår att SSI skall kunna överlåta viss tillsyn till generalläkaren i likhet med den överlåtelse av tillsyn som SSI för närvarande kan meddela kommunerna. Försvarsmakten biträder generalläkarens förslag.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Miljöbalkens tillämpning vid prövning av ärenden enligt strålskyddslagen*

Enligt vad som har anförts i föregående avsnitt gäller miljöbalken vid sidan om strålskyddslagen. Det innebär i princip att den som bedriver verksamhet med strålning skall iaktta bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

Miljöbalken innehåller i 5 kap. bestämmelser om miljökvalitetsnormer. Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet i fråga om mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna anger de förorenings- och störningsnivåer som inte får överskridas eller underskridas efter en viss tidpunkt. Enligt 5 kap. 2 § MB kan en norm exempelvis ange högsta nivå för buller, skakningar, ljus, strålning eller annan sådan störning. Miljöbalken innehåller vidare i 5 kap. 3 § en bestämmelse om att myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljökvalitetsnormer som har meddelats uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, utövar tillsyn och meddelar föreskrifter. I samma paragraf anges dessutom att kommuner och myndigheter skall iaktta miljökvalitetsnormer vid planering och planläggning.

För att miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken skall bli ett effektivt instrument måste hänsyn till dem också tas vid tillämpningen av strålskyddslagen. Dessutom bör bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB, som innebär att tillstånd inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds, iakttas vid tillämpningen av strålskyddslagen. I detta avseende fordras det att strålskyddslagen kompletteras med en regel som innebär att det vid tillämpningen av lagen skall tas hänsyn till miljökvalitetsnormer enligt vad som föreskrivs i 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § MB.

Enligt 22 a § strålskyddslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt den lagen skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön och hälsan. I likhet med Miljöbalksutredningen ser regeringen inte behov av några ändringar i nuvarande ordning. Skälen för detta är att en miljökonsekvensbeskrivning inte alltid behövs, eftersom den absoluta merparten av all tillståndsprövning enligt strålskyddslagen avser verksamheter som inte påverkar den yttre miljön, som t.ex. röntgen-diagnostik av olika slag, analysröntgen av svetsskarvar, användning av sollampor, rökdetektorer etc. Frågan blir i stället hur formaliserad och omfattande miljökonsekvensbeskrivningen bör vara, när regeringen eller annan myndighet föreskrivit att en miljökonsekvensbeskrivning skall finnas i tillståndsärendet. Vidare uppkommer frågan hur förfarandet i samband med upprättandet bör vara utformat.

Vad först gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning görs i 6 kap. 7 § MB skillnad på om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan eller inte. Det saknas enligt regeringens mening skäl att ha andra regler på strålskyddslagens område än som gäller enligt miljöbalken. Den nyssnämnda bestämmelsen i miljöbalken skall därför tillämpas även på miljökonsekvensbeskrivning enligt strålskyddslagen.

Vad avser förfarandet finns regler i miljöbalken om tidigt samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, utökat samråd med miljökonsekvensbedömning, kungörande, allmänhetens tillfälle att yttra sig, godkännande, beaktande av miljökonsekvensbeskrivning vid prövning och kostnader. Regeringen finner inte heller beträffande förfarandet anledning att ha andra regler vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivning enligt strålskyddslagen än som följer av miljöbalkens bestämmelser. Som en följd av de föreslagna reglerna rörande miljökonsekvensbeskrivning kommer allmänheten att beredas större insyn i beslutsprocessen och få möjlighet att framföra sina synpunkter i ökad utsträckning.

### *Övriga frågor*

I föregående avsnitt berördes 9 kap. MB som innehåller regler om miljöfarlig verksamhet. Till skillnad mot miljöskyddslagen innehåller miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet således inget undantag för joniserande strålning. Här skall endast påpekas att enligt 32 kap. 2 § MB gäller alltså att regler om skadestånd för vissa miljöskador inte skall vara tillämpliga i fråga om joniserande strålning.

I anslutning till detta behandlar regeringen också *Försvarsmaktens* och *generalläkarens* förslag om att SSI skall kunna överlåta viss tillsyn till generalläkaren i likhet med den överlåtelse av tillsyn som SSI för närvarande kan meddela för kommuner. Som bakgrund till förslaget erinras om 16 § strålskyddsförordningen. Enligt denna författningsbestämmelse kan SSI efter åtagande av en kommun överlåta åt den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att i ett visst avseende utöva tillsynen över efterlevnaden av strålskyddslagen.

Såsom remissinstanserna har framhållit innebär miljöbalken att generalläkaren får ett utökat tillsynsansvar. Generalläkaren avses enligt miljöbalken bl. a. utöva tillsyn över miljöfarlig verksamhet (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 503f). Eftersom miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken skall innefatta bl.a. generering av joniserande och icke-joniserande strålning och då det på så sätt kommer att råda ett närmare samband mellan miljöbalken och strålskyddslagen såvitt gäller tillsynsutövning finns det enligt regeringens mening fog för remissinstansernas förslag. Generalläkaren har tillgång till personal med kompetens motsvarande den som finns vid kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar. SSI skall alltså kunna medges att till generalläkaren överlåta tillsyn i ett visst avseende vid verksamhet som utövas av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt. Såsom remissinstanserna funnit fordras för ett sådant bemyndigande ett tillägg och viss redaktionell omarbetning av 30 § strålskyddslagen. I linje med vad som avses gälla på miljöbalkens område bör generalläkarens tillsynsbeslut enligt strålskyddslagen överklagas hos regeringen, jfr 18 kap. 1 § MB.

För kärntekniska anläggningar krävs idag tillstånd enligt miljöskyddslagen. Sådana anläggningar är upptagna på miljöskyddsförordningens A-lista och prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd. Eftersom miljöskyddslagen innehåller ett undantag för joniserande strålning omfattar nämndens prövning inte utsläppet av radioaktiva ämnen och joniserande strålning utan endast övriga utsläpp och störningar, såsom kylvattenutsläpp och buller. Villkor för den joniserande strålningen fastställs i tillståndet enligt kärntekniklagen med stöd av strålskyddslagen. Med den utformning som miljöbalken fått skall alltså i fortsättningen alla utsläpp och störningar från kärntekniska anläggningar prövas av den regionala miljödomstolen, dvs. även utsläppet av radioaktiva ämnen och frågor om joniserande strålning. Med hänsyn till vad som tidigare har anförts om förhållandet mellan miljöbalken och strålskyddslagen kvarstår dock tillsynsuppgiften såvitt gäller iakttagandet av strålskyddsvillkoren på SSI. Den utvidgade definitionen av miljöfarlig verksamhet behöver därför enligt regeringens förmenande inte leda till några samordningsproblem av det slag som SSI har pekat på. Tvärtom anser regeringen att den samlade prövningen av störningskällor ger en bättre helhetsbild av riskerna för miljön och skapar samtidigt betydande fördelar när det gäller strålskyddskontrollen.

I avsnitt 19.2, som gäller kärntekniklagens anpassning till miljöbalken, redogörs närmare för hur prövningsförfarandet för kärntekniska anläggningar kommer att vara utformat sedan miljöbalken har trätt i kraft.

Enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken skall ärenden som inlett före miljöbalkens ikraftträdande handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, med undantag för reglerna om miljö kvalitetsnormer som skall tillämpas omedelbart. Regeringen finner att denna ordning också bör gälla för ärenden enligt strålskyddslagen. Det avgörande blir alltså om ansökan har gjorts den dag ändringarna träder i kraft. En sådan bestämmelse får betydelse särskilt med avseende på miljökonsekvensbeskrivningar. Regeringen anser i likhet med Miljöbalksutredningen att den som avser att ge in en ansökan under tiden närmast efter balkens ikraftträdande

bör ha en sådan framförhållning att balkens krav kan anses uppfyllda när ansökan görs. Prop. 1997/98:90

## 21 Fiskelagen (1993:787)

### 21.1 Fiskelagens anpassning till miljöbalken

**Regeringens förslag:** Begreppet miljökonsekvensbeskrivning i fiskelagen ersätts med begreppet analys av inverkan på miljön.

Fiskelagens bestämmelsen om straff för brott mot fiskeförbud i anledning av vattenföretag upphävs.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Kustbevakningen* tillstyrker förslagen. *Fiskeriverket* och *Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR)* har inget att erinra mot att begreppet miljökonsekvensbeskrivning ersätts av begreppet analys. Det viktiga är enligt SFR att det är Fiskeriverket som är den beslutande myndigheten. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* tillstyrker förslaget att ersätta begreppet miljökonsekvensbeskrivning med analys. Länsstyrelsen föreslår att Fiskeriverket ges i uppdrag att definiera begreppet analys och utarbeta tillämpningsföreskrifter. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser däremot att miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i största möjliga utsträckning bör tillämpas även vid sådana beskrivningar enligt fiskelagen. Begreppet miljökonsekvensbeskrivning bör enligt länsstyrelsen behållas. – *Fiskeriverket* har inget att erinra mot upphävandet av straffbestämmelsen. – Fiskeriverket föreslår att hänvisningen till miljöbalken i 3 § fiskelagen stryks. – Enligt *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* har fiskelagen inte tillräckligt tydliga bestämmelser i verkställighetsdelen.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt nuvarande lydelse av 3 § fiskelagen (1993:787) skall lagen inte tillämpas i den mån den strider mot bl.a. föreskrifter som har meddelats med stöd av naturvårdslagen (1964:822). Utredningen föreslog att hänvisningen till naturvårdslagen skulle ändras till miljöbalken. *Fiskeriverket* har ifrågasatt om hänvisningen till miljöbalken är nödvändig, eftersom bestämmelserna i miljöbalken i övrigt gäller utan att hänvisning görs i enskilda lagar. Enligt regeringens mening är dock hänvisningen nödvändig, eftersom den inte avser bestämmelser som är intagna i miljöbalken utan bestämmelser som har meddelats med stöd av bemyndiganden i balken, exempelvis föreskrifter för naturreservat. Utan ett uttryckligt stadgande är det inte självklart att sådana lägre föreskrifter går före fiskelagens bestämmelser.

Regeringen finner dock att utredningens förslag i denna del innebär en ökning av antalet fall där fiskelagen får vika för författningar under miljöbalken. Följderna av denna ökning är svåra att bedöma. För att uppnå överensstämmelse med gällande rätt bör utredningens förslag begränsas till föreskrifter meddelade med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.

I enlighet med vad *Lagrådet* förordar skall en övergångsbestämmelse införas om att föreskrifter som har meddelats med stöd av naturvårdslagen skall anses som föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken.

I dag finns i 8 kap. 4 § vattenlagen (1983:291) en regel om att 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. Bestämmelsen är inte straffsanktionerad i vattenlagen (jfr 21 kap. 1 § fjärde stycket vattenlagen). I stället följer av 37 § fiskelagen att den som bryter mot ett sådant fiskeförbud eller förbud som har meddelats enligt äldre lag, kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Regeln i 8 kap. 4 § vattenlagen har överförs till 28 kap. 13 § miljöbalken. I miljöbalken har dessutom införts en anslutande straffbestämmelse i 29 kap. 9 § 10. I anledning av detta kan regeln i 37 § fiskelagen upphävas. En följd blir att 45 och 47 §§ fiskelagen, som behandlar förverkande och beslag, inte längre blir tillämpliga vid förevarande brottslighet. I stället skall miljöbalkens bestämmelse om förverkande i 29 kap. 12 § användas.

I 20 § andra stycket fiskelagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att det i ärenden enligt fiskelagen skall finnas miljökonsekvensbeskrivningar som gör det möjligt att bedöma vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan beskrivning skall upprättas av den som avser att använda metoder eller sätta ut fiskarter.

Miljöbalken innehåller i 6 kap. bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Sådana skall enligt huvudregeln ingå i ansökningar om tillstånd enligt balken. Regeringen får föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar skall finnas i även andra fall, t.ex. i anmälningsärenden.

Förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar finns utförligt reglerat i balken. Beskrivningen skall föregås av ett tidigt samråd med länsstyrelsen och särskilt berörda enskilda. Länsstyrelsen skall efter samrådet besluta om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan. Om så anses vara fallet skall ett förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid ett sådant förfarande sker utökat samråd. Därefter upprättas miljökonsekvensbeskrivningen. Innehållet i denna är särskilt reglerat. Kungörelse skall ske av att miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats. Den myndighet som skall pröva en ansökan skall slutligen godkänna beskrivningen och beakta innehållet vid prövningen.

Fiskelagen ställer inte samma krav på miljökonsekvensbeskrivningar, vare sig beträffande antalet fall där en sådan skall upprättas, förfarandet vid upprättandet eller beskrivningens innehåll. Enligt 20 § fiskelagen kan krav på miljökonsekvensbeskrivning ställas enbart när det gäller att bedöma vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Någon möjlighet att ställa krav på miljökonsekvensbeskrivning i andra situationer finns inte.

Det saknas enligt regeringens mening skäl att tillämpa bestämmelserna i 6 kap. MB på miljökonsekvensbeskrivningar enligt fiskelagen. Det finns inte heller skäl att utöka kravet på upprättande till andra fall. Enligt regeringens uppfattning skall termen miljökonsekvensbeskrivning om möjligt



användas endast när beskrivningen upprättas enligt miljöbalkens regler. Det uttryck som i stället bör användas i fiskelagen är analys av inverkan på miljön.

Prop. 1997/98:90

## 22 Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering

**Regeringens förslag:** Begreppet miljökonsekvensbeskrivning i lagen om kommunal energiplanering ersätts med begreppet analys av inverkan på hälsan och miljön och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* tillstyrker förslaget. *Naturvårdsverket* anser inte att begreppet analys skall användas. Verket förordar i stället begreppet miljöbedömning eller strategisk miljöbedömning. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i största möjliga utsträckning bör tillämpas även vid sådana beskrivningar enligt lagen om kommunal energiplanering. Begreppet miljökonsekvensbeskrivning bör enligt länsstyrelsen behållas. Samma åsikt har *Västerås kommun*.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 3 § lagen om kommunal energiplanering skall varje kommun ha en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. Till planen skall höra en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av den inverkan den i planen upptagna verksamheten har på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser.

Miljöbalken innehåller i 6 kap. bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Sådana skall enligt huvudregeln ingå i ansökningar om tillstånd enligt balken. Regeringen får föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar skall finnas i även andra fall, t.ex. i anmälningsärenden.

Förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar finns utförligt reglerat i balken. Beskrivningen skall föregås av ett tidigt samråd med länsstyrelsen och särskilt berörda enskilda. Länsstyrelsen skall efter samrådet besluta om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan. Om så anses vara fallet skall ett förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid ett sådant förfarande sker utökat samråd. Därefter upprättas miljökonsekvensbeskrivningen. Innehållet i denna är särskilt reglerat. Kungörelse skall ske av att beskrivningen har upprättats. Den myndighet som skall pröva en ansökan skall slutligen godkänna miljökonsekvensbeskrivningen och beakta innehållet vid prövningen.

Lagen om kommunal energiplanering ställer inte samma krav på miljökonsekvensbeskrivning, vare sig beträffande antalet fall där en sådan skall upprättas, förfarandet vid upprättandet eller beskrivningens innehåll.

Det saknas enligt regeringens mening skäl att tillämpa bestämmelserna i 6 kap. MB på miljökonsekvensbeskrivningar enligt lagen om kommunal

energiplanering. För att begreppsförvirring inte skall uppstå skall uttrycket miljökonsekvensbeskrivning om möjligt användas endast när beskrivningen upprättas enligt miljöbalkens regler. Det uttryck som i stället skall användas i lagen om kommunal energiplanering är analys av vilken inverkan verksamheten har på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

*Naturvårdsverket* påpekar att många kommuner under de senaste åren har utarbetat mycket bra energiplaner i vilka instrumentet miljökonsekvensbeskrivning har varit en viktig faktor t.ex. när det gäller att välja alternativ. Det finns enligt verket en risk att de som arbetar med dessa frågor ser mindre allvarligt på begreppet analys än på begreppet miljökonsekvensbeskrivning. Det bör enligt verket markeras att analysen skall göras i samma anda som när man gör en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken. Regeringen delar inte dessa farhågor. Av lagtexten framgår tydligt att det är en analys av vilken inverkan den i planen upptagna verksamheten har på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser som skall göras. För säkerhets skull vill dock regeringen påpeka att ändringen av begrepp inte skall medföra sänkta krav.

## 23 Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor

**Regeringens förslag:** Lagens syfte utvidgas till att omfatta även förebyggande och begränsande av skador på miljön.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Kustbevakningen* tillstyrker ändringarna. *Sprängämnesinspektionen* avstyrker förslaget och anför att frågan om miljöskador till följd av brand och explosion i stället bör behandlas i miljöbalken. *Lunds universitet* föreslår att hänsynsreglerna i miljöbalken skall beaktas vid tillämpningen av lagen. Enligt *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* har lagen inte tillräckligt tydliga bestämmelser i verkställighetsdelen.

**Skälen för regeringens förslag:** Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor innehåller bestämmelser om hantering och import av sådana varor. Syftet med lagen är enligt 1 § att hindra att varorna orsakar brand eller explosion samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av varorna. Förebyggande och begränsande av skador på miljön räknas däremot inte upp bland lagens syften. Visserligen räknas skador på egendom upp men detta är inte alltid liktydigt med skador på miljön.

I 14 kap. miljöbalken (MB) finns särskilda bestämmelser om kemiska produkter. Bestämmelserna har sin förebild i lagen (1985:426) om kemiska produkter. I den utsträckning kemiska produkter är brandfarliga eller explosiva kan de omfattas också av lagen om brandfarliga och explosiva varor.

I dag sägs uttryckligen i 3 kap. 3 § andra stycket lagen om kemiska produkter att den lagen inte är tillämplig för att förebygga miljöskador på grund av brand eller explosion i fråga om kemiska produkter som omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor. Vidare erinras i 4 § andra stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor om att i lagen om kemiska produkter finns bestämmelser som är avsedda att förebygga andra skador än sådana som kan uppkomma genom brand eller explosion vid hantering av brandfarliga eller explosiva varor. Inte heller miljöbalken bör enligt regeringens uppfattning vara tillämplig för att förebygga miljöskador på grund av brand eller explosion i fråga om kemiska produkter som omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Med hänsyn till hur syftet beskrivs för lagen om brandfarliga och explosiva varor kan det, trots att miljöbalken inte är tillämplig på de nu diskuterade fallen, råda tvekan om lagen om brandfarliga och explosiva varor skall tillämpas. Enligt regeringens uppfattning bör den oklarhet som finns i uppdelningen mellan lagarna undanröjas. Den bästa lösningen är enligt regeringen att syftet med lagen om brandfarliga och explosiva varor ändras till att också uttryckligen omfatta förebyggande och begränsande av skador på miljön.

Det är bara miljöskador genom brand eller explosion som kommer att omfattas av lagen. I sådana fall skall ytterligare krav inte kunna ställas med stöd av miljöbalken. Miljöbalken är däremot tillämplig när det gäller att undvika t.ex. skador på vattentäkter till följd av utflöde av brandfarliga vätskor.

Enligt 7 § lagen om brandfarliga och explosiva varor skall den som hanterar sådana varor vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att bl.a. förebygga och begränsa skador på liv, hälsa eller egendom genom brand eller explosion. I enlighet med det sagda bör regeln utvidgas till att även omfatta skador på miljön.

Genom tillägget i lagen kommer bl.a. kraven på kompetens och utredning av risker att omfatta även varornas miljöfarlighet utifrån de aspekter som lagens syfte pekar ut. Andra konsekvenser blir att tillståndsmyndigheternas prövning kommer att omfatta även miljöriskerna i denna del och att tillsynsmyndigheterna skall bevaka miljöaspekter utifrån samma utgångspunkter.

I övrigt måste en hänvisning till lagen om kemiska produkter ändras, till följd av att den lagen har arbetats in i miljöbalken.

## 24 Lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus

**Regeringens förslag:** Husbehovstäcker skall inte heller i fortsättningen omfattas av skatteplikt enligt lagen om skatt på naturgrus.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Riksskatteverket* tillstyrker förslaget. Verket har dock anfört att det direkt av lagtexten bör framgå enligt vilka äldre be-

stämmelser tillstånd skall ha lämnats för att skatteplikt skall föreligga. Även *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* och *Skogsindustrierna* tillstyrker förslaget. LRF tillägger att en lagregel om beskattningsrätt grundad på en tillståndsplikt, vilket länsstyrelsen efter ganska fritt skön har att bestämma omfattningen av, torde få anses vara så oprecis att den inte skulle uppfylla grundlagskravet på klar skattelagstiftning.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt lagen om skatt på naturgrus skall naturgrusskatt betalas till staten för brutet naturgrus bl.a. om utvinningen kräver tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen (1964:822). Tillstånd krävs enligt naturvårdslagen endast för täkt för annat ändamål än markinnehavarens husbehov.

I prop. 1995/96:87 s. 29 f gjordes den bedömningen att husbehovstäcker för närvarande inte skulle omfattas av naturgrusskatten. De skäl som anfördes var främst att flertalet husbehovstäcker är av så ringa omfattning att en generell beskattning inte ansågs motiverad och att beskattningsmyndighetens hantering av husbehovstäcker skulle bli mycket kostsam i förhållande till skatteintäkterna. I propositionen uttalade dock regeringen att den ville avvakta vad arbetet med en miljöbalk kan leda fram till beträffande tillståndsplikt för husbehovstäcker innan slutlig ställning tas till beskattning av sådana täcker.

Naturvårdslagen har ersatts av miljöbalken. Inte heller i balken finns någon generell tillståndsplikt för husbehovstäcker. I 12 kap. 1 § andra stycket MB föreskrivs dock att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva tillståndsplikt för husbehovstäcker om åtgärderna kan antas motverka hushållningen av de aktuella naturresurserna eller medföra en icke obetydlig skada på miljön.

Enligt regeringens bedömning kvarstår de skäl mot att införa skatteplikt som finns redovisade i prop. 1995/96:87. Några vägande skäl för att införa skatteplikt har inte tillkommit. Tillräckliga skäl saknas därför att föreslå skatteplikt för husbehovstäcker.

## 25 Kommunalskattelagen (1928:370)

**Regeringens förslag:** Vid beräkning av inkomst skall avdrag inte få göras för miljöskattavgift.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Riksskatteverket* och *Landsorganisationen i Sverige* har tillstyrkt förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** I 20 § kommunalskattelagen (1928:370) finns bestämmelser om avdrag för omkostnader för intäkternas förvärvande och bibehållande. I paragrafen räknas upp kostnader för vilka avdrag inte får göras, såsom vissa sanktionsavgifter.

Miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387) räknas inte upp bland de kostnader för vilka avdrag inte får göras. Miljöskyddsavgiftens främsta syfte är att eliminera uppkommen ekonomisk fördel av överträ-

delse av vissa miljöregler. För påförande av miljöstraffavgift enligt miljöbalken krävs däremot inte att överträdelsen har lett till ekonomisk fördel. Syftet med avgiften är i stället att öka den allmänna noggrannheten vid bedrivande av näringsverksamhet.

Med den konstruktion som miljöstraffavgiften har framstår denna som ett komplement till straff. I konsekvens med detta och i överensstämmelse med vad som gäller om andra straffavgifter bör kostnaderna för miljöstraffavgift inte få dras av vid taxeringen. Detta kräver en uttrycklig bestämmelse i 20 § kommunalskattelagen.

Avdrag får inte heller göras för vattenföroreningsavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Även denna punkt måste ändras, eftersom ordet "vattenförorening" i lagens rubrik har ersatts med "förorening".

## 26 Lagen (1980:307) om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader

**Regeringens förslag:** Utländska käreande skall ställa säkerhet för rättegångskostnader i miljöskademål.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog att utländska käreande inte skall behöva ställa säkerhet för rättegångskostnader i miljöskademål.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans yttrar sig om förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Om en utländsk medborgare som inte har hemvist i Sverige eller en utländsk juridisk person vill väcka talan vid svensk domstol mot en svensk medborgare, mot någon som har hemvist i Sverige eller mot en svensk juridisk person, skall på svarandens yrkande käreanden ställa säkerhet för de rättegångskostnader som han kan bli skyldig att betala. Bestämmelser om detta finns i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader. Den som är medborgare eller har hemvist i ett land inom EU eller i ett annat land inom EES och juridiska personer bildade enligt ett sådant lands lagstiftning skall vid tillämpningen av lagen likställas med svenska medborgare och svenska juridiska personer.

Säkerhet behöver enligt 2 § första stycket 2 inte ställas i mål vid fastighetsdomstol som inte avser arrendetvister. Av detta följer att säkerhet i dag inte behöver ställas i sådana mål enligt miljöskadelagen (1986:225) som handläggs vid fastighetsdomstol, dvs. främst talan om ersättning för skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på annans mark (se 12 § miljöskadelagen). För sådana miljöskademål som handläggs vid tingsrätt görs däremot inte något undantag från kravet på säkerhet.

Enligt 20 kap. 2 § första stycket 6 miljöbalken skall samtliga miljöskademål handläggas vid miljödomstol. Det saknas enligt regeringens uppfattning anledning att i frågan om säkerhet skall ställas göra skillnad

mellan de mål som tidigare handlades vid fastighetsdomstol och de som handlades vid tingsrätt.

Genom 1980 års lag har lagstiftaren intagit ställningen att det finns skäl att som huvudregel ha bestämmelser om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader. I prop. 1996/97:159 om ändring i 1980 års lag uttalas att det kan sättas i fråga att helt upphäva lagen, men att underlag saknas för ett sådant beslut. De undantag som finns i 2 § har sin grund i att det finns särskilda regler om kostnaderna (prop. 1979/80:78 s. 12) eller andra speciella skäl. För miljöskademålens del har dock inte redovisats några skäl som motiverar undantag från huvudregeln i 1980 års lag. Regeringen kan inte heller nu finna några sådana skäl och föreslår därför att något undantag från skyldigheten att ställa säkerhet inte skall göras för miljöskademål.

Enligt lagen om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader behöver säkerhet inte heller ställas i ansökningsmål enligt 13 kap. 13 § vattenlagen (1983:291). Hänvisningen till vattenlagen måste ändras till följd av att lagen arbetas in i miljöbalken. I enlighet med vad *Lagrådet* anför skall en övergångsbestämmelse knytas till ändringen.

## 27 Lagen (1976:997) om vattenförbund

**Regeringens förslag:** Vattenlagens bestämmelser om förrättning och förrättningsmål skall fortfarande tillämpas vid förrättning och talan mot beslut eller åtgärd vid förrättning enligt lagen om vattenförbund.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt* ifrågasätter det lämpliga i att bestämmelserna i 12 kap. vattenlagen fortfarande skall tillämpas. Hovrätten pekar på att problem ofta uppkommer när vissa bestämmelser i en i stort sett inaktuell författning skall tillämpas inom ramen för ett nytt regelsystem. Även *Sjöfartsverket* och *Grossistförbundet Svensk Handel* ifrågasätter det lämpliga i denna lagstiftningsteknik.

**Regeringens förslag:** Enligt lagen (1976:997) om vattenförbund kan bildas en sammanslutning (vattenförbund) med uppgift att genom rensning, reglering eller andra vattenvårdande åtgärder främja ett från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenligt utnyttjande av vattnet i ett vattendrag, en sjö eller något annat vattenområde. Frågor om bildande av vattenförbund prövas vid förrättning (1 §). Förrättningsman förordnas av länsstyrelsen (11 §).

I fråga om förrättning skall bestämmelserna i 12 kap. vattenlagen (1983:291) tillämpas, om inte annat följer av lagen om vattenförbund (12 §). I fråga om talan mot beslut eller åtgärd vid förrättning gäller bestämmelserna i 13 kap. vattenlagen om förrättningsmål (25 §).

Vattenlagen har arbetats in i miljöbalken. Vattenlagens bestämmelser om förrättning och förrättningsmål har inte någon motsvarighet i de nya reglerna, utan har i stället ersatts av en möjlighet för miljödomstolen att utse en markavvattningsakkunnig (prop. 1997/98:45, del 1, s. 475 ff).

Införandet av miljöbalken föranleder inte någon ändring av systemet med förrättning enligt lagen om vattenförbund. Ett lagtekniskt problem är dock att lagen hänvisar till vattenlagens bestämmelser om förrättning och förrättningsmål. Dessa hänvisningar måste antingen ersättas av ett stort antal nya bestämmelser i lagen om vattenförbund eller stå kvar trots att vattenlagen upphävs. Den senare lösningen är enligt regeringens mening att föredra.

## 28 Lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled

**Regeringens förslag:** Vissa bestämmelser i vattenlagen skall fortfarande tillämpas vid talan mot flottningsförening och ersättning för flottningsskada enligt lagen om flottning i allmän flottled.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har haft några synpunkter på de föreslagna ändringarna.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt lagen om flottning i allmän flottled skall i två fall bestämmelser i vattenlagen (1983:291) tillämpas. Om någon som har utfört eller avser att utföra ett vattenföretag där det finns en allmän flottled menar att särskilda anläggningar eller åtgärder till skydd mot skada eller intrång till följd av flottningen bör bekostas av de flottande, får han enligt 7 § andra stycket väcka talan mot flottningsföreningen hos vattendomstolen. I fråga om en sådan talan gäller enligt nämnda paragraf bestämmelserna i vattenlagen om stämningsmål. Bestämmelserna om betalning av ersättning och länsstyrelsens befattning med nedsatta ersättningsmedel i 16 kap. vattenlagen skall enligt 13 § andra stycket tillämpas också i fråga om ersättning för flottningsskada som på förhand har bestämts att utgå på en gång.

Det förekommer i Sverige inte längre någon flottning av betydelse. I miljöbalken har därför inte införts några särskilda bestämmelser som gäller flottning. Enligt 16 § lagen om införande av miljöbalken skall i stället tidigare bestämmelser om flottning i vattenlagen fortfarande tillämpas.

Samma bedömning bör enligt regeringen göras i fråga om de bestämmelser i lagen om flottning i allmän flottled som hänvisar till vattenlagen. Vattenlagens bestämmelser bör alltså fortfarande tillämpas.

## 29 Miljöbalken

**Regeringens förslag:** I miljöbalken skall erinras om bestämmelser i andra lagar som innebär att ytterligare krav inte får ställas enligt miljöbalken.

**Utredningens förslag:** Utredningen hade inget förslag om ändringar i miljöbalken. Utredningen gjorde däremot i motivtexten uttalanden om bestämmelser som den ansåg utgöra undantag från bestämmelser i miljöbalken.

**Remissinstanserna:** Ett stort antal remissinstanser anser att förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar är oklart när undantag från miljöbalken inte anges uttryckligen i lagtext.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen gör på några ställen i föreliggande lagrådsremiss bedömningen att möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken (MB) skall begränsas i frågor som är särskilt reglerade i lagar utanför miljöbalken. Motiveringen är att tillräckliga miljökrav ställs i respektive lagstiftning. I avsnitt 7.1 finner regeringen således att ytterligare krav inte skall få ställas med stöd av miljöbalken i fråga om renhållning av vägområden. Krav skall enligt avsnitt 9.1 inte heller få ställas med stöd av miljöbalken i fråga om luftfartygs miljövårdighet eller framförande av luftfartyg i överljudsfart. Vidare gäller enligt avsnitt 12.1 att framdragande eller begagnande av rörledningar som regeringen har tillåtit enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar inte skall kunna förbjudas med stöd av miljöbalken.

I nämnda fall föreslår regeringen bestämmelser som begränsar möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken. Sådana bestämmelser föreslås alltså i väglagen (1971:948), luftfartslagen (1957:297) och lagen (1978:160) om vissa rörledningar. För att underlätta tillämpningen bör en erinran om dessa bestämmelser införas i miljöbalken. Erinran införas lämpligen i 1 kap. MB, där balkens tillämpningsområde behandlas.



## 30 Övriga lagar

**Regeringens förslag:** Mindre ändringar görs i

- lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929,
- lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt,
- lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.,
- lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,
- fastighetsbildningslagen (1970:988),
- lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland,
- ledningsrättslagen (1973:1144),
- anläggningslagen (1973:1149),
- lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter,
- lagen (1973:1151) om införande av anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter,
- lagen (1976:839) om Statens va-nämnd,
- fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
- lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
- lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem,
- lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar,
- lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
- räddningstjänstlagen (1986:1102),
- jaktlagen (1987:259),
- lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
- prisregleringslagen (1989:978),
- lagen (1990:663) om ersättningsfonder,
- kyrkolagen (1992:300),
- lagen (1994:1776) om skatt på energi,
- lagen (1998:9) om ändring i årsredovisningslagen (1995:1554),
- vapenlagen (1996:67),
- elberedskapslagen (1997:288), och
- lagen (1994:1596) om frivillig miljöstyrning och miljörevision.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Statens jordbruksverk*, *Lunds universitet* och *Riksskatteverket* anför att hänvisningar i lagförslagen till ”motsvarande äldre bestämmelser” måste preciseras. – *Jordbruksverket* anser vidare att termen företag i lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929 skall ersättas av termen verksamhet. – *Lunds universitet* påpekar att utredningens förslag till bestämmelse om gemensamma arbeten i fastighetsbildningslagen (1970:988) är felaktigt utformad. – *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker att reglerna i miljöbalken och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. knyts till varandra. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser dock att frågan om kopplingen mellan kulturminneslagen och hushåll-

ningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken bör utredas närmare. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* har liknande synpunkter. – *Riksantikvarieämbetet* föreslår en ändring i kyrkolagen (1992:300) som innebär att egendomsnämnden skall företräda församlingskyrkas fastigheter i ärenden som rör kulturresevat.

### 30.1 Lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929

Utöver bestämmelserna i miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet gäller särskilda bestämmelser för prövning av vattenverksamhet som har verkningar i Norge. Dessa bestämmelser finns i lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929.

I lagen måste ett stort antal ändringar göras till följd av att vattenlagen (1983:291) har arbetats in i miljöbalken. Bland annat finns bestämmelser om förfarandet i vattendomstol, som måste ändras till att avse miljödomstol eller, vid vissa markavvattningar, länsstyrelse. Av 7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet framgår när en markavvattning skall prövas av miljödomstolen respektive länsstyrelsen.

Enligt *Lagrådets* mening bör det under det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om inte samtliga fall av markavvattning som aktualiserar en tillämpning av konventionen bör prövas av miljödomstol. Det förefaller enligt Lagrådet sannolikt att prövning av länsstyrelse av markavvattningsföretag i konventionsfall blir mycket sällsynt förekommande. Praktiska skäl talar därför enligt Lagrådet för att eventuellt förekommande markavvattningar alltid prövas av miljödomstol.

Regeringen delar Lagrådets uppfattning att prövning av länsstyrelse i konventionsfall sannolikt blir mycket sällsynt förekommande. Regeringen finner därför inte tillräckliga skäl föreligga för att nu föreslå de av Lagrådet förordade ändringarna, som i praktiken skulle bli tämligen omfattande. Om mot förmodan problem skulle uppkomma i framtiden till följd av att länsstyrelsen skall pröva viss vattenverksamhet som har verkningar i Norge, är dock regeringen beredd att återkomma i frågan.

Förfarandereglerna för förrättningsmän skall tas bort, eftersom dessa saknar motsvarighet i miljöbalken eller lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Vidare skall ändringar göras till följd av att begreppet vattenföretag ändras namn till vattenverksamhet.

### 30.2 Lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt

I 24–31 §§ lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt finns bestämmelser om beräkning av realisationsvinst. För avyttring av fastighet finns särskilda beräkningsregler i 25 §. Enligt 25 § 2 mom. andra stycket anses avyttring av fastighet föreligga när fastighetsägaren har fått engångsersättning på grund av allframtidssupplåtelse. Härmed avses enligt paragrafen bl.a.

ersättning på grund av en inskränkning i förfoganderätten till fastigheten som har skett enligt naturvårdslagen (1964:822). Så stor del av fastigheten skall anses avyttrad som ersättningsbeloppet utgör av fastighetens hela värde.

Naturvårdslagen har arbetats in i miljöbalken. Hänvisningen till naturvårdslagen måste därför ändras. En övergångsbestämmelse skall samtidigt införas i allt väsentligt enligt *Lagrådets* förslag.

### 30.3 Lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.

I lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m. finns särskilda regler om tillstånd till vattenföretag som skall tillämpas vid krig eller krigsfara. Ett stort antal ändringar måste göras i lagen till följd av att vattenlagen (1983:291) arbetas in i miljöbalken. Bland annat måste reglerna om vattendomstol ändras till att avse miljödomstol. Bestämmelsen i 12 § skall utformas i enlighet med *Lagrådets* förslag.

### 30.4 Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) har en sådan anläggning till ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp. Anläggningen drivs normalt av en kommun.

En allmän va-anläggning skall enligt 12 § utföras och drivas så att den uppfyller de krav som från miljö- och hälsoskyddssynpunkt skall tillgodoses. Utredningen ansåg denna bestämmelse vara så allmänt hållen att den inte kunde anses stå i strid med bestämmelserna i miljöbalken. Även regeringen är av denna uppfattning. Detsamma gäller stadgandet i 21 § att en allmän va-anläggning skall brukas så att det inte uppstår svårigheter för huvudmannen att uppfylla kraven från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Miljöbalken gäller alltså fullt ut vid anläggande och drift av en allmän va-anläggning.

När en allmän va-anläggning eller en utvidgning av en sådan planeras skall enligt 12 a §, om anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, huvudmannen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av den inverkan anläggningen har på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Utredningen föreslog att flertalet av miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas på sådana beskrivningar.

Plan- och byggutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1996:168) Översyn av PBL och va-lagen föreslagit att va-lagen skall ersättas av en lag om vattenförsörjning och avlopp. Förslaget behandlas nu i regeringskansliet. Frågan om miljökonsekvensbeskrivningar övervägs särskilt.

Regeringen lägger i detta lagstiftningsärende därför inte något förslag om ändringar i va-lagens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar.

Om en fastighetsägare försummar att exempelvis betala avgift enligt va-lagen får huvudmannen under vissa förutsättningar stänga av vattentillförseln till fastigheten. En av dessa förutsättningar är enligt lagens nuvarande lydelse att sanitär olägenhet inte uppkommer.

Begreppet sanitär olägenhet är hämtat från hälsoskyddslagen (1982:1080). I samband med att denna lag har arbetats in i miljöbalken har uttrycket ersatts av uttrycket olägenhet för människors hälsa. Härmed avses enligt 9 kap. 3 § miljöbalken störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Det är lämpligt att det nya uttrycket används även i va-lagen. Förarbetsuttalanden om detta uttryck blir vägledande (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 350 ff och del 2, s. 109).

### 30.5 Fastighetsbildningslagen (1970:988)

I 9 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) finns bestämmelser om gemensamma arbeten i samband med fastighetsreglering. Med stöd av 9 kap. 1 § kan anläggningsarbeten och liknande åtgärder verkställas under förrättningen som ett för sakägarna gemensamt arbete. Enligt paragrafens nuvarande lydelse gäller dock detta inte andra vattenföretag än sådana markavvattningar, för vilka tillståndsplikt föreligger enbart på grund av 4 kap. 2 § andra stycket vattenlagen (1983:291).

Enligt miljöbalken gäller delvis andra förutsättningar för att markavvattning skall kräva tillstånd än enligt vattenlagen. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § andra stycket vattenlagen saknar motsvarighet i miljöbalken. Regleringen av vilken vattenverksamhet som får utföras som ett gemensamt arbete måste därför ändras. Liksom i dag bör gälla att endast mindre markavvattningar bör kunna utföras som gemensamt arbete. Detta bör därför även i fortsättningen komma i fråga endast för markavvattningar där det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamhetens påverkan på vattenförhållandena. Precis som enligt gällande rätt bör dock beträffande s.k. detaljdränering genom täckdikning gemensamma arbeten kunna komma till stånd om det inte är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamheten. I övrigt skall enligt regeringens mening inga kvalifikationskrav ställas på markavvattningar för att de skall kunna ske som gemensamma arbeten.

En övergångsbestämmelse skall knytas till ändringen i 9 kap. 1 §, i enlighet med vad *Lagrådet* förordar.

I övrigt måste ett antal hänvisningar i fastighetsbildningslagen till vattenlagen och naturvårdslagen (1964:822) ändras till att avse miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Samtidigt måste ändringar ske till följd av att begreppet vattenföretag i miljöbalken ändras till vattenverksamhet. Bestämmelserna i 7 kap. 2 och 9 §§ samt 9 kap. 1 och 7 §§ skall härvid utformas enligt *Lagrådets* förslag.

### 30.6 Lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland

Gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland gäller bland annat miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som utförs i gränsälvarna med tillflöden. Enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland gäller överenskommelsen som svensk lag.

I överenskommelsens 8 kap. art. 15 stadgas att talan kan föras hos vattenöverdomstolen i vederbörande stat mot Gränsälvskommissionens beslut i vissa ersättningsfrågor. Eftersom Vattenöverdomstolen i miljöbalken ersätts av Miljööverdomstolen måste i den svenska lagen läggas in att vad som i överenskommelsen sägs om Vattenöverdomstolen skall avse Miljööverdomstolen.

### 30.7 Ledningsrättslagen (1973:1144)

Enligt ledningsrättslagen (1973:1144) kan den som vill utnyttja andras fastigheter för att dra fram vissa ledningar få ledningsrätt. Om naturvårdsföreskrifter gäller för marks bebyggande eller användning, skall enligt 8 § ledningsrätt upplåtas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Lantmäterimyndigheten får begära undantag från sådana bestämmelser. Frågor om undantag prövas av länsstyrelsen eller kommun. Lagen erinrar om att regeringens tillåtelse kan behövas enligt 19 c § naturvårdslagen (1964:822) när ett område har förklarats som särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde.

Bestämmelsen i 19 c § naturvårdslagen finns i något modifierad form intagen i 7 kap. 29 § miljöbalken. Hänvisningen i ledningsrättslagen skall därför ändras.

### 30.8 Anläggningslagen (1973:1149)

Enligt anläggningslagen (1973:1149) kan inrättas gemensamhetsanläggningar. Med detta avses anläggningar som är gemensamma för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem.

Om naturvårdsföreskrifter gäller för marks bebyggande eller användning, skall enligt 9 § anläggningen inrättas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Lantmäterimyndigheten får begära undantag från sådana bestämmelser. Frågor om undantag prövas av länsstyrelsen eller kommun. Lagen erinrar om att regeringens tillåtelse kan behövas enligt 19 c § naturvårdslagen (1964:822) när ett område har förklarats som särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde.

Bestämmelsen i 19 c § naturvårdslagen finns i något modifierad form intagen i 7 kap. 29 § miljöbalken. Hänvisningen i anläggningslagen skall därför ändras.

Lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter är enligt 1 § tillämplig på bl.a. samfälligheter enligt vattenlagen (1983:291). Vattenlagens bestämmelser om samfälligheter har förts över till lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Hänvisningen till vattenlagen måste därför ändras. I enlighet med vad *Lagrådet* förordar skall en övergångsbestämmelse införas om att samfälligheter enligt vattenlagen skall anses som samfälligheter enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

I 20 § finns bestämmelser om bildande av samfällighetsförening. Enligt huvudregeln sker detta vid sammanträde med delägarna. Sammanträde skall dock hållas av lantmäterimyndigheten eller, i vissa fall där det finns en särskild förrättningsman, av denne, om någon delägare i samfälligheten begär det. Om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att en samfällighetsförening bildas, får lantmäterimyndigheten eller förrättningsmannen hålla sammanträde även om någon delägare inte har begärt det.

I fråga om samfälligheter enligt vattenlagen gäller i dag olika regler i lagen om förvaltning av samfälligheter beroende på om det är markavvattningssamfälligheter eller om det är bevattnings- eller vattenregleringssamfälligheter. Markavvattningssamfälligheter bildas vid prövning av en förrättningsman. Det är denne, och inte lantmäterimyndigheten, som håller de sammanträden som regleras i 20 § lagen om förvaltning av samfälligheter. Bevattnings- och vattenregleringssamfälligheter bildas däremot vid en prövning i vattendomstol. I dessa fall hålls sammanträde enligt 20 § av lantmäterimyndigheten.

Systemet med förrättningsmän vid markavvattning har ingen motsvarighet i miljöbalken eller lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. När flera skall delta i en markavvattning sker prövningen vid miljödomstol. Domstolen bildar samfälligheten efter att ha hämtat in ett yttrande från en markavvattningssakkunnig.

Enligt regeringens uppfattning är det lämpligt att lantmäterimyndighetens befogenheter enligt 20 § lagen om förvaltning av samfälligheter gäller även vid markavvattningssamfälligheter. Lagen måste ändras i anledning av detta.

Följdändringar måste även ske i några andra bestämmelser när vattenlagen arbetas in i miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. En övergångsbestämmelse om tillståndsdomar och tillståndsbeslut enligt vattenlagen bör införas, i enlighet med vad *Lagrådet* förordrar.

### 30.10 Lagen (1973:1151) om införande av anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

Lagen (1973:1151) om införande av anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter innehåller över-

gångsbestämmelser till nämnda lagar. I lagen måste några hänvisningar till vattenlagen (1983:291) och vattenlagens promulgationslag ändras till lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och den lagens promulgationslag.

### 30.11 Lagen (1976:839) om statens va-nämnd

Enligt lagen (1976:839) om statens va-nämnd prövar denna nämnd mål enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och mål enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Nämndens beslut överklagas enligt 20 § hos Svea hovrätt. Målet prövas av hovrätten i dess sammansättning som vattenöverdomstol.

Vattenöverdomstolens nuvarande uppgifter enligt vattenlagen (1983:291) utförs efter miljöbalkens ikraftträdande av Miljööverdomstolen. Det är lämpligt att Miljööverdomstolen även övertar Vattenöverdomstolens uppgifter enligt lagen om statens va-nämnd. Nämndens beslut skall alltså i fortsättningen överklagas till Miljööverdomstolen.

### 30.12 Fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

I 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) delas mark upp i olika ägoslag. Med täktmark avses enligt nuvarande lydelse mark för vilken gäller täkttillstånd enligt 18 § naturvårdslagen (1964:822) eller vattenlagen (1983:291). Även mark för vilken gäller täkttillstånd enligt miljöbalken skall utgöra täktmark. Ett tillägg måste därför göras. *Lagrådet* anser att en övergångsbestämmelse skall införas om att täkttillstånd enligt naturvårdslagen eller vattenlagen skall anses som täkttillstånd enligt miljöbalken. Regeringen följer *Lagrådets* förslag, dock med den lagtekniska lösningen att hänvisningarna till naturvårdslagen och vattenlagen finns kvar i paragrafen. Någon övergångsbestämmelse behövs då inte.

Bestämmelser om taxeringsenheter finns i 4 kap. fastighetstaxeringslagen. Om täktmark består av skilda markområden skall enligt 4 kap. 7 § varje sådant område utgöra en taxeringsenhet. Omfattas områdena av samma täktplan enligt naturvårdslagen skall de dock utgöra en taxeringsenhet. Detsamma skall naturligtvis gälla när områdena omfattas av samma täktplan enligt miljöbalken.

### 30.13 Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

I lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion samt tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg.

Lagens straffbestämmelser skall enligt ett uttryckligt stadgande inte tillämpas på gärningar som är belagda med straff i bl.a. miljöskyddslagen (1969:387) eller lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i

vatten. Hänvisningen måste ändras till följd av att dessa lagar har arbetats in i miljöbalken. Prop. 1997/98:90

### 30.14 Lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem

Ett allmänt värmesystem är en fjärrvärmeanläggning eller ett naturgasnät som har allmänförklarats enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Om en fastighetsägare försummar att betala avgift enligt lagen får huvudmannen för värmesystemet stänga av energitillförseln till fastigheten. Som förutsättning gäller dock att sanitär olägenhet inte uppkommer till följd av avstängningen.

Uttrycket sanitär olägenhet är hämtat från hälsoskyddslagen (1982:1080). I samband med att denna lag har arbetats in i miljöbalken har uttrycket ersatts av uttrycket olägenhet för människors hälsa. Härmed avses enligt 9 kap. 3 § miljöbalken störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Det är lämpligt att det nya uttrycket används även i lagen om allmänna värmesystem. Förarbetsuttalanden om detta uttryck blir vägledande (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 350 ff och del 2, s. 109).

### 30.15 Lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.

Lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. gäller i fråga om preskription av skatt och andra fordringar som det allmänna har rätt till och som drivs in enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Lagen skall enligt 1 § inte tillämpas på bl.a. fordringar enligt vattenlagen (1983:291 - VL).

Vattenlagen har arbetats in i miljöbalken (MB). Trots detta bör 1983 års vattenlag fortfarande nämnas i 1 § lagen om preskription av skattefordringar m.m. Vattenlagen skall nämligen enligt 6 § lagen om införande av miljöbalken fortfarande tillämpas i mål och ärenden som har inletts före balkens ikraftträdande. Eftersom vattenmål ofta blir gamla kommer 1983 års vattenlag fortsätta att tillämpas lång tid. Jämföras kan att den upphävda vattenlagen (1918:523) fortfarande nämns i 1 § lagen om preskription av skattefordringar. Denna tillämpas fortfarande i vattenmål som har inletts före 1984. Lagen om preskription av skattefordringar m.m. måste dessutom hänvisa till miljöbalken när vattenlagen har arbetats in i miljöbalken.

I vattenlagen finns bestämmelser om skyldighet att ersätta det allmännas kostnader. Viktigast är 20 kap. 6 §, som avser domstolskostnader i ansökningsmål. Bestämmelsen blir ersatt av 25 kap. 8 § MB. Det bör observeras att den nya bestämmelsen avser även ansökningsmål om miljöfarlig verksamhet. I dag finns inte någon motsvarande bestämmelse för miljöfarlig verksamhet. Statens rätt till ersättning utvidgas alltså. Enligt regeringens mening bör fordringar enligt 25 kap. 8 § MB inte omfattas av lagen om preskription av skattefordringar m.m.



Vidare finns i vattenlagen bestämmelser om förrättningskostnader i 20 kap. 8 §. Dessa saknar dock motsvarighet i miljöbalken.

I vattenlagen finns också bestämmelser om kostnader för tillsyn, undersökningar och besiktning i 20 kap. 11 §. Bestämmelserna blir ersatta av föreskrifter meddelade med stöd av 27 kap. 1–2 §§ MB. Dessa föreskrifter skall tillämpas i betydligt fler fall än 20 kap. 11 § VL. Eftersom de fordringar som tidigare uppkom enligt 20 kap. 11 § VL bara utgör en mindre del av de fordringar som uppkommer enligt föreskrifter meddelade med stöd av 27 kap. 1–2 §§ och de övriga fordringarna i dag inte undantas i 1 § lagen om preskription av skattefordringar m.m., föreslår regeringen att lagen skall omfatta alla fordringar enligt 27 kap. 1–2 §§ MB.

Slutligen finns de viktiga bestämmelserna om bygde- och fiskeavgifter i 10 kap VL. Dessa bestämmelser förs oförändrade över till 6 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Lagen om preskription av skattefordringar m.m. bör enligt regeringens uppfattning inte heller i fortsättningen omfatta dessa fordringar.

### 30.16 Lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel

Bekämpningsmedelsskatt skall enligt lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel betalas till staten vid omsättning eller ianspråktagande inom landet av bekämpningsmedel. Enligt lagens nuvarande lydelse avses med bekämpningsmedel ämnen eller beredningar som är avsedda att användas till skydd mot egendomsskada, sanitär olägenhet eller annan jämförbar olägenhet, förorsakad av växter, djur, bakterier eller virus.

I 14 kap. 5 § miljöbalken definieras kemiskt bekämpningsmedel som 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. Miljöbalksutredningen föreslog att denna definition skulle användas även i lagen om skatt på bekämpningsmedel. Utredningen lämnade ingen motivering till detta.

Regeringen konstaterar att ett användande av miljöbalkens definition av kemiskt bekämpningsmedel i lagen om skatt på bekämpningsmedel skulle innebära att skattskyldighet inträder för bekämpningsmedel avsedda mot även andra mikroorganismer än i dag, t.ex. fungicider. Utredningen avsåg inte denna ändring. Vid detta förhållande bör enligt regeringens uppfattning inte någon ändring göras. Miljöbalkens definition av kemiska bekämpningsmedel bör alltså inte införas i lagen om skatt på bekämpningsmedel.

I den definitionen som förekommer i lagen om skatt på bekämpningsmedel används uttrycket sanitär olägenhet. Uttrycket är hämtat från hälso- och skyddslagen (1982:1080). När hälso- och skyddslagen arbetas in i miljöbalken ersätts detta uttryck av olägenhet för människors hälsa. Härmed avses enligt 9 kap. 3 § miljöbalken störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Förarbetsuttalanden om detta uttryck blir vägledande (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 350 ff och del 2, s. 109).

Räddningstjänstlagen (1986:1102) innehåller föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivs. I lagen finns också bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder, om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen samt om rättigheter och skyldigheter för enskilda.

I nuvarande lydelse av 28 a § erinras om att det av hälsoskyddslagen (1982:1080) framgår att varje kommun svarar för hälsoskydd inom kommunen som påkallas av utsläpp av radioaktiva ämnen, om annat inte följer av räddningstjänstlagen. Hälsoskyddslagen har arbetats in i miljöbalken. Hänvisningen kan därför inte stå kvar.

I miljöbalken är regleringen annorlunda utformad. Av 26 kap. 3 § andra stycket miljöbalken framgår att varje kommun svarar för tillsyn över miljö- och hälsoskyddet inom kommunen. Detta gäller även sådan tillsyn som behövs till följd av utsläpp av radioaktiva ämnen. Kommunen har dock inte tillsyn över sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd.

I lagrådsremissen föreslogs att bestämmelsen skulle hänvisa till vad som enligt miljöbalken gäller om kommunal tillsyn. *Lagrådet* anför att vad som krävs av kommunen vid utsläpp av radioaktiva ämnen inte i första hand torde vara tillsyn utan aktiv medverkan i hälsoskydds- och saneringsarbetet. Lagrådet förordar därför att den föreslagna ändringen övervägs ytterligare. Regeringen delar Lagrådets tvekan inför föreslagen hänvisning och föreslår att någon hänvisning till miljöbalken överhuvudtaget inte skall göras.

### 30.18 Jaktlagen (1987:259)

I jaktlagen (1987:259) finns bestämmelser om viltvård, rätt till jakt och jakts bedrivande. Med vilt avses i lagen vilda däggdjur och fåglar.

Ett antal uppräknade gärningar skall enligt 43 § bestraffas som jaktbrott. Den som obehörigen tar befattning med vilt som han vet eller har skäligen anledning anta har dödat eller åtkommit genom jaktbrott skall enligt 46 § dömas för jakthäleri. Till ansvar för jakthäleri skall dock enligt paragrafen inte dömas om gärningen är belagd med straff i lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter har arbetats in i miljöbalken. Hänvisning skall därför i stället ske till balken.

### 30.19 Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

I lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) finns bestämmelser om bl.a. fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen. Oavsett vad en prövning enligt miljöbalken har lett till krävs en särskild prövning enligt kulturminneslagen. Vägras tillstånd enligt

kulturminneslagen kan alltså inte tillstånd som har meddelats med stöd av miljöbalken utnyttjas.

Fornminnen delas upp i fasta fornlämningar och fornfynd. Om det behövs en särskild utredning för att ta reda på om en fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag som innebär att ett större markområde tas i anspråk, skall enligt 2 kap. 11 § kulturminneslagen kostnaden för utredningen betalas av företagaren. Som sådan exploatering räknas enligt paragrafen bl.a. större vattenföretag.

Termen vattenföretag är hämtad från vattenlagen (1983:291). Denna lag har arbetats in i miljöbalken (MB). I balken har uttrycket vattenföretag ersatts av uttrycket vattenverksamhet (11 kap. 2 § MB). Definitionerna är dock lika, med ett undantag. Den form av markavvattning som tidigare beskrivits som "att sänka eller tappa ur en sjö" anges i stället som "att sänka eller tappa ur ett vattenområde". Detta innebär att begreppet vattenverksamhet är något vidare än vattenföretag.

Termen vattenverksamhet bör användas även i kulturminneslagen. Med detta uttryck skall avses detsamma som i miljöbalken. Bestämmelsen i 2 kap. 11 § kulturmiljölagen blir alltså tillämplig i något fler fall än tidigare.

### 30.20 Prisregleringslagen (1989:978)

Om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på viktiga varor eller tjänster, får regeringen med stöd av 8 § prisregleringslagen (1989:978) föreskriva att vissa bestämmelser i lagen skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos kommunerna än näringsverksamhet enligt föreskrifter i bl.a. renhållningslagen (1979:596). Renhållningslagen har arbetats in i miljöbalken. Hänvisningen måste därför ändras.

### 30.21 Lagen (1990:663) om ersättningsfonder

Vid beräkning av inkomst av näringsverksamhet enligt kommunalskattelagen (1928:370) och lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt får under vissa förutsättningar avdrag göras för belopp som har avsatts till en ersättningsfond. Regler om detta finns i lagen (1990:663) om ersättningsfonder. Avdrag får bl.a. göras om den skattskyldige har fått engångsersättning för inventarier, byggnader och markanläggningar eller får mark i samband med en inskränkning i förfoganderätten till sin fastighet enligt naturvårdslagen (1964:822).

De bestämmelser i naturvårdslagen som åsyftas har arbetats in i miljöbalken. Hänvisning skall därför i stället göras till miljöbalken. I enlighet med vad *Lagrådet* förordar skall en övergångsbestämmelse införas om att inskränkningar enligt naturvårdslagen skall anses som inskränkningar enligt miljöbalken.

I 41 kap. kyrkolagen (1992:300) finns bestämmelser om förvaltningen av kyrklig jord. Enligt 41 kap. 16 § skall egendomsnämnden företräda församlingskyrkas fastigheter i ett antal olika ärenden. Bland dessa nämns ärenden som rör naturvårdsområden och naturreservat.

Skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde har i miljöbalken arbetats samman och modifierats till en skyddsform som benämns naturreservat. Någon särskild skyddsform benämnd naturvårdsområde förekommer alltså inte i miljöbalken. Bestämmelsen i 41 kap. 16 § kyrkolagen måste därför ändras. Dessutom bör, som *Riksantikvarieämbetet* påpekar i sitt remissyttrande, även ärenden som rör den nya skyddsformen kulturresevat omfattas.

En hänvisning till vattenlagen (1983:291) i 42 kap. 13 § kyrkolagen måste dessutom ändras, till följd av att denna lag har arbetats in i miljöbalken. Till denna ändring skall knytas en övergångsbestämmelse, i enlighet med vad *Lagrådet* anför.

### 30.23 Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Enligt lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (byggnadsverkslagen) skall byggnadsverk som uppförs eller ändras uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om bl.a. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön, skydd mot buller och hushållning med vatten och avfall. I lagen ställs även krav på byggprodukter. Sådana skall vara lämpliga för avsedd användning för att få ingå i byggnadsverk. En byggprodukt är lämplig, om den har sådana egenskaper att det byggnadsverk i vilket den skall ingå kan uppfylla kraven på bl.a. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö och skydd mot buller. Regeringen eller den myndighet som regeringens bestämmer får meddela närmare föreskrifter om krav på byggnadsverk och byggprodukter.

Flera remissinstanser anser att förhållandet mellan byggnadsverkslagen och miljöbalken måste behandlas närmare. Sådana överväganden görs i propositionen om miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 1, s. 355 ff). Regeringen ser inget behov av ändringar i byggnadsverkslagen.

### 30.24 Lagen (1994:1776) om skatt på energi

Enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi skall skatt betalas till staten för bränslen och elektrisk kraft. I 2 kap. behandlas energiskatt och koldioxidskatt på bränslen. En indelning sker av oljeprodukter i miljöklasser. Enligt en hänvisning i 2 kap. 6 § anges för vissa bränslen kraven för miljöklass 2 och 3 i bilagan till lagen (1985:426) om kemiska produkter.

Sedan lagen om kemiska produkter har arbetats in i miljöbalken utgör nämnda bilaga i stället en bilaga till miljöbalken. Hänvisningen i lagen om skatt på energi måste därför ändras.

Enligt en ändring i 6 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554) skall verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöskyddslagen (1969:387) lämna upplysningar om verksamhetens inverkan på den yttre miljön. Ändringen träder i kraft den 1 januari 1999.

Miljöskyddslagen har arbetats in i miljöbalken. Hänvisningen måste därför ändras. Liksom enligt paragrafens nuvarande lydelse bör skyldigheten att lämna upplysningar om verksamhetens inverkan på den yttre miljön vara beroende av om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig. Miljöbalkens införande innebär vissa förändringar vad gäller regeringens möjligheter att meddela föreskrifter om tillstånds- eller anmälningsplikt. Det kan leda till att antalet bolag som måste lämna upplysningar av det aktuella slaget ökar något. Enligt regeringens mening är det naturligt att kraven på särskilda miljöupplysningar i bolagens årsredovisningar förändras i samma utsträckning som kraven på tillstånd eller anmälan för bolagens verksamhet skärps.

### 30.26 Vapenlagen (1996:67)

Vapenlagen (1996:67) innehåller bestämmelser om skjutvapen och ammunition samt vissa föremål som i lagen jämföras med skjutvapen. I 1 kap. 6 § finns en erinran om att bestämmelser om ammunition som innehåller gift även finns i lagen (1995:426) om kemiska produkter. Lagen om kemiska produkter har arbetats in i miljöbalken. Hänvisningen kan därför inte finnas kvar oförändrad.

I miljöbalken finns många bestämmelser som är tillämpliga vid befattning med ammunition, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och de särskilda bestämmelserna om kemiska produkter i 14 kap. Bestämmelserna är tillämpliga även på annan ammunition än sådan som innehåller gift. Det skulle därför vara missvisande att ersätta hänvisningen till lagen om kemiska produkter med en hänvisning till miljöbalken. Till detta kommer att det på den ordinarie marknaden inte torde förekomma ammunition med direkt giftverkan. Enligt regeringens uppfattning bör hänvisningen tas bort.

### 30.27 Elberedskapslagen (1997:288)

Elberedskapslagen (1997:288) trädde i kraft den 1 juli 1997. Genom lagen upphävdes lagen (1942:335) om särskilda skyddsåtgärder för vissa kraftanläggningar m.m.

Elberedskapslagen innehåller bestämmelser om beredskap vid produktion och överföring av el samt vid handel med el. I lagen finns några bestämmelser som avser tillståndsprövning av vattenföretag enligt vattenlagen (1983:291). Bland annat gäller att mål om tillstånd till vissa anläggningar inte får avgöras innan prövning har skett enligt elberedskapslagen. Bestämmelserna måste ändras till att avse mål om tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken.

### 30.28.1 EG:s förordning om miljöstyrning och miljörevision

EG:s förordning om miljöstyrning och miljörevision (rådets förordning [EEG] nr 1836/93 av den 29 juni 1993 om frivilligt deltagande för industriföretag i gemenskapens miljöstyrnings- och miljörevisionsordning) syftar till att främja en frivillig förbättring av industrins miljöarbete. Systemet som regleras i förordningen, EU:s miljöstyrnings- och miljörevisionsordning, förkortas EMAS (Eco Management and Audit Scheme). Syftet med systemet skall uppnås genom att företagen utarbetar och förverkligar en miljöpolicy, ett miljöprogram och ett miljöstyrningssystem för sina anläggningar samt tar fram en miljöredovisning. En extern ackrediterad miljökontrollant skall kontrollera verksamheten och godkänna att kraven i förordningen är uppfyllda. Den godkända miljöredovisningen skall skickas till ett särskilt utsett organ för registrering. Effekterna av åtgärderna skall utvärderas regelbundet och allmänheten skall informeras om miljöarbetet vid företagens anläggningar.

Medlemsstaterna skall enligt förordningen inrätta ett system för att ackreditera oberoende miljökontrollanter och för att utöva tillsyn över deras verksamhet (artikel 6). Ett behörigt organ för registrering av anläggningar skall också finnas (artikel 18). I Sverige är det Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) som fungerar som ackrediteringsorgan och Aktiebolaget Svenska Miljöstyrningsrådet som utgör behörigt registreringsorgan.

Medlemsstaterna får införa avgiftssystem för att täcka kostnaderna för att handlägga registrering av anläggningar, ackreditering av miljökontrollanter m.m. (artikel 11).

Förordningen omfattar i första hand industrisektorn. Medlemsstaterna får dock försöksvis tillämpa bestämmelser som motsvarar miljöstyrnings- och revisionsordningen inom sektorer utanför industrin, t.ex. inom handel och distribution och inom den offentliga sektorn (artikel 14).

### 30.28.2 Försöksverksamhet med tillämpning av EG:s förordning om miljöstyrning och miljörevision på andra sektorer än industrin

**Regeringens förslag:** En försöksverksamhet med EMAS-registrering av sektorer utanför industrin enligt EG:s förordning om miljöstyrning och miljörevision bör startas i Sverige. Regeringen skall bemyndigas att meddela föreskrifter om försöksverksamheten. Bestämmelserna i lagen (1994:1596) om frivillig miljöstyrning och miljörevision skall gälla även för försöksverksamheten.

**Bakgrund till regeringens förslag:** För närvarande är förordningen öppen för industriell verksamhet samt produktion av elektricitet, gas, ånga och hetvatten samt återvinning, behandling, destruktion eller bortskaffan-

de av fast eller flytande avfall. En översyn pågår dock inom EU för att utvidga EMAS-systemet så att även sektorer utanför tillverkningsindustrin m.m. skall kunna registrera sig. EU-kommissionen arbetar tillsammans med medlemsländer för att ta fram underlag för översynen. Detta arbete beräknas vara klart sommaren 1998. Därefter sker eventuellt en revidering av förordningen. Denna väntas dock inte bli klar förrän tidigast år 2000. Med anledning av den planerade revideringen av förordningen har ett antal försöksverksamheter bedrivits i en rad andra sektorer i Sverige och i andra länder med mycket gott resultat. I Sverige har det under 1997 bedrivits försök inom flera sektorer, nämligen jordbruk, skogsbruk, transportsektorn, bygg- och anläggningssektorn, tjänsteföretag, fastighetsskötsel, kommuner samt offentlig förvaltning/landsting. Försöksverksamheterna har dock inte kunnat innefatta registrering.

**Remissinstanserna:** *SWEDAC* och *Företagarnas riksorganisation* har ingen erinran mot förslaget till försöksvis EMAS-registrering utanför industrisektorn m.m.

**Skälen för regeringens förslag:** Intresset är stort bland de olika sektorer som medverkat i försöksverksamheten att kunna registrera sig i EMAS-systemet. En revision av förordningen väntas inte bli klar förrän tidigast 2000. Sverige bör därför redan nu på nationell nivå genomföra en försöksverksamhet med att utvidga möjligheten till EMAS-registrering till fler sektorer. I Tyskland, Storbritannien, Österrike och Danmark har sådan försöksverksamhet redan startat.

Förordningen (EEG) nr 1836/93 av den 29 juni 1993 om frivilligt deltagande för industriföretag i gemenskapens miljöstyrnings- och miljörevisionsordning blev gällande rätt i Sverige genom det svenska medlemskapet i EU. Förordningen riktar sig till EU:s medlemsstater. För att förordningen skulle kunna tillämpas i Sverige infördes till förordningen kompletterande bestämmelser genom lagen (1994:1596) om frivillig miljöstyrning och miljörevision. Av lagen framgår att det ankommer på regeringen att utse behöriga organ för ackreditering och tillsyn av miljökontrollanter samt för registrering av godkända anläggningar i enlighet med artikel 6 och 18 (2 §). Vidare ankommer det på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i artikel 11 (3 §).

I förordningens artikel 14 sägs att medlemsstaterna försöksvis får tillämpa bestämmelser som motsvarar miljöstyrnings- och miljörevisionsordningen inom sektorer utanför industrin, t.ex. inom handel och distribution och inom den offentliga sektorn. Försöksverksamheten med EMAS-registrering i Sverige avses motsvara den ordinarie verksamheten. Inledningsvis kommer förmodligen främst verksamheter inom sektorerna skogsbruk, fastighetsskötsel, kommuner och landsting att bli aktuella för registrering, men även andra sektorer inom den tidigare försöksverksamheten har visat intresse för registrering. Svensk lagstiftning bör anpassas så att försöksverksamheten med registrering kan starta. De kostnader som kan komma att uppstå för ackreditering bör, liksom i det ordinarie systemet, täckas av avgifter.

Det bör ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om sådan försöksverksamhet som avses i artikel 14. Vad som sägs i 2 och 3 §§ i lagen

om frivillig miljöstyrning och miljörevision bör även gälla den försöksvisa tillämpningen av förordningen på sektorer utanför tillverkningsindustrin m.m.

Prop. 1997/98:90

## 31 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

**Regeringens bedömning:** Kostnadsökningarna genom följdlagstiftningen kommer att bli marginella.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Riksantikvarieämbetet* bedömer att de ökade kraven på godkännande av miljökonsekvensbeskrivningar inför beslut enligt trafiklagarna kommer att ställa ökade krav och medföra en ökad arbetsbelastning på länsstyrelserna och därmed särskilda krav på insatser från länsstyrelsernas kulturmiljöenheter. Detsamma gäller enligt *Riksantikvarieämbetet* för de ökade samrådskraven vid miljökonsekvensbeskrivningar och arbetet med att avgöra om en åtgärd medför betydande miljöpåverkan eller inte. *Riksantikvarieämbetet* finner det därför angeläget att länsstyrelserna får ta del av besparingar inom andra sektorer inom den offentliga sektorn och att länsstyrelserna tillförs ekonomiska och personella resurser. *Grossistförbundet Svensk Handel* delar inte utredningens uppfattning att de ekonomiska konsekvenserna av förslagen torde bli marginella. Med beaktande av de utökade krav som ställs på befintliga och framtida verksamheter kommer enligt förbundet kostnaderna för näringslivet inte att begränsa sig till att vara marginella. *Umeå kommun* och *Storumans kommun* förutsätter att om staten överlämnar uppgifter till kommunerna måste de kostnader som då uppstår finansieras av staten.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ändringarna i följdlagstiftningen sker som ett led i miljöbalksreformen. Det är svårt att särskilja de ekonomiska konsekvenserna av följdlagstiftningen från de ekonomiska konsekvenserna av miljöbalken. Många kostnader för miljöbalken innefattar kostnader för följdlagstiftningen, exempelvis avseende utbildning och information.

Miljöbalken och de ändringar som föreslås i följdlagstiftningen innebär att miljölagstiftningen skärps. En skärpt miljölagstiftning kan på kort sikt innebära ökade kostnader, såväl för det allmänna som för enskilda. Detta gäller t.ex. förslagen att miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas även i ärenden enligt andra lagar. Detsamma gäller förslagen att återställningsåtgärder skall vidtas när verksamheten har upphört och att säkerhet skall ställas för denna skyldighet. Även om de ekonomiska konsekvenserna av förslagen är svåra att beräkna är regeringens uppfattning att ökningen av kostnaderna kommer att bli marginell.

Det kan även nämnas att vissa av förslagen minskar det allmänna utgifter respektive ökar inkomsterna. Detta gäller t.ex. förslagen att ersättningsrätten enligt skogsvårdslagen (1979:429) skall begränsas upp till den



s.k. kvalifikationsgränsen och att avdrag inte skall få göras enligt kommunalskattelagen (1928:370) för miljöstraffavgifter. Till detta kommer att avsikten med skärpningarna framför allt är att åstadkomma en bättre miljö, vilket sparar kostnader i framtiden.

Några förslag får som konsekvens att vissa myndigheters uppgifter flyttas till andra myndigheter. Detta är fallet t.ex. med ändringarna i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Sådana överflyttningar kommer, sett på något längre sikt, varken att medföra kostnadsökningar eller besparingar för det allmänna.

## 32 Författningskommentar

### 32.1 Plan- och bygglagen (1987:10)

#### 1 kap. Inledande bestämmelser

*3 § Varje kommun --- myndigheter och enskilda.*

*Regleringen av --- av kommunen.*

*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 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses.*

*Fastighetsplaner får --- av detaljplaner.*

*För samordning --- regionplaner antas.*

I paragrafens tredje stycke anges förutsättningarna för att anta områdesbestämmelser. Beträffande riksintressen hänvisas i nuvarande lydelse till naturresurslagen. Denna hänvisning har ändrats till 3 eller 4 kap. MB.

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

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

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

Enligt nuvarande lydelse av paragrafens första stycke skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Efter mönster i 3 kap. 1 § MB har lagts till att företräde skall ges en sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Tillägget har skett för att den grundläggande hushållningsbestämelsen i miljöbalken och i plan- och bygglagen skall få samma lydelse.

I det andra stycket har en hänvisning till 2 och 3 kap. naturresurslagen ändrats till 3 och 4 kap. MB. Vidare har tagits in en erinran om innehållet i 5 kap. 3 § miljöbalken.

*2 § Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt godushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds.*

*Vad som anges----- enligt denna lag.*

Paragrafen har i första stycket kompletterats med en ny mening varvid i paragrafen införts en bestämmelse som motsvarar 16 kap. 5 § MB. Kompletteringen har utförts med beaktande av *Lagrådets* synpunkter. Av paragrafens andra stycke framgår att inte heller beslut om bygglov eller andra lov får medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds.

#### **4 kap. Översiktsplan**

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

*Av planen skall framgå*

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

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

*3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och iaktta gällande miljökvalitetsnormer.*

*Översiktsplanens innebörd --- utan svårighet.*

I paragrafen anges kraven på översiktsplanens innehåll. I det första stycket har beträffande riksintressen en hänvisning till naturresurslagen ändrats till 3 eller 4 kap. MB. Motsvarande hänvisning i det andra stycket har av redaktionella skäl tagits bort. Det är dock självklart att även där avses riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB.

I det andra stycket har lagts till att kommunen i översiktsplanen skall redovisa hur den avser att tillgodose gällande miljökvalitetsnormer. Tillägget har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Kommunen skall alltså redovisa sin ambition att tillgodose normerna. På vilket sätt normerna skall uppfyllas kommer att framgå tydligare av åtgärdsprogram, när sådana har upprättats.

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

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

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

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

I paragrafen regleras länsstyrelsens uppgifter vid samråd om en översiktsplan. I den andra punkten har beträffande riksintressen hänvisningen till naturresurslagen ändrats till 3 och 4 kap. MB. Vidare har i den andra punkten lagts till att det åligger länsstyrelsen att verka för att miljö kvalitetsnormer iakttas. Motiveringen till detta finns i avsnitt 6.2.5.

Liksom tidigare skall länsstyrelsen verka för att frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas. Denna regel har flyttats till den tredje punkten.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

9 § Länsstyrelsen skall --- avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet skall framgå om

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

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

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

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

I paragrafen behandlas länsstyrelsens granskningsyttrande över en översiktsplan. I den första punkten har en hänvisning beträffande riksintressen till naturresurslagen ändrats till 3 eller 4 kap. MB.

Den andra punkten är ny. Enligt denna skall länsstyrelsens granskningsyttrande omfatta frågan om planförslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Detta motiveras i avsnitt 6.2.5.

Paragrafens nuvarande andra och tredje punkt utgör efter ändringarna den tredje och fjärde punkten.

## 5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser

7 § Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

---

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar

genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken, Prop. 1997/98:90

---

*I detaljplan --- uppgift därom.*

*Planen får --- betydande vikt.*

I paragrafen räknas upp olika bestämmelser som får meddelas i en detaljplan. Den nuvarande hänvisningen i första stycket punkt 11 till miljöskyddslagen har ersatts med en hänvisning till miljöbalkens kapitel om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Genom användningen av uttrycket "omfattas av" och inte, som i dag, "prövas enligt" förtydligas att regeln inte bara har rättsverkningar vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet utan även gäller för verksamhet som inte har prövats enligt 9 kap. MB (jfr Didón m.fl., Plan- och bygglagen, s. 5:54 f).

*16 § För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras*

*1. ---*

I paragrafen anges när områdesbestämmelser får meddelas. Beträffande riksintressen har en hänvisning till naturresurslagen ändrats till 3 eller 4 kap. MB.

*18 § Detaljplanen skall --- är onödigt.*

*En miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas, om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggning, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar vid upprättandet av detaljplan. I sin nuvarande lydelse hänvisar paragrafen till naturresurslagens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Paragrafen har ändrats till följd av att naturresurslagen upphävs. En motsvarighet till regeln i 5 kap. 3 § naturresurslagen att miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggning, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser har samtidigt förts över till plan- och bygglagen. I överensstämmelse med miljöbalkens språkbruk har uttrycket naturresurser ersatts av uttrycket mark och vatten och andra resurser.

Enligt *Lagrådets* förslag skulle miljökonsekvensbeskrivningen möjliggöra en samlad bedömning av *detaljplanens* inverkan. Regeringen anser att bestämmelsen bör spegla att det inte är planen i sig som skall bedömas utan effekterna av den verksamhet m.m. som planen möjliggör. Regeringen har därför frångått *Lagrådets* förslag i denna del.

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

1. *ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap.,*
2. *verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, och*
3. *verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.*

I paragrafen ges regler om länsstyrelsens åligganden under samråd. I enlighet med utredningens förslag har paragrafen ändrats och disponerats om med förebild i 4 kap. 5 § så att länsstyrelsens roll att ta till vara och samordna statens intressen framgår i inledningen.

Enligt den första punkten i paragrafens nuvarande lydelse skall länsstyrelsen bl.a. verka för att riksintressen enligt naturresurslagen tillgodoses. Detta åliggande har flyttats till den andra punkten. Hänvisningen till naturresurslagen har samtidigt ändrats till 3 och 4 kap. MB. I den andra punkten har dessutom lagts till att länsstyrelsen skall verka för att miljökvalitetsnormer inte överträds. Ändringen motiveras i avsnitt 6.2.5.

Den tidigare andra punkten utgör efter ändringarna den tredje punkten. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

## **8 kap. Bygglov, rivningslov och marklov**

6 § *Kommunen får --- 3 kap. 12 §.*

*Kommunen får --- 4 § andra stycket 1 och 2.*

*Kommunen får vidare, om det finns särskilda skäl, bestämma att bygglov krävs för att*

---

*2. anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken.*

*Bestämmelser enligt --- eller områdesbestämmelser.*

*I fråga om --- inte meddelas.*

I paragrafen behandlas bl.a. möjligheten att införa bygglovsplikt för enskilda brunnar. En hänvisning till vattenlagen (1983:291) i paragrafens tredje stycke har ändrats till motsvarande bestämmelse i miljöbalken.

## **12 kap. Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m.m.**

1 § *Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att*

1. *ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,*
2. *regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,*
3. *en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller*

4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Prop. 1997/98:90

I paragrafen behandlas statens möjligheter att pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. I den första punkten har beträffande riksintressen hänvisningen till naturresurslagen ändrats till 3 eller 4 kap. MB.

Vidare har punkt 3 lagts till och slutligt utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Denna punkt innebär att länsstyrelsen skall överpröva en plan, om det kan befaras att den beslutade planläggningen skulle leda till att en miljö kvalitetsnorm inte iakttas. Ändringarna motiveras i avsnitt 6.2.5. Införandet av en ny punkt innebär att den tidigare tredje punkten numera är punkt 4.

Av 12 kap. 4 § framgår att paragrafen kan göras tillämplig även på beslut om bygglov och förhandsbesked.

*5 § Regeringen får pröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Beslut om prövning skall fattas inom tre månader från den dag då beslutet kom in till regeringen. Regeringens prövning får avse endast frågan huruvida planen tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.*

*Regeringen får --- viss del.*

I paragrafen behandlas regeringens möjlighet att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Den nuvarande hänvisningen i första stycket till naturresurslagen har ersatts med en hänvisning till miljöbalkens hushållningskapitel.

## **14 kap. Skyldighet att lösa mark och utge ersättning**

*8 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att*

*1. ---*

*Rätt till --- av fastigheten.*

*Medför beslut --- begär det.*

*Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 3 kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., 7 kap. 3, 5, 6, 9, 22 eller 24 § miljöbalken, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket samt föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket samma balk och beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429), under förutsättning att besluten 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 talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av nyss angivna beslut förlorats på grund av bestämmelserna i 15 kap. 4 § eller motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller lagen om kulturminnen m.m., utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas.*

*Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat om rivningsförbud eller skyddsbestämmelser som avses i första stycket 2 eller 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.*

I paragrafen finns regler om kommuners ersättningsskyldighet mot fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastighet. I nuvarande lydelse hänvisas i fjärde och femte stycket till bl.a. dels beslut enligt naturvårdslagen (1964:822) och vattenlagen (1983:291), dels riksintressen enligt naturresurslagen. Dessa hänvisningar har ersatts med hänvisningar till miljöbalken varvid också *Lagrådets* påpekande har beaktats.

## **17 kap. Övergångsbestämmelser**

*23 § För överträdelser --- lindrigare påföljd.*

*Underlåter någon --- i sak.*

*Har någon åsidosatt ett villkor eller en föreskrift som har meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen (1947:385), skall bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken tillämpas.*

Om någon har åsidosatt ett villkor eller en föreskrift som har meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen (1947:385) skall enligt nuvarande lydelse av paragrafens tredje stycke straffbestämmelsen i 4 kap. 6 § naturresurslagen tillämpas. Efter ändringen hänvisar paragrafen till straffbestämmelserna i miljöbalken. Av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer dock att straffbestämmelserna i naturresurslagen fortfarande skall tillämpas på gärningar som har begåtts före balkens ikraftträdande.

## **Övergångsbestämmelser**

*1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*

*2. Beträffande ärenden som har avgjorts av kommunen före ikraftträdandet, skall äldre bestämmelser tillämpas.*

*3. Utöver beslut och förbud enligt de bestämmelser som räknas upp i 14 kap. 8 § fjärde stycket skall under de förutsättningar som anges där beaktas även beslut och förbud enligt bestämmelser som har ersatts av de uppräknade bestämmelserna.*

Enligt punkt 2 i övergångsbestämmelserna skall äldre rätt tillämpas i ärenden som har avgjorts av kommunen vid ikraftträdandet. Denna ordning har varit den vanliga vid senare års ändringar i plan- och bygglagen. Om kommunen inte har avgjort t.ex. ett planärende eller ett ärende om

bygglov vid lagens ikraftträdande skall kommunen alltså övergå till att tillämpa de nya bestämmelserna i det pågående ärendet.

Av punkt 3 framgår att även beslut och förbud enligt de bestämmelser i naturvårdslagen (1964:822) och vattenlagen (1983:291) som har ersatts av de uppräknade bestämmelserna i miljöbalken skall beaktas vid tillämpningen av 14 kap. 8 § andra och tredje styckena.

## 32.2 Väglagen (1971:948)

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

Enligt paragrafens nuvarande lydelse skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen. Bestämmelsen har ändrats till följd av att naturresurslagen har arbetats in i miljöbalken. Dessutom har lagts till att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB, bestämmelsen i 5 kap. 3 § MB om att myndigheter skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls och bestämmelsen i 16 kap. 5 § att tillstånd inte får meddelas som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds skall tillämpas. Av paragrafens andra mening framgår att när det i miljöbalken talas om meddelande av tillstånd skall upprättande av arbetsplan enligt väglagen jämföras jämföras med sådant tillstånd. Denna mening har formulerats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Motiveringen till att tillämpa miljöbalkens bestämmelser finns i avsnitt 7.2.

Det bör observeras att verksamhetsutövaren i vissa situationer skall iakta även andra bestämmelser i miljöbalken än de som räknas upp i paragrafen. I paragrafen talas endast om vilka bestämmelser i miljöbalken som skall tillämpas vid prövningen enligt väglagen. Som exempel på vägprojekt för vilka särskilda bestämmelser gäller kan nämnas vägbankar i vattenområden. Att anlägga en sådan vägbank är en vattenverksamhet och särskilda förutsättningar gäller enligt 11 kap. 6–8 §§ MB. Vid tillståndsprövningen av vattenverksamheten enligt miljöbalken prövas om dessa förutsättningar är uppfyllda.

Såsom anförs i avsnitt 7.1 godtas *Lagrådets* påpekande att det genom utformningen av förevarande paragraf inte behöver särskilt anges i 13 § att det i miljöbalken finns föreskrifter om ytterligare hänsynstagande. Utgångspunkten skall således vara att bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB gäller för verksamhet inom väglagens tillämpningsområde.

Av 14 a–c och 15–17 §§ följer att även bestämmelser i miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas i ärenden enligt väglagen.

*14 a § Den som planerar att bygga en väg skall genomföra en förstudie. I förstudien skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Förstudien skall även ange om en vägutredning enligt 14 b § behövs innan en arbetsplan upprättas.*



*Vid utarbetandet av förstudien skall den som avser att bygga en väg samråda enligt 6 kap. 4 § första stycket miljöbalken med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att ta till vara naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd.*

*Efter samrådet skall den länsstyrelse, inom vars område vägbyggnadsprojektet huvudsakligen skall utföras, enligt 6 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet skall fattas efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 6 kap. 11–12 §§ miljöbalken.*

Paragrafen är ny. Innehållet i paragrafen har kommenterats i avsnitt 7.2. Där anförs bl.a. att planeringsprocessen vid byggande av väg skall inledas med en förstudie. Genom förstudien skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Förstudier är redan utan lagreglering ett väl inarbetat begrepp vid planering och byggande av väg. Ett skäl till att lagreglera detta planeringsskede är att skapa ändamålsenliga förutsättningar för att tillämpa miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar, vilket också utvecklas närmare i avsnitt 7.2.

Under detta skede av vägplaneringen bör ett sådant tidigt samråd som avses i 6 kap. 4 § första stycket MB äga rum. Detta anges uttryckligen i andra stycket i förevarande paragraf. I samma stycke anges vidare, efter mönster i miljöbalkens nyssnämnda paragraf, att samråd skall ske med berörda länsstyrelser, kommuner och miljöorganisationer samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd, exempelvis markägare och närboende. Eftersom förstudien främst är en inventeringsfas kan det ibland vara svårt att redan då identifiera den krets som kan antas bli berörd av den planerade vägen, speciellt om det är fråga om en lång vägsträckning med flera alternativa terrängkorridorer. Samrådsförfarandet får anpassas till dessa omständigheter och kan då tänkas ske genom utställningar, annonser, informationsmöten eller utskick av informationsmaterial. Vid samrådet skall information lämnas om vägprojektets utformning, i den utsträckning det är möjligt i detta skede.

Efter samrådet skall länsstyrelse i det län där vägbyggnadsprojektet huvudsakligen avses att fullföljas fatta beslut enligt 6 kap. 4 § tredje stycket MB i frågan om projektet kan antas ha betydande miljöpåverkan. I överensstämmelse med vad som gäller enligt miljöbalkens nyssnämnda lagrum skall beslutet inte kunna överklagas. Det som nu har sagts framgår uttryckligen av tredje stycket i förevarande paragraf.

Såsom *Lagrådet* har anfört skall ett förfarande med utökat samråd och miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. 5 och 6 §§ MB äga rum för den händelse berörd länsstyrelse fastslagit att ett vägbyggnadsprojekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beträffande *Lagrådets* påpekande att detta inte framgår av lagtexten finns det anledning att erinra om att förstudien syftar till att klarlägga i vad mån en vägutredning behövs innan en arbetsplan upprättas. Det blir alltså inte aktuellt att i det planeringsskede som avser förstudien företa ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning. Mest sannolikt är att vägplaneringsförfarandet i det

fall som Lagrådet tar upp övergår i det skede som regleras i 14 b §, nämligen skedet då en vägutredning skall genomföras. I sistnämnda paragraf anges i tredje stycket att bl.a. 6 kap. 5 och 6 §§ MB skall tillämpas. Skulle situationen vara sådan att förstudien visat att en vägutredning inte behöver genomföras övergår planeringen i ett arbetsplaneskede. För detta fall framgår av ett tillägg till 16 § att miljöbalkens nyssnämnda bestämmelser om utökat samråd och miljökonsekvensbedömning skall tillämpas. Som en följd av det sagda har det inte funnits anledning att i förevarande lagrum - som reglerar förstudiefasen - ta in en hänvisning till de bestämmelser som Lagrådet nämner. Paragrafen har i övrigt utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

Begreppet vägbyggnadsföretag i väglagen har bytts ut mot det av Vägverket förordade begreppet vägbyggnadsprojekt. Detta har sin orsak i att termen "företag" ibland av allmänheten har missförstått och uppfattats som "entreprenör".

*14 b § En vägutredning skall genomföras när det i förstudien har klarlagts att alternativa vägsträckningar behöver studeras. Vägutredningen skall utgöra underlag för val av vägsträckning och trafikteknisk standard. Alternativa vägsträckningar skall jämföras såväl sinsemellan som med alternativet att behålla befintlig väg. En förbättring av befintlig väg skall också studeras, om inte särskilda skäl föranleder annat.*

*En vägutredning skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter i övrigt som behövs för att kunna utvärdera och välja alternativ. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i vägutredningen.*

*När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 5–7 §§, 8 § första stycket och 10–12 §§ miljöbalken tillämpas.*

Paragrafen är ny och har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Genom denna paragraf förs begreppet vägutredning in i väglagen. Detta har kommenterats i avsnitt 7.2.

Paragrafens innebär att väglagens regler om miljökonsekvensbeskrivningar kommer att ansluta till de regler som gäller enligt miljöbalken. Därmed skärps kraven på sådana beskrivningars utformning liksom förfarandet för utarbetandet av dessa. Den närmare motiveringen till miljöbalkens bestämmelser är tillämplig även på reglerna i väglagen (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 272 ff och del 2, s. 54 ff).

Enligt paragrafens första stycke skall alternativet att förbättra befintlig väg studeras, om inte särskilda skäl föranleder annat. Ett sådant skäl kan vara att alternativet leder till orimliga konsekvenser, vilket exempelvis blir fallet om en ny motorväg anläggs i befintlig vägsträckning genom ett samhälle och därigenom framtvingar rivning av omfattande bebyggelse. Det är väsentligt att samtliga alternativ jämförs med varandra på ett likartat och rättvisande sätt.

*14 c § Vägverket skall med eget yttrande överlämna frågan om byggande av väg till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Det-*

*samma gäller om regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken har förbehållit sig prövningen av vägens tillåtlighet. Regeringens prövning skall ske på grundval av en upprättad vägutredning enligt 14 b §.*

Paragrafen är ny. I den samordnas regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken med ordinarie prövning enligt väglagen.

Enligt 17 kap. 1 § 18 MB skall regeringen pröva tillåtligheten av nya motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer. Regeringen kan dessutom, under de förutsättningar som anges i 17 kap. 3 § MB, förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av även andra vägar. Det ställs i sistnämnda bestämmelse inte något krav på att det är en ny väg, utan det kan även vara fråga om en breddning av befintlig väg.

Vägverket skall på vanligt sätt handlägga ärendet och sörja för erforderlig utredning. När förstudie och vägutredning har gjorts skall verket med eget yttrande överlämna frågan om tillåtlighet till regeringen för avgörande. Om regeringen tillåter vägprojektet skall Vägverket därefter upprätta en arbetsplan.

#### *15 § För byggande --- en arbetsplan.*

*I arbetsplanen skall anges den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i arbetsplanen.*

*Vad gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 7 § och 10–12 §§ miljöbalken tillämpas.*

I paragrafen finns bestämmelser om innehållet i en arbetsplan. I det andra stycket har begreppet vägbyggnadsföretag ändrats till vägbyggnadsprojekt, i enlighet med vad som anges i motiveringen till 14 a §.

Även när en miljökonsekvensbeskrivning upprättats i samband med vägutredning enligt 14 b § skall en miljökonsekvensbeskrivning finnas i arbetsplanen. Det blir då fråga om en fördjupad beskrivning. Detta beror på att planeringen har kommit mycket längre och att arbetsplanen resulterar i beslut om att ett visst vägalternativ väljs. Även den miljökonsekvensbeskrivning som upprättas i arbetsplaneskedet skall godkännas av länsstyrelsen i enlighet med vad som enligt 14 b § gäller vid vägutredning.

Enligt det tredje stycket skall olika bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken tillämpas. Dessa presenteras i avsnitt 7.2. Det bör observeras att 6 kap. 7 § MB, som reglerar innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning, uppställer krav på bl.a. redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, i fall där en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

*16 § Vid utarbetande av en arbetsplan skall samråd i fråga om vägens sträckning och vägförslagets utformning i övrigt ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Samråd skall alltid ske med de miljövårdsmyndigheter som berörs. I de fall länsstyrelsen under förstudien har beslutat att vägprojektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning ske enligt 6 kap. 5–6 §§ miljöbalken, om inte ett sådant samråd har skett enligt 14 b §.*

*Förfarandet enligt --- i områdesbestämmelser.*

*Avser arbetsplan endast ombyggnad av väg, får förfarandet enligt första stycket efter omständigheterna förenklas med iakttagande av att ägare till en fastighet, av vilken mark skall tas i anspråk, alltid skall beredas tillfälle att yttra sig. Detta skall även tillämpas på en arbetsplan som innefattar endast ändring av planen för ett vägbyggnadsprojekt som ännu inte är färdigställt.*

Paragrafen, som justerats i enlighet med *Lagrådets* påpekande, innehåller regler om samrådsförfarandet under arbetsplaneskedet. I första stycket har ordet naturvårdsmyndigheter bytts ut mot miljövårdsmyndigheter. Vidare framgår att bestämmelser i miljöbalken om utökat samråd skall tillämpas, om länsstyrelsen under förstudien har beslutat att vägprojektet kan antas ha betydande miljöpåverkan. Bestämmelserna kommenteras i avsnitt 7.2.

I tredje stycket har begreppet vägbyggnadsföretag ersatts med vägbyggnadsprojekt, i enlighet med vad som framgår av kommentaren till 14 a §.

*17 § En arbetsplan skall ställas ut för granskning. Därvid gäller vad som i 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken sägs om att miljökonsekvensbeskrivning skall kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten.*

*En arbetsplan --- ställas ut.*

*Inte heller behöver en arbetsplan som avser endast ombyggnad av väg ställas ut, om inte mark behöver tas i anspråk med vägrätt eller rätt som avses i 35 § eller om ett sådant ianspråktagande skriftligen medgivits av berörda fastighetsägare och innehavare av nyttjanderätt eller servitutsrätt. Under samma förutsättningar kan utställelse underlätas i fråga om en arbetsplan som innefattar endast ändring av planen för ett vägbyggnadsprojekt som ännu inte är färdigställt.*

*Om en väg som avses i andra eller tredje stycket av länsstyrelsen har antagits medföra en betydande miljöpåverkan, skall arbetsplanen ändå ställas ut enligt första stycket.*

I paragrafen, som reglerar förfarandet för utställelse, föreslås vissa ändringar utformade i enlighet med *Lagrådets* förslag. Enligt paragrafens första stycke skall i arbetsplaneskedet kungöras att en miljökonsekvensbeskrivning upprättats. Av kungörelsen skall framgå att allmänheten ges möjlighet att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen i samband med att arbetsplanen ställs ut, allt i enlighet med 6 kap. 8 § första stycket MB.

I tredje stycket har begreppet vägbyggnadsföretag ersatts med vägbyggnadsprojekt.

I paragrafens andra och tredje stycke stadgas att arbetsplan i vissa fall inte behöver ställas ut. I det fjärde stycket har dock införts en regel om att utställelse av arbetsplan med miljökonsekvensbeskrivning ändå skall ske, om länsstyrelsen har beslutat att vägbyggnadsprojektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

*18 § Arbetsplan fastställs av Vägverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Vägverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan om fastställelse av planen till regeringens prövning. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden skall beaktas då arbetsplanen fastställs.*

*I sådana --- inte ske.*

*Ett beslut --- tre år.*

*Ett beslut om fastställelse av en arbetsplan eller en förlängning av giltighetstiden skall kungöras. Har samråd enligt 6 kap. 6 § miljöbalken hållits med ansvarig myndighet i annat land skall denna informeras.*

Paragrafen innehåller regler om förfarandet för fastställelse av arbetsplaner. I det första stycket har införts en regel om att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden skall beaktas när en arbetsplan fastställs. I 6 kap. 9 § andra stycket MB finns motsvarande bestämmelse vid prövning enligt miljöbalken. Vid fastställelsen skall resultatet av samråd och yttranden under hela planerings- och projekteringsprocessen beaktas.

Ett beslut om fastställelse av arbetsplan skall kungöras. En sådan bestämmelse har införts i ett nytt fjärde stycke. I samma stycke, som utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, anges vidare att om samråd hållits enligt 6 kap. 6 § MB med en ansvarig myndighet i annat land skall denna informeras.

*26 § Väg skall --- andra åtgärder.*

*Genom renhållning skall vägområdet hållas i ett sådant skick att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälpas och så att skäliga trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Detsamma gäller i fråga om mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplats eller rastplats som är väganordning, i den mån allmänheten har tillträde till marken. Inom områden med detaljplan gäller detta stycke endast områden för motorväg eller motortrafikled. Ytterligare krav i fråga om renhållning inom områden där detta stycke gäller får inte ställas med stöd av miljöbalken.*

*De åtgärder --- som behövs.*

Paragrafen innehåller i det andra stycket regler om renhållning av vägområden och intilliggande områden. I detta stycke har gjorts ett tillägg av vilket framgår att tillsynsmyndigheter inte med stöd av miljöbalken får ställa ytterligare krav i fråga om renhållning inom vägområden och andra områden som omfattas av paragrafen. Tillägget kommenteras i avsnitt 7.1.

Vidare har den ändringen gjorts att begreppet sanitära hänsyn i andra stycket har ändrats till olägenheter för människors hälsa. Ordalydelsen

ansluter härmed till 9 kap. MB. Förarbetsuttalanden om detta uttryck blir vägledande (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 350 f och del 2, s. 109). Prop. 1997/98:90

*28 § Behöver för en väganordning, vars utförande ingår i drift av väg, tas i anspråk mark utöver den som redan hör till vägen, skall upprättas en arbetsplan, vari anges den mark som behöver tas i anspråk. Bestämmelserna i 13–20 §§ skall därvid tillämpas. Såvitt angår tillämpningen av 16 § tredje stycket, 17 § tredje stycket och 18 § andra stycket skall arbetsplanen anses som en sådan plan som avser endast ombyggnad av väg.*

I paragrafen ställs krav på arbetsplan när mark behöver tas i anspråk för en väganordning, utöver vad som redan hör till vägen. Hänvisningen i paragrafen till andra lagrum har utvidgats till att avse även 15 §. Detta innebär att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas även i fall som avses i förevarande paragraf. En sådan beskrivning torde alltid vara av värde i vägärenden. Beträffande innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning kommer genom hänvisningen i 15 § bestämmelserna i 6 kap. 7 § MB att bli gällande. Av sistnämnda paragraf framgår att i situationer där en betydande miljöpåverkan inte befaras, skall kravet på beskrivningens innehåll gälla i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning.

*32 § Vägrätt upphör när vägen dras in. Väghållaren är skyldig att i den omfattning det behövs ställa i ordning vägområdet och vidta åtgärder för att förebygga att områdets skick vållar störningar och olägenheter i framtiden. Väghållaren får föra bort vad som har anbringats inom vägområdet för vägändamål, om inte länsstyrelsen bestämmer annat med hänsyn till att fråga har uppkommit om markens användning som enskild väg.*

*Vad som inte har förts bort inom ett år efter det att vägen dragits in tillfaller fastighetens ägare. Länsstyrelsen kan förlänga tiden, om särskilda skäl föreligger.*

I paragrafen finns regler om upphörande av vägrätt. I första stycket har som andra mening tagits in en bestämmelse om skyldighet för väghållaren att i den omfattning det behövs ställa i ordning vägområdet så att det inte kan uppkomma störningar och olägenheter sedan vägen har dragits in. På senare tid har det visat sig att, när vägbanor skall schaktas bort, fyllningen kan bestå av förorenade massor. Kostnaderna för sanering kan bli mycket stora. Ibland kan det tänkas att miljöriskerna blir mindre om vägbanan får ligga kvar än om massorna skall flyttas. Detta måste beaktas vid utformningen av återställningsåtgärderna.

Vid bestämmandet av omfattningen av återställningsskyldigheten skall hänsyn tas till vägens kulturhistoriska värde. Vissa anläggningar och miljöer kan vara skyddade enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Det kan också inträffa att den enskilde markägaren vill att vägen skall vara kvar.

I övrigt har endast språkliga ändringar gjorts i paragrafen.

*35 § Har i fastställd arbetsplan för vägbyggnadsprojekt mark i närheten av det i arbetsplanen upptagna vägområdet avsatts för upplag eller liknande ändamål i samband med byggandet av vägen, skall till väghållaren upplåtas nyttjanderätt till marken för den tid som angivits i planen.*

I paragrafen regleras tillfälligt upplåtande av nyttjanderätt till mark för upplag eller liknande ändamål. Begreppet vägbyggnadsföretag har ersatts med vägbyggnadsprojekt.

*(38 §) Paragrafen föreslås bli upphävd.*

I paragrafen föreskrivs nu att om väghållaren till drift av väg behöver ta sten, grus, sand eller jord på mark som tillhör annan än staten och detta kan ske utan avsevärd olägenhet, så kan länsstyrelsen på framställning av väghållaren föreskriva att rätt till sådan täkt skall upplåtas. Bestämmelsen har upphävts. Motiven för detta framgår av avsnitt 7.2.

*54 § Föreskrifter som meddelas med stöd av 43–48 §§ får avse även åtgärder för att begränsa eller motverka skada eller olägenhet på människors hälsa eller omgivningen eller andra åtgärder till skydd för miljön. Om sådana föreskrifter inte är tillräckliga, kan tillstånd vägras.*

Paragrafen är ny. Enligt denna kan föreskrifter i samband med tillstånd till anläggningar och åtgärder inom och i närheten av vägområden meddelas till skydd för miljön. Tillägget motiveras i avsnitt 7.2.

*63 § Väghållaren skall ersätta skador till följd av att han har förvärvat rätt*

---

*4. att intill vägområde sätta upp snöskärm.*

*Väghållaren skall --- är avsevärda.*

*Bestämmelserna i --- skall lämnas.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om väghållarens ersättningsskyldighet. Punkt 5 om ersättning för rätt till täkt för drift av väg har upphävts. Detta är en följd av att täktbestämmelsen i 38 § har upphävts.

*74 § Länsstyrelsens beslut enligt 37, 45–47 §, 48 § andra stycket, 52, 53 § eller 64 § andra stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

*Länsstyrelsens beslut enligt 14 a § tredje stycket, 14 b § andra stycket eller 15 § andra stycket får inte överklagas.*

*Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än som avses i första och andra styckena får överklagas hos regeringen.*

I paragrafen ges bestämmelser om överklagande av länsstyrelsens beslut. I det första stycket har hänvisningen till den upphävda täktbestämmelsen i 38 § tagits bort.

I andra stycket, som är nytt, föreskrivs att länsstyrelsens beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen inte får överklagas. Detta ansluter till nuvarande ordning enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Dessutom har lagts till att inte heller länsstyrelsens beslut enligt 14 a § i frågan om en verksamhet har betydande miljöpåverkan får överklagas. Det sistnämnda överensstämmer med vad som gäller enligt 6 kap. 4 § tredje stycket MB.

Det tredje stycket motsvarar i sak nuvarande andra stycke.

---

## Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
2. Har före denna lags ikraftträdande täkt upplåtits med stöd av 38 § skall 63 § första stycket 5 fortfarande gälla.
3. Ett ärende skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om det i ärendet ingår en miljökonsekvensbeskrivning som vid denna lags ikraftträdande har överlämnats till länsstyrelsen för godkännande enligt 24 § vägkungörelsen (1971:954). Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.

Övergångsbestämmelserna, utformade i enlighet med *Lagrådets* förslag, kommenteras i avsnitt 7.2.

### 32.3 Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

#### 1 kap. Allmänna bestämmelser

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

*Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg skall hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen.*

Enligt första meningen i paragrafens nuvarande lydelse skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg. Hänvisningen till naturresurslagen har ändrats till följd av att denna lag har arbetats in i miljöbalken. Dessutom skall enligt paragrafen de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB tillämpas liksom bestämmelserna om att myndigheter skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls och att ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds inte får tillåtas. Av andra meningen i paragrafens första stycke framgår att när det i miljöbalken talas om meddelande av tillstånd skall fastställande av järnvägsplan enligt ifrågavarande lag jämföras med sådant tillstånd. Tilläggen kommenteras i avsnitt 8.2.



Det andra stycket, som berörs i avsnitt 8.1, motsvarar andra meningen i paragrafens nuvarande lydelse.

I detta sammanhang erinras om att *Lagrådet* med hänvisning till vad som sägs i förevarande paragraf ifrågasatt nödvändigheten av ett tillägg i 1 kap. 4 § enligt remissförslaget. Sistnämnda paragraf innehöll i remissen en ny andra mening med en erinran om att det i miljöbalken finns föreskrifter om ytterligare hänsynstaganden. Såsom anförs i avsnitt 8.1 godtas Lagrådets påpekande att det genom utformningen av förevarande paragraf inte behövs någon sådan erinran i 1 kap. 4 §. Utgångspunkten skall således vara att bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB alltid gäller för verksamhet inom banlagens tillämpningsområde.

*8 § När den verksamhet som har bedrivits på järnväg upphör är verksamhetsutövaren skyldig att ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning av berörda områden i den omfattning det behövs för att förebygga störningar eller olägenheter i framtiden.*

Bestämmelsen är ny och har formulerats i enlighet med *Lagrådets* förslag. I bestämmelsen ges regler om skyldighet att sedan verksamheten har upphört vidta åtgärder för att de naturliga förhållanden som rubbats skall återställas. De närmare motiven framgår av avsnitt 8.2. Det kan anmärkas att miljöriskerna kan tänkas bli mindre om spåranläggningen får ligga kvar än om förorenade massor flyttas. Det bör även framhållas att vissa anläggningar och miljöer kan vara skyddade enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

## **2 kap. Järnvägsplan m.m.**

*1 § Den som planerar att bygga en järnväg skall genomföra en förstudie. I förstudien skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Förstudien skall även ange om en järnvägsutredning enligt 1 a § behövs innan en järnvägsplan upprättas.*

*Vid utarbetandet av förstudien skall den som avser att bygga en järnväg samråda enligt 6 kap. 4 § första stycket miljöbalken med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att ta till vara naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd.*

*Efter samrådet skall den länsstyrelse, inom vars område järnvägsprojektet huvudsakligen skall utföras, enligt 6 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet skall fattas efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 6 kap. 11–12 §§ miljöbalken.*

Paragrafen är ny och har utformats efter samma mönster som den samtidigt föreslagna 14 a § väglagen. Vid paragrafens utformning har också *Lagrådets* synpunkter beaktats. Genom denna paragraf förs begreppet förstudie in i banlagen. Innehållet i paragrafen har kommenterats i avsnitt

8.2. Den tidigare bestämmelsen i 2 kap. 1 § banlagen benämns i fortsättningen 2 kap. 1 c §.

Förstudien är främst en inventeringsfas. Det kan ibland vara svårt att i ett tidigt skede identifiera den allmänhet som kan antas bli berörd av en järnväg, speciellt om det är fråga om en lång bansträckning med flera alternativa terrängkorridorer. Samrådsförfarandet får anpassas till dessa omständigheter och kan då tänkas ske genom utställningar, annonser, informationsmöten eller utskick av informationsmaterial.

*1 a § En järnvägsutredning skall genomföras när det i förstudien har klarlagts att alternativa sträckningar behöver studeras. I järnvägsutredningen skall redovisas olika utbyggnadsalternativ, som skall jämföras såväl sinsemellan som med alternativet att inte genomföra den aktuella järnvägsutbyggnaden.*

*En järnvägsutredning skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter i övrigt som behövs för att kunna utvärdera och välja alternativ. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i järnvägsutredningen.*

*När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 5–7 §§, 8 § första stycket och 10–12 §§ miljöbalken tillämpas.*

Paragrafen, som utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, är ny. I den förs begreppet järnvägsutredning in i banlagen. Detta har kommenteras i avsnitt 8.2.

Genom bestämmelsen kommer banlagens regler om miljökonsekvensbeskrivningar att ansluta till de regler som gäller enligt miljöbalken. Det innebär att kraven på såväl beskrivningens utformning som förfarandet för dess utarbetande har skärpts. Den närmare motiveringen till miljöbalkens bestämmelser skall tillämpas även på reglerna i banlagen (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 272 ff och del 2, s. 54 ff).

*1 b § Banverket skall med eget yttrande överlämna frågan om byggande av järnväg till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Detsamma gäller om regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken har förbehållit sig prövningen av järnvägens tillåtlighet. Regeringens prövning skall ske på grundval av en upprättad järnvägsutredning enligt 1 a §.*

Paragrafen är ny. I den samordnas regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken med ordinarie prövning enligt banlagen.

Enligt 17 kap. 1 § 19 MB skall regeringen pröva tillåtligheten av nya järnvägar avsedda för fjärtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärtrafik. Regeringen kan dessutom, under de förutsättningar som anges i 17 kap. 3 § MB, förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av även andra järnvägar.

Banverket skall på vanligt sätt handlägga ärendet och sörja för erforderlig utredning. När järnvägsutredning har gjorts skall verket med eget yttrande överlämna frågan om tillåtlighet till regeringen för avgörande.

Om regeringen tillåter järnvägsprojektet skall Banverket därefter upprätta en järnvägsplan. Prop. 1997/98:90

*1 c § Den som --- av järnväg.*

*I de --- orsakar enskilda.*

Paragrafen motsvarar den tidigare bestämmelsen om järnvägsplan i 2 kap. 1 § banlagen.

*2 § I järnvägsplanen skall den mark och de särskilda rättigheter anges som behöver tas i anspråk för järnvägen och för byggandet av järnvägen. Om mark behöver tas i anspråk med tillfällig nyttjanderätt, skall det av planen framgå vilken mark som avses och under vilken tid den skall nyttjas. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. I de fall länsstyrelsen under förstudien har beslutat att järnvägsprojektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall miljökonsekvensbeskrivningen föregås av ett utökat samråd enligt 6 kap. 5–6 §§ miljöbalken, om inte sådant samråd har skett enligt 1 a §. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i järnvägsplanen.*

*Vad gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 7 § och 10–12 §§ miljöbalken tillämpas.*

*De skyddsåtgärder --- planen redovisas.*

I första stycket finns bestämmelser om innehållet i en järnvägsplan. Även om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats enligt 1 a § i samband med järnvägsutredningen skall en miljökonsekvensbeskrivning finnas i järnvägsplanen. Det blir då fråga om en fördjupad miljökonsekvensbeskrivning. Detta beror på att planeringen har kommit mycket längre och att järnvägsplanen resulterar i beslut om att ett visst järnvägsalternativ väljs. I detta planeringsskede behöver som regel inte företas ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. 5–6 §§ miljöbalken. Ett sådant förfarande torde oftast ha genomförts i samband med järnvägsutredningen enligt 1 a §. Om det undantagsvis inte genomförts en järnvägsutredning trots att länsstyrelsen under förstudien enligt 1 § har beslutat att järnvägsprojektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall det i stället i järnvägsplaneskedet ske ett utökat samråd enligt 6 kap. 5–6 §§ miljöbalken innan miljökonsekvensbeskrivningen fogas till planen. Även den miljökonsekvensbeskrivning som upprättas i järnvägsplaneskedet skall godkännas av länsstyrelsen i enlighet med vad som gäller vid järnvägsutredning enligt 2 kap. 1 a §.

*3 § Till järnvägsplanen skall en fastighetsförteckning fogas. I fastighetsförteckningen skall, i den mån de berörs av planen, redovisas*

---

4. *gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973:1149) och samfälligheter enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt ägarna till de fastigheter som deltar i anläggningarna och samfälligheterna.*

---

*Om en --- eller innehavare.*

I paragrafen finns bestämmelser om fastighetsförteckning som skall fogas till en järnvägsplan. I det första stycket har hänvisningen i fjärde punkten till vattenlagen (1983:291) ersatts av en hänvisning till lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

*(4 §) Paragrafen föreslås bli upphävd.*

I paragrafen föreskrivs nu att en miljökonsekvensbeskrivning skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i järnvägsplanen. Motsvarande regel finns nu i 2 kap. 2 §.

*7 § Banverket skall ställa ut en järnvägsplan för granskning. Därvid gäller vad som i 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken sägs om att miljökonsekvensbeskrivning skall kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten.*

*En järnvägsplan --- särskild rätt.*

*Vad som --- är färdigställt.*

Paragrafen reglerar förfarandet för utställelse av järnvägsplan. I första stycket införs en ny mening, utformad i enlighet med *Lagrådets* förslag. Av denna mening framgår att en miljökonsekvensbeskrivning i järnvägsplaneskedet skall kungöras i samband med att järnvägsplanen ställs ut. Dessutom skall beskrivningen hållas tillgänglig för allmänheten, allt enligt 6 kap. 8 § första stycket MB.

*8 § En järnvägsplan --- regeringens prövning.*

*Om planen --- sådant ianspråktagande.*

*Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden skall beaktas då järnvägsplanen fastställs.*

*Ett beslut om fastställelse av en järnvägsplan skall kungöras. Har samråd enligt 6 kap. 6 § miljöbalken hållits med ansvarig myndighet i annat land skall denna informeras.*

I paragrafen behandlas fastställelse av järnvägsplan. Som ett nytt tredje stycke har införts en regel om att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden skall beaktas när järnvägsplanen fastställs. Av järnvägsplanen bör framgå hur detta har skett. I 6 kap. 9 § andra stycket MB finns motsvarande bestämmelse vid prövning av tillstånd.

Ett beslut om fastställelse av järnvägsplan skall kungöras. En bestämmelse om detta har införts i det fjärde stycket. Dessutom skall den ansva-

riga myndigheten i det land med vilket samråd har hållits informeras. Prop. 1997/98:90  
Fjärde stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

## **5 kap. Överklagande m.m.**

*2 § Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 1 § tredje stycket, 1 a § andra stycket eller 2 § första stycket får dock inte överklagas.*

*Prövningstillstånd krävs --- till kammarrätten.*

I paragrafen regleras överklagande av länsstyrelsens beslut. Nuvarande lydelse av paragrafens första stycke anger att länsstyrelsens godkännande enligt 2 kap. 4 § av miljökonsekvensbeskrivningen inte får överklagas. Denna hänvisning har ändrats till följd av att motsvarande godkännande nu regleras i 2 kap. 1 a § och 2 §. Dessutom har lagts till att inte heller länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 1 § i frågan om en verksamhet har betydande miljöpåverkan får överklagas. Det sistnämnda överensstämmer med vad som gäller enligt 6 kap. 4 § tredje stycket MB.

---

## **Övergångsbestämmelser**

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*
- 2. Skyldigheten att vidta återställningsåtgärder enligt 1 kap. 8 § gäller även då järnvägen har tillkommit före denna lags ikraftträdande.*
- 3. Ett ärende skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om det i ärendet ingår en miljökonsekvensbeskrivning som vid denna lags ikraftträdande har överlämnats till länsstyrelsen för godkännande enligt 2 kap. 4 §. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.*

Övergångsbestämmelserna, utformade i enlighet med *Lagrådets* förslag, kommenteras i avsnitt 8.2.

## **32.4 Luftfartslagen (1957:297)**

### **1 kap. Inledande bestämmelser**

*2 a § Luftfartyg --- överljudsfart.*

*Om --- äga rum.*

*Ytterligare krav i fråga om framförande av luftfartyg i överljudsfart får inte ställas med stöd av miljöbalken.*

I paragrafen finns bestämmelser om framförande av luftfartyg med överljudsfart. Enligt paragrafens första stycket får luftfartyg inte inom svenskt område framföras med överljudsfart. En möjlighet att göra avsteg från förbudet finns dock i andra stycket. Om det finns synnerliga skäl, får

nämligen regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer medge undantag från förbudet. I samband därmed får anges på vilka villkor luftfarten får äga rum.

Paragrafen kompletteras nu med ett nytt tredje stycke. Av detta stycke framgår att det inte skall vara möjligt för myndigheter som utövar tillsyn enligt miljöbalken att med stöd av balkens regler ställa ytterligare krav i fråga om framförande av luftfartyg i överljudsfart. Tillägget kommenteras i avsnitt 9.1.

### 3 kap. Luftvärdighet och miljövärdighet

*1 § Luftfartyg --- vid luftfart.*

*Ett luftfartyg --- är uppfyllt.*

*Ett luftfartyg anses miljövärdigt, om det är konstruerat, byggt, utrustat och hållet i stånd på ett sådant sätt att det inte orsakar skada genom buller eller luftförorening eller genom annan liknande störning. Ytterligare krav i fråga om luftfartygs miljövärdighet får inte ställas med stöd av miljöbalken.*

I paragrafen finns bestämmelser om bl.a. luftfartygs miljövärdighet. Tredje stycket har kompletterats med en ny sista mening. Av denna mening, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, framgår att ytterligare miljövärdighetskrav på luftfartyg inte skall kunna ställas med stöd av miljöbalken. Tillägget berörs även i avsnitt 9.1.

### 6 kap. Flygplatser och markorganisationen i övrigt

*5 § Tillstånd får --- driva flygplatsen.*

*Avser prövningen --- i regionen.*

*Vid tillståndsprövning skall 3 och 4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.*

*Tillstånd får --- avvikelser göras.*

Enligt nuvarande lydelse av paragrafens tredje stycke skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid tillståndsprövning av flygplats. Hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen har arbetats in i miljöbalken. Hänvisningen har därför ändrats.

Paragrafen hänvisar i sin nya lydelse även till 5 kap. 3 § MB, enligt vilken myndigheter skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls, samt 16 kap. 5 § MB, där det stadgas att ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds inte får tillåtas.

Det bör observeras att den som utövar verksamhet som primärt regleras i luftfartslagen skall iaktta även andra bestämmelser i miljöbalken än de som räknas upp i paragrafen. I paragrafen talas endast om vilka bestämmelser i miljöbalken som skall tillämpas vid tillståndsprövning enligt luftfartslagen. Exempelvis blir de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB tillämpliga på verksamheten. Enligt vad som utvecklas närmare i avsnitt

9.2 saknas dock skäl att tillämpa dessa bestämmelser vid tillståndsprovningen enligt luftfartslagen.

*5 a § En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd.*

*Innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas skall den som avser att ansöka om tillstånd samråda enligt 6 kap. 4 § första stycket miljöbalken med Luftfartsverket, berörda länsstyrelser och enskilda.*

*När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 4 § tredje stycket, 5–8 §§ och 10–12 §§ miljöbalken tillämpas.*

*Innan ansökan om tillstånd prövas skall miljökonsekvensbeskrivningen godkännas av länsstyrelsen. Beslutet får inte överklagas.*

*Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden skall beaktas vid tillståndsprovningen.*

*När det förutom enligt detta kapitel krävs tillstånd till flygplatsen enligt miljöbalken gäller inte andra–femte styckena. Då skall i stället 6 kap. 3 §, 7 § och 9–12 §§ miljöbalken tillämpas.*

Paragrafen är ny. Genom den har i luftfartslagen införts regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Krav på sådana beskrivningar ställs i dag i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Någon skillnad görs inte på det fall där Luftfartsverket själv initierar ärendet och där ansökan kommer från annan, t.ex. en kommun.

Paragrafen ansluter till de regler som gäller enligt miljöbalken. Det innebär att kraven på såväl miljökonsekvensbeskrivningens utformning som förfarandet har skärpts. Motiven till miljöbalkens bestämmelser är av intresse även för reglerna i luftfartslagen (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 272 ff och del 2, s. 54 ff).

Bestämmelsen i fjärde stycket ansluter till vad som gäller i dag enligt vägkungörelsen (1971:954) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Det är enligt regeringens mening en god ordning att en annan myndighet än den som själv är exploatör får godkänna miljökonsekvensbeskrivningen.

I femte stycket har införts en regel om att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden skall beaktas i samband med provning av tillståndsärenden. I 6 kap. 9 § andra stycket MB finns motsvarande bestämmelse vid provning av tillstånd enligt miljöbalken.

Som regeringen anför i avsnitt 9.2 kan det inte ställas samma krav beträffande förfarandet vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivning när tillståndsplikt föreligger enligt både luftfartslagen och miljöbalken som när detta inte är fallet. I det sista stycket finns därför en särskild reglering av situationer då tillståndsplikt är föreskriven enligt båda lagarna.

*8 § Regeringen får föreskriva att det krävs tillstånd för att inrätta och driva även andra anläggningar för luftfarten än allmänna flygplatser. Frågor om tillstånd och om villkoren för detta prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vid provningen gäller bestämmelserna i 5 § första, tredje och fjärde styckena samt 5 a §.*

Genom paragrafen ges en möjlighet att införa tillståndsplikt för även andra anläggningar än allmänna flygplatser. Sista meningen är ny och har utformats med beaktande av *Lagrådets* påpekande. Av denna mening framgår att de miljöbestämmelser som skall tillämpas vid tillståndsprövning av allmänna flygplatser också skall tillämpas vid prövningen av andra anläggningar. Regeringen har i 60 och 62 §§ luftfartsförordningen (1986:171) föreskrivit sådan prövningsplikt för enskilda flygplatser och vissa militära flygplatser.

## Övergångsbestämmelser

*1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*

*2. Ett ärende om tillstånd skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.*

Punkt 2 i övergångsbestämmelserna har kommenterats i avsnitt 9.2.

### 32.5 Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

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

Enligt paragrafens nuvarande lydelse skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid prövningen. Denna lags hushållningsbestämmelser återfinns numera i 3 och 4 kap. miljöbalken. Hänvisningen har därför ändrats.

I paragrafen har lagts till att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall tillämpas vid prövningen enligt farledslagen. Motivet till detta ges i avsnitt 10.2.

Paragrafen hänvisar i sin nya lydelse även till 5 kap. 3 § MB, enligt vilken myndigheter skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls, samt 16 kap. 5 § MB, där det stadgas att ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds inte får tillåtas.

Det bör observeras att verksamhetsutövaren skall iaktta även andra bestämmelser i miljöbalken än de som räknas upp i paragrafen. I paragrafen talas endast om vilka bestämmelser i miljöbalken som skall tillämpas vid prövningen av ärende enligt farledslagen.

*1 b § En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i ett ärende enligt denna lag.*

*Innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas skall den som avser att inleda ett ärende enligt denna lag samråda enligt 6 kap. 4 § första stycket miljöbalken med Sjöfartsverket, berörda länsstyrelser och enskilda.*



*När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 4 § tredje stycket, 5–8 §§ och 10–12 §§ miljöbalken tillämpas. Vad som där föreskrivs om länsstyrelse skall gälla den länsstyrelse inom vars område verksamheten huvudsakligen skall bedrivas.*

*Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan beslut fattas om att inrätta, utvidga eller avlysa allmän farled eller allmän hamn. Beslut i fråga om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen får inte överklagas.*

*I samband med prövningen av ett ärende enligt denna lag skall miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden beaktas.*

Paragrafen är ny. Genom den har i farledslagen införts regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Krav på sådana beskrivningar ställs i dag i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Någon skillnad görs inte på det fall där Sjöfartsverket själv initierar ärendet och där ansökan kommer från annan, t.ex. en kommun.

Paragrafen ansluter till de regler som gäller enligt miljöbalken. Det innebär att kraven på såväl miljökonsekvensbeskrivningens utformning som förfarandet har skärpts. Motiven till miljöbalkens bestämmelser är av intresse även för reglerna i farledslagen (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 272 ff och del 2, s. 54 ff).

Bestämmelsen i fjärde stycket ansluter till vad som gäller i dag enligt vägkungörelsen (1971:954) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Det är enligt regeringens mening lämpligt att en annan myndighet än den som själv är exploatör får godkänna miljökonsekvensbeskrivningen. Samtliga berörda länsstyrelser skall godkänna miljökonsekvensbeskrivningen. En länsstyrelse skall anses berörd om någon del av farleden går genom länet. Det vanliga blir naturligtvis att endast en länsstyrelse är berörd. När beskrivningen skall prövas av flera länsstyrelser är det naturligt att varje länsstyrelse begränsar sin prövning till miljökonsekvenser i det egna länet.

I det sista stycket har införts en regel om att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden skall beaktas i samband med prövning av ärenden enligt farledslagen. I 6 kap. 9 § andra stycket MB finns motsvarande bestämmelse vid prövning av tillstånd.

*I c § Sjöfartsverket skall med eget yttrande överlämna frågan om inrättande av en allmän farled till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Detsamma gäller om regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten av en allmän farled eller allmän hamn.*

Paragrafen är ny. I denna samordnas regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken med ordinarie prövning enligt farledslagen.

Enligt 17 kap. 1 § 20 MB skall regeringen pröva tillåtligheten av nya allmänna farleder. Regeringen kan dessutom under de förutsättningar som anges i 17 kap. 3 § MB förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av även

andra åtgärder. Med stöd av sistnämnda stadgande kan utvidgningar av befintliga allmänna farleder samt nyanläggningar och utvidgningar av allmänna hamnar komma under regeringens prövning.

Sjöfartsverket skall på vanligt sätt handlägga ärendet och sörja för erforderlig utredning. Därefter skall verket med eget yttrande överlämna frågan om tillåtlighet till regeringen för avgörande. Sjöfartsverket skall överlämna hela akten till regeringen. Inhämtade yttranden följer alltså med, i enlighet med vad Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår.

Om regeringen tillåter åtgärderna skall Sjöfartsverket därefter avsluta ärendet enligt farledslagen. Det kan då bli aktuellt att meddela föreskrifter enligt 3 §.

*3 § Om det är påkallat med hänsyn till det ändamål som en allmän farled skall tillgodose, skyddet för hälsan eller miljön eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser, säkerheten i farleden eller i övrigt med hänsyn till allmänna intressen eller enskild rätt, får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter om hur den allmänna farleden skall ordnas och begagnas.*

I paragrafen behandlas föreskrifter för farleder. Paragrafen har ändrats så att det framgår tydligt att föreskrifter får meddelas även till skydd för hälsan, miljön och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

## Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
2. Ett ärende skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.

Punkt 2 i övergångsbestämmelserna har kommenterats i avsnitt 10.2.

## 32.6 Ellagen (1997:857)

### 2 kap. Nätkoncession m.m.

8 § *En nätkoncession --- avvikelser göras.*

I paragrafens nuvarande lydelse stadgas i det andra stycket att lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. skall tillämpas vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje. En motsvarande bestämmelse har införts i 8 a §.

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

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

Paragrafen är ny. I den finns alla bestämmelser i vilka föreskrivs att miljöbalken skall tillämpas vid prövning av nätkoncession för linje.

Enligt paragrafens första stycke skall vid koncessionsprövningen tillämpas miljöbalkens allmänna hänsynsregler samt bestämmelserna om att myndigheter skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls och att ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds inte får tillåtas. Införandet av bestämmelsen motiveras i avsnitt 11.2.

Som regeringen anför i avsnitt 11.2 är det tveksamt om några oförutsedda olägenheter kan uppkomma av en enskild befintlig kraftledning. I den mån sådana olägenheter uppkommer kommer detta snarare att gälla hela kraftledningsnätet. Det blir då inte aktuellt att tillämpa stoppregeln i 2 kap. MB på en enskild kraftledning.

Enligt nuvarande lydelse av 2 kap. 8 § andra stycket ellagen skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje. Bestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen om hushållning med mark- och vattenområden har arbetats in i 3 och 4 kap. MB. Hänvisning skall därför i fortsättningen ske till dessa bestämmelser. Ellagens bestämmelse har samtidigt överförs till 2 kap. 8 a §.

Som framgår av paragrafens andra stycke skall en miljökonsekvensbeskrivning finnas i ansökan om nätkoncession för linje. Miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas. De närmare motiven framgår av avsnitt 11.2. Även bestämmelserna i 6 kap. 11-12 §§ MB om planer och planeringsunderlag skall tillämpas. Detta innebär bl.a. att den myndighet som prövar frågan om nätkoncession för linje skall se till att aktuella planer enligt plan- och bygglagen (1987:10) finns tillgängliga. Härigenom underlättas den bedömning som enligt 2 kap. 8 § skall ske av frågan om koncessionen strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

*11 § En nätkoncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt.*

I paragrafen behandlas villkor i nätkoncession. I nuvarande lydelse nämns inte särskilt villkor för att skydda människors hälsa eller miljön eller främja hushållningen med resurser. Motiven till att införa detta tillägg finns i avsnitt 11.2.

*11 a § En nätkoncession får för sin giltighet göras beroende av att den som innehar koncessionen ställer säkerhet för kostnaderna att ta bort ledningen med tillhörande anläggningar och att vidta andra åtgärder för återställning. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.*

*Om det kan antas att den ställda säkerheten inte längre är tillräcklig, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten besluta om ytterligare säkerhet.*

*I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av den myndighet som prövar frågan om nätkoncession och förvaras av länsstyrelsen.*

Paragrafen är ny och behandlar säkerhet för återställningsåtgärder. I 2 kap. 19 § finns bestämmelser om skyldighet att vidta sådana åtgärder. Nätmyndigheten skall fastställa koncessionshavarens skyldighet att vidta återställningsåtgärder när nätkoncessionen upphör. Ett beslut om säkerhet för återställningsåtgärder skall dock fattas redan när koncessionen meddelas.

Bestämmelsen om säkerhet är fakultativ, dvs. den myndighet som prövar koncessionsansökan avgör själv om säkerhet skall ställas. Vid denna bedömning är av intresse att det finns även andra sätt att se till att återställningsåtgärder vidtas. Med stöd av 2 kap. 19 § tredje stycket kan nätmyndigheten förelägga den som senast haft nätkoncession vid vite att fullgöra skyldigheterna. Myndigheten får alternativt besluta att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad.

Bestämmelsen i 2 kap. 19 § tredje stycket får anses vara tillräcklig vid mindre ingrepp i naturen. Vid större ingrepp bör däremot huvudregeln vara att säkerhet skall ställas.

---

## Övergångsbestämmelser

*1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*

*2. Ett ärende om prövning av nätkoncession skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.*

Punkt 2 i övergångsbestämmelserna har kommenterats i avsnitt 11.2.

## 32.7 Lagen (1978:160) om vissa rörledningar

*4 § Koncession får --- med koncessionen.*

*Koncession får --- avvikelser göras.*

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

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

Enligt nuvarande lydelse av paragrafens tredje stycke skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid koncessionsprövningen. Hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen har arbetats in i 3 och 4 kap. MB. Hänvisning skall därför i stället ske till dessa kapitel i miljöbalken. Dessutom hänvisar paragrafen i dess nya lydelse till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB, bestämmelsen i 5 kap. 3 § MB om att myndigheter skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls och bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB att ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds inte får tillåtas. Detta kommenteras ytterligare i avsnitt 12.2.

I paragrafen talas endast om vilka bestämmelser i miljöbalken som skall tillämpas vid koncessionsprövningen. Av miljöbalken kan följa att verksamhetsutövaren måste iaktta ytterligare bestämmelser. Exempelvis blir bestämmelserna i 11 kap. MB om vattenverksamhet tillämpliga om en rörledning anläggs i ett vattenområde. Dessa bestämmelser saknar dock betydelse vid koncessionsprövningen enligt rörledningslagen.

När det talas om att vissa bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas vid koncessionsprövningen skall detta inte uppfattas som att bestämmelserna blir tillämpliga endast när koncession meddelas första gången. Även när nya villkor med stöd av 7 § meddelas under löpande koncessionstid blir bestämmelserna tillämpliga. Vidare kan en tillsynsmyndighet ingripa med stöd av 19 § för att se till att ett villkor i koncessionen som stöder sig på miljöbalkens bestämmelser följs.

Som framgår av fjärde stycket skall, liksom tidigare, en miljökonsekvensbeskrivning finnas i ansökan om koncession enligt rörledningslagen. En hänvisning sker till miljöbalkens bestämmelser. Eftersom regeringen är tillståndsmyndighet men Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) handlägger ansökan, har i paragrafen lagts in ett bemyndigande för regeringen att bestämma att balkens regler om tillståndsmyndighet skall gälla den myndighet som regeringen bestämmer. Bemyndigandet bör utnyttjas så att NUTEK ges rätt att handlägga förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningen fram till dess den är färdigställd och kan bifogas ansökan om koncession.

*6 § En koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att trygga säkerheten, skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser.*

*Som villkor --- liknande villkor.*

*Vidare får --- föreskrivna tiden.*

Enligt nuvarande lydelse av paragrafens första stycke skall en koncession förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller

enskild rätt. I bestämmelsen har preciserats vad villkoren kan avse. Större vikt än i dag läggs vid miljön.

Rörledningslagen syftar till en avvägning också gentemot andra allmänna intressen än miljöintressen liksom gentemot enskilda intressen, t.ex. ägares och nyttjanderättshavares intressen i förhållande till företagen. Villkor bör därför, såsom enligt nuvarande lydelse, kunna meddelas till skydd också för andra allmänna intressen än miljöintressen liksom till skydd för enskild rätt. Bland allmänna intressen finns anledning att särskilt nämna säkerheten, dvs. vad som krävs för att förebygga exempelvis brand och explosion.

*6 a § En koncession får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för att den som innehar koncessionen skall fullgöra skyldigheten enligt 16 § att ta bort ledningen och vidta andra åtgärder för återställning. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.*

*Om det kan antas att den ställda säkerheten inte är tillräcklig, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ytterligare säkerhet.*

*I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och förvaras av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs.*

Paragrafen är ny. I den regleras skyldighet att ställa säkerhet för återställningsåtgärder.

Skyldighet att ställa säkerhet för återställningsåtgärder bör vara huvudregel vid ingrepp i naturen av beaktansvärd omfattning. Säkerheten kan exempelvis bestå i att medel sätts in på ett spärrat bankkonto eller att en bankgaranti ställs. I enlighet med vad som föreskrivs i 16 kap. 3 § MB bör stat och kommun vara befriade från att ställa säkerhet.

*7 § Uppkommer genom verksamhet för vilken koncession har meddelats enligt denna lag en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva ytterligare eller ändrade villkor för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.*

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

I paragrafen behandlas möjligheten att bestämma ytterligare eller ändrade villkor för en koncession. Paragrafen har ändrats så att den överensstämmer med 24 kap. 5 § MB. Detta innebär bl.a. att omprövning får ske om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Det är den verksamhet som koncessionen avser som skall medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds, för att nya eller ändrade villkor skall

meddelas. Effekter av leveransmottagarens användning av vätskan eller gasen saknar alltså betydelse vid provningen. Prop. 1997/98:90

*23 § Förbud får inte meddelas med stöd av miljöbalken mot en rörlednings framdragande eller begagnande, om regeringen har tillåtit rörledningen i en koncession enligt denna lag.*

Av paragrafen, som är ny, framgår att en rörledning inte kan förbjudas med stöd av miljöbalken, om den har tillåtits enligt denna lag. Den har en viss motsvarighet i 6 § miljöskyddslagen (1969:387), där det sägs att den s.k. stoppregeln i nämnda paragraf inte skall gälla när regeringen har meddelat koncession enligt rörledningslagen. En kort motivering till att införa paragrafen finns i avsnitt 12.1.

---

## Övergångsbestämmelser

*1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*

*2. Ett ärende om provning av koncession skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.*

Punkt 2 i övergångsbestämmelserna har kommenterats i avsnitt 12.2.

## 32.8 Minerallagen (1991:45)

### 1 kap. Inledande bestämmelser

*7 § Bestämmelser som berör verksamhet som avses i denna lag finns i miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.*

*Bestämmelser om --- strålskyddslagen (1988:220).*

I paragrafens första stycke erinras i dag om att bestämmelser som berör mineralhantering finns i bl.a. miljöskyddslagen (1969:387), naturvårdslagen (1964:822) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen). Dessa hänvisningar har ersatts av en hänvisning till miljöbalken. I avsnitt 13.1 behandlas förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken. Det bör observeras att miljöbalken gäller vid undersökning som påverkar miljön och vid bearbetning.

(8 §) Paragrafen föreslås bli upphävd.

Enligt bestämmelsens nuvarande lydelse skall regeringens tillståndsbeslut enligt 4 kap. naturresurslagen vara bindande vid provning enligt mineral-

lagen. En liknande bestämmelse har funnits i 2 § andra stycket miljöskyddslagen men saknar motsvarighet i balken, eftersom den anses överflödig. I konsekvens med detta har motsvarande bestämmelse i minerallagen tagits bort. En övergångsbestämmelse har knutits till ändringen, i enlighet med vad *Lagrådet* föreslår.

### 3 kap. Undersökningsarbete

*6 § Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturreservat med stöd av 7 kap. miljöbalken.*

*Undersökningsarbete får inte heller, utan medgivande av länsstyrelsen, äga rum inom*

---

*3. område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken.*

I paragrafen finns bestämmelser om förbud mot undersökningsarbete i vissa områden. Hänvisningen i paragrafens första stycke till naturvårdslagen har ändrats till att avse 7 kap. MB. Ett tillägg har dessutom gjorts att undersökningsarbete inte får äga rum i strid med föreskrifter för den nya skyddsformen kulturreservat. Det bör vidare observeras att miljöbalkens beteckning naturreservat omfattar även områden som tidigare har kallats naturvårdsområde. Av punkt 4 i övergångsbestämmelserna framgår att förbudet mot undersökningsarbete i strid med föreskrifter för naturreservat inte skall gälla i områden som vid lagändringarnas ikraftträdande betecknades som naturvårdsområde.

I paragrafens andra stycke punkt 3 har en hänvisning till 3 kap. 5 § naturresurslagen ändrats till 4 kap. 5 § MB. Bestämmelsen avser de s.k. obrutna fjällområdena.

Det bör erinras om att paragrafen inte innefattar en uttömmande beskrivning av områden där hinder mot undersökning kan föreligga. Den verksamhet som regleras i lagen måste alltid bedrivas med iakttagande av all övrig lagstiftning (Delin, Minerallagen med kontinentalsockellagen, 1996, s. 78).

### 4 kap. Bearbetningskoncession

*2 § Koncession skall --- begärda koncessionen.*

*Koncession för --- sådan bearbetning.*

*I ärenden om beviljande av koncession skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.*

*Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare skall prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.*

*I ärenden om beviljande av koncession skall en miljökonsekvensbeskrivning fogas till ansökan. När det gäller förfarandet, kraven på miljö-*



*konsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 7 § och 9–12 §§ miljöbalken tillämpas.*

*Koncession får inte --- avvikelser göras.*

Enligt paragrafens nuvarande tredje stycke skall naturresurslagen tillämpas i ärenden om beviljande av koncession. En ändring har gjorts i anledning av att 2 och 3 kap. naturresurslagen har arbetats in i miljöbalken.

I 4 kap. 2 § fjärde stycket i nu gällande lydelse föreskrivs att om ett ärende om beviljande av bearbetningskoncession avser ett företag vars tillåtlighet skall prövas enligt flera av de lagar som är knutna till naturresurslagen, så skall 2 och 3 kap. naturresurslagen tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. I avsnitt 13.1 motiveras varför bestämmelsen bör finnas kvar.

Bestämmelsen hindrar bara att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB tillämpas vid prövningar enligt andra lagar. Om verksamheten skall prövas på nytt enligt 4 kap. 10 § minerallagen skall däremot balkens hushållningsbestämmelser tillämpas på nytt.

Bestämmelsen hindrar vidare bara att hushållningsbestämmelserna tillämpas vid prövningar enligt andra lagar som sker efter koncessionsprövningen. Det normala är att koncessionsprövningen sker först. Om undantagsvis en annan prövning sker före koncessionsprövningen skall hushållningsbestämmelserna tillämpas såväl vid den prövningen som vid koncessionsprövningen.

Enligt nuvarande lydelse av paragrafens femte stycke skall i ärenden om beviljande av koncession en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. naturresurslagen fogas till ansökan. Beskrivningen skall enligt paragrafen även ligga till grund för tillämpningen av 2 och 3 kap. naturresurslagen. Bestämmelsen har ändrats till att hänvisa till vissa bestämmelser i miljöbalken. Motiveringen till detta ges i avsnitt 13.2.

Det bör observeras att verksamhetsutövaren skall iaktta även andra bestämmelser i miljöbalken än de som räknas upp i paragrafen. I paragrafen talas endast om vilka bestämmelser i miljöbalken som skall tillämpas vid koncessionsprövningen. Exempelvis blir de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB tillämpliga på verksamheten. Dessa regler, liksom bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer, skall naturligtvis tillämpas vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken. Bestämmelserna saknar dock betydelse vid koncessionsprövningen enligt minerallagen.

*10 § Pågår inte regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, får koncessionstiden på ansökan av koncessionshavaren förlängas med högst tio år, om det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Vid prövningen skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.*

Enligt lagens nuvarande lydelse skall naturresurslagen tillämpas i ärende om förlängning av bearbetningskoncession. Hänvisningen har ändrats till följd av att 3 och 4 kap. naturresurslagen har arbetats in i miljöbalken.

## **6 kap. Överlåtelse, frånträdande, återkallelse och ändring av undersökningstillstånd och koncession**

Prop. 1997/98:90

*4 § Om verksamhet --- diamant.*

*I övrigt --- eller medgivande.*

*Vid prövningen skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.*

I paragrafen anges förutsättningarna för att bestämma nya eller ändrade villkor för en koncession. Enligt paragrafens nuvarande lydelse skall naturresurslagen tillämpas vid denna prövning. Bestämmelserna i naturresurslagen har arbetats in i miljöbalken. En ändring har gjorts i anledning av detta.

## **8 kap. Prövningsmyndigheter m.m.**

*1 § Ärenden om --- av 2 §.*

*Bergmästaren får --- yttra sig.*

*I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession skall bergmästaren, såvitt gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får därvid besluta om särskild utredning enligt 2 kap. 11 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.*

Enligt nuvarande lydelse av paragrafens tredje stycke skall bergmästaren samråda med länsstyrelsen såvitt avser tillämpningen av naturresurslagen. Samråd skall enligt den nya lydelsen ske såvitt gäller tillämpningen av miljöbalken.

Det är viktigt att länsstyrelsen vid samrådet bevakar att det aktuella mark- eller vattenområdet används för det eller de ändamål för vilket det är mest lämpat enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB. Detta gäller särskilt med tanke på att dessa kapitel inte skall tillämpas vid efterkommande prövningar. Vid en senare miljöprövning enligt balken kan alltså inte mineralutvinning nekas med motiveringen att marken bör användas för något annat ändamål.

Samrådet med länsstyrelsen skall vidare avse miljökonsekvensbeskrivningar.

*2 § Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession skall hänskjutas till regeringens prövning, om*

*---*

*2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frågå vad länsstyrelsen har föreslagit.*

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. I paragrafen behandlas hänskjutande till regeringen av ärenden om beviljande av bearbetningskoncession. Den andra punkten har ändrats från att hänvisa till naturresurslagen till att hänvisa till miljöbalken. Hänskjutande skall ske när bergmästaren och länsstyrelsen har olika uppfattning i frågan om

mineralutvinning utgör den bästa markanvändningen enligt 3 och 4 kap. MB. Det blir då regeringen som får avgöra om bearbetning skall tillåtas. Prop. 1997/98:90

*3 § Ärenden i övrigt --- har meddelats.*

*I ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § skall bergmästaren, såvitt gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.*

*Ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § skall hänskjutas till regeringens prövning om bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit. Hänskjutande skall också ske av ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession av synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag samt av övriga ärenden enligt denna paragraf som bergmästaren bedömer vara särskilt betydelsefulla från allmän synpunkt.*

I paragrafen finns bestämmelser om handläggningen av ärenden om förlängning av bearbetningskoncession i vissa fall. Hänvisningar i de andra och tredje styckena till naturresurslagen har ersatts av hänvisningar till miljöbalken.

### **13 kap. Verkan av att en bearbetningskoncession upphör**

*4 § I den mån det är motiverat från allmän eller enskild synpunkt skall koncessionshavaren utföra efterarbete och ta bort andra anläggningar än som anges i 3 §. Denna bestämmelse innebär inte någon inskränkning i koncessionshavarens skyldigheter enligt 2 kap. 8 § eller 10 kap. miljöbalken.*

Paragrafen behandlar koncessionshavarens skyldighet att utföra efterarbete. Ett tillägg har gjorts att bestämmelsen inte innebär någon inskränkning i koncessionshavarens liknande skyldigheter enligt 2 kap. 8 § eller 10 kap. MB. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 13.1.

---

### **Övergångsbestämmelser**

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*
- 2. Ett ärende skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande.*
- 3. Bestämmelsen i 1 kap. 8 § skall fortfarande tillämpas när regeringen har fattat beslut om tillstånd före denna lags ikraftträdande.*
- 4. Förbudet i 3 kap. 6 § första stycket mot undersökningsarbete i strid med föreskrifter för naturreservat skall inte gälla i områden som den 31 december 1998 betecknas som naturvårdsområde. Förbudet skall dock gälla om en föreskrift som hindrar undersökningsarbete införs efter nämnda tidpunkt.*

Punkt 2 och 4 i övergångsbestämmelserna kommenteras kortfattat i avsnitt 13.2.

## 32.9 Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

*4 § Undersökningskoncession får förenas med rätt för innehavaren att få företräde framför andra till bearbetningskoncession för fyndigheten.*

Enligt paragrafen i dess nuvarande lydelse kan undersökningskoncession förenas med rätt för innehavaren att senare få bearbetningskoncession. Denna möjlighet har tagits bort för att inte den miljöprovning som skall ske i samband med bearbetningskoncession skall föregripas.

*6 § I fråga om verksamhet som avses i denna lag skall även iakttas tillämpliga föreskrifter i miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10) och andra författningar.*

Enligt paragrafens nuvarande lydelse skall i fråga om verksamhet enligt torvlagen även iakttas tillämpliga föreskrifter i plan- och bygglagen (1987:10), miljöskyddslagen (1969:387) och andra författningar. Hänvisningen till miljöskyddslagen har ändrats till en hänvisning till miljöbalken.

Exempel på andra författningar som kan gälla är lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt föreskrifter meddelade enligt den lagen om bl.a. fornminnen.

*7 § Koncession får --- bedriva verksamheten.*

*Koncession får --- avvikelser göras.*

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

*Vid prövning av bearbetningskoncession skall därutöver tillämpas bestämmelserna i 6 kap., 12 kap. 2 § och 16 kap. 5 §, 12 § 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.*

*Bearbetningskoncession får --- tillgodogöras ekonomiskt.*

I paragrafens nuvarande tredje stycke anges att lagen (1987:12) om hus hållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) skall tillämpas vid koncessionsprövningen, dvs. vid både prövning av undersökningskoncession och bearbetningskoncession. Det är framför allt bestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen som har varit av intresse. Dessa har arbetats in i 3 och 4 kap. MB. Förutom dessa bestämmelser skall vid koncessionsprövningen tillämpas balkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. och bestämmelsen i 5 kap. 3 § om hur miljö kvalitetsnormer skall beaktas. En kort motivering till detta ges i avsnitt 14.2.

Enligt 2 kap. 4 § MB skall för verksamheter väljas en plats som är lämplig med hänsyn till miljöbalkens mål, de grundläggande bestämmel-

serna för hushållning med mark- och vattenområden och de särskilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet. Platsen skall väljas så att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Tillämpningen av miljöbalkens lokaliseringsregel leder till att torvtäkt i första hand bör kunna komma i fråga på mark som saknar speciella skyddsvärden. Naturvårdsverkets våtmarksinventering får betydelse vid denna bedömning.

Enligt 2 kap. 3 § MB gäller att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet 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. Vid yrkesmässig verksamhet skall bästa möjliga teknik användas. Försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att verksamheten kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Försiktighetsmått vid torvbruk kommer i första hand att avse sedimentationsfrågor, åtgärder mot förurning och utlakning av metaller, hydrologiska hänsynstaganden, hänsyn till hotade och sällsynta arter, särskilda faunahänsyn vid dikesgrävning samt hänsyn till allmänheten (jfr Naturvårdsverkets rapport 4596 Torvbruk-Miljö).

Enligt det fjärde stycket skall vid prövningen av bearbetningskoncession tillämpas miljöbalkens bestämmelser om

- miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag (6 kap.)
- vägning av behovet av materialet mot befarade skador på djur- och växtliv och miljön i övrigt samt hinder mot tillstånd till täkter som kan befaras försämra livsbetingelserna för en djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande (12 kap. 2 §),
- att tillstånd inte får meddelas för nya verksamheter som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds (16 kap. 5 §),
- sakägares rätt att överklaga (16 kap. 12 § 1), och
- miljöorganisationers rätt att överklaga (16 kap. 13 §).

Dessutom skall i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet tillämpas

- de inledande bestämmelserna (1 kap.),
- bestämmelserna om rådighet över vatten m.m. (2 kap.),
- bestämmelserna om markavvattningssamfälligheter (3 kap.), och
- bestämmelserna om markavvattningssakkunnig (7 kap. 21–27 §§ och 29 §).

Även föreskrifter meddelade med stöd av nämnda bestämmelser i balken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall tillämpas.

Paragrafens tidigare fjärde stycke utgör efter ändringarna det femte stycket.

Ändringarna i paragrafen kommenteras ytterligare i avsnitt 14.2.

*12 § En koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser.*

Enligt nuvarande lydelse av paragrafens första stycke skall koncession kunna förenas med de villkor som behövs för att motverka eller begränsa menlig inverkan på naturmiljön samt för att beakta andra allmänna intressen och enskild rätt. Paragrafen har ändrats i huvudsak i enlighet med vad *Naturvårdsverket* föreslår. Ändringarna innebär att det görs tydligare att villkoren skall kunna avse inverkan på människors hälsa och miljön samt hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

*13 § En koncession får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för att koncessionshavaren skall fullgöra skyldigheten enligt 34 § att ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning. Vid ingrepp i naturen av större omfattning skall säkerhet ställas, om det inte är uppenbart att det saknas anledning till detta. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.*

*Om det kan antas att den ställda säkerheten inte är tillräcklig, får länsstyrelsen bestämma att ytterligare säkerhet skall ställas.*

*I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av länsstyrelsen och förvaras av denna.*

Enligt nuvarande lydelse av paragrafen skall koncessionshavaren, om inte särskilda skäl föranleder annat, åläggas att ställa säkerhet för att villkor till skydd för naturmiljön, andra allmänna intressen eller enskild rätt skall uppfyllas. Som framgår av avsnitt 14.2 har bestämmelsen avskaffats och ersatts av en möjlighet att ställa krav på säkerhet för fullgörande av återställningsåtgärder. Vid ingrepp i naturen av större omfattning skall säkerhet ställas, om det inte är uppenbart att anledning saknas till detta. Om säkerheten visar sig otillräcklig får länsstyrelsen bestämma att ytterligare säkerhet skall ställas.

Som framgår av punkt 3 i övergångsbestämmelserna skall säkerheter ställda enligt äldre lydelse av paragrafen bestå.

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

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

Enligt nu gällande lydelse av paragrafen får länsstyrelsen bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheten, om det genom den verksamhet för vilken koncession har meddelats uppkommer betydande olägenhet som inte förutsågs när koncessionen meddelades. Paragrafen har arbetats om efter förebild i 24 kap. 5 § MB. Detta innebär att villkor även får ändras, att det för nya eller ändrade villkor är tillräckligt att det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när konces-

sionen meddelades samt att villkor får bestämmas även när verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Prop. 1997/98:90

*34 § När en --- enskild synpunkt.*

*I den mån --- koncessionen upphör.*

*Bestämmelsen i första stycket innebär inte någon inskränkning i koncessionshavarens skyldigheter enligt 2 kap. 8 § eller 10 kap. miljöbalken.*

I paragrafen behandlas koncessionshavarens skyldighet att vidta återställningsåtgärder. En nytt tredje stycke har införts av innebörd att bestämmelsen inte innebär någon inskränkning i koncessionshavarens liknande skyldigheter enligt 2 kap. 8 § eller 10 kap. MB. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 14.1.

*39 § Iakttar en koncessionshavare inte villkor som har förenats med koncessionen eller uppfyller inte koncessionshavarens skyldigheter enligt 34 § att vidta åtgärder för återställning eller vad som begärs med stöd av 35 § eller 36 § andra stycket, får länsstyrelsen vid vite förelägga honom att fullgöra sina skyldigheter.*

*Under samma förutsättning --- handräckning.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om rättelse. Den har ändrats så att koncessionshavarens skyldighet enligt 34 § att vidta återställningsåtgärder kommer att omfattas både av bestämmelserna i första stycket om rätt för länsstyrelsen att förelägga vite och bestämmelserna i andra stycket om särskild handräckning av kronofogdemyndigheten för att åstadkomma rättelse på bekostnad av koncessionshavaren.

---

## Övergångsbestämmelser

*1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*

*2. Ett ärende skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.*

*3. En säkerhet som har ställts enligt 13 § i äldre lydelse skall bestå.*

Punkt 2 och 3 i övergångsbestämmelserna kommenteras i avsnitt 14.2.

### 32.10 Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

*2 a § Vid utforskning av kontinentalsockeln och vid utvinning av naturtillgångar från den skall bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken gälla även när verksamheten bedrivs utanför territorialgränsen.*

Miljöbalken gäller för den verksamhet som omfattas av kontinentalsockellagen, dvs. bl.a. utforskning och utvinning. Utanför svenskt territo-

rium gäller dock miljöbalken bara när det föreskrivs särskilt i balken eller kontinentalsockellagen. I paragrafen, som är ny, fastslås att miljöbalkens hänsynsregler skall gälla även för sådan utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av naturtillgångar från denna som sker utanför territorialgränsen. I avsnitt 15.1 förklaras varför paragrafen har införts.

Av 3 a § framgår att hänsynsreglerna skall tillämpas även vid tillståndsprövning enligt kontinentalsockellagen av utforskning och utvinning.

*3 § Regeringen eller --- från denna.*

*Tillstånd skall --- viss tid.*

*Regeringen äger --- utan tillstånd.*

Enligt det fjärde stycket i paragrafens nuvarande lydelse skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas i ärenden om tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln. Denna regel har en motsvarighet i den nya 3 a §.

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

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

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

Paragrafen är ny. Av 2 a § framgår att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB skall gälla vid utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av naturtillgångar på denna även när verksamheten bedrivs utanför Sveriges territorialgräns. Av detta följer inte automatiskt att reglerna skall tillämpas vid tillståndsprövning (jfr avsnitt 4.2). Det har därför föreskrivits särskilt i förevarande paragraf att en sådan tillämpning skall ske. Detta kommenteras ytterligare i avsnitt 15.2.

Vidare skall enligt paragrafens första stycke bestämmelsen i miljöbalken om hur miljö kvalitetsnormer skall beaktas i 5 kap. 3 § och stadgandet om att tillstånd inte får meddelas för nya verksamheter som medverkar till att en sådan norm överträds i 16 kap. 5 § tillämpas.

Paragrafens andra stycke motsvarar delvis 3 § fjärde stycket kontinentalsockellagen, där det sägs att naturresurslagen skall tillämpas i ärenden om tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln. Naturresurslagens grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelser har arbetats in i 3 och 4 kap. MB och skall tillämpas även i fortsättningen vid prövning av tillstånd till sådan verksamhet.

Paragrafens tredje stycke motsvarar delvis 7 § förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar. Det väsentliga tillägget har gjorts att det är en miljökonsekvensbeskrivning enligt balkens bestämmelser som



skall upprättas. Ett för svensk del aktuellt exempel på utvinning av naturtillgångar från kontinentalsockeln är täkt av sand. När tillstånd söks till sandsugning skall alltså miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar gälla.

*3 b § Vid prövning av tillstånd till sådan täkt på kontinentalsockeln som avses i 12 kap. 1 § första stycket miljöbalken skall behovet av materialet som kan utvinnas vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.*

Paragrafen är ny. Den har dock en motsvarighet i 12 kap. 2 § första stycket MB. Vid prövning av en ansökan om tillstånd till täkt skall enligt paragrafen en intresseavvägning göras. Stor tyngd skall läggas vid att bevara den biologiska mångfalden.

Tillstånd får enligt paragrafen inte lämnas om täkten kan befaras försämra livsbetingelserna för en djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande. Terminologin är hämtad från listor som förs av Naturvårdsverket. Dessa listor grundar sig på den artdatabank som upprättas av Sveriges Lantbruksuniversitet.

En täkt som annars skulle ha varit otillåten enligt paragrafen skall tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar sådana försiktighetsmått att det inte finns risk för nu aktuella skador. I ett sådant fall bör villkor meddelas enligt 4 § om att försiktighetsmåten skall vidtas.

*4 § Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter, främja en långsiktigt godushållning med mark och vatten och andra resurser samt trygga säkerheten.*

*Villkoren kan bland annat avse åtgärder för att förebygga luft- eller vattenföroreningar, skydda djur- och växtlivet, bevara fyndigheter eller borrhål eller skydda sjöfarten eller fisket. De kan avse sättet att leda företaget, utföra arbetet, utforma anläggningar på kontinentalsockeln för arbetena eller använda produkterna. Villkoren kan också avse krav på kartor över arbetena, provtagningar och rapportering av verksamheten.*

Paragrafen motsvarar delvis 4 § första stycket kontinentalsockellagen. I denna behandlas villkor för tillstånd. Större vikt än i dag läggs vid villkor till skydd för miljön.

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

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

Paragrafen är ny. Enligt denna får tillståndsmyndigheten ändra de villkor som har meddelats. Den får också förena tillståndet med ytterligare villkor. Förutsättningarna för detta är att det har uppkommit någon oförutsedd olägenhet av någon betydelse eller att verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

*4 b § När ett tillstånd meddelas, kan det bestämmas vilken omfattning en undersökning eller utvinning skall få ha för att den rätt som grundas på tillståndet skall fortsätta att gälla.*

*Tillstånd kan även förbindas med villkor om att staten skall delta i verksamheten eller om att avgifter skall betalas till staten för tillståndet eller med något annat liknande villkor. Avgifterna skall vara beräknade antingen i förhållande till mängden eller värdet av de utvunna produkterna eller av andelar av dessa.*

Paragrafen motsvarar 4 § andra och tredje stycket i lagens nuvarande lydelse. Några språkliga ändringar har dock gjorts.

*4 c § Ett tillstånd får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för att ta bort anläggningar och för andra åtgärder för återställning. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.*

*Om det kan antas att den ställda säkerheten inte är tillräcklig, får beslut fattas om ytterligare säkerhet.*

*I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs eller som närmaste del av Sveriges sjöterritorium ligger i.*

Paragrafen är ny och behandlar säkerhet för kostnaderna att vidta återställningsåtgärder. Det är i fråga om ingrepp på kontinentalsockeln i samma mån som när det gäller ingrepp i naturen eller miljön i övrigt motiverat att säkerhet ställs för uppfyllandet av skyldigheten att vidta återställningsåtgärder. Detta gäller särskilt som tillståndet enligt 3 § andra stycket skall tidsbegränsas. Det ankommer på tillståndsmyndigheten att avgöra om säkerhet skall ställas eller inte. I fråga om ingrepp på kontinentalsockeln av beaktansvärd omfattning bör säkerhet ställas, om inte särskilda skäl talar mot detta.

*5 a § Om ett tillstånd upphör att gälla är den som har innehaft tillståndet skyldig att ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning, om inte detta är obehövt från allmän eller enskild synpunkt.*

*Om skyldigheten att vidta sådana åtgärder inte har bestämts genom villkor i tillståndet, skall frågan prövas av tillståndsmyndigheten i samband med att tillståndet upphör.*

*Om den som har haft tillståndet inte iakttar sina skyldigheter, får tillsynsmyndigheten vid vite förelägga honom att fullgöra dem.*

Paragrafen är ny och behandlar skyldighet att vidta återställningsåtgärder. Den har utformats med beaktande av vad *Lagrådet* anför. En kort motive- ring till att införa paragrafen ges i avsnitt 15.2.

*10 § Inom anläggning och säkerhetszon utanför territorialgränsen till- lämpas svensk lag med undantag av bestämmelserna i minerallagen (1991:45) och lagstiftningen angående jakt och fiske. Därvid anses an- läggningen och zonen belägna inom närmaste del av Sveriges sjöterrito- rium.*

*Om annat inte framgår av 10 a §, skall tillståndsprovning enligt miljö- balken dock inte ske för utforskning och utvinning inom anläggning och säkerhetszon utanför territorialgränsen, om verksamheten har till- ståndsprovats av regeringen enligt denna lag.*

I paragrafen anges när svensk lag tillämpas inom anläggningar och säker- hetszoner utanför territorialgränsen. I nuvarande lydelse av 10 § undantas bl.a. miljöskyddslagen (1969:387) och vattenlagen (1983:291). Något motsvarande undantag för miljöbalken har inte införts när dessa lagar har arbetats in i balken. Skälen till detta finns i avsnitt 15.1.

Någon tillståndsprovning enligt miljöbalken skall dock normalt inte ske när verksamheten har provats av regeringen enligt kontinentalsockellagen. Även detta motiveras i avsnitt 15.1.

*10 a § Gäller ett tillstånd enligt denna lag en verksamhet som skall bedri- vas utanför territorialgränsen, får regeringen, om det finns särskilda skäl, som villkor för tillståndet ange att tillståndsprovning enligt 9 kap. miljö- balken skall ske hos den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock endast om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken behövs för en motsvarande verksamhet innanför territorialgränsen.*

*Miljöbalken skall tillämpas på en verksamhet som omfattas av villkor enligt första stycket. Regeringen skall ange vilken myndighet som skall utöva tillsyn enligt miljöbalken över verksamheten.*

I paragrafens nuvarande lydelse ges en möjlighet att som villkor för till- stånd ange att provning enligt miljöskyddslagen (1969:387) skall ske. Ändringar har gjorts till följd av att miljöskyddslagen har arbetats in i miljöbalken.

Enligt den nya lydelsen av 10 § skall miljöbalken i vissa fall tillämpas även utanför territorialgränsen, nämligen inom anläggningar och säker- hetszoner som har tillkommit med stöd av kontinentalsockellagen. Till- ståndsprovning enligt miljöbalken skall dock inte ske om verksamheten har provats av regeringen enligt kontinentalsockellagen. Med stöd av förevarande paragraf kan dock regeringen föreskriva att tillståndsprovning skall ske enligt 9 kap. MB.

Paragrafen är till skillnad från 10 § dessutom tillämplig när verksamhet bedrivs utanför anläggningarna och säkerhetszonerna. Även i sådana fall kan regeringen bestämma att tillståndsprovning skall ske enligt 9 kap. MB.

*11 § Den som --- böter eller fängelse i högst sex månader.*

*Till samma straff döms den som*

*1. bryter mot ett villkor som har meddelats med stöd av 4 eller 4 a §,*

*---*

*Den som --- till böter.*

Paragrafen innehåller straffbestämmelser. Som en följd av att 4 § har ändrats har hänvisningen till denna paragraf i den första punkten i paragrafens andra stycke ändrats. Ordet föreskrift har samtidigt bytts ut mot villkor. Det har dessutom lagts till en hänvisning till 4 a §. Härigenom kan även brott mot nya och ändrade villkor medföra straff.

*12 § Har en innehavare av ett tillstånd underlåtit att följa villkor som har meddelats med stöd av 4 eller 4 a § eller vad han är skyldig att göra enligt 9 § eller att följa en anfordran eller föreskrift som en tillsynsmyndighet har meddelat med stöd av 8 § andra eller tredje stycket, får tillsynsmyndigheten ålägga honom vid vite att fullgöra sina skyldigheter.*

*Medför underlåtenheten --- tillståndshavarens bekostnad.*

I paragrafen finns bestämmelser om rättelse. Som en följd av att 4 § har ändrats har i det första stycket en ändring gjorts i hänvisningen till denna paragraf. Ordet föreskrift har samtidigt ändrats till villkor. Dessutom har lagts till att även brott mot villkor meddelade enligt 4 a § kan medföra krav på rättelse. Slutligen har paragrafen redigerats språkligt.

---

## Övergångsbestämmelser

*1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*

*2. Ett ärende skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.*

*3. Bestämmelsen i 5 a § skall tillämpas även när tillståndet har meddelats före denna lags ikraftträdande.*

*4. Den nya lydelsen av 10 a § skall inte tillämpas i fråga om tillstånd enligt denna lag som har meddelats i enlighet med ett före ikraftträdandet av denna lag beviljat tillstånd. Har tillstånd meddelats i enlighet med ett efter den 31 december 1992 beviljat tillstånd skall i stället äldre lydelse av 10 a § tillämpas.*

Av punkt 2 följer att både äldre processuell och materiell rätt skall tillämpas i de ärenden som pågår när lagändringarna träder i kraft. Detta innebär bl.a. att de nya bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar inte skall tillämpas. Undantag görs för bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer, vilka alltså skall tillämpas omedelbart.

Punkt 3 har utformats med beaktande av vad *Lagrådet* anför.

Punkt 4 motsvarar den övergångsbestämmelse som infördes i samband med att 10 a § trädde i kraft den 1 januari 1993. Den innebär att om ett

tillstånd har beviljats enligt 3 § kontinentalsockellagen före den 1 januari 1999 kan inte ett senare beviljat tillstånd, som bygger på det gamla tillståndet, innehålla villkor som grundas på bestämmelsen i 10 a §. Har det första tillståndet beviljats under den tid som äldre lydelse av 10 a § har gällt skall dock den äldre lydelsen kunna tillämpas.

### 32.11 Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

*2 § Den som bedriver sådan verksamhet som anges i 5 § skall iaktta bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Även andra som färdas i den ekonomiska zonen eller som bedriver verksamhet där skall vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att undvika skador på den marina miljön.*

*Regeringen eller --- marina miljön.*

I nuvarande lydelse av paragrafens första stycke finns en aktsamhetsregel med innebörd att den som färdas i den ekonomiska zonen eller som bedriver forskning eller annan verksamhet i zonen skall vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att undvika skada på den marina miljön.

Till det första stycket har förts en regel om att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall gälla vid sådan verksamhet som räknas upp i 5 §. Bakgrunden till detta finns i avsnitt 16.1. I 5 § räknas upp verksamhet som kräver tillstånd, dvs. utforskning, utvinning och annat utnyttjande av de naturtillgångar som lagen avser, uppförande av konstgjorda öar samt uppförande och användning i kommersiellt syfte av anläggningar och andra inrättningar.

Paragrafen i dess nuvarande lydelse avser även verksamhet som inte omfattas av 5 §. Som framgår av avsnitt 16.1 är det angeläget att nuvarande regel finns kvar, eftersom den kompletterar den nya regeln.

Av 6 § framgår att 2 kap. MB skall tillämpas vid tillståndsprövningen.

*3 § Ytterligare bestämmelser till skydd mot vissa föroreningar i den marina miljön finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och i 15 kap. 31–33 §§ miljöbalken.*

Paragrafen erinrar i nuvarande lydelse om att ytterligare bestämmelser till skydd mot vissa föroreningar i den marina miljön finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Dumpningslagen har arbetats in i miljöbalken. Hänvisningen till denna lag har därför ändrats.

Lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg har från och med den 1 juli 1996 fått en ny rubrik, där ordet vattenförorening har ersatts med förorening. Hänvisningen i lagen om Sveriges ekonomiska zon har därför ändrats.

*5 § Med avseende på --- andra inrättningar.*

*I ett tillståndsbeslut skall anges den verksamhet som tillståndet avser. Ett tillstånd får begränsas till viss tid.*

*Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter, främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser samt trygga säkerheten.*

Enligt nuvarande lydelse av paragrafens andra stycke skall i tillståndsbeslutet anges bl.a. de villkor som skall gälla för verksamheten. Det preciseras däremot inte vilka villkor som får meddelas.

Frågan om villkor för tillstånd blir i stället behandlad i ett nytt tredje stycke. Stor vikt skall läggas vid miljöintressen. Villkoren bör dock bygga på en avvägning också med beaktande av andra allmänna intressen än miljöintressen. Även enskilda intressen skall beaktas. Bland andra allmänna intressen finns det anledning att särskilt nämna säkerheten, t.ex. för sjöfarten.

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

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

Paragrafen är ny. Enligt den får tillståndsmyndigheten ändra de villkor som har meddelats i tillståndet. Den får också förena tillståndet med ytterligare villkor. Förutsättningarna för detta är att det har uppkommit någon oförutsedd olägenhet av någon betydelse eller att verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

*5 b § Ett tillstånd får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för att ta bort anläggningar och andra inrättningar samt för andra åtgärder för återställning. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.*

*Om det kan antas att den ställda säkerheten inte är tillräcklig, får tillståndsmyndigheten besluta om ytterligare säkerhet.*

*I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen i det län som närmaste del av Sveriges sjöterritorium ligger i.*

Paragrafen är ny. Den fick i lagråderemissen beteckningen 7 a §. I enlighet med *Lagrådets* förslag har paragrafen flyttats.

I paragrafen regleras säkerhet för kostnaderna för återställning. Det är i fråga om ingrepp i den ekonomiska zonen i samma mån som när det gäller ingrepp i naturen eller miljön i övrigt motiverat att säkerhet ställs för uppfyllandet av skyldigheten att vidta återställningsåtgärder. Detta gäller särskilt när tillståndet tidsbegränsas enligt 5 § andra stycket. Det ankommer på tillståndsmyndigheten att avgöra om säkerhet skall ställas

eller inte. I fråga om ingrepp i den ekonomiska zonen av beaktansvärd omfattning bör säkerhet ställas, om inte särskilda skäl talar mot detta. Prop. 1997/98:90

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

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

Enligt paragrafens nuvarande lydelse skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid prövning av tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Denna lags grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelser har arbetats in i 3 och 4 kap. MB och skall tillämpas även i fortsättningen i tillståndsärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Vidare skall enligt paragrafen tillämpas de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. En motivering till detta finns i avsnitt 16.2. Slutligen skall tillämpas bestämmelserna i 5 kap. 3 § MB om hur miljö kvalitetsnormer skall beaktas och 16 kap. 5 § MB om att tillstånd inte får meddelas för nya verksamheter som leder till att en sådan norm överträds.

En miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken skall enligt paragrafens andra stycke fogas till tillståndsansökan.

*8 a § Om ett tillstånd upphör att gälla är den som har innehaft tillståndet skyldig att ta bort anläggningar och andra inrättningar samt vidta andra åtgärder för återställning, om inte detta är obehövligt från allmän eller enskild synpunkt.*

*Om skyldigheten att vidta sådana åtgärder inte har bestämts genom villkor i tillståndet, skall frågan prövas av tillståndsmyndigheten i samband med att tillståndet upphör.*

*Om den som har haft tillståndet inte iakttar sina skyldigheter, får tillsynsmyndigheten vid vite förelägga honom att fullgöra dessa.*

Paragrafen är ny. Den har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafen finns bestämmelser om skyldighet att vidta återställningsåtgärder. En kort motivering till att införa paragrafen ges i avsnitt 16.2.

*16 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

*1. underlåter att iaktta en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 eller 7 §,*

*2. bedriver verksamhet i strid mot 5 eller 9 § eller åsidosätter ett villkor som har meddelats med stöd av 5, 5 a eller 9 §,*

*3. fortsätter att bedriva en verksamhet efter det att tillsynsmyndigheten förbjudit verksamheten med stöd av 14 §.*

Paragrafen innehåller straffbestämmelser. I paragrafens andra punkt har lagts till att även brott mot nya eller ändrade villkor meddelade med stöd av 5 a § kan medföra straff.

## Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
2. Ett ärende skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.
3. Bestämmelsen i 8 a § skall tillämpas även när tillståndet har meddelats före denna lags ikraftträdande.

Enligt bestämmelsen i punkt 2 skall både äldre processuell och materiell rätt tillämpas i de ärenden som pågår när lagändringarna träder i kraft. Detta innebär bl.a. att de nya bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar inte skall tillämpas. Undantag görs för bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer, vilka alltså skall tillämpas omedelbart.

Punkt 3 har utformats med beaktande av vad *Lagrådet* anför.

### 32.12 Skogsvårdslagen (1979:429)

*4 § Bestämmelser i denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall inte tillämpas i den mån vad där sägs strider mot 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. samma balk eller med stöd av annan lag.*

Paragrafen har delvis utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt paragrafens nuvarande lydelse skall skogsvårdslagen inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av naturvårdslagen (1964:822) eller annan lag.

Av paragrafens nya lydelse framgår att skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen (1993:1096) och Skogsstyrelsens föreskrifter inte skall tillämpas i strid mot 7 kap. 11 § andra stycket MB. Enligt nämnda stadgande får inom biotopskyddsområden inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Regeringen har dock möjlighet att i vissa fall meddela föreskrifter om att dispens kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. Om en sådan dispens meddelas för en åtgärd inom skogsbruket får naturligtvis åtgärden utföras.

Inte heller skall skogsvårdslagen eller med stöd av den meddelade föreskrifter tillämpas när de strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken eller annan lag. Föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. MB skall alltså alltid iakttas. Detta gäller i första hand föreskrifter för naturreservat (7 kap. 5 §) men även föreskrifter för miljöskyddsområden (7 kap. 20 §) och föreskrifter om förbud mot att skada djur- eller växtarter (8 kap. 1–2 §§) kan få betydelse. Som en följd av att nämnda föreskrifter gäller, kan tillsynsmyndigheter och myndigheter till vilka anmälan om samråd har skett meddela förelägganden och förbud för att åstadkomma att reglerna följs.



Åtgärder inom skogsbruket får inte heller strida mot lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. eller föreskrifter som har meddelats enligt den lagen. I 2 kap. kulturminneslagen finns bestämmelser om fornminnen. Det är enligt 2 kap. 6 § förbjudet att ändra eller skada en fast fornlämning. Med stöd av 2 kap. 9 § får länsstyrelsen meddela föreskrifter till skydd för en fast fornlämning. Även föreskrifter för byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap. kulturminneslagen kan ibland komma att omfatta skogsmark. Detta kan vara fallet t.ex. när en kanal eller ett industriminne i glesbygd är förklarad som byggnadsminne.

Med stöd av övergångsbestämmelserna till miljöbalken och kulturminneslagen skall föreskrifter meddelade med stöd av bl.a. naturvårdslagen (1964:822), lagen (1942:350) om fornminnen och lagen (1960:690) om byggnadsminnen gälla. Även sådana föreskrifter skall alltså iaktas i skogsbruket.

Förhållandet mellan skogsvårdslagen och miljöbalken utvecklas ytterligare i avsnitt 17.1.

*14 § Skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta skogsvårdsstyrelsen om*

- 1. avverkning och uttag av skogsbränsle som skall äga rum på hans mark,*
- 2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken, och*
- 3. vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans mark.*

Enligt nuvarande lydelse av paragrafens andra punkt skall sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt naturvårdslagen (1964:822) anmälas till skogsvårdsstyrelsen. Hänvisningen till naturvårdslagen har ändrats till miljöbalken.

Med den andra punkten avses s.k. skyddsdikning. Härmed avses dikning som utförs efter skogsavverkning i avsikt att hindra att grundvattnet stiger över den nivå som förelåg före avverkningen.

För markavvattning krävs alltid tillstånd enligt miljöbalken. Skyddsdikning faller dock inte under definitionen av markavvattning, eftersom åtgärden inte vidtas i syfte att varaktigt öka markens lämplighet för något visst ändamål. Regeringen kan dock med stöd av 11 kap. 13 § MB föreskriva att tillstånd krävs för andra åtgärder än markavvattning som utförs för att avvattna mark, i de fall åtgärden kan förväntas få en bestående negativ effekt på djur- och växtlivet. Om sådan tillståndsplikt införs bortfaller anmälningsplikten.

*17 § Tillstånd till avverkning i svårförnygrad skog eller skyddsskog får inte ges, om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Avverkningen får dock tillåtas, om det vidtas sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.*

I nuvarande lydelse av paragrafen ges ett bemyndigande att föreskriva att tillstånd inte får ges inom ett visst eller vissa områden för avverkning av svårföryngrad skog. Ett nytt första stycke har tillförts paragrafen. Enligt detta får tillstånd normalt inte ges till avverkning i svårföryngrad skog eller skyddsskog, om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Tillägget kommenteras i avsnitt 17.2. Det nuvarande första stycket utgör härafter det andra stycket.

*19 § I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 32 och 33 §§ miljöbalken. Vad som i dessa bestämmelser sägs om miljödomstol skall i stället gälla fastighetsdomstol.*

Paragrafen ger rätt till ersättning när avverkning av fjällnära skog hindras eller försvåras genom beslut enligt 18 § skogsvårdslagen. Ett antal hänvisningar till naturvårdslagen (1964:822) har ändrats till motsvarande bestämmelser i miljöbalken.

Hänvisning sker dessutom till den nya regeln i 31 kap. 6 § MB, som innebär att ersättningen 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 fastighetsägaren 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 den pågående markanvändningen avsevärt försvåras utgår inte någon ersättning. Enligt 31 kap. 6 § MB skall avdrag göras för ett belopp som motsvarar ersättning för skada upp till kvalifikationsgränsen. Skälen för detta redovisas i propositionen om miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 1, s. 546 ff).

Av paragrafen framgår att det även i fortsättningen är fastighetsdomstolen som prövar om ersättning skall utgå enligt skogsvårdslagen.

*32 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt denna lag skall göras en analys av vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys skall göras av den som avser att använda en ny metod eller ett nytt skogsodlingsmaterial.*

I paragrafen ges bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Denna term har ersatts med uttrycket analys. Motiven för detta framgår av avsnitt 5 och 17.2.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
2. Ärenden som har inletts före denna lags ikraftträdande skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Bestämmelserna i 17 § första stycket i dess nya lydelse skall dock tillämpas omedelbart.
3. I fråga om rätt till ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före denna lags ikraftträdande gäller äldre bestämmelser i 19 §.

Punkt 2 och 3 i övergångsbestämmelserna har utformats enligt Lagrådets förslag. Dessa punkter kommenteras i avsnitt 17.2.

## 32.13 Jordabalken

### 1 kap. Fastighet och dess gränser

6 § *Har fastighet blivit skild från angränsande vattenområde genom att stranden förskjutits, har fastighetens ägare rätt att nyttja området mellan fastigheten och vattnet under förutsättning att området är av ringa omfattning och att dess ägare icke lider skada eller olägenhet av betydelse. Fastighetens ägare har därvid samma rätt som enligt 2 kap. 7 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet tillkommer strandägare.*

I paragrafen finns en bestämmelse om rätt att nyttja område mellan en fastighet och vatten, när en tidigare strandfastighet har förlorat kontakten med vattnet. En hänvisning till 2 kap. 6 § vattenlagen (1983:291) har ändrats till 2 kap. 7 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

### 3 kap. Rättsförhållanden mellan grannar

3 § *Den som ämnar utföra eller låta utföra grävning eller liknande arbete på sin mark skall vidta varje skyddsåtgärd som kan anses nödvändig för att förebygga skada på angränsande mark. Bestämmelser om ersättning för skador till följd av grävning eller liknande arbete finns i 32 kap. miljöbalken.*

*Medför skyddsåtgärd uppenbarligen högre kostnad än den skada som åtgärden avser att förebygga, får åtgärden underlåtas. Skadan skall dock ersättas enligt bestämmelserna i 32 kap. miljöbalken. Om det begärs, skall säkerhet enligt vad som sägs i 2 kap. utökningsbalken ställas hos länsstyrelsen för ersättningen innan arbetet börjar.*

*Är byggnad --- av tomträttshavaren.*

I paragrafen ställs krav på skyddsåtgärder för att förebygga skada på angränsande mark vid grävning eller liknande arbete. I paragrafen har ett par hänvisningar till miljöskadelagen ändrats till 32 kap. miljöbalken.

*3 § Av fastighetsägaren --- nyttja fastigheten.*

*Vad fastighetsägaren enligt en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun angående naturvården inom ett visst område (naturvårdsavtal) förbundit sig att tillåta eller tåla skall vid tillämpningen av denna balk och andra författningar i sin helhet anses som en nyttjanderätt.*

Paragrafens andra stycke är nytt. Bestämmelsen har utformats enligt *Lagrådets* förslag. I bestämmelsen ges s.k. naturvårdsavtal sakrättsligt skydd.

I bestämmelsen talas om att regler om nyttjanderätt i såväl jordabalken som annan lagstiftning skall tillämpas vid naturvårdsavtal. I avsnitt 18.2 sker en genomgång av de viktigare reglerna om nyttjanderätt. I flera fall kommenteras hur dessa regler skall tillämpas när ett naturvårdsavtal föreligger.

De parter som kan sluta ett sakrättsligt skyddat naturvårdsavtal är, förutom markägaren, stat och kommun.

Det är viktigt att naturvårdsavtalet klart anger det område som avtalet avser. Den geografiska avgränsningen får betydelse bl.a. vid en eventuell fastighetsreglering. Om en fastighet besväras av en nyttjanderätt får nämligen enligt 7 kap. 29 § JB rättigheten därefter utövas på område, som genom regleringen överförs till fastigheten. Detta skall dock inte gälla, om rättighetens utövning är begränsad till en viss del av fastigheten.

Det är vidare viktigt att ersättningsfrågorna regleras noga i avtalet. En sådan avtalsreglering får särskild betydelse om ett naturvårdsavtal senare skulle upphöra till följd av fastighetsreglering. De lagbestämmelser som finns om hur de ekonomiska förhållandena skall regleras mellan olika sakägare vid en sådan förrättning torde nämligen inte alltid tillförsäkra staten eller kommunen ersättning för alla nedlagda kostnader (jfr främst 5 kap. 12 § fastighetsbildningslagen och 7 kap. 30 § andra stycket jordabalken).

## **9 kap. Jordbruksarrende**

*33 § Har jordägaren utgivit ersättning för markavvattning enligt miljöbalken eller lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet eller för byggande av enskild väg enligt anläggningslagen (1973:1149), får jordägaren uppsäga avtalet, om arrendatorn icke medger skäligen höjning av arrendeavgiften. Uppsägning skall ske inom ett år från det företaget fullbordades.*

Paragrafen innehåller en regel om rätt att säga upp avtal om jordbruksarrende. En hänvisning till vattenlagen (1983:291) har ändrats till miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
2. Vad som stadgas om naturvårdsavtal i 7 kap. 3 § andra stycket skall inte gälla i fråga om avtal som har ingåtts före denna lags ikraftträdande.

Punkt 2 i övergångsbestämmelserna kommenteras i avsnitt 18.2.

### 32.14 Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

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

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

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

Enligt paragrafens hittillsvarande lydelse får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt kärntekniklagen skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön och hälsan. Paragrafen kompletteras nu i första stycket med en bestämmelse om att miljöbalkens allmänna hänsynsregler och regler om miljö kvalitetsnormer skall tillämpas vid prövning av ärenden enligt kärntekniklagen. Genom att verksamhet och anläggningar som omfattas av kärntekniklagen ofta är att betrakta som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB, och ibland också vattenverksamhet enligt 11 kap. MB, blir det dessutom enligt 1 kap. 2 § MB aktuellt att tillämpa balkens allmänna och särskilda hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap.

I andra stycket har införts ett krav på att miljökonsekvensbeskrivning skall finnas i ärenden om tillstånd att uppföra, inneha eller driva kärnteknisk anläggning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i andra ärenden om tillstånd enligt kärntekniklagen föreskriva att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning. Förutom vad gäller sådana ärenden där ett obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivning nu blir gällande, motsvarar bemyndigandet i styckets andra mening nuvarande 5 b § kärntekniklagen.

Paragrafens tredje stycke innehåller en generell hänvisning till 6 kap. MB som innehåller bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning. Frågor som gäller miljökonsekvensbeskrivningens syfte och innehåll samt formerna för utarbetandet av en sådan beskrivning berörs i avsnitt 19.2. Dessutom ger reglerna i miljöbalken ytterligare ledning beträffande dessa

## Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
2. Ett ärende om tillstånd skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.

Övergångsbestämmelserna kommenteras i avsnitt 19.2.

### 32.15 Strålskyddslagen (1988:220)

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

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

Enligt paragrafens nuvarande lydelse har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigats att ställa krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall inges i ett ärende enligt strålskyddslagen om det bedöms erforderligt. Som en följd av införandet av miljöbalken har paragrafen kompletterats och arbetats om.

Den som bedriver verksamhet med strålning skall iaktta bestämmelserna i miljöbalken. Miljöbalken och strålskyddslagen gäller enligt huvudregeln parallellt. Det betyder t.ex. att miljöbalkens regler om val av bästa möjliga teknik, val av plats för verksamheten samt skyldighet att iaktta bl.a. resurshushållningsprincipen också skall gälla för den som bedriver verksamhet med strålning.

För att miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken skall bli ett effektivt instrument i miljöarbetet måste hänsyn till normerna också tas vid tillämpningen av strålskyddslagen. Dessutom bör bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB, som innebär att tillstånd inte får meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, iakttas vid tillämpningen av strålskyddslagen. I detta avseende har därför denna paragraf i strålskyddslagen kompletterats med en regel i första stycket som anger att vid prövning av ärenden enligt strålskyddslagen skall bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § MB tillämpas. Det bör observeras att detta också gäller de fall då regeringen eller den myndighet

som regeringen bestämmer (SSI) meddelar strålskyddsvillkor med stöd av 27 § strålskyddslagen i samband med en prövning enligt kärntekniklagen.

I andra stycket, där miljökonsekvensbeskrivningar behandlas, har införts en hänvisning till 6 kap. miljöbalken. Frågor som gäller miljökonsekvensbeskrivningens syfte och innehåll samt formerna för utarbetandet av en sådan beskrivning berörs i avsnitt 20.2. Dessutom ger reglerna i miljöbalken ytterligare ledning beträffande dessa frågor. De närmare motiven till miljöbalkens bestämmelser redovisas i prop. 1997/98:45, del 1, s. 272 ff och del 2, s. 54 ff.

*27 § Om ett --- regeringens prövning.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärende om villkor som enligt första stycket underställs regeringens prövning skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.*

I paragrafen finns regler om strålskyddslagens samordning med kärntekniklagen och upprättande av miljökonsekvensbeskrivning när strålskyddsvillkor skall meddelas i anslutning till prövning enligt sistnämnda lag.

Som en följd av miljöbalkens införande har i paragrafens andra stycke införts en hänvisning till 6 kap. MB. Frågor om miljökonsekvensbeskrivningar behandlas i avsnitt 20.2. Dessutom ger reglerna i miljöbalken ytterligare ledning beträffande dessa frågor. De närmare motiven till miljöbalkens bestämmelser redovisas i prop. 1997/98:45, del 1, s. 272 ff och del 2, s. 54 ff.

*30 § Efter åtagande av en kommun får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer överlåta åt den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att i ett visst avseende utöva tillsynen.*

*Det som sägs i första stycket gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Försvarets radioanstalt. I fråga om sådan verksamhet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer efter åtagande av generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.*

*Om överlåtelse av tillsynen sker enligt denna paragraf, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla även en sådan nämnd som avses i första stycket eller generalläkaren.*

Enligt paragrafens hittillsvarande lydelse har ett bemyndigande att överlåta tillsynsansvaret endast avsett överlåtelse till kommuner. Genom tilllägg och redaktionell omarbetning av paragrafen blir det i framtiden också möjligt att överlåta tillsynsansvaret till generalläkaren. Ändringen kommenteras närmare i avsnitt 20.2.

*42 § Beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut i frågor som avses i 27 § eller 30 § andra stycket överklagas dock hos regeringen.*

*Prövningstillstånd krävs --- till kammarrätten.*

I paragrafen finns regler om överklagande av beslut enligt strålskyddslagen. Genom att det i 30 § har tillskapats en möjlighet att överlåta tillsyn enligt strålskyddslagen till generalläkaren har första stycket i förevarande paragraf kompletterats. I linje med vad som gäller på miljöbalkens område enligt 18 kap. 1 § MB skall generalläkarens tillsynsbeslut enligt strålskyddslagen överklagas hos regeringen.

---

## Övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*
- 2. Ett ärende om tillstånd skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om ärendet har inletts före denna lags ikraftträdande. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken skall dock tillämpas omedelbart.*

Övergångsbestämmelserna har kommenterats i avsnitt 20.2.

### 32.16 Fiskelagen (1993:787)

*3 § Denna lag skall inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter om Torne älvs fiskeområde eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.*

*Om samernas --- särskilda bestämmelser.*

I paragrafens första stycke stadgades tidigare att fiskelagen inte skall tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter om Torne älvs fiskeområde eller föreskrifter som meddelats med stöd av naturvårdslagen (1964:822). Som framgår av avsnitt 21 har hänvisningen till föreskrifter meddelade med stöd av naturvårdslagen ändrats till en hänvisning till föreskrifter meddelade med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken. En övergångsbestämmelse har knutits till ändringen.

*20 § Regeringen eller --- avsevärt försvåras.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt denna lag skall finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys skall göras av den som avser att använda metoder eller sätta ut fiskarter.*

I paragrafens andra stycke har begreppet miljökonsekvensbeskrivning ersatts med begreppet analys. Motiven för detta framgår av avsnitt 5 och 21.



37 § *Den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

1. *utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt,*
  2. *utan någon myndighets tillstånd enligt denna lag fiskar där sådant tillstånd behövs, eller*
  3. *sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra*  
*döms till böter eller fängelse i högst sex månader, om inte annat följer av 41 §.*
- I ringa --- till ansvar.*

I paragrafens första stycke har den fjärde punkten, i vilken straffbelades brott mot fiskeförbud som har meddelats för visst område i anledning av företag enligt vattenlagen (1983:291) eller motsvarande äldre lag upphävts. De närmare motiven för detta framgår av avsnitt 21.

### Övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*
2. *Föreskrifter som har meddelats med stöd av naturvårdslagen (1964:822) skall vid tillämpningen av den nya lydelsen av 3 § anses som föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.*

Punkt 2 i övergångsbestämmelserna har utformats i enlighet med vad Lagrådet förordar.

### 32.17 Lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus

*1 § Skatt (naturgrusskatt) skall betalas till staten enligt denna lag för brutet naturgrus om utvinningen av naturgruset sker för annat ändamål än markinnehavarens husbehov och*

1. *sker med stöd av tillstånd som har lämnats enligt 11 kap. miljöbalken eller vattenlagen (1983:291), eller*
2. *kräver tillstånd enligt 12 kap. miljöbalken.*

I paragrafen anges i vilka situationer naturgrusskatt skall betalas. Vissa ändringar har gjorts till följd av att tillståndsplikten för grustäkter numera regleras i 11 och 12 kap. MB. Förutsättningarna för skatteplikt är desamma som tidigare.

I 11 kap. MB finns bestämmelser om tillståndsplikt för vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses i miljöbalken bl.a. grävning i vattenområden. I 12 kap. MB finns bestämmelser om bl.a. täkter. För täkt för annat ändamål än markinnehavarens husbehov krävs enligt huvudregeln alltid tillstånd. Undantag gäller dock för åtgärder som kräver tillstånd enligt 11 kap. MB, åtgärder som kräver tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln samt täkt av torv som bearbetningskoncession har lämnats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

En förutsättning för att skatt skall betalas är att utvinningen sker för annat ändamål än markinnehavarens husbehov. Avgörande vid denna bedömning är om materialet används inom fastigheten för dess eget behov och inte avyttras (RÅ 1993 ref. 4).

En tredje punkt i paragrafen har strukits. Enligt denna skulle naturgrus-skatt betalas även vid täkt på annans mark enligt 38 § väglagen (1971:948). Väglagens täktbestämmelse har emellertid tagits bort, se avsnitt 7.2. Om det vid lagändringarnas ikraftträdande pågår någon sådan täkt kommer skattskyldigheten för utvinningen omedelbart att upphöra.

*4 § Skattskyldig är den som exploaterar en naturgrustäkt.*

*Har föreskrifter om skyldighet att lämna uppgift om vem som är exploatör av täkten meddelats med stöd av 12 kap. 5 § andra stycket miljöbalken, är tillståndshavaren tillsammans med exploatören skattskyldig för tiden till dess sådan uppgift har lämnats.*

I paragrafen anges vem som är skattskyldig. Av det första stycket framgår att den som exploaterar täkten är skattskyldig. Bestämmelsen har utformats enligt *Lagrådets* förslag.

I paragrafens andra stycke har en hänvisning till 18 a § andra stycket naturvårdslagen (1964:822) ändrats till att avse motsvarande bestämmelse i miljöbalken. Av punkt 2 i övergångsbestämmelserna framgår att föreskrifter meddelade med stöd av naturvårdslagen skall anses meddelade med stöd av balken. Bestämmelsen i dess nya lydelse skall därför gälla även när föreskrifter om uppgiftsskyldighet har lämnats med stöd av naturvårdslagen.

## Övergångsbestämmelser

*1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.*

*2. Föreskrifter som har meddelats med stöd av 18 a § andra stycket naturvårdslagen (1964:822) skall vid tillämpningen av den nya lydelsen av 4 § andra stycket anses som föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.*

Punkt 2 i övergångsbestämmelserna har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* förordar.

## 32.18 Miljöbalken

### 1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

*7 § I fråga om renhållning inom vissa vägområden och angränsande områden gäller 26 § väglagen (1971:948).*

*I fråga om framförande av luftfartyg i överljudsfart och luftfartygs miljövårdighet gäller 1 kap. 2 a § och 3 kap. 1 § luftfartslagen (1957:297).*

*I fråga om framdragande och begagnande av rörledning gäller i vissa fall 23 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar.*

Paragrafen är ny. I den erinras om bestämmelser i andra lagar som begränsar möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

I det första stycket hänvisas till 26 § väglagen (1971:948). Enligt nämnda paragraf skall vägområden för allmänna vägar hållas i ett sådant skick att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälpas och så att skäliga trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Detsamma skall gälla i fråga om mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplats eller rastplats som är väganordning, i den mån allmänheten har tillträde till marken. Inom områden med detaljplan skall det sagda dock gälla endast områden för motorväg eller motortrafikled. Enligt paragrafen får ytterligare krav i fråga om renhållning inom nämnda områden inte ställas med stöd av miljöbalken.

I det andra stycket hänvisas till 1 kap. 2 a § luftfartslagen (1957:297). Enligt bestämmelsen får luftfartyg inte inom svenskt territorium framföras med överljudsfart. Om det finns synnerliga skäl får dock regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från förbudet. I samband med detta får anges på vilka villkor luftfarten får äga rum. Ytterligare krav i fråga om framförande av luftfartyg i överljudsfart får enligt paragrafen inte ställas med stöd av miljöbalken.

Vidare hänvisas i det andra stycket till 3 kap. 1 § luftfartslagen. Enligt bestämmelsen skall luftfartyg vara miljövårdiga när de används vid luftfart. Ett luftfartyg anses miljövårdigt, om det är konstruerat, byggt, utrustat och hållet i stånd på ett sådant sätt att det inte orsakar skada genom buller eller luftförorening eller genom annan liknande störning. Ytterligare krav i fråga om luftfartygs miljövårdighet får enligt paragrafen inte ställas med stöd av miljöbalken.

I det tredje stycket hänvisas till 23 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar. Enligt bestämmelsen får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot en rörlednings framdragande eller begagnande, om regeringen har tillåtit rörledningen i en koncession enligt rörledningslagen.

### 32.19 Lagen (1994:1596) om frivillig miljöstyrning och miljörevision

*4 § Regeringen får meddela föreskrifter om försöksverksamhet som avses i förordningens artikel 14. Vad som sägs i 2 och 3 §§ gäller även sådan verksamhet.*

Paragrafen innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om sådan försöksverksamhet som avses i artikel 14 i EG:s förordning om miljöstyr-

ning och miljörevision. Till följd av ändringarna kommer 2–3 §§ i lagen Prop. 1997/98:90 om frivillig miljöstyrning och miljörevision att gälla även sådan verksamhet. Motiven till att införa denna paragraf finns i avsnitt 30.28.