

# Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar

*Slutbetänkande av Miljöprocessutredningen*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2009:45**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Omslagsfoto: Cecilia Giese Hagberg

Vy över Mölle

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23207-1

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 (dir. 2007:94) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Utredaren ska vidare utreda och föreslå de processuella regler som behövs för den ändrade instansordningen samt för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Genom tilläggsdirektiv den 20 december 2007 (dir. 2007:184) vidgades uppdraget till att omfatta bl.a. behovet av författningsändringar i fråga om förnybar energi, vattenverksamheter, riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, miljökonsekvensbeskrivningar samt samordning och samråd i prövningsförfarandet. Den 2 oktober 2008 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv (dir. 2008:119) att tillkalla ytterligare en särskild utredare. I båda tilläggsdirektiven ändrades tidpunkterna för redovisning av uppdraget.

Utredningen har antagit namnet Miljöprocessutredningen.

Den 20 juni 2007 förordnades lagmannen Ulf Andersson att vara särskild utredare.

Den 6 oktober 2008 förordnades rådmannen Lars Holmgård att vara särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 20 september 2007 professorn Peter Fitger och chefsrådmannen Claes Kristensson.

Som experter förordnades fr.o.m. den 20 september 2007 kanslirådet Camilla Adolfsson, miljörettsjuristen Oscar Alarik, departementssekreteraren Agnetha Alriksson, advokatfiskalen Karolina Ardesjö Lundén, fastighetsrådet Anders Dahlsjö, chefsrådmannen Jim Emilsson, kanslirådet Ivar Frostenson, juristen Agneta Gardar, rättssakkunniga Susanne Gerland, ämnesrådet Margaretha Gistorp, bolagsjuristen Ulrik Johansson, departe-

mentssekreteraren Anna Josefsson, rådmannen Bjarne Karlsson, departementssekreteraren Mats Kryhl, rättssakkunniga Malin Larsson, departementssekreteraren Elisabeth Lidbaum, miljörettsjuristen Henrik Malmberg, miljørådet Lena Nilsson, lagmannen Håkan Nordling, förbundsjuristen Germund Persson, hovrättsrådet Liselotte Rågmark, 1:e länsjuristen Magnus Sandström, divisionschefen Micaela Schulman, kanslirådet Karin Sjökvist, enhetschefen Dan Töllborn, rättssakkunniga Sanna Viklund och departementssekreteraren Henrik Wingfors.

Advokaten Mårten Bengtsson förordnades som expert fr.o.m. den 9 oktober 2007 och docenten Jan Darpö förordnades som expert fr.o.m. den 15 oktober 2007.

Margaretha Gistorp entledigades fr.o.m. den 12 november 2007 och i stället förordnades departementssekreteraren Lena Källberg som expert fr.o.m. den 13 november 2007. Elisabeth Lidbaum entledigades fr.o.m. den 31 december 2007 och i stället förordnades departementssekreteraren Eva-Lena Almér som expert fr.o.m. den 1 januari 2008.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 januari 2008 chefsjuristen Fredrik Bonde, enhetschefen Karl-Erik Nilsson och generalsekreteraren Stefan Nyström.

Som experter förordnades fr.o.m. den 15 januari 2008 advokaten Bo Hansson, miljöjuristen Lennart Sandebjer och juristen Carl-Ivar Stahl, fr.o.m. den 21 januari 2008 departementssekreteraren Ingrid Hasselsten och fr.o.m. den 25 januari 2008 rådmannen Stefan Nilsson.

Karolina Ardesjö Lundén entledigades fr.o.m. den 29 februari 2008 och i stället förordnades advokatfiskalen Johan Svensson som expert fr.o.m. den 1 mars 2008.

Eva-Lena Almér entledigades fr.o.m. den 8 oktober 2008.

Som experter förordnades fr.o.m. den 8 oktober 2008 kanslirådet Magnus Blümer och civilingenjören Walter Johansson.

Henrik Wingfors entledigades fr.o.m. den 20 oktober 2008.

Micaela Schulman entledigades fr.o.m. den 1 november 2008 och i stället förordnades enhetschefen Mårten Dunér som expert fr.o.m. den 1 november 2008.

Som expert förordnades fr.o.m. den 1 november 2008 ämnessakkunniga Ingela Sundelin.

Som expert förordnades fr.o.m. den 15 januari 2009 informationssekreteraren Lars Lindström.

Anders Dahlsjö entledigades fr.o.m. den 19 januari 2009 och i stället förordnades miljörådet Sven Bengtsson som expert fr.o.m. den 19 januari 2009.

Stefan Nilsson entledigades fr.o.m. den 4 februari 2009.

Johan Svensson entledigades fr.o.m. den 12 februari 2009 och i stället förordnades advokatfiskalen Karolina Ardesjö Lundén som expert fr.o.m. den 12 februari 2009.

Som sekreterare i utredningen har förordnats hovrättsassessorn Annika Sandersnäs Heijman (fr.o.m. den 13 augusti 2007), kammarrättsassessorn Ewa Mårdberg (fr.o.m. den 20 augusti 2007 t.o.m. den 31 mars 2008), hovrättsassessorn Danó Kostovski (fr.o.m. den 18 februari 2008), chefsjuristen Peter Ardö (fr.o.m. den 1 mars 2008) och länsassessorn Cecilia Giese Hagberg (fr.o.m. den 1 mars 2008). Av sekreterarna är det Cecilia Giese Hagberg och Danó Kostovski som har medverkat i arbetet med detta betänkande.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandena *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111), *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler* (SOU 2008:31) och *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86), *Vattenverksamhet* (SOU 2009:42) samt huvudbetänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10).

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stenungsund i april 2009

*Ulf Andersson*

*/ Cecilia Giese Hagberg  
Danó Kostovski*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>23</b>
1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	23
2 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297) .....	42
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.....	44
4 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948) .....	45
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:439) om kommunal energiplanering.....	50
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar.....	51
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn .....	52
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	54
9 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10) .....	55
10 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45) .....	64
11 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.....	66

12	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	67
13	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857) .....	72
14	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning .....	73
15	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor .....	74
16	Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403) .....	75
<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>77</b>
1.1	Utredningsuppdraget .....	77
1.2	Utredningens arbete.....	78
1.3	Bakgrundsbeskrivning.....	80
1.4	Dispositionen av betänkandet .....	83
<b>2</b>	<b>Områden av riksintresse .....</b>	<b>85</b>
2.1	Förutsättningarna för att beakta områden av riksintresse vid planering och i beslutsprocesser.....	85
2.2	Uppgifter om områden av riksintresse .....	114
2.3	Ändamål med områden av riksintresse .....	131
2.3.1	Skogsmark och jordbruksmark .....	132
2.3.2	Renskötsel och fiske .....	144
2.3.3	Dricksvatten .....	149
2.3.4	Ämnen och material.....	162
<b>3</b>	<b>Miljökonsekvensbeskrivningar .....</b>	<b>165</b>
3.1	Gällande ordning.....	165
3.2	Tillämpningsområdet .....	179
3.3	Verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan .....	190

3.4	Tydligare och enklare regler om miljökonsekvensbeskrivningar.....	197
3.5	Samordning med annan lagstiftning .....	219
<b>4</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>223</b>
4.1	Konsekvenser i allmänhet.....	223
4.1.1	Konsekvenser för miljömålen .....	223
4.1.2	Konsekvenser för de areella näringarna.....	224
4.1.3	Konsekvenser för det allmänna.....	225
4.1.4	Konsekvenser för prövningsmyndigheterna.....	225
4.1.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	225
4.1.6	Konsekvenser för allmänheten.....	226
4.2	Konsekvenser för företag .....	226
4.2.1	Berörda företag .....	226
4.2.2	Tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen.....	226
4.2.3	Förändringar i företagets verksamhet.....	227
4.2.4	Konkurrensförhållanden .....	227
4.2.5	Särskild hänsyn till små företag .....	228
4.3	Alternativa lösningar.....	228
4.4	Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU.....	228
4.5	Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser .....	229
4.6	Övriga konsekvenser .....	229
<b>5</b>	<b>Författningskommentarer .....</b>	<b>231</b>
5.1	Förslaget till ändring i miljöbalken .....	231
5.2	Förslaget till ändring i luftfartslagen .....	240
5.3	Förslaget till ändring i kontinentalsockellagen .....	240
5.4	Förslaget till ändring i väglagen .....	240
5.5	Förslaget till ändring i lagen om kommunal energiplanering.....	241



5.6	Förslaget till ändring i lagen om vissa rörledningar .....	241
5.7	Förslaget till ändring i lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.....	241
5.8	Förslaget till ändring i lagen om kärnteknisk verksamhet...	242
5.9	Förslaget till ändring i plan- och bygglagen .....	242
5.10	Förslaget till ändring i minerallagen.....	242
5.11	Förslaget till ändring i lagen om Sveriges ekonomiska zon.....	242
5.12	Förslaget till ändring i lagen om byggande av järnväg .....	242
5.13	Förslaget till ändring i ellagen .....	243
5.14	Förslaget till ändring i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.....	243
5.15	Förslaget till ändring i lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor .....	243
5.16	Förslaget till ändring i naturgaslagen .....	243
	<b>Bilagor .....</b>	<b>245</b>
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2007:94.....	245
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2007:184 .....	257
	<i>Bilaga 3</i> Tilläggsdirektiv 2008:119 .....	279
	<i>Bilaga 4</i> Tillämpningen av 6 kap. miljöbalken vid prövning enligt olika lagar.....	283
	<i>Bilaga 5</i> Verksamheter som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 3 § MKBF sammanställda i förhållande till MKB-direktivet .....	285
	<i>Bilaga 6</i> Tillståndspliktiga verksamheter som inte omfattas av 3 § MKBF och vars miljöpåverkan ska bedömas från fall till fall .....	331

# Sammanfattning

## Inledning

Detta slutbetänkande gäller bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 kap. miljöbalken och om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken.

Såväl reglerna om områden av riksintresse som de regler som gäller miljökonsekvensbeskrivningar har sitt ursprung i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL. Medan reglerna om områden av riksintresse fördes in i miljöbalken oförändrade, fick reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar en helt ny utformning. Bakgrunden till reglerna om områden av riksintresse är därför lätt att urskilja och till sina former är systemet med hushållningsregler för markanvändningsfrågor av nationell betydelse relativt okomplicerat. Det finns dock en inbyggd motsättning mellan statens intressen och den kommunala självstyrelsen när det gäller bestämmanderätten i fråga om användningen av mark- och vattenområden. Regelverket om miljökonsekvensbeskrivningar är jämförelsevis svårtillgängligt. Reglerna bygger på uppemot ett halvt dussin internationella överenskommelser. Därtill kommer regler i ett tjugotal svenska lagar och förordningar. Tanken bakom reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar – att effekterna av en verksamhet ska redovisas – är i gengäld ganska okontroversiell.

I enlighet med sina direktiv redovisar utredningen en genomgång av lagstiftningen om områden av riksintresse. Vidare lämnar utredningen inom ramen för direktiven förslag till ändringar i 3 och 6 kap. miljöbalken. Med hänsyn till att bestämmelserna i dessa båda kapitel har ett tillämpningsområde med en utomordentlig spännvidd måste huvudinriktningen liksom hittills vara en lagtext med allmänt hållna regler.

Utredningen anger också förordningsändringar som kan bli aktuella om lagförslagen genomförs. I betänkandet framhålls

dessutom vissa frågor som ligger utanför direktiven men där det under utredningens arbete har framkommit ett särskilt utredningsbehov.

Av tidsskäl har det inte varit möjligt för utredningen att helt genomföra utredningsuppdraget i den del som i direktiven har fått rubriken *Övriga samordningsfrågor*.

### Lagförslag om områden av riksintresse

I betänkandet sammanfattar utredningen i anslutning till lagtexten de förarbetsuttalanden som gäller områden av riksintresse. Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken omfattar och beskriver enligt utredningens bedömning på ett tillfredsställande sätt de överväganden som blir relevanta vid prövningen av beslut som på ett mer övergripande sätt avser hushållningen med landets naturresurser. Utredningen föreslår dock att lagtexten kompletteras på vissa punkter.

Hushållningsbestämmelser finns både i 3 och i 4 kap. miljöbalken. Bestämmelserna i 4 kap. är av särskild natur och är överlag utformade som förbudsregler. Tredje kapitlets föreskrifter är av grundläggande natur och ger större utrymme för avvägningar mellan motstående intressen. För närvarande gäller att avvägningar mellan oförenliga ändamål enligt reglerna om områden av riksintresse i 3 kap. inte får strida mot bestämmelserna i 4 kap. Utredningen anser att det är naturligt att de särskilda bestämmelserna i 4 kap. ges ett mera generellt företräde i förhållande till reglerna i 3 kap. Vidare kan tänkas att det efter en tillämpning av de särskilda bestämmelserna i 4 kap. återstår att avgöra om en användning av ett mark- eller vattenområde är förenlig med föreskrifterna i 3 kap. Utredningen har utformat ett förslag till tillägg till 3 kap. 1 § miljöbalken enligt vilket ett område vid tillämpningen av miljöbalken ska skyddas i den omfattning som anges i kapitlet om området inte skyddas redan enligt fjärde kapitlets bestämmelser.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska tillämpas vid beslut om användning av mark- och vattenområden enligt balken, vid beslut om lov och planer enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL, samt enligt föreskrifter i elva andra lagar. Med den utformning som främst 3 kap. miljöbalken har är det svårt att utläsa bestämmelsernas förhållande till annan lagstiftning. Utredningen

föreslår därför att det förs in ett nytt stycke i 3 kap. 1 § av vilket det framgår att hushållningsreglerna ska tillämpas även i ärenden enligt andra lagar.

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken syftar till ett skydd så att vissa mark- och vattenområden kan användas för vissa särskilt angivna ändamål. Avsikten med bestämmelserna är att skyddsbehovet för ett visst område ska beaktas kontinuerligt över tiden. Det är det vid varje tillfälle föreliggande behovet som ska vara utslagsgivande. Det är alltså skyddet av det område som är lämpligt för ett visst ändamål som utgör riksintresset. Detta skydd ska bevakas mot konkurrerande användningsanspråk. Att ett område anses vara av riksintresse för ett visst ändamål är därför i och för sig inget avgörande skäl för att en ansökan om tillstånd ska bifallas för en verksamhet som överensstämmer med ett sådant ändamål. Det kan ofta bli aktuellt att göra avvägningar mot motstående eller oförenliga ändamål.

Som nyss nämnts ska hushållningsbestämmelserna tillämpas i ärenden enligt PBL. Det är i själva verket ett av huvudsyftena med bestämmelserna att dessa ska säkerställa statliga intressen i planeringsprocessen. Reglerna om områden av riksintresse gäller vid arbetet med översiktsplaner och detaljplaner enligt PBL. Av förarbetsuttalanden framgår otvetydigt att regeln om avvägning av motstående intressen i 3 kap. 10 § miljöbalken ska tillämpas i planeringsprocessen. De nuvarande uttryckssätten i PBL kan på denna punkt ha medverkat till en osäkerhet som råder bland kommuner och länsstyrelser. Utredningen föreslår att vissa paragrafer i PBL omformuleras så att det tydligt framgår att länsstyrelsen har till uppgift att bevaka att reglerna om områden av riksintresse följs i planeringsprocesserna. Med den formulering som finns i 3 kap. miljöbalken tydliggörs att det är området i fråga som ska skyddas. PBL innehåller flera hänvisningar till reglerna i miljöbalken om områden av riksintresse. I PBL används dock formuleringen ”riksintresse” istället för ”område av riksintresse”. Utredningen föreslår att ordvalet i PBL ändras till överensstämmelse med miljöbalkens motsvarande föreskrifter.

Utredningen lämnar också förslag till ändringar i vissa av de paragrafer i 3 kap. miljöbalken som innehåller regler om områden av riksintresse.

När det gäller 3 kap. 5 § miljöbalken föreslås att skyddsintresset ska avse *fisket* istället för som för närvarande *yrkesfisket*. Avsikten är att förutom fångstområden även områden som är viktiga som

reproduktions- och uppväxtområden tydligt ska omfattas av bestämmelserna. Därmed klargörs också att det är naturresursen som sådan som är det primära skyddsobjektet. Förutom yrkesfiskets behov kan till följd av förslaget såväl fiskevårdens som fritidsfiskets intressen bevakas i samband med olika anspråk på användning av mark- och vattenområden. Som en konsekvens föreslås att i paragrafen ordet *näringarnas* byts ut mot *verksamheternas*.

Utredningen föreslår en ny paragraf i 3 kap. miljöbalken. Från flera håll har behovet av skydd för dricksvattenförsörjningen påtalats. Under utredningens arbete har diskussioner förts om att föreslå skyddsregler som omfattar såväl ytvatten- som grundvattenförekomster. Enligt utredningens bedömning är behovet av regler till skydd för naturligt bildade grundvattenförekomster av sådan omfattning att områden som är av riksintresse för dricksvattenförsörjningen ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt minska områdenas betydelse för denna försörjning. I konsekvens med dispositionen av övriga regler i 3 kap. miljöbalken föreslås också att förekomster av grundvatten av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt minska områdenas betydelse för denna försörjning. Även ytvattenförekomster ska enligt förslaget åtnjuta sådant skydd. När det gäller ytvattenförekomster har utredningen däremot funnit att sådana förekomster inte bör omfattas av skyddet av områden av riksintresse. Om nya ändamål ska föras in under riksintresseavvägningen bör detta ske först om det är relevant med hänsyn till den hotbild som kan förutses med hänsyn till konkurrerande markanvändningsintressen. Detta innebär att det bör stå klart att en riksintresseavvägning kan bedömas bli ett verkningfullt styrmedel. Områdena bör dessutom vara möjliga att avgränsa på ett sådant sätt att riksintressebegreppet inte blir urholkat. Det är mot bakgrund av detta principiella betraktelsesätt som utredningen har valt att inte föreslå att ytvattenförekomster ska kunna anses som områden av riksintresse.

I fråga om reglerna om värdefulla ämnen eller material i 3 kap. 7 § miljöbalken föreslår utredningen en ändring som syftar till att förtydliga att områden som är av riksintresse för utvinningen av ämnena eller materialen ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen. Detta medför en ändrad tillämpning av reglerna så att något större arealer än för närvarande skyddas.

Utredningen uppfattar bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken som regler som syftar till ett skydd för områden som är särskilt viktiga för angivna ändamål vid konkurrerande anspråk på användningen av mark- och vattenområden. Detta bör enligt utredningens mening komma till tydligt uttryck även i regeln i 3 kap. 10 § miljöbalken om avvägning mellan oförenliga ändamål. Därför föreslås att en avvägning enligt paragrafen inte som hittills bara ska *främja* utan även *säkerställa* en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Inom utredningen har det också förts diskussioner om skyddet av jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken. Det har förekommit en avsevärd exploatering av brukningsvärd jordbruksmark för infrastrukturändamål och bebyggelseutveckling. I detta sammanhang måste dock kommunernas bestämmanderätt enligt PBL i fråga om markanvändningen särskilt beaktas. Vidare ligger det utanför ramen för utredningsdirektiven att göra en helhetsbedömning i fråga om de lämpligaste styrmedlen för att skydda den värdefullaste jordbruksmarken mot konkurrerande markanvändningsintressen. Utredningen har därför inte föreslagit att den värdefullaste jordbruksmarken ska kunna bli föremål för riksintresseavvägning.

I fråga om skogsmark föreslås i 3 kap. 4 § miljöbalken en ändring av redaktionell natur. Vidare föreslår utredningen att reglerna om planer och planeringsunderlag i 6 kap. miljöbalken, i den mån de innehåller regler med ålägganden för kommunerna, flyttas till 3 kap.

### **Uppgifter om områden av riksintressen; ändringar i hushållningsförordningen**

Utredningen har i enlighet med uppdraget i direktiven undersökt systemet för att utse områden av riksintresse. Ansvar för att till länsstyrelserna lämna uppgifter om områden av riksintresse inom ramen för bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ligger enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen) på i paragrafen särskilt angivna sektorsmyndigheter. Dessa uppgifter har ingen direkt rättslig betydelse. Avsikten är att tillskapa ett beslutsunderlag inför rättsligt bindande beslut i bl.a. planprocesser och tillståndsärenden. Utredningen har funnit att myndigheternas arbetsmetoder och

resursinsatser varierar. Enligt utredningens bedömning beror detta i huvudsak på att hushållningsbestämmelserna är mångfacetterade och att det faktiska behovet av uppgifter inte är detsamma i fråga om de olika ändamål som anges i 3 kap. miljöbalken. Myndigheternas uppgifter om områden av riksintresse är ofta värdefulla som beslutsunderlag. Behovet av sådana uppgifter är dock olika för de berörda markanvändningsintressena. Utredningen anser att ansvaret för att bestämma i vilken omfattning uppgifter ska tas fram inför olika ärenden som gäller markanvändningen bör ligga på de sektorsmyndigheter som enligt sina instruktioner är skyldiga att bevaka förekommande statliga intressen. Hushållningsförordningen bör i detta avseende fungera som ett instrument för att fördela uppgifterna mellan de olika sektorsmyndigheterna. Det är ett statligt intresse att prioritera resursfördelningen mellan de olika riksintresseområdena. Denna prioritering är i princip en fråga som inte avgörs genom lagstiftningen. Vilka insatser som ska göras och vilka resurser som ska användas för att ta fram uppgifter om områden av riksintresse bör i huvudsak bedömas i anslutning till den årliga budgetbehandlingen av budgetfrågor och kan t.ex. komma till uttryck i regeringens regleringsbrev. Att sektorsmyndigheterna har huvudansvaret för att ta fram uppgifter om områden av riksintresse bör förtydligas i hushållningsförordningen. Under arbetet med att utarbeta uppgifter ska sektorsmyndigheterna inhämta underlag genom att ge länsstyrelser och kommuner tillfälle att yttra sig. Boverket bör besitta en samlad kunskap om regelverket samt verka för samordning av myndigheternas arbete.

Utredningens förslag om ändring i 3 kap. 5 § miljöbalken bör föranleda övervägande om ansvaret för att lämna uppgifter om områden av riksintresse för fritidsfisket ska gå över från Naturvårdsverket till Fiskeriverket.

Regeln i 6 kap. 20 § miljöbalken om skyldighet för länsstyrelsen att tillhandahålla vissa uppgifter bör flyttas till hushållningsförordningen.

## Ytterligare utredningsbehov med anknytning till reglerna om områden av riksintresse

Utredningen anser att det finns en risk för svårigheter vid miljödomstolarnas tillämpning av reglerna om områden av riksintresse när ärenden enligt PBL i framtiden ska överklagas till domstolarna. Eftersom länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL om kontrollprovning av bl.a. riksintressefrågor även i fortsättningen ska överklagas till regeringen kan den situationen uppkomma att domstolen har att göra en fullständig riksintresseavvägning i ett miljöbalksmål medan riksintressefrågan för samma verksamhet inte får prövas av domstolen när det är en detaljplan som överklagas. En lösning kan vara att även länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL överklagas till miljödomstol. Utredningen ifrågasätter också om reglerna om länsstyrelsernas bevakning av riksintressefrågor i samband med beslut om översiktsplaner uppfyller tillbörliga rättssäkerhetskrav. Utredningen anser att dessa frågor bör bli föremål för utredning.

Tillståndsgivning enligt miljöbalken berör förhållandevis ofta områden av riksintresse för rennäringen. Det finns en omfattande brist på kunskap om följderna för rennäringen av olika markanvändningsprojekt. Utredningen anser därför att förutsättningarna för att samordna miljöbalkens skyddsregler för rennäringen bör utredas särskilt.

Kommunernas tillämpning av reglerna i 3 kap. 4 § miljöbalken om skydd för brukningsvärd jordbruksmark bör utvärderas. Behovet av regler som medför ett utökat skydd för att bevara sådan mark för den areella produktionen bör utredas.

## Lagförslag om miljökonsekvensbeskrivningar

Utredningen föreslår ändringar av bl.a. lagteknisk natur i reglerna i 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder. Förslagen är så omfattande att utredningen föreslår att bestämmelserna tas in i ett nytt 6 kap.

Utredningen har funnit att det inte är lämpligt att direkt i lagtexten knyta fast tillämpningsområdet för reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar till MKB-direktivet. Enligt utredningen medför den nuvarande kopplingen mellan reglerna om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och om miljökonsekvensbeskrivningar avseende



sådan verksamhet en onödig inläsningseffekt. För närvarande gäller som huvudregel att en miljökonsekvensbeskrivning alltid ska upprättas när en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska göras. Samtidigt är det så att tillstånd till miljöfarlig verksamhet krävs endast i det fall regeringen föreskriver om det. Utredningens förslag innebär att skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning inför en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska regleras genom föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta innebär att regeringen kan förordna att en verksamhet av ett visst slag visserligen ska vara tillståndspliktig men att en miljökonsekvensbeskrivning inte behövs. Den förteckning av verksamheter som ska omfattas av reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar och som regeringen upprättar behöver då inte omfatta sådana verksamheter som inte omfattas av MKB-direktivet. Utredningens förslag uppfyller därmed uppdraget enligt utredningsdirektiven att föreslå bestämmelser som tydliggör för vilka verksamheter det ska krävas sådana miljökonsekvensbeskrivningar som avses i MKB-direktivet. Samtidigt är det utredningens bedömning att en miljökonsekvensbeskrivning endast i undantagsfall kan undvaras för en miljöfarlig verksamhet som anses tillståndspliktig.

Utredningen förslår vidare att det inte längre ska vara obligatoriskt att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning inför ansökan om tillstånd enligt 12 kap. miljöbalken avseende bl.a. vilthägn.

Det bör inte finnas något bemyndigande i miljöbalken för regeringen att föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas i ärenden enligt andra lagar. När det gäller andra ärenden enligt miljöbalken än de där en miljökonsekvensbeskrivning obligatoriskt ska upprättas föreslås att regeringen eller, vilket är en nyhet, den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna föreskriva att en beskrivning ska upprättas.

I huvudsak beroende på MKB-direktivet görs i lagstiftningen skillnad mellan verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och verksamheter som inte kan antas medföra sådan påverkan. Utredningen anser att det här rör sig om en gränsdragning som inte kan anges i lagtexten. Liksom hittills måste det finnas ett utrymme för bedömning i det enskilda fallet. Vidare bör reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar liksom hittills omfatta verksamheter som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det är inte heller möjligt att i lagtexten genom

detaljreglering föreskriva om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Utredningen anser att bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken för verksamheter och åtgärder kan omorganiseras i förenklande syfte. Utredningens förslag har i detta avseende i huvudsak följande innebörd.

Reglerna om syftet med en miljökonsekvensbeskrivning förs samman med nuvarande bestämmelser om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Det görs tydligt att det bara behövs samråd i ett enda skede om reglerna om samrådskrets iakttas. Detta gäller framför allt när det tidigt är klarlagt att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vidare betonas sambandet mellan samrådsförfarandet och upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning. Av lagtexten bör tydligt framgå att synpunkter på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning ska kunna framföras under samrådet. När länsstyrelsen ska bedöma om en verksamhet ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska ett beslut i denna fråga meddelas så tidigt som möjligt under samrådet.

Det föreslås att bestämmelserna om beslut eller föreskrifter om att en verksamhet ska antas medföra betydande miljöpåverkan ska sammanföras till en särskild paragraf i det nya 6 kap. Vidare föreslås att det ska finnas bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en verksamhet ska antas medföra betydande miljöpåverkan enligt samtliga lagar som hänvisar till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.

Nuvarande krav på redovisning av alternativ lokalisering och utformning av en verksamhet uppfattas på många håll som stelbenta. När en miljökonsekvensbeskrivning upprättas för en verksamhet som ska antas medföra en betydande miljöpåverkan föreslår utredningen därför att skyldigheten att redovisa alternativa platser och alternativa utformningar ska anpassas till behovet i det enskilda fallet.

Utredningen föreslår att det införs en särskild paragraf om innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar som avser verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det är inte möjligt att i lagtexten i detalj ange vad en sådan miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Förslaget är att en individuell bedömning ska göras. Därutöver kan det finnas anledning att ställa upp regler för samtliga verksamheter inom en viss bransch eller ett visst

verksamhetsområde. Lagtexten bör därför innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning.

I utredningens uppdrag ingår att överväga terminologin i reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningen föreslår att benämningen miljökonsekvensbeskrivning ska behållas för det beslutsunderlag som ska upprättas. I den nuvarande lagtexten har uttrycket miljöbedömning tagits in i samband med implementeringen av SEA-direktivet. Uttrycket avser den bedömning som främst en kommun ska göra i samband med att en plan upprättas. I betänkandet betonas att en bedömning alltid ska göras av en tillståndsprovande myndighet. Om tillståndsansökan avser en miljöpåverkande verksamhet ligger det i sakens natur att bedömningen kan kallas miljöbedömning. Att i den svenska lagstiftningen använda ordet miljöbedömning enbart för bedömningar i samband med beslut om planer och program kan leda till begreppsförvirring. Utredningen föreslår därför att ordet miljöbedömning utmönstras utan att detta medför någon saklig ändring i reglerna.

Utredningen föreslår en förändrad och utvidgad skyldighet för berörda myndigheter att samordna arbetet med samråd, bedömningar och beskrivningar vid prövning enligt olika lagar. Bestämmelser om detta föreslås dels i miljöbalken, dels i de andra lagar enligt vilka miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas enligt reglerna i 6 kap. miljöbalken.

### **Förordningar om miljökonsekvensbeskrivningar**

Utredningens förslag att miljökonsekvensbeskrivningar i samband med ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska upprättas i den utsträckning som regeringen föreskriver innebär att det i en förordning bör föreskrivas i vilka fall en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas. Härvid kan regeringen i lämplig utsträckning undanta sådana verksamheter som inte omfattas av EU:s MKB-direktiv. Utredningen påtalar i det sammanhanget att ett regelverk som medför att en bedömning av en verksamhets miljöpåverkan oftare än för närvarande ska göras i det enskilda fallet kan medföra ett mera tungrovt förfarande med miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningens förslag ger också möjlighet att överväga i vilken utsträckning reglerna om miljökonsekvens-

beskrivningar ska omfatta frivilliga ansökningar om tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan också meddela föreskrifter om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Detta bemyndigande kan enligt den föreslagna 6 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken användas även för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter.

### **Ytterligare utredningsbehov med anknytning till reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar**

Från och med den 1 januari 2008 har ett betydande antal miljöfarliga verksamheter gått över från att vara tillståndspliktiga till att vara anmälningspliktiga. Anmälan görs i huvudsak till en kommunal tillsynsmyndighet. Av miljöskydds- och rättssäkerhetsskäl är det viktigt att reglerna tillämpas så enhetligt som möjligt i alla kommuner i fråga om bl.a. krav på miljökonsekvensbeskrivningar, tillämpningen av samrådsreglerna i 6 kap. miljöbalken samt kraven i övrigt på innehållet i en anmälan. Utredningen föreslår att en utvärdering av eller utredning om tillämpningen av reglerna om anmälningskyldighet genomförs.

# Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken<sup>1</sup>  
*dels* att 6 kap. ska upphöra att gälla,  
*dels* att 3 kap. 1, 4, 5, 7 och 10 §§, nya 19 kap. 6 §<sup>2</sup> samt rubriken närmast före 3 kap. ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i balken ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 6 a, 11 och 12 §§ samt ett nytt 6 kap. av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden**

**Grundläggande skyddsbestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden**

### 3 kap.

#### 1 §

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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 6 kap. 1, 3 och 11-22 §§ 2004:606, 6 kap. 4, 4 a, 5, 7, 9 och 10 §§ 2005:571, 6 kap. 8 § 2001:437.

<sup>2</sup> Enligt *Miljöprocessen* (SOU 2009:10).

*skyddas i den omfattning som anges i detta kapitel om det inte skyddas enligt 4 kap.*

*Av plan- och bygglagen (1987:10) framgår hur bestämmelserna i detta kapitel och i 4 kap. ska tillämpas vid kommunala beslut om planläggning, bygglov och förhandsbesked. Bestämmelserna ska också tillämpas i den utsträckning som föreskrivs i annan lag.*

#### 4 §

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

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

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

#### 5 §

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

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

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller fisket eller för vattenbruk ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra verksamheternas bedrivande.

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

## 6 a §

*Mark- och vattenområden som innehåller förekomster av grundvatten eller ytvatten av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt minska områdenas betydelse för denna försörjning.*

*Områden som innehåller förekomster av grundvatten som är av riksintresse för dricksvattenförsörjningen ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.*

## 7 §

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

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

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

Områden som är av riksintresse för *utvinning av värdefulla* ämnen eller material *ska* skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

## 10 §

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

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

försvarsintresset ges företräde. försvarsintresset ges företräde.

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

#### 11 §

*Varje myndighet som ska tillämpa denna balk ska se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (1987:10) och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Myndigheten ska också se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. och som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet.*

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

#### 12 §

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

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



5 kap. uppfylls, och

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

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

## 6 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar

### Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder

#### 1 §

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd med stöd av bestämmelser i

1. 7 kap. 28 a §, och 11 kap., samt

2. 9 kap. i de fall som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver.

En miljökonsekvensbeskrivning ska finnas även vid tillåtlig-hetsprövning enligt 17 kap.

Om det behövs för att bedöma miljöpåverkan får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriva att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning i andra ärenden enligt denna balk än sådana som avses i första stycket. I fråga om sådana miljökonsekvensbeskrivningar gäller bestämmelserna i detta kapitel om inte annat föreskrivs.

## 2 §

*Den som enligt 1 § är skyldig att göra en miljökonsekvensbeskrivning ska, i samband med att beskrivningen upprättas, innan ansökan görs lämna uppgifter till och samråda med åtminstone länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Uppgifterna och samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och förutsedda miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.*

## 3 §

*Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om att vissa slags verksamheter och åtgärder ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.*

*Om föreskrifter enligt första stycket inte har meddelats ska länsstyrelsen så tidigt som möjligt under samrådet besluta om verksamheten ändå ska antas medföra betydande miljöpåverkan om inte en tillsynsmyndighet redan har beslutat att en sådan miljöpåverkan kan antas. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.*

## 4 §

*Om betydande miljöpåverkan ska antas enligt 3 § ska, om det inte skett enligt 2 §, uppgifter lämnas till och samråd ske även med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.*

## 5 §

*Länsstyrelsen ska under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen.*

*På begäran av den som ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning ska länsstyrelsen lämna råd om miljökonsekvensbeskrivningens inriktning och omfattning.*

## 6 §

*Om betydande miljöpåverkan ska antas enligt 3 § ska en miljökonsekvensbeskrivning, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som krävs för att identifiera, beskriva och ge underlag för en samlad bedömning av de direkta och indirekta effekter på hälsa och miljön, som en verksamhet eller åtgärd kan medföra på*

*1. människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö,*

*2. hushållningen med mark,*

vatten och den fysiska miljön i övrigt, samt

3. annan hushållning med material, råvaror och energi.

I en miljökonsekvensbeskrivning enligt första stycket ska i varje fall ingå

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

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

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

4. den redovisning som behövs i det enskilda fallet av alternativa platser och alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och

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

För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka

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

#### 7 §

*En miljökonsekvensbeskrivning, som avser verksamheter eller åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 3 §, ska innehålla de uppgifter som anges i 6 § första stycket i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art eller omfattning. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får för särskilda verksamheter eller åtgärder meddela närmare föreskrifter om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning som avses i denna paragraf.*

#### 8 §<sup>3</sup>

*När en miljökonsekvensbeskrivning upprättats i ett mål eller ärende om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet,*

---

<sup>3</sup> Utredningen har i betänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslagit att 22 kap. ska upphöra att gälla och att hänvisningen till 22 kap. 3 § i stället ska avse föreslagna nya 19 kap. 9 §.

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

*När dom eller beslut har meddelats i målet eller ärendet ska detta kungöras. Samtidigt ska också kungöras hur allmänheten kan få tillgång till information om innehållet. Vidare ska den ansvariga myndigheten i den stat med vilken samråd hållits enligt 19 § informeras.*

*När en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§, eller när ett beslut avser enbart en sådan prövning, ska vad som anges i första och andra styckena i denna paragraf tillämpas i den utsträckning som behövs för prövningen eller, om det är lämpligt, för att allmänheten ska få tillgång till information om innehållet.*

## 9 §

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

Vid prövningen av ansökan ska myndigheten beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden enligt 2, 4, 8 och 19 §§.

## 10 §

En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd samt förfarandet när miljökonsekvensbeskrivningen tas fram ska bekostas av den som är skyldig att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen.

**Miljökonsekvensbeskrivningar  
för planer och program**

## 11 §

När en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, ska myndigheten eller

*kommunen i enlighet med föreskrifterna i denna paragraf samt 12 och 15 §§, göra en bedömning av planen, programmet eller ändringen, om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.*

*Syftet med bedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om vilka slags planer och program som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt om undantag från kravet enligt första stycket på bedömning. Regeringen får också meddela föreskrifter om samråd i samband med bedömningen av om en plan, ett program eller en ändring kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.*

#### 12 §

*Inom ramen för en bedömning enligt 11 § ska myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas.*

*Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla*

- 1. en sammanfattning av*



planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,

2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,

3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,

4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön,

5. en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,

6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter,

7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,

8. en sammanfattande redo-

görelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,

9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och

10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–9.

### 13 §

En miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § ska innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till

1. bedömningsmetoder och aktuell kunskap,

2. planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad,

3 allmänhetens intresse, och

4. att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder.

Innan en myndighet eller kommun bestämmer omfattningen av och detaljeringsgraden för

miljökonsekvensbeskrivningen, ska myndigheten eller kommunen samråda med den eller de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen eller program-

*met. För planer och program på nationell nivå ska samråd i stället ske med Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter.*

#### 14 §

*Den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § ska göra den och förslaget till plan eller program tillgängliga för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten. Dessa ska ges skälig tid att yttra sig.*

#### 15 §

*Om en bedömning krävs enligt 11 §, ska den miljökonsekvensbeskrivning som avses i 12 § samt synpunkter från samråd enligt 14 och 20 §§ beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.*

*När planen eller programmet har antagits ska den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa*

*1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet,*

*2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats,*

*3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och*

*4. de åtgärder som avses att*

*vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.*

*Sammanställningen och planen eller programmet ska göras tillgängliga för dem med vilka samråd skett enligt 14 och 20 §§. Dessa ska även informeras om att planen eller programmet har antagits.*

#### 16 §

*Regeringen får meddela föreskrifter om hur samråd och information enligt 14, 15 och 20 §§ ska ske.*

#### 17 §

*När en plan eller ett program har antagits ska den beslutande myndigheten eller kommunen skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande faktiskt medför. Detta ska göras för att myndigheten eller kommunen tidigt ska få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpan kan vidtas.*

### **Samordning**

#### 18 §

*Myndigheter och kommuner ska, i den utsträckning som är lämplig i det enskilda fallet, vid prövning enligt olika lagar av*

*verksamheter och åtgärder samt vid upprättande av planer och program samordna arbetet med samråd, bedömningar och beskrivningar som görs enligt bestämmelserna i detta kapitel och andra författningar.*

### ***Betydande miljöpåverkan i ett annat land***

#### **19 §**

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

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

#### **20 §**

*Om en miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § avser en plan eller ett program vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska den myndighet som regeringen bestämmer sända*

*beskrivningen och förslaget till plan eller program till den berörda staten. Sådan information ska också lämnas om en annan stat som kan antas bli utsatt för en betydande miljöpåverkan begär det.*

*Om den berörda staten begär det, ska samråd ske avseende den gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan.*

## 19 kap.

### 6 §<sup>4</sup>

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig. Den ska ges in till den tillståndsmyndighet inom vars område verksamheten i huvudsak ska bedrivas och innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,

2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och en uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4 och 6 §§, 3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och en uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 2, 4 och 19 §§,

4. förslag till skyddsåtgärder eller försiktighetsmått samt de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

---

<sup>4</sup> Nuvarande lydelse SOU 2009:10.

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

7. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–6.

En ansökan om tillstånd till vattenverksamhet ska dessutom innehålla uppgift om de fastigheter som berörs av vattenverksamheten och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna.

Begär sökanden att sakägare ska föreläggas att anmäla ersättningsanspråk enligt 24 kap. 13 a § andra stycket ska det anges i ansökan.

Ytterligare bestämmelser om vad en ansökan om vattenverksamhet i vissa fall ska innehålla finns i 7 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 5 a § luftfartslagen (1957:297) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 kap.

#### 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–tredje styckena* miljöbalken med Transportstyrelsen, 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 § *första–tredje styckena*, 5 § *andra stycket*, 6–8, 10, 19 och 20 §§ 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 tillståndsprövningen.

När det förutom enligt detta kapitel krävs tillstånd till

En miljökonsekvensbeskrivning *ska* ingå i en ansökan om tillstånd.

Innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas *ska* den som avser att ansöka om tillstånd samråda enligt 6 kap. 2 och 4 §§ miljöbalken med Transportstyrelsen, berörda länsstyrelser och enskilda.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt *samordning gäller* 6 kap. 2–4, 6–8, 10, 18 och 19 §§ miljöbalken.

Innan ansökan om tillstånd prövas *ska* miljökonsekvensbeskrivningen godkännas av länsstyrelsen.

Beslutet får inte överklagas.

Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden *ska* beaktas vid tillståndsprövningen.

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, 9, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

flygplatsen enligt miljöbalken gäller inte andra–femte styckena. Då *ska* i stället 6 kap. 6, 7, 9 och 10 §§ miljöbalken tillämpas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 a §

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

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

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

En miljökonsekvensbeskrivning *skall* ingå i en ansökan om tillstånd att genom borring 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.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

Härigenom föreskrivs att 14 a, 14 b, 15, 16 och 18 §§ väglagen (1971:948) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 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–tredje styckena 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. 5 § andra stycket miljöbalken besluta om projektet kan

Den som planerar att bygga en väg *ska* genomföra en förstudie. I förstudien *ska* förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Förstudien *ska* även ange om en vägutredning enligt 14 b § behövs innan en arbetsplan upprättas.

Vid utarbetandet av förstudien *ska* den som avser att bygga en väg samråda enligt 6 kap. 2 och 4 §§ 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.

*Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slags projekt enligt denna lag ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.*

Efter samrådet *ska* den länsstyrelse, inom vars område vägbyggnadsprojektet huvudsakligen *ska* utföras, *om projektet inte omfattas av föreskrifter enligt tredje stycket*, enligt 6 kap. 3 §

antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet *skall* fattas efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken.

andra stycket miljöbalken besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet *ska* fattas efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 3 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken.

## 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 §, 4 § första–tredje styckena, 6 och 7 §§, 8 § första stycket, 10,

En vägutredning *ska* genomföras när det i förstudien har klarlagts att alternativa vägsträckningar behöver studeras. Vägutredningen *ska* utgöra underlag för val av vägsträckning och trafikteknisk standard. Alternativa vägsträckningar *ska* jämföras såväl sinsemellan som med alternativet att behålla befintlig väg. En förbättring av befintlig väg *ska* också studeras, om inte särskilda skäl föranleder annat.

En vägutredning *ska* innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter i övrigt som behövs för att kunna utvärdera och välja alternativ. Miljökonsekvensbeskrivningen *ska* godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i vägutredningen.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt *samordning ska* 6 kap. 2, 4, 6 och 7 §§, 8 § första stycket, 10, 18 och 19 §§ miljöbalken tillämpas.

19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

Innan en väg byggs, *skall* en arbetsplan upprättas.

I arbetsplanen *skall* anges den mark eller det utrymme 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.

När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen *samt planer och planeringsunderlag skall* 6 kap. 3, 7, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

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* samråd ske enligt 6 kap. 4 §

#### 15 §

Innan en väg byggs, *ska* en arbetsplan upprättas.

I arbetsplanen *ska* anges den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen *ska* innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen *ska* godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i arbetsplanen.

När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen *ska* 6 kap. 6, 7 och 10 §§ miljöbalken tillämpas.

#### 16 §

Vid utarbetande av en arbetsplan *ska* 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 *ska* alltid ske med de miljövårdsmyndigheter som berörs. I de fall länsstyrelsen under förstudien har beslutat att vägprojektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, *ska* samråd ske enligt 6 kap. 2 och

*första–tredje styckena* miljö- 4 §§ miljöbalken och miljö-  
balken och miljökonsekvens- konsekvensbedömning ske  
bedömning ske enligt 6 kap. 6 § enligt 6 kap. 19 § miljöbalken,  
miljöbalken, om inte samråd om inte samråd skett enligt  
skett enligt 14 b §. 14 b §.

Förfarandet enligt första stycket får efter omständigheterna förenklas i fråga om en arbetsplan för väg, som är förutsatt i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

Avser en arbetsplan endast ombyggnad av väg, får förfarandet enligt första stycket efter omständigheterna förenklas. Ägaren till en fastighet, som helt eller delvis *skall* tas i anspråk, *skall* dock alltid ges tillfälle att yttra sig. Det som har sagts nu *skall* även tillämpas på en arbetsplan som innefattar endast en ändring av planen för ett vägbyggnadsprojekt som ännu inte är färdigställt.

Avser en arbetsplan endast ombyggnad av väg, får förfarandet enligt första stycket efter omständigheterna förenklas. Ägaren till en fastighet, som helt eller delvis *ska* tas i anspråk, *ska* dock alltid ges tillfälle att yttra sig. Det som har sagts nu *ska* även tillämpas på en arbetsplan som innefattar endast en ändring av planen för ett vägbyggnadsprojekt som ännu inte är färdigställt.

## 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.

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 *ska* beaktas då arbetsplanen fastställs.

I sådana fall då utställelse har underlåtitits med stöd av 17 § tredje eller fjärde stycket behöver fastställelse inte ske.

Ett beslut om fastställelse av en arbetsplan är förfallet, om inte inom fem år från utgången av det år, under vilket beslutet vann laga kraft, vägens sträckning har blivit i sin helhet tydligt utmärkt på marken och det i arbetsplanen angivna vägbyggnadsarbetet har påbörjats. Om synnerliga skäl föreligger, kan regeringen eller, efter

regeringens bemyndigande, Vägverket förlänga tiden, varje gång med högst 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.

Ett beslut om fastställelse av en arbetsplan eller en förlängning av giltighetstiden *ska* kungöras. Har samråd enligt 6 kap. 19 § miljöbalken hållits med ansvarig myndighet i annat land *ska* denna informeras.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

## 5 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:439) om kommunal energiplanering

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1977:439) om kommunal energiplanering ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Om en plan som upprättas enligt denna lag kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken *skall* bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas.

### *Föreslagen lydelse*

#### 8 §

Om en plan som upprättas enligt denna lag kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken *ska* bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.



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

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

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

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

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

Vid koncessionsprövning *ska* 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.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

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

### *Nuvarande lydelse*

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–tredje styckena* 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 § *första–tredje stycket*, 6–8, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken *tillämpas*. Vad som där föreskrivs om länsstyrelse *skall* gälla den länsstyrelse inom vars område verksamheten huvudsakligen *skall* bedrivas.

Miljökonsekvensbeskrivning en *skall* godkännas av berörda länsstyrelser innan beslut fattas om att inrätta, utvidga eller avlysa allmän farled eller allmän

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 b §

En miljökonsekvensbeskrivning *ska* ingå i ett ärende enligt denna lag.

Innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas *ska* den som avser att inleda ett ärende enligt denna lag samråda enligt 6 kap. 2 och 4 §§ miljöbalken med Sjöfartsverket, berörda länsstyrelser och enskilda.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt *samordning gäller* 6 kap. 2–4, 6–8, 10, 18 och 19 §§ miljöbalken. Vad som där föreskrivs om länsstyrelse *ska* gälla den länsstyrelse inom vars område verksamheten huvudsakligen *ska* bedrivas.

Miljökonsekvensbeskrivning en *ska* 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.

hamn. Beslut i fråga om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen får inte överklagas.

I samband med prövningen av ett ärende enligt denna lag *ska* miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden beaktas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

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

### *Nuvarande lydelse*

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

Bestämmelser om att tillstånd åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

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.

### *Föreslagen lydelse*

#### 5 b §

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

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

En miljökonsekvensbeskrivning *ska* 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 *ska* upprättas en miljökonsekvensbeskrivning.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt *samordning* gäller 6 kap. miljöbalken. *Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 3 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 §, 4 kap. 1, 2 a, 5 och 9 §§, 5 kap. 16, 18 och 22 §§, 12 kap. 1 och 5 §§ samt 14 kap. 8 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 3 §

Varje kommun *skall* ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen *skall* ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön *skall* utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del 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 antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

För samordning av flera kommuners planläggning får regionplaner antas.

Varje kommun *ska* ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen *ska* ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön *ska* utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen *ska* uppnås eller för att säkerställa att *skydd av områden av riksintresse* enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

## 4 kap.

## 1 §

I översiktsplanen *skall* redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. 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 följa gällande miljökvalitetsnormer.

Översiktsplanens innebörd och konsekvenser *skall* kunna utläsas utan svårighet.

I översiktsplanen *ska* redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen *ska områden av riksintresse* enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av planen *ska* framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön *ska* utvecklas och bevaras, och
3. hur kommunen avser att tillgodose *skyddet av* de redovisade *områdena av riksintresse* och följa gällande miljökvalitetsnormer.

Översiktsplanens innebörd och konsekvenser *ska* kunna utläsas utan svårighet.

## 2 a §

Vid upprättandet av översiktsplanen *skall* också bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

Vid upprättandet av översiktsplanen *ska* också bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 20 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

## 5 §

Under samrådet *skall* länsstyrelsen särskilt

Under samrådet *ska* länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att *riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses* och miljökvalitetsnormer *enligt 5 kap. miljöbalken* följs, och
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

## 9 §

Länsstyrelsen *skall* under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen *ska* under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet *skall* framgå om 1. förslaget inte *tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken*,

Av yttrandet *ska* framgå om 1. förslaget inte *följer föreskrifterna i 3 och 4 kap. miljöbalken om skydd av områden av riksintresse*,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

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

4. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, övervämmning eller erosion.

## 5 kap.

## 16 §

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med

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	översiktsplanen uppnås eller att föreskrifterna om skydd av områden av riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken följs. Med områdesbestämmelser får regleras
---	---

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § andra stycket, 6 § första stycket 2–4, 7 §, 8 § andra och tredje styckena samt 9 § tredje stycket,

2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, då det också får bestämmas om

a) varsamhet för att precisera kraven i 3 kap. 10 §,

b) skydd för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,

c) rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 §, och

d) andra ändringar av byggnader än tillbyggnader, i den mån det finns utrymme för att bestämma om detta enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

5. användning och utformning av allmänna platser, då det också får bestämmas om skydd för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,

6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,

7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen, och

8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

#### 18 §

Detaljplanen *skall* grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt.

När detaljplanen upprättas

Detaljplanen *ska* grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt.

När detaljplanen upprättas



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

Oavsett vad som följer av andra stycket *skall* en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. köpcentrum, parkeringsanläggning eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. hamn för fritidsbåtar,
5. hotellkomplex eller fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. permanent campingplats,
7. nöjespark, eller
8. djurpark.

Om en miljökonsekvensbeskrivning *skall* upprättas enligt tredje stycket *skall* bestämmelserna i 6 kap. 6 § och 7 § första och andra styckena miljöbalken om *samråd* respektive *miljökonsekvensbeskrivningens innehåll* tillämpas. När planen har antagits *skall* information om detta lämnas till den myndighet som avses i 6 kap. 8 § andra stycket tredje meningen miljöbalken.

*ska* bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 20 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

Oavsett vad som följer av andra stycket *ska* en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

Om en miljökonsekvensbeskrivning *ska* upprättas enligt tredje stycket *ska* bestämmelserna i 6 kap. 6 § första och andra styckena och 19 § miljöbalken om *miljökonsekvensbeskrivningens innehåll* respektive *samråd* tillämpas. När planen har antagits *ska* information om detta lämnas till den myndighet som avses i 6 kap. 8 § andra stycket tredje meningen miljöbalken.

## 22 §

Under samrådet *skall* länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

Under samrådet *ska* länsstyrelsen särskilt

2. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap.,
3. verka för att *riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, tillgodoses och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken* följs, och
3. verka för att *föreskrifterna i 3 och 4 kap. miljöbalken om skydd av områden av riksintresse och i 5 kap. miljöbalken om miljökvalitetsnormer* följs, och
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

## 12 kap.

### 1 §

Länsstyrelsen *skall* pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

Länsstyrelsen *ska* 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,*

1. *föreskrifterna i 3 och 4 kap. miljöbalken om skydd av områden av riksintresse inte följs,*

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 följs, eller

4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

### 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*

Regeringen får pröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Beslut om prövning *ska* fattas inom tre månader från den dag då beslutet kom in till regeringen. Regeringens prövning får avse endast frågan huruvida planen *följer föreskrifterna om skydd av*

3 och 4 kap. miljöbalken. *områden av riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken.*  
 Regeringen får upphäva beslutet i dess helhet eller i en viss del.

#### 14 kap.

##### 8 §

Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

2. rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 16 § 2 eller 3,

3. skyddsbestämmelser meddelas i en detaljplan enligt 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 6 eller i områdesbestämmelser enligt 5 kap. 16 § 4 eller 5,

4. bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,

5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger i fall som avses i första stycket 1, om byggnaden förstörts genom olyckshändelse. I övriga fall som avses i första stycket 1 och i fall som avses i första stycket 2 föreligger rätt till ersättning, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. I fall som avses i första stycket 3–5 föreligger rätt till ersättning, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren 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. och 7 kap. 3, 5, 6, 9, 22 eller 24 § miljöbalken, beslut som innebär att  
 Vid tillämpningen av andra och tredje styckena *ska* även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 3 kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och 7 kap. 3, 5, 6, 9, 22 eller 24 § miljöbalken, beslut som innebär att

tillstånd enligt 7 kap. 11 § andra stycket eller 28 b–29 a §§ samma balk inte meddelas, föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket samma balk eller beslut som innebär att dispens enligt samma lagrum inte meddelas, samt beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429), allt 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

tillstånd enligt 7 kap. 11 § andra stycket eller 28 b–29 a §§ samma balk inte meddelas, föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket samma balk eller beslut som innebär att dispens enligt samma lagrum inte meddelas, samt beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429), allt under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom *ska* 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 *följa föreskrifterna om skydd av områden av riksintresse i 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

skyldig att ersätta kommunen har beslutats skyldig att ersätta  
dess kostnader för ersättning kommunen dess kostnader för  
eller inlösen. ersättning eller inlösen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 2 §

Koncession *skall* meddelas, om

Koncession *ska* meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av olja eller gasformiga kolväten får beviljas endast den som visar att han är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession *skall* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

I ärenden om beviljande av koncession *ska* 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.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare *ska* prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, *ska* 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 miljökonsekvensbeskrivningar *samt planer* och *planeringsunderlag skall* 6 kap. 3 och 7 §§, 8 § första stycket, 9, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

I ärenden om beviljande av koncession *ska* en miljökonsekvensbeskrivning fogas till ansökan. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar och *samordning ska* 6 kap. 6 och 7 §§, 8 § första stycket, 9, 10 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.



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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1, 1 a, 2 och 8 §§ lagen (1995:1649) om byggande av järnväg ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 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–tredje styckena 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. 5 §

Den som planerar att bygga en järnväg *ska* genomföra en förstudie. I förstudien *ska* förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Förstudien *ska* även ange om en järnvägsutredning enligt 1 a § behövs innan en järnvägsplan upprättas.

Vid utarbetandet av förstudien *ska* den som avser att bygga en järnväg samråda enligt 6 kap. 2 och 4 §§ 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.

*Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slags projekt enligt denna lag ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.*

Efter samrådet *ska* den länsstyrelse, inom vars område järnvägsprojektet huvudsakligen *ska* utföras, om projektet inte

andra 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. 19 och 20 §§ miljöbalken.

*omfattas av föreskrifter enligt tredje stycket*, enligt 6 kap. 3 § andra stycket miljöbalken besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet *ska* fattas efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 3 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken.

## 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 §, 4 § första–tredje styckena, 6 och 7 §§, 8 § första stycket och 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

En järnvägsutredning *ska* genomföras när det i förstudien har klarlagts att alternativa sträckningar behöver studeras. I järnvägsutredningen *ska* redovisas olika utbyggnadsalternativ, som *ska* jämföras såväl sinsemellan som med alternativet att inte genomföra den aktuella järnvägsutbyggnaden.

En järnvägsutredning *ska* innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter i övrigt som behövs för att kunna utvärdera och välja alternativ. Miljökonsekvensbeskrivningen *ska* godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i järnvägsutredningen.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt *samordning ska* 6 kap. 2, 4, 6 och 7 §§, 8 § första stycket, 10, 18 och 19 §§ miljöbalken tillämpas.

## 2 §

I järnvägsplanen *skall* den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter anges som behöver tas i anspråk för järnvägen och för byggandet av järnvägen. Om mark eller annat utrymme behöver tas i anspråk med tillfällig nyttjanderätt, *skall* det av planen framgå vilken mark eller vilket utrymme som avses och under vilken tid marken eller utrymmet *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 samråd enligt 6 kap. 4 § *första-tredje styckena* och 6 § miljöbalken, om inte ett sådant samråd har skett enligt 1 a §. Miljökonsekvensbeskrivningen *skall* godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i järnvägsplanen.

När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen *samt planer* och *planeringsunderlag* *skall* 6 kap. 3, 7, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

De skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen *skall* anges särskilt i planen. Till planen *skall* en genomförandebeskrivning

I järnvägsplanen *ska* den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter anges som behöver tas i anspråk för järnvägen och för byggandet av järnvägen. Om mark eller annat utrymme behöver tas i anspråk med tillfällig nyttjanderätt, *ska* det av planen framgå vilken mark eller vilket utrymme som avses och under vilken tid marken eller utrymmet *ska* nyttjas. Planen *ska* innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. I de fall länsstyrelsen under förstudien har beslutat att järnvägsprojektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, *ska* miljökonsekvensbeskrivningen föregås av samråd enligt 6 kap. 2, 4 och 19 §§ miljöbalken, om inte ett sådant samråd har skett enligt 1 a §. Miljökonsekvensbeskrivningen *ska* godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i järnvägsplanen.

När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen och *samordning* *ska* 6 kap. 6, 7, 10 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

De skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen *ska* anges särskilt i planen. Till planen *ska* en genomförandebeskrivning

fogas. I beskrivningen *skall* de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och ändamålsenligt genomförande av planen redovisas.

fogas. I beskrivningen *ska* de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och ändamålsenligt genomförande av planen redovisas.

## 8 §

En järnvägsplan fastställs av Banverket efter samråd med berörda länsstyrelser. Om Banverket och en länsstyrelse har olika uppfattningar, *skall* Banverket hänskjuta frågan om att fastställa planen till regeringens prövning. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Banverket hänskjuta frågan till regeringens prövning.

Om planen innebär att mark eller annat utrymme eller särskild rätt kan tas i anspråk enligt 4 kap. 1 §, *skall* Banverket särskilt pröva om de fördelar som kan vinnas med planen överväger de olägenheter som denna orsakar enskilda. Av beslutet att fastställa planen *skall* det framgå om planen ger rätt till ett 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

En järnvägsplan fastställs av Banverket efter samråd med berörda länsstyrelser. Om Banverket och en länsstyrelse har olika uppfattningar, *ska* Banverket hänskjuta frågan om att fastställa planen till regeringens prövning. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Banverket hänskjuta frågan till regeringens prövning.

Om planen innebär att mark eller annat utrymme eller särskild rätt kan tas i anspråk enligt 4 kap. 1 §, *ska* Banverket särskilt pröva om de fördelar som kan vinnas med planen överväger de olägenheter som denna orsakar enskilda. Av beslutet att fastställa planen *ska* det framgå om planen ger rätt till ett sådant ianspråktagande.

Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden *ska* beaktas då järnvägsplanen fastställs.

Ett beslut om fastställelse av en järnvägsplan *ska* kungöras. Har samråd enligt 6 kap. 19 § miljöbalken hållits med ansvarig

myndighet i annat land *skall* myndighet i annat land *ska*  
denna informeras. denna informeras.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap.

##### 8 a §<sup>5</sup>

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje ska prövningen inte omfatta frågor som prövats i ett tillstånd enligt miljöbalken. Om tillstånd enligt miljöbalken inte finns ska bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av tillstånd enligt miljöbalken. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen *samt planer* och *planeringsunderlag* gäller 6 kap. miljöbalken.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av tillstånd enligt miljöbalken. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen och *samordning* gäller 6 kap. miljöbalken.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

---

<sup>5</sup> Nuvarande lydelse SOU 2008:86.

## 14 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

Härigenom föreskrivs att 6 och 16 §§ lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

Tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål får inte finnas varaktigt uppsatt utomhus utan tillstånd av regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer.

*Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får föreskriva att en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken ska ingå i en ansökan enligt första stycket.*

### 16 §

En kommunal nämnds beslut enligt denna lag överklagas till länsstyrelsen.

*Länsstyrelsens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

En kommunal nämnds eller en statlig myndighets beslut enligt denna lag överklagas till miljödomstol.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

## 15 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 §<sup>6</sup>

Regeringen får föreskriva att det ska vara förbjudet att utan tillstånd anlägga eller ändra en verksamhet som omfattas av denna lag, även om tillstånd inte krävs enligt miljöbalken.

Ansökan om tillstånd enligt första stycket prövas av den tillståndsmyndighet som regeringen bestämmer.

*En miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken, som ska ingå i en ansökan om tillstånd, ska innehålla uppgifter om faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

---

<sup>6</sup> Nuvarande lydelse SOU 2009:10.



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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 7 §

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

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

# 1 Inledning

## 1.1 Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag framgår av utredningsdirektiven, se *bilaga 1–3*. Utredningen återkommer i fortsättningen till direktiven i de delar som gäller detta betänkande.

Redan här ska dock anmärkas att utredningen enligt direktiven har ett uppdrag som gäller ”Övriga samordningsfrågor”. Det har sålunda ålagts utredningen att förutom vad som har utretts i övriga betänkanden och som utreds i detta betänkande

1. utreda möjligheterna att samordna och effektivisera handläggningen inom och mellan myndigheter av ärenden som innebär prövning av verksamheter både enligt miljöbalken och annan lagstiftning,
2. utreda möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelser om samråd i miljöbalken och annan lagstiftning som rör samma verksamhet,
3. utreda behovet av och möjligheten till tidsmässig samordning av beslut enligt miljöbalken och andra författningar när besluten rör samma verksamhet, och
4. vid denna översyn beakta erfarenheter från andra länder, t.ex. Danmark och Finland.

Uppdraget såvitt avser övriga samordningsfrågor har delvis fullgjorts genom de samordningsförslag som finns i detta och tidigare betänkanden. Detta betänkande innehåller bl.a. förslag till förenkling och samordning av bestämmelserna om samråd i miljöbalken och annan lagstiftning som rör samma verksamhet. Uppdraget om övriga samordningsfrågor kräver därutöver särskilda arbetsinsatser. För att utreda möjligheterna att effektivisera handläggningen behövs bl.a. uppgifter om och utvärdering av de

handläggningsrutiner som för närvarande tillämpas av berörda kommunala, regionala och centrala myndigheter samt domstolar. Införskaffandet av sådana uppgifter medför en omfattande resursinsats. Uppdraget angående tidsmässig samordning av beslut enligt miljöbalken och andra författningar när beslutet rör samma verksamhet torde medföra ytterligare omfattande arbete med uppgiftsinsamling, sammanställning av uppgifter och överväganden. En sådan samordning skulle innebära en principiell nyordning och berör bl.a. regler om överklaganden och vilandeförklaringar. Utöver de instansordningsfrågor som behandlats i tidigare betänkanden skulle ytterligare överväganden om myndighetsorganisationen aktualiseras. Vidare skulle principen om den kommunala självstyrelsen beröras eftersom uppdraget bl.a. avser frågan om samordning av prövning av ärenden enligt PBL och enligt miljöbalken. Utredningsuppdraget i denna del kräver dessutom en särskild arbetsinsats av betydande omfattning då erfarenheter från andra länder ska beaktas. Eftersom den tid som ställts till utredningens förfogande mer än väl använts till detta och tidigare betänkanden och är helt otillräcklig för ytterligare utredningsarbete kan utredningen inte genomföra uppdraget i delen ”Övriga samordningsfrågor”.

## 1.2 Utredningens arbete

Sedan de ursprungliga direktiven beslutats den 20 juni 2007 kunde Miljöprocessutredningens arbete påbörjas i augusti samma år. Fram till slutet av december 2007 ägnades tiden till stor del åt arbetet med delbetänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111). Under tiden januari till mitten av mars 2008 utarbetades delbetänkandet *Miljödomstolarna, domkretsar, lokalisering och handläggningsregler* (SOU 2008:31). Som en följd av att tilläggsdirektiv beslutades den 20 december 2007 inträffade en viss fördröjning av utredningsarbetet samtidigt som kvarstående lokalproblem uppstod. Delbetänkandet *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) utarbetades under tiden april–september 2008. Arbetet med huvudbetänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) bedrevs i huvudsak från oktober 2008 till januari 2009. Under samma tid inhämtades underlagsmaterial till detta slutbetänkande, vilket väsentligen har skrivits under tiden februari–april 2009. I enlighet med tilläggsdirektiven, *bilaga 3*, har därutöver sedan

oktober 2008 inom Miljöprocessutredningen delbetänkandet *Vattenverksamhet* (SOU 2009:42) utarbetats.

Under arbetet med detta betänkande har utredningen haft tre sammanträden med expertgruppen. Utredningen har därutöver vid flera tillfällen haft sammanträffanden med representanter för berörda myndigheter, såsom Länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Kronobergs, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Uppsala och Västra Götalands län, Region Skåne, Boverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), samt verksamhetsutövare och intresseorganisationer, såsom Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin), Svenska torvproducentföreningen och Lantbrukarnas riksförbund (LRF). Intervjuer angående områden av riksintresse har under hösten 2008 skett med representanter för Fiskeriverket, Sametinget, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning (SGU), dåvarande Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Statens energimyndighet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, dåvarande Luftfartsstyrelsen, Post- och telestyrelsen, dåvarande Krisberedskapsmyndigheten samt Försvarsmakten. Berörda myndigheter har också deltagit med experter i utredningsarbetet. Samråd har ägt rum med Näringslivets Regelnämnd.

Ett flertal skrivelser har överlämnats till utredningen. Regeringen beslöt den 2 oktober 2008 (M2007/3036/R) att överlämna en skrivelse från organisationen Svenskt Näringsliv i den del skrivelsen innehåller förslag till ändringar av bestämmelser som rör miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningen har därutöver fått en departementspromemoria angående förslag till ändring i 3 kap. miljöbalken avseende grundvattenförekomster som riksintresse, daterad den 7 september 2007 (M2004/1492/Na). Separata skrivelser angående områden av riksintresse har kommit in från SGU i maj 2008 och från Naturvårdsverket i januari 2009. Vidare har en skrivelse överlämnats från LRF i mars 2008. Till utredningen har också överlämnats en skrivelse från Boverket av den 20 december 2006.

Utredningen har också inhämtat omfattande skriftliga uppgifter från bl.a. berörda myndigheter och kommuner samt företrädare för verksamhetsutövare. Enkät svar har i fråga om områden av riksintresse kommit in från samtliga länsstyrelser samt i fråga om miljökonsekvensbeskrivningar från en bredare krets som omfattar näringsliv (inklusive konsulter), myndigheter och kommuner

(totalt 27 uppgiftsinlämnare). Enstaka uppgifter har även inhämtats från kommunerna i Lund, Malmö och Helsingborg.

### 1.3 Bakgrundsbeskrivning

Genom miljöbalken (1998:808) sammanfördes ett antal lagar med miljöanknytning. Det var naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning, lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle, lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark, renhållningslagen (1979:596), hälsoskyddslagen (1982:1080), vattenlagen (1983:291), lagen (1983:292) om införande av 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. (NRL), lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer och lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Miljöbalkens två inledande kapitel anger balkens mål och tillämpningsområde samt innehåller allmänna hänsynsregler m.m. Enligt dessa bestämmelser gäller bl.a. att miljöbalken ska tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas (1 kap. 1 § andra stycket 4).

De regler om områden av riksintresse och om miljökonsekvensbeskrivningar som detta betänkande avhandlar fördes in i miljöbalken från lagen om hushållning med naturresurser m.m., NRL.

Reglerna om områden av riksintresse fanns i NRL redan när den lagen trädde i kraft den 1 juli 1987. Samtidigt trädde PBL i kraft. NRL blev en länk mellan den kommunala markanvändningsrätten enligt PBL och olika lagar av exploateringskaraktär med markanvändningsanspråk. Genom NRL tillskapades ett instrument för att bevaka statliga intressen vid planläggning och exploatering av mark. Hushållningsreglerna i 2 och 3 kap. NRL skulle beaktas vid tillämpningen av PBL och de andra lagarna. Reglerna om områden av riksintresse fanns i 2 kap. NRL. Föreskrifterna i 2 och 3 kap. NRL fördes i princip oförändrade in i miljöbalken. Av 2 kap. 6 § miljöbalken följer, utan att det uttryckligen sägs i paragrafen, att reglerna i 3 och 4 kap. gäller vid prövning av frågor enligt 7 kap.,

tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt vid prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 §, dvs. i de fall då det är fråga om prövning enligt balken av markanvändningsfrågor. Hushållningsbestämmelserna ska dock bara tillämpas i mål och ärenden om ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Föreskrifterna om miljökonsekvensbeskrivningar infördes som ett nytt femte kapitel i NRL den 1 juli 1991 och innebar i första hand att en ansökan om tillstånd till anläggningar som enligt 4 kap. NRL krävde regeringens tillstånd skulle innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt 4 kap. 3 § NRL fick ett tillstånd inte strida mot bestämmelserna i 2 kap. Bestämmelserna i 4 kap. NRL motsvaras av reglerna om regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. I detta kap. i miljöbalken har aldrig funnits någon hänvisning till hushållningsbestämmelserna. Däremot fanns till för något år sedan i 1 kap. 2 § miljöbalken en uppräkningslista av de lagar enligt vilka hushållningsbestämmelserna ska tillämpas. En sådan uppräkningslista fanns också i 1 kap. 2 § NRL.

Samtidigt som regler om miljökonsekvensbeskrivningar infördes i NRL togs liknande föreskrifter in i flera andra lagar, bl.a. miljöskyddslagen och väglagen.

Inledningsvis vill utredningen också belysa de ifrågasättande reglernas konstitutionella bakgrund. I 8 kap. 1–5 §§ regeringsformen anges när föreskrifter ska beslutas av riksdagen i form av lag. Miljöbalken innehåller bestämmelser enligt 8 kap. 2 § regeringsformen om privaträttsliga förhållanden, främst i de skadeståndsrättsliga reglerna i 31 och 32 kap. Vidare finns i balken föreskrifter enligt 8 kap. 3 § regeringsformen om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Typiska sådana föreskrifter är bestämmelserna i bl.a. 9 och 11 kap. om tillståndsplikt samt reglerna i 26 kap. om tillsyn, i 27 kap. om avgifter, i 28 kap. om tillträde m.m. och i 29 kap. om straff och förverkande. Bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. är inte hänförliga till någon av paragraferna i 8 kap. 1–5 §§ regeringsformen. Som utredningen konstaterade i betänkandet *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler* (SOU 2008:31 s. 46) finns det ett utrymme för riksdagen att besluta om lagar även utanför det obligatoriska

området.<sup>1</sup> Reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken torde vara att se som sådana regler. Reglerna i 6 kap. om miljökonsekvensbeskrivningar torde, däremot, vara sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna om ålägganden för enskilda som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen ska meddelas genom lag. I 3 kap. och 4 kap. miljöbalken finns det inget bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Detta innebär i sin tur att förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (hushållningsförordningen) torde vara att hänföra till bemyndigandet i 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen för regeringen att meddela föreskrifter som ej enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Det är alltså inte fråga om verkställighetsföreskrifter enligt första punkten i nyssnämnt lagrum. Hushållningsförordningen får i stället anses som ett exempel på utnyttjande av regeringens restkompetens.<sup>2</sup> Föreskrifterna är bindande bara för statliga myndigheter. Av bestämmelserna i förordningen går det inte att dra några slutsatser om tolkningen av de lagar som förordningen hänvisar till. Ytterligare föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar finns i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Föreskrifterna i förordningen är i huvudsak utfärdade med stöd av sådana bemyndiganden i 6 kap. miljöbalken som avses i 8 kap. 7 § första stycket 4 regeringsformen.

Även om reglerna i 3 och 4 kap. inte är bindande i den meningen att de är sanktionerade genom straffbestämmelser eller i övrigt är omnämnda i de kapitel (10 och 24–33 kap.) i miljöbalken som handlar om olika slag av rättsverkan har de naturligtvis en rättslig betydelse. Det åligger naturligtvis domstolar, kommuner och myndigheter att på sätt som föreskrivs i olika lagar tillämpa reglerna. Den närmare betydelsen framgår dock inte bara av lagtexten utan får också utläsas av förarbetena samt de lagar som hänvisar till bestämmelserna i 3 och 4 kap. Detta gäller särskilt sedan 1 kap. 2 § upphört att gälla och ersatts med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.<sup>3</sup> Den uppräknade av lagar enligt vilka hushållningsbestämmelserna ska tillämpas, som tidigare fanns i lagtexten, finns numera i hushållningsförordningen.

Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar har däremot en direkt rättsverkan även för enskilda. Enligt 22 kap. 1 § första

---

<sup>1</sup> Se också Strömberg, *Normgivningsmakten*, 1989, s. 176 ff.

<sup>2</sup> Se Strömberg s. 159 ff.

<sup>3</sup> Jfr prop. 2005/06:182, s. 125.

stycket 3 miljöbalken<sup>4</sup> ska en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken och uppgift om det samråd som har skett enligt 6 kap. 4 och 6 §§ finnas i en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Om detta saknas ska i princip ansökan avvisas. Indirekt medför detta i sin tur att även reglerna i 3 kap. ges rättsverkan. Enligt 6 kap. 3 § ska nämligen en miljökonsekvensbeskrivning bl.a. syfta till att identifiera och beskriva effekter som en verksamhet kan medföra på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Om en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet gäller ett område av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken ska därför detta förhållande anges i miljökonsekvensbeskrivningen.

*Bilaga 4* innehåller en uppställning över de lagar, i vilka det finns en hänvisning till bestämmelserna i 3 och 6 kap. miljöbalken. Hänvisning till reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. finns i samtliga lagar. Däremot innehåller lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220) ingen hänvisning till 3 kap.

## 1.4 Dispositionen av betänkandet

I betänkandet behandlas bestämmelserna om områden av riksintresse i avsnitt 2 och reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i avsnitt 3. Varje avsnitt inleds med att berörd del av utredningsuppdraget anges. Därefter behandlas de olika delarna i uppdraget som omfattas av respektive avsnitt var för sig. Varje sådan redovisning inleds med en ruta som innehåller utredningens förslag och bedömningar. Därefter redovisas i förekommande fall det underlag som har inhämtats. Redovisningen av varje deluppgift avslutas med en presentation av skälen för utredningens förslag och bedömningar. Betänkandet avslutas med avsnitt som innehåller en redogörelse för konsekvenserna av utredningens förslag samt en författningskommentar.

---

<sup>4</sup> 19 kap. 6 § första stycket 3 miljöbalken enligt förslag i SOU 2009:10.



## 2 Områden av riksintresse

Utredningen ska

1. analysera det nuvarande systemet för att utse och hantera områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken och hushållningsförordningen och förutsättningarna för att beakta områden av riksintresse vid planering och i beslutsprocesser samt vid behov föreslå ändringar,
2. analysera om de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken kan ligga till grund för att ange att ett område är av riksintresse speglar gällande samhällsbehov och i detta sammanhang överväga om det finns andra resurser och värden som borde läggas till grund för att peka ut områden av riksintresse och i så fall kriterier för detta, och
3. särskilt överväga om 3 kap. 10 § miljöbalken har en ändamålsenlig utformning.

### 2.1 Förutsättningarna för att beakta områden av riksintresse vid planering och i beslutsprocesser

**Utredningens bedömning:** Nuvarande lagstiftning är vid en sammantagen bedömning ändamålsenlig så att områden av riksintresse kan beaktas vid planering och i beslutsprocesser. Det bör utredas om reglerna i 12 kap. PBL ska ändras så att även länsstyrelsens kontrollprövningsbeslut överprövas av miljödomstolarna.

**Utredningens förslag:** Det föreslås att de områden som avses i 3 kap. vid tillämpningen av balken ska skyddas i den omfattning som anges i kapitlet om annat inte följer av 4 kap. Det bör av

lagtexten framgå att bestämmelserna i 3 kap. ska tillämpas i enlighet med vad som föreskrivs i PBL samt i den utsträckning som föreskrivs i annan lag. Regeln om oförenliga ändamål i 3 kap. 10 § miljöbalken skärps så att det tydliggörs att de avvägningar som görs ska säkerställa syftet med hushållningsreglerna i kapitlet. Terminologin i PBL ändras till överensstämmelse med miljöbalken så att det framgår att det är områden av riksintresse som ska skyddas och inte som för närvarande "riksintressen". Det bör också göras tydligare att det i länsstyrelsernas uppgifter ingår att i förekommande fall göra en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

Den gällande lagstiftningen ger förutsättningarna för att beakta områden av riksintresse vid planering och i beslutsprocesser. Utredningen redogör här för den gällande lagstiftningen. I fråga om reglerna om områden av riksintresse redogörs också för de förarbeten där reglernas tillämpningsområde närmare beskrivs. I viss utsträckning visas exempel på hur reglerna tillämpas i rättspraxis.

Utredningen behandlar i detta sammanhang också den särskilda avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken.

### 3 kap. miljöbalken

#### *Allmänna förarbeten och definitioner*

Som tidigare nämnts fördes reglerna i 3 kap. miljöbalken oförändrade från 2 kap. NRL in i balken. NRL tillkom samtidigt med PBL.<sup>1</sup> Ett genomgående drag i PBL-reformen var decentralisering av beslutsfattandet. Ansvaret för planläggning och lokal miljö skulle decentraliseras till kommunerna genom att statens kontroll begränsades. Statsmakterna har visserligen det övergripande ansvaret för samhällets utveckling och statlig tillsyn och kontroll kan inte helt undvaras men tillsynen och kontrollen måste utformas med beaktande av att den kommunala självstyrelsen har grundläggande betydelse för vårt lands styrelseskick. Statens möjligheter att ingripa i fråga om innehållet i planer begränsas därför huvudsakligen till frågor av nationell betydelse

<sup>1</sup> Den följande framställningen bygger på Lagrådets yttrande i bilaga 4 till prop. 1985/86:3 (s. 223–226).

och till vissa frågor som rör den mellankommunala samordningen av planläggningen. Det kommunala inflytandet över planläggning och bebyggelse förstärktes med PBL. NRL förändrade emellertid den bild av kommunernas självständiga ställning gentemot staten som gavs i PBL genom en mer nyanserad bild av balansen mellan stat och kommun med möjligheter och skyldigheter för staten att ingripa med stöd av NRL:s bestämmelser.

NRL innehöll bestämmelser avsedda att lösa motsättningar mellan olika intressen, främst exploateringsintressen och bevarandointressen, i fråga om markens och vattnets användning. I 2 kap. av lagen återfanns grundläggande bestämmelser om användning av mark- och vattenområden för vissa angivna ändamål och om den särskilda hänsyn som skulle tas till områden av stor nationell betydelse. I 3 kap. gavs bestämmelser avsedda att skydda vissa i lagen särskilt angivna områden med stora natur- och kulturvärden. Bestämmelserna i dessa båda centrala kapitel var enligt 1 kap. 2 § NRL avsedda att tillämpas i mål och ärenden enligt författningar i vilka detta särskilt föreskrevs. Denna lagstiftningsteknik medförde att lagen i sig inte gav en samlad bild av dess innehåll och räckvidd. För att förstå lagen måste man tillägna sig även innehållet i de särskilda författningarna. Även om NRL inte var avsedd att omedelbart tillämpas inom alla områden där resursutnyttjandet behövde regleras, skulle lagen vara den centrala författningen på området. I första hand innehöll lagen avvägningssregler för situationer då det förelåg konkurrerande anspråk på marken och vattnet. Det ansågs dock knappast möjligt att i lagen precisera hur utfallet borde bli i olika konkurrenssituationer. Lagen syftade därför inte längre än till att ge riktlinjer för de bedömningar som måste göras i olika situationer såsom vid kommunernas planläggning enligt PBL och vid myndigheternas prövning av vissa tillståndsärenden. Till detta kom att lagen angav de långsiktigt angelägna hushållningskraven. Nya och förändrade anspråk skulle kunna vinna beaktande inom ramen för reglerna. De grundsatser på vilka NRL sålunda vilade ledde till att många av lagens bestämmelser blev mycket allmänt hållna. Avvägningssreglerna gav stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Företräde skulle ges åt "sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning" och det skyddsvärda intresset ska "så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada" intresset. De skyddsvärda intressena angavs med begagnande av begrepp och termer som inte är entydiga såsom "natur- eller kulturmiljön",

”friluftslivet” och ”värdefulla ämnen eller material”. Skyddet angavs gälla mot bl.a. ”exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön”. När ett visst intresse skulle åtnjuta ett absolut skydd framför andra konkurrerande intressen anges detta vanligen med orden att intresset ”har stor betydelse i ett nationellt perspektiv”. I motiven till bestämmelserna görs bl.a. de uttalanden som redovisas i det följande, avsedda att ge reglerna ett mera preciserat innehåll. Även om detta var en vanlig lagstiftningsteknik borde man enligt Lagrådet ställa det kravet att de som berördes av lagen skulle av lagtexten kunna bilda sig en någorlunda säker uppfattning om lagens innehåll och dess rättsverkningar. För den enskilde har lagen betydelse med avseende på hans möjligheter att använda sina mark- och vattenområden. Lagens bestämmelser om vad som i ett nationellt perspektiv är ett skyddsvärt intresse blir avgörande för statens möjligheter att enligt 12 kap. PBL ingripa i kommunernas rätt att bestämma om mark- och vattenområdenas användning och om bebyggelse. Bestämmelserna i 2 kap. NRL fördes i princip oförändrade in i 3 kap. miljöbalken.

Begreppet riksintresse understryker att all planläggning måste ske under hänsynstagande till viktiga intressen som är gemensamma för hela landet<sup>2</sup>. Skyddsvärdet för ett område ska i princip vara så tydligt att det för vem som helst står klart att området har sådana kvaliteter som är av intresse för hela landet<sup>3</sup>. En gemensam nämnare är att de områden som avses i andra stycket i 5–9 §§ har ett högre skyddsvärde än de områden som avses i första stycket. Områdena har också ett speciellt skydd enligt de regler i PBL enligt vilka kommunerna och länsstyrelserna har fått ett särskilt ansvar för att se till att reglerna om områden av riksintressen följs. Av de olika bestämmelserna i 3 kap. 5–9 §§ framgår att definitionen av vad som är ett område av riksintresse varierar med hänsyn till det skyddsvärda ändamålet. Av den följande framställningen framgår vilka kriterier som enligt de olika paragraferna i allmänhet ska tillämpas vid prövningen av om ett område ska anses vara av riksintresse. Dessa bestämmelser ska beaktas såväl när myndigheterna enligt 2 § hushållningsförordningen lämnar uppgifter till länsstyrelserna som när kommuner beslutar om planer och när ansökningar om tillstånd eller koncession prövas. Det är vid beslut om planer, tillstånd och koncessioner som frågan om ett område är av riksintresse avgörs med rättsligt bindande verkan. Myndig-

---

<sup>2</sup> Prop. 1985/86:3, s. 229.

<sup>3</sup> Prop. 1985/86:3 s. 230.

heternas uppgifter om områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken har alltså inte någon direkt rättsverkan. Det är prövningsinstansen som i det enskilda fallet har att avgöra om ett område är av riksintresse.<sup>4</sup> Frågan om ett områdes skyddsvärde enligt 3 kap. kan därför tas upp i mål efter mål och kan ibland även få olika utgångar i olika mål och ärenden. Det bör anmärkas att uttrycket ”riksintresse” inte har den innebörden att de ifrågasvarande områdena måste vara belägna på svenskt territorium. Det räcker att områdena omfattas av svensk jurisdiktion vad gäller områdesanvändningen. Som exempel på detta kan nämnas hänvisningarna i 6 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och 3 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Bestämmelserna i 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken är uppdelade i två stycken. I det första stycket anges ett krav på allmän hänsyn till områden som är av betydelse för det angivna ändamålet. De områden som avses här kan vara begränsade till regionala eller lokala intressen och brukar sägas vara av allmänt intresse. De ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra de angivna ändamålen. Detta innebär att olika avvägningar kan leda till att åtgärder kan tillåtas, även om de skulle medföra påtaglig skada på intresset. I uttrycket ”så långt möjligt” ligger att den avvägning som ska göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen ska innefatta hänsynstaganden till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhälls-ekonomiska hänsynstaganden, t.ex. med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen ska vägas in. I uttrycket ligger dock också att enbart ekonomiska hänsynstaganden inte får äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning i enlighet med 1 § visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning.<sup>5</sup>

I paragrafernas andra stycke finns ett krav på hänsyn till områden som är av riksintresse. Sådana områden ska vara av intresse för hela landet och måste till sin totala omfattning vara betydligt mer begränsade än de områden som avses i första stycket. Områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket. När det gäller dessa områden fungerar paragraferna således som stoppregler. Åtgärder som kan bedömas

<sup>4</sup> Miljööverdomstolens dom den 20 november 2007, mål nr M 8867-06.

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 30 (jfr. prop.1985/86:3 s. 155).

påtagligt försvåra näringarnas bedrivande får inte tillåtas. Tillämpningen av bestämmelserna om riksintresse kan därmed få avgörande betydelse för om en åtgärd ska kunna tillåtas eller inte. Med uttrycket ”påtagligt kan påverka” utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta.<sup>6</sup> Det valda uttrycket ”påtagligt” kan också förstås så att det krävs att de störningar som görs gällande har en viss konkretion, ett relativt nära samband med den aktuella åtgärden och en omfattning av viss betydelse<sup>7</sup>.

Att en myndighet lämnat uppgift till länsstyrelsen om vilket område som myndigheten bedömer vara av riksintresse för ett visst ändamål får anses innebära att området bör skyddas från sådana förändringar som skulle förhindra ett utnyttjande för ändamålet. En sådan uppgift kan alltså hindra en etablering som är oförenlig med riksintresset. Det förhållandet att myndigheten lämnat uppgift om området som ett riksintresse för ett visst ändamål innebär dock inte något avgörande skäl för att tillåta en etablering som avses med uppgiften. Uppgiften kan emellertid utgöra underlag vid den bedömning som ska göras enligt 3 kap. 1 § miljöbalken om vilken markanvändning som på lång sikt är den lämpligaste från allmän synpunkt.<sup>8</sup>

Miljööverdomstolen har ibland godtagit ett område såsom varande av riksintresse även om någon uppgift om detta inte lämnats av sektorsmyndigheten. Miljööverdomstolen gjorde i ett fall den bedömningen, att det aktuella området med stor sannolikhet snart skulle komma att föreslås av myndigheten som ett område av riksintresse.<sup>9</sup> Miljööverdomstolen har även gjort egna bedömningar om ett område ska åtnjuta ett skydd som riksintresse<sup>10</sup>. Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ska enligt 2 kap. 6 § endast tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Detta innebär att bestämmelserna inte omfattas av det ersättningsberättigade området enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen.

---

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 30 (jfr. med prop.1985/86:3 s. 155).

<sup>7</sup> Kammarrätten i Sundsvall dom den 5 april 2007, mål nr 2319-2320-05.

<sup>8</sup> Bl.a. Miljööverdomstolens dom den 19 november 2008, mål nr M2210-08.

<sup>9</sup> Miljööverdomstolens dom den 25 oktober 2007, mål nr M300-07 (Gabrielsberget).

<sup>10</sup> Miljööverdomstolens dom den 22 november 2007, mål nr M 6387-06 (Kapellskärs hamn) och Miljööverdomstolens dom den 22 oktober 2008, mål nr M 2326-08 (Brofjorden).

*Inledande bestämmelse (1 §)*

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

*Obetydligt påverkade områden (2 §)*

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

*Ekologiskt känsliga områden (3 §)*

Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljö.

*Mark för jordbruk och skogsbruk (4 §)*

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

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

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

*Rennäring och yrkesfiske (5 §)*

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

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

Skyddet för rennäringen<sup>11</sup> i paragrafens andra stycke syftar till att bibehålla förutsättningarna för näringen genom att ge de viktigaste områdena inom varje sameby ett särskilt skydd. Betydelsen av olika markområden inom renskötselområdet varierar starkt. Skyddet ska ta sikte på sådana områden som det med hänsyn till skilda led i rennäringens utövande i olika samebyar är särskilt angeläget att skydda. Sådana områden kan omfatta t.ex. flyttningsleder, kalvningsland samt vissa områden med särskilt goda betesförhållanden. Vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av

---

<sup>11</sup> Prop. 1985/86:3 s. 161.

riksintresse bör beaktas näringens behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder. Vinterbetesmarkernas särskilda betydelse för renskötseln bör särskilt beaktas. Som regel har storleken och kvaliteten på dessa marker en avgörande betydelse för det antal renar som kan hållas. Det är områden av detta slag som det är av stor betydelse från nationell synpunkt att skydda mot förändringar. Även förhållandevis begränsade åtgärder kan avsevärt försvåra renskötseln.

Områden av riksintresse för rennäringen har beaktats i flera rättsfall. Särskilda villkor för att upprätthålla skyddet för rennäringen har uppställts. När flera lagar varit tillämpliga har den slutliga villkorsprövningen hänskjutits till tillståndsprövningen enligt miljöbalken.<sup>12</sup> Ett fall<sup>13</sup> gällde en förhållandevis liten gruvverksamhet. Nära koncessionsområdet fanns en flyttled som var en del av ett område av riksintresse för rennäringen. Regeringen fann att en gruva kunde medföra negativa effekter på renskötseln men med relevanta skydds- och kompensationsåtgärder som kunde beslutas när hela gruvverksamhetens påverkan klarlagts bedömdes koncessionen inte påtagligt försvåra rennäringens bedrivande. I ett annat fall fann Bergmästaren<sup>14</sup>, i enlighet med länsstyrelsens yttrande, att den sökta koncessionen gick att förena med innehållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken under förutsättning att beslutet förenades med vissa villkor till skydd för rennäringen och att en bearbetningskoncession även var förenlig med kommunens översiktsplan.<sup>15</sup>

Till de områden som är särskilt betydelsefulla för det yrkesmässiga *fisket*<sup>16</sup> hör vissa fångstområden för de fiskarter som har stor betydelse för näringen. Hit hör också sådana områden som har väsentlig betydelse för produktionen av dessa fiskarter, bl.a. lek- och uppväxtområden. Det kan gälla områden av skiftande slag. För lek och uppväxt fordras ofta vattenområden med speciella förutsättningar, t.ex. grundområden eller djuphålur ute till havs eller grunda vikar vid kusten eller strömmande vatten. I undantagsfall kan ett vattendrag i sin helhet vara av sådan stor betydelse som

<sup>12</sup> Umeå tingsrätt, miljödomstolen, deldom 2006-12-08, M 208-06 och regeringens beslut 2007-04-12, M 2005/1851 (Gabrielsberget).

<sup>13</sup> Regeringsbeslutet den 6 december 2007, N2007/3228/FIN.

<sup>14</sup> Bergstatens beslut den 21 juni 2007, dnr 22-61-99, där Bergmästaren beviljade Northland Resources AB och Barsele Guld AB bearbetningskoncession enligt minerallagen.

<sup>15</sup> Ett annat rättsfall gäller bygglov, Kammarrätten i Sundsvall, dom 2007-04-05, Mål nr 2319-2320-05.

<sup>16</sup> Prop. 1985/86:3 s. 161.



här åsyftas. När det gäller fiskenäringen kan åtskilliga vattenområden och vattendrag ha betydelse. För att förstå fiskets speciella planeringsförutsättningar måste man känna till de komplicerade biologiska system som reglerar arternas utbredning i ett vattenområde. Påverkan på en fiskart kan många gånger ge konsekvenser för andra fiskslag. Begreppet yrkesfiske ska i detta sammanhang inte ges en för snäv innebörd. Det bör förutom heltidssysselsatta yrkesfiskare också omfatta andra för vilkas försörjning fisket har väsentlig betydelse.

Även fiskhamnar kan vara områden av riksintresse för yrkesfisket. I ett mål där Fiskeriverket ansåg att en hamn var av riksintresse konstaterade Miljööverdomstolen<sup>17</sup> att den avsedda utbyggnaden inte skulle hindra de fiskebåtar som redan anlöpte den hamn som målet gällde och att yrkesfiskets intressen inte utgjorde hinder mot att meddela tillstånd till de sökta åtgärderna.

I ett annat fall<sup>18</sup> avsåg ansökan en park om 30 vindkraftverk inom ett område i Kattegatt utanför Hallands kust. Nästan hela projektet omfattade ett område som hade föreslagits som riksintresse för vindbruk. Dessutom skulle tre av vindkraftverken uppföras inom ett område som hade föreslagits som riksintresse för yrkesfisket. Enligt Miljööverdomstolens bedömning innebar inte den sökta vindkraftsetableringen att yrkesfisket påtagligt skulle försvåras trots att platsen fanns inom en del av kärnområdet för torsklek i Kattegatt. Riksintressena var därför inte oförenliga. Någon avvägning behövde då inte göras enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Miljööverdomstolen fann i stället att torskebeståndet i Kattegatt var allvarligt hotat och att platsen för vindkraftetablering utgjorde ett viktigt lekområde för torsken. Det ansågs därför klarlagt att platsen för vindkraftsetableringen var särskilt känslig från ekologisk synpunkt (3 kap. 3 § miljöbalken). Ansökan avslogs sedan med stöd av platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken.

I ett ärende<sup>19</sup> om ansökan om nätkoncession enligt ellagen som avsåg ett område av riksintresse för yrkesfisket föreskrevs att utformningen av en sjökabel skulle ske efter samråd med Fiskeriverket så att negativ inverkan på fiske med vissa redskap så långt tekniskt möjligt och ekonomiskt begränsades. Vidare förutsattes att ytterligare villkor skulle föreskrivas vid den fortsatta prövningen enligt miljöbalken.

---

<sup>17</sup> Miljööverdomstolens dom den 28 juni 2005, mål nr M 8988-03.

<sup>18</sup> Miljööverdomstolens dom den 9 mars 2009, mål nr M294-08.

<sup>19</sup> Regeringens beslut den 17 april 2008, N 2007/7258.

Även i ett ärende<sup>20</sup> om koncession enligt naturgaslagen har ett område av riksintresse för yrkesfisket beaktats. Koncessionsvillkoren innehöll till följd av den prövningen ett förbud för sökanden att ansöka om trålförbud för ledningen. Ansökan om ankringsförbud fick inte omfatta förankring av fasta garn.

*Naturvärden m.m. (6 §)*

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

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

Ett område kan vara av riksintresse för *naturvärden*<sup>21</sup>, därför att det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper. Det kan vara av särskilt stort intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter. Inom ett område av betydelse från naturvårdsynpunkt kan bevarandevärdet ligga i t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen.

När det gäller områden som är av riksintresse för *friluftslivet* spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgängligheten för allmänheten stor roll. Bestämmelsen skyddar också områden för friluftslivet som har så stora rekreativvärden på grund av natur- och kulturkvaliteter att de är attraktiva för besökare från stora delar av landet. Bevarandevärdet hos ett område av intresse för friluftslivet kan hänga samman med goda möjligheter till bad, fritt strövande i obebyggda områden, goda förutsättningar för fritidsfiske, båtliv och camping, goda förutsättningar för vintersport o.d.

Bestämmelsen är vidare avsedd att skydda sådana *kulturmiljöer* som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia och är av särskilt värde för forskningen och som sevärdheter för en bred allmänhet. Framför allt den bebyggda miljön och landskapsbilden ska skyddas. Hos områden av betydelse för kulturmiljövården ligger bevarandevärdet ofta i äldre värdefull bebyggelse eller

<sup>20</sup> Regeringens beslut den 16 september 2004, N 2003/3153.

<sup>21</sup> Förarbeten till 6 § andra stycket, se prop. 1985/86:3 s. 162 och 1997/98:45 del 2 s. 32.

i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar.

För att 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken ska vara tillämpligt bör krävas att området eller miljön i fråga ska ha få motsvarigheter i landet. Sådana åtgärder som påtagligt skulle skada värden i sådan natur- och kulturmiljö som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om den en gång förstörs ska alltså så långt möjligt undvikas. Det kan gälla områden med representativa exempel på landskapstyper eller naturtyper. Områdena bör särskilt väl belysa olika skeden i natur- och kulturlandskapets utveckling. Det kan också gälla områden av stor betydelse som referensområden för utbildningen och den vetenskapliga forskningen. Värderingen hänger samman med hur stort och ostört ett område är samt om natur- och kulturföreteelserna är särskilt attraktiva för en nationell publik, t.ex. genom att området har tilltalande utsiktspunkter och utflyktsmål. Att det finns för landet särskilt goda förutsättningar för bad, fiske, båtsport, kanotfärder, vandring eller vintersport kan också innebära att området är av riksintresse. Områdenas tillgänglighet för en bred allmänhet beror bl.a. av kommunikationer till området, övernattningssmöjligheter samt olika anläggningar och anordningar i övrigt. Ofta är bevarandevärdena gemensamma för naturvärden, kulturmiljövärden och friluftslivet. Att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas innebär att bestämmelsen även omfattar s.k. gröna bälten och gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer.

Det finns ett betydande antal rättsfall som gäller tillämpningen av 3 kap.6 § andra stycket miljöbalken. Flera mål och ärenden har gällt bygglov för eller tillstånd till uppförande av vindkraftverk<sup>22</sup>. Det har bl.a. också gällt tillstånd till kraftverk<sup>23</sup>, koncession enligt torvlagen<sup>24</sup>, nätkoncession enligt ellagen<sup>25</sup> och ansökan om koncession enligt minerallagen<sup>26</sup>. Vid bedömningar enligt 3 kap.6 § andra stycket miljöbalken har i några fall den sökta verksamheten eller åtgärden ansetts medföra påtaglig skada på det ifrågakvarande

<sup>22</sup> Se t.ex. Regeringsrättens domar den 7 december 2004, mål nr 3470-02 samt Miljööverdomstolens domar 2001-10-31, mål nr. M 9540-99, 2002-01-18, mål nr M 1391-01, och 2007-12-12, mål nr 2602-07.

<sup>23</sup> Miljööverdomstolens dom 2004-10-29, mål nr M 9120-03.

<sup>24</sup> Regeringens beslut den 29 november 2007, ärende nr 2007/3938.

<sup>25</sup> Regeringens beslut den 23 augusti 2007, ärende nr N 2007/3574.

<sup>26</sup> Regeringens beslut 5 februari 1998, ärende nr 1997/187 och Bergmästarens beslut den 27 mars 2007, ärende nr 22-1219-2006.

skyddsobjektet och ansökan har lämnats utan bifall. I andra fall har utgången blivit den motsatta. I allmänhet framgår inte om någon riksintresseavvägning har skett inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen. Det är egentligen bara i vindkraftsärenden som kommunens översiktsplaner finns med i diskussionen. I ett sådant ärende gjorde Miljööverdomstolen<sup>27</sup> den bedömningen att etableringen inte kunde anses påtagligt skada området av riksintresse för kulturmiljön. Under målets handläggning i Miljööverdomstolen hade kommunen antagit en ny översiktsplan. I översiktsplanen redovisades det aktuella området som lämpligt för vindkraft. Bolagets ansökan överensstämde med översiktsplanen. Miljööverdomstolen ansåg att en välunderbyggd översiktsplan hade stor betydelse för bedömningen av vad som kan anses vara en lämplig plats för en verksamhet som kräver tillstånd. Med hänsyn till att det aktuella området var det enda som kommunen hade pekat ut som lämplig plats för vindkraft fann Miljööverdomstolen att den utredning bolaget presenterat fick anses vara tillräcklig för en bedömning av lokaliseringen. Miljööverdomstolen fann sammantaget att det allmänna intresset att bygga ut vindkraften för att främja en hållbar utveckling (se 1 kap. 1 § miljöbalken) talade för bifall till bolagets ansökan vid prövning enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. De motstående intressena var inte av sådan styrka att de utgjorde hinder för en vindkraftsetablering på platsen.

I ärenden om överklagat förhandsbesked enligt PBL om bygglov har regeringen beaktat att sökta byggnadsåtgärder var avsedda att uppföras inom ett område av riksintresse för natur- och kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och att sådana områden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- och kulturmiljön samt att fastigheterna också omfattades av ett kustområde som enligt 4 kap. 2 § miljöbalken var av riksintresse för bl.a. naturvården och friluftslivet. Vid avvägningen mellan de allmänna intressena och sökandens enskilda intresse att få bebygga aktuella fastigheter fann regeringen att sökandens intresse borde stå tillbaka för det allmänna intresset, och att överklagandet därför borde avslås. Regeringsrätten<sup>28</sup>, som vid rättsprövningen fann att regeringens beslut skulle stå fast, konstaterade att de i målet tillämpliga bestämmelserna i PBL är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Det var här fråga om en fastighet som var belägen utanför ett

<sup>27</sup> Miljööverdomstolens dom den 1 november 2005, mål nr M 2966-04.

<sup>28</sup> Regeringsrättens dom den 1 mars 2006, mål nr 6633-04.

planområde. Numera överklagas sådana ärenden till förvaltningsdomstolarna.

I ett ärende om överklagande av detaljplan för Gudö-Tutviken i Haninge kommun, konstaterade regeringen – till skillnad från länsstyrelsen som inte berörde frågan om riksintresse – att en stor del av planområdet, som i öster gränsar till Tyresta naturreservat, ingick i område av riksintresse för friluftslivet. Regeringen<sup>29</sup> fann mot den bakgrunden inte skäl att frångå kommunens ställningstagande att det från allmän synpunkt inte var lämpligt med ytterligare bebyggelse på fastigheterna i fråga. Vid en avvägning mellan de allmänna och de enskilda intressena fann regeringen sålunda att planutformningen såvitt gällde dessa fastigheter kunde godtas.

I några fall av överklaganden av detaljplaner har regeringen med konstaterande att länsstyrelsen uttryckligen hade beslutat att inte göra någon kontrollprovning enligt 12 kap. PBL avstått från att avväga planbesluten mot reglerna i 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken<sup>30</sup>. I ett annat fall<sup>31</sup> hade länsstyrelsen inte fattat beslut i frågan om kontrollprovning. Det aktuella området var av riksintresse för kulturmiljövården. Regeringen ansåg även i detta fall att det i första hand ankommer på länsstyrelsen att bedöma om ett planbeslut strider mot bestämmelserna om riksintresse och avslag överklagandet av detaljplanen utan att göra någon riksintresseavvägning.

#### *Värdefulla ämnen och material (7 §)*

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

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

I propositionen med förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3 s. 69 f.) sägs att de verksamheter som bör undvikas i områden med viktiga råvarutillgångar är sådana som kan förhindra eller försvåra ett senare utnyttjande av resurserna, t.ex. samlad bebyggelse i större omfattning eller känsliga verksamheter som kan behöva skydd bl.a. mot sådana sprängningar och vibrationer i marken som hänger samman med gruv- och täktverksamhet. En god hushållning bör enligt propositionen innebära att sådana känsliga verksamheter inte

<sup>29</sup> Regeringens beslut den 13 mars 2003, M2002/4223/Hs/P.

<sup>30</sup> Regeringen beslut den 7 oktober 2004, M 2004/1497 och M2004/1501.

<sup>31</sup> Regeringens beslut den 13 juni 2002, ärende nr M 2001/4549.

lokaliseras i omedelbar anslutning till råvaruförekomster för vilka en senare brytning har rimlig sannolikhet. Det sägs vidare i propositionen (s. 165) att sådana ämnen och material som finns i stora mängder och är vanligt förekommande i naturen inte behöver något särskilt skydd genom hushållningsbestämmelserna. Syftet är att ge möjlighet till framtida utvinning av sådana ämnen och material som bedöms värdefulla från samhällsekonomiska utgångspunkter. I paragrafens *andra stycke*<sup>32</sup> finns en bestämmelse till skydd för områden som inrymmer sådana fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse. Därmed avses främst fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse från försörjningsberedskapssynpunkt för landet. När det gäller områden som inrymmer sådana särskilt värdefulla resurser innebär bestämmelsen att kommunerna och de statliga myndigheterna inte får planera för eller lämna tillstånd till andra verksamheter inom berörda områden som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av resurserna. Även andra än statliga myndigheter, t.ex. privata företag, kan tänkas hävda att vissa fyndigheter ska behandlas som områden av riksintresse. Det blir i sådana fall i första hand i den kommunala planeringen eller vid de statliga myndigheternas prövning enligt olika speciallagar som det måste avgöras om sådana anspråk är befogade eller inte. I fall av meningsmotsättningar kan frågan efter överklagande bli föremål för domstols eller regeringens prövning i nästan alla fall. Det är likväl bara naturresurser som är av stor betydelse för landet och som är väl dokumenterade som bör ges skydd genom andra stycket.

Utredningen har inte funnit rättsfall där det varit fråga om tillämpning av skyddsbestämmelsen i paragrafens andra stycke.

#### *Anläggningar (8 §)*

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

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

---

<sup>32</sup> Prop. 1985/86:3 s. 166 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 33.

Paragrafens *andra stycke*<sup>33</sup> innehåller bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som är av riksintresse för de *anläggningar* som räknas upp i paragrafen. Det är här bl.a. fråga om att slå vakt om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar. Det kan gälla fysiska resurser som kan ha särskild betydelse för möjligheterna att lokalisera viss industri, t.ex. djuphamnsförutsättningar. När det gäller kommunikationer kan det t.ex. vara fråga om strategiskt viktiga passager förbi terränghinder av olika slag som kan ha stor betydelse för kommunikationernas funktion. Bestämmelserna ger grund för staten att i samband med den kommunala planeringen se till att handlingsfriheten i fråga om användningen av sådana områden bibehålls. Ett ställningstagande av det slaget från statens sida innebär emellertid inte att staten tagit slutlig ställning till att en viss anläggning får utföras i det berörda området. Frågan härom prövas i annan ordning. Bestämmelserna innebär således att staten ges möjlighet att se till att *markreservation* görs för ett visst ändamål, men innebär inget slutligt ställningstagande från statens sida. Det följer inte automatiskt att kommunen tvingas godta ett visst företag på den aktuella platsen. Bestämmelserna ska vara tillämpliga bl.a. på mark- och vattenområden för anläggningar som ingår i större sammanhängande system av nationellt eller i vissa fall av regionalt intresse. Detta kan när det gäller transportförsörjningen vara fallet beträffande större vägar, järnvägar, kanaler, sjötrafikleder för transporter av gods, flygplatser som ingår i det reguljära flyglinjenätet samt hamnar, som har stor betydelse för godstransporterna till sjöss. Anläggningar för vattenförsörjningen kan utgöras av tunnlar, ledningar m.m., som har stor betydelse för överföringen av exempelvis dricksvatten mellan eller inom olika regioner i landet. Exempel på energidistributionsanläggningar som ingår i större tekniska system kan vara kraftledningar i det riksomfattande stamnätet och ledningar för överföring av olja och gas mellan och inom olika regioner. En ledning för gasdistributionen inom en region kan exempelvis vara av nationell betydelse med hänsyn till energiförsörjningen i landet. När det gäller markbehov för anläggningar för industriell produktion avses främst stora industrianläggningar av det slag som behandlades i 4 kap. NRL, numera 17 kap. miljöbalken. Enligt andra stycket får åtgärder

---

<sup>33</sup> Prop. 1985/86:3 s. 168 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 34.

inte vidtas som skulle hindra eller försvåra utnyttjandet eller tillkomsten av en anläggning. Den nu aktuella bestämmelsen ger lika lite som bestämmelserna i övrigt någon grund för ingripande mot den mark- eller vattenanvändning som redan pågår inom det berörda området.

Rättsfall om skydd för anläggningar som avses i andra stycket har gällt tillämpningen av PBL.

Ett fall har gällt överklagande av beslut om positivt förhandsbesked till nybyggnad på fastigheter var belägna i nära anslutning till Stockholm-Arlanda flygplats, ett område av riksintresse för anläggningar för kommunikationer enligt 3 kap. 8 § miljöbalken, vilket ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Regeringen fann att marken beräknades bli utsatt för bullernivåer som, vad gäller maximalnivå utomhus, överskred vad som bör godtas vid nybyggnad av bostäder. Med hänsyn till beräknade bullernivåer och till bebyggelseförhållandena i området fann regeringen att den utbyggnad ansökan avsåg innebar att föreliggande riksintresse inte skulle tillgodoses.<sup>34</sup>

#### *Totalförsvaret 9 §*

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

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

De områden som avses med paragrafen kan både vara sådana som ska användas under fredstid, t.ex. övnings- och skjutfält, områden för beredskapslagring o.d., och sådana som avses komma till användning om krigstillstånd råder i landet, exempelvis områden för befästningsanläggningar och krigsflygfält.<sup>35</sup> Paragrafens *andra stycke* är avsett att ge skydd för områden som måste användas för totalförsvarets anläggningar. Sådana områden är av riksintresse för totalförsvaret.

I ett fall som rörde förhandsbesked om bygglov fann regeringen att uppförandet av ett nytt bostadshus i enlighet med ansökan i ärendet inte ansågs lämpligt med hänsyn till de bullerstörningar

---

<sup>34</sup> Regeringens beslut 6 november 2003, M 2002/3948, liknande är Regeringens beslut den 4 december 2008, M 2007/2990.

<sup>35</sup> Prop. 1985/86:3 s. 169.



som verksamheten vid skjut- och övningsfältet kunde ge upphov till. Det var fråga om ett område som föreslagits som riksintresse för totalförsvaret. Sökt åtgärd syftade till ett permanentboende vilket skulle kunna komma att medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av skjut- och övningsfältet. Regeringsrätten<sup>36</sup> ändrade inte regeringens beslut.

*Oförenliga ändamål (10 §)*

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

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

Det kan naturligtvis uppkomma fall då två eller flera olika intressen, som enligt bestämmelserna i 5–8 §§ är av riksintresse, står emot varandra inom ett och samma område. Det kan då röra sig om intressen med olika tidsperspektiv. I ett sådant fall ska enligt första stycket första meningen den användningen ges företräde som på lämpligaste sätt främjar en hushållning med mark- och vattenområden i ett långsiktigt perspektiv. En sådan bedömning ska i enlighet med balkens mål innefatta ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. I första stycket har vidare föreskrivits att totalförsvarets intresse ska ges företräde om ett område eller en del av det behövs för en anläggning för totalförsvaret. Här avses områden som måste få disponeras av totalförsvaret om den fastlagda försvarsgraden för landet ska kunna upprätthållas. Vid bedömningen av vilket riksintresse som har företräde har Sveriges internationella åtaganden betydelse. I 4 kap. finns särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet, vilka i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Bestämmelserna innebär för dessa områden att avvägningar om den inriktning av mark- och vattenanvändningen som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs redan i de olika paragraferna i 4 kap. I denna paragrafs andra

---

<sup>36</sup> Regeringsrättens dom den 31 oktober 2006, mål nr 827-06.

stycke har därför föreskrivits att beslut med stöd av första stycket inte får strida mot dessa bestämmelser.<sup>37</sup>

I ett mål om ansökan om tillstånd till provtäkt av kalksten<sup>38</sup> hade uppgifter lämnats om att området var av riksintresse enligt 3 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken. Miljööverdomstolen framhöll – som domen bör förstås – att en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken endast ska göras om en åtgärd befaras medföra påtaglig skada på ett av ändamålen av riksintresse. Det är enligt domstolen först när inverkan av en åtgärd når upp till denna nivå som en verksamhet eller åtgärd kan sägas vara oförenlig med ett ändamål. Miljööverdomstolen fann inte att omständigheterna var sådana att områdets naturmiljö som helhet äventyrades eller påtagligt skadades. Vid denna bedömning blev det enligt domstolen inte aktuellt att göra en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

I ett mål om tillstånd till en vindkraftsanläggning<sup>39</sup> omfattades det aktuella området såväl av reglerna i nuvarande 3 kap. 6 § andra stycket som av reglerna i 4 kap miljöbalken. Enligt Miljööverdomstolen låg det med hänsyn till regleringen i nuvarande 4 kap. miljöbalken närmast till hands att först pröva ansökan enligt där angivna bestämmelser. Först om denna prövning gav vid handen att hinder mot verksamheten inte förelåg, skulle en sådan intresseavvägning som avses i nuvarande 3 kap. miljöbalken göras för att bestämma den lämpligaste markanvändningen.

I ett mål om tillstånd att uppföra ett vattenkraftverk<sup>40</sup> var den ifrågavarande dammen belägen inom ett område som av Naturvårdsverket angetts som riksintressant för naturvården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Enligt Statens Energimyndighet var dammen ett område av riksintresse för energiproduktion enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Miljööverdomstolen påpekade att myndigheternas uppgifter inte hade någon direkt rättsverkan. Om en prövning enligt 4 kap. 1 § skulle leda till bedömningen att en verksamhet medför påtaglig skada enligt 4 kap. 1 § andra stycket 2 miljöbalken skulle en avvägning enligt 3 kap. 10 § inte bli aktuell i målet. Miljööverdomstolen prövade först om den sökta verksamheten medförde påtaglig skada på områdets miljö- och kulturvärden. Miljööverdomstolen fann att uttrycket påtaglig skada omfattar sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de

<sup>37</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 35.

<sup>38</sup> Miljööverdomstolens dom den 27 september 2006, mål nr M 1644-06, liknande mål Miljööverdomstolens dom 4 oktober 2006, mål nr M 456-06.

<sup>39</sup> Miljööverdomstolens dom den 31 oktober 2001, mål nr M 8328-99.

<sup>40</sup> Miljööverdomstolen dom den 20 november 2007, mål nr M 8867-06.

skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha en stor påverkan på dessa. Miljööverdomstolen fann, med beaktande bl.a. av gällande översiktsplan, att anläggandet av en ny damm skulle medföra påtaglig skada på de ifrågavarande naturvärdena. Företaget var därför inte tillåtligt enligt 4 kap. 1 § miljöbalken. Detta ledde till att Miljööverdomstolen inte gjorde någon avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

### Plan- och bygglagen m.m.

I de lagar som 1 kap. 2 § NRL hänvisade till gjordes vid miljöbalkens tillkomst ingen annan ändring än att hänvisningen till 2 och 3 kap. NRL ersattes med en hänvisning till 3 och 4 kap. miljöbalken. Liksom tidigare ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid prövningar enligt andra lagar<sup>41</sup>.

I propositionen *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* (prop. 1997/98:90 s. 159) underströks att det fanns en stark koppling mellan hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL och PBL. Det förhållandet att bestämmelserna i NRL arbetats in i miljöbalken ställde inte krav på några omfattande förändringar i PBL eftersom hushållningsreglerna arbetats in i miljöbalken utan några grundläggande förändringar.

I PBL finns det i 2 kap. 1 § andra stycket en bestämmelse enligt vilken bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Denna hänvisning är utformad på samma sätt som hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i de andra lagarna. Dessutom finns det regler om "tillgodoseende" av riksintressen i bl.a. 4 kap. 1 § andra stycket 3, 5 § 3 och 9 § andra stycket 1, i 5 kap. 22 § 3 samt i 12 kap. 1 § 1.

I fråga om tillämpningen enligt PBL av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken om områden av riksintresse anfördes i propositionen *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m.* (prop. 1994/95:230) i avsnitt 5.1.4 Redovisning av riksintressen bl.a. följande.

För kommunens beslut enligt PBL innebär bestämmelserna om områden av riksintresse att staten genom bestämmelserna i 12 kap. PBL har ett inflytande över besluten.

---

<sup>41</sup> Prop. 1997/98:90 s. 155, 159, 177, 186, 193, 200, 206, 226 och 240.

Bestämmelserna i 2 kap. NRL ger skydd åt områden med värden och kvaliteter som bör bevaras, men även åt områden som inrymmer lägesbundna resurser eller egenskaper som är lämpliga att nyttja eller att exploatera för vissa specifika ändamål. Till den första kategorin hör områden av riksintresse för naturvård och kulturmiljövård. För sådana bevarandehöjningar innebär bestämmelserna ett långsiktigt anspråk att skydda värdena. Vid prövning enligt någon av de lagar som är kopplade till NRL ska bedömas om åtgärden innebär påtaglig skada på området värden eller om den kan förenas med dessa. För att få ett rättsverkande skydd för värdena behövs emellertid beslut enligt tillämpliga speciallagar, dvs. i första hand naturvårdslagen eller kulturminneslagen. Till den senare kategorin av områden av riksintresse – där avsikten är att exploatera eller använda området resurser och värden – hör bl.a. områden som är särskilt lämpliga för framtida vägar av större betydelse eller områden som har särskilt lämpliga egenskaper för en djuphamn. I fråga om sådana områden innebär bestämmelserna ett skydd i avvaktan på att tillåtligheten ska prövas slutligt enligt t.ex. väglagen eller PBL. Vid denna prövning ska avgöras om området kan tas i anspråk för redovisat ändamål eller om det finns motstående allmänna intressen som bör beaktas. Frågan om vilka områden som ska anges som riksintresse enligt 2 kap. NRL är nära förknippad med prövning enligt de berörda speciallagarna. Då området har getts ett rättsverkande skydd eller tagits i anspråk för ändamålet, t.ex. genom förordnande enligt naturvårdslagen eller beslut enligt väglagen, saknas normalt anledning att i fortsättningen hävda området som riksintresse enligt NRL. De bestämmelser som säkerställer syftet med riksintresset, t.ex. föreskrifter enligt naturvårdslagen eller väglagens bestämmelser, ger i regel ett tillräckligt skydd. En väsentlig del av myndigheternas översyn kan därför bestå i att avgränsa de områden där ett starkt skydd enligt NRL är nödvändigt i avvaktan på ett slutligt ställningstagande enligt speciallagar. Myndigheternas urval bör i hög grad inriktas mot områden som är av intresse för olika ändamål av nationell, eller i vissa fall regional, betydelse. Som en följd härav bör övervägas om de områden som bedöms vara av riksintresse kan begränsas och preciseras. Om alltför omfattande områden anges som riksintressen i översiktsplanen finns det risk för att planens betydelse som vägledning för efterföljande beslut försvagas. Det ankommer på de berörda verken att i enlighet med dessa riktlinjer och i samråd med Boverket successivt utveckla sina bedömningar om vilka mark-

och vattenområden som ska anses vara av riksintresse enligt NRL. Det är länsstyrelsens ansvar att löpande förmedla underlag om riksintressen till kommunen. Ett samlat underlag bör överlämnas bl.a. då kommunen inleder ett arbete med att upprätta eller ändra översiktsplanen. Under hela planeringsprocessen är det länsstyrelsens uppgift att ta de initiativ som behövs för att oklarheter eller brister i fråga om underlaget om riksintressen ska klaras ut, att särskilt verka för att riksintressena tillgodoses och att företräda de statliga myndigheterna i kontakterna med kommunen. I tidiga skeden av planeringsprocessen är det naturligt att diskutera kommunens bedömning av myndigheternas underlag om områden av riksintresse. Olika förändringar, t.ex. jordbrukslandskapets omvandling eller vägutbyggnader, kan ge nytt underlag för bedömningar av ett områdes värden. Vidare kan fördjupade studier av ett områdes egenskaper eller av motstående lokala intressen innebära att kommunen vill aktualisera alternativ till områden som utpekats som riksintresse för kommunikationsleder eller för andra anläggningar. Kommunen kan även genom lokalt genomförda inventeringar medverka till att beskrivningar av värden, motstående hot osv. utvecklas. Diskussionerna kan således aktualisera förslag till ändringar i fråga om avgränsningen eller preciseringar i fråga om innebörden av myndighetens bedömning. Om länsstyrelsen är beredd att acceptera mer omfattande förändringar i förhållande till det underlag som lämnats av en myndighet ska den berörda myndigheten underrättas. Normalt kan man utgå ifrån att kommunen delar myndighetens bedömning i fråga om områden av riksintresse och att underlaget utan större kompletteringar eller ändringar kan läggas till grund för kommunens översiktsplaneförslag. Tyngdpunkten vid utarbetandet av planförslaget kommer i dessa avseenden att ligga vid frågan om hur de redovisade riksintressena kan tillgodoses. De ställningstaganden som förutsätts vid utarbetandet av planförslaget består främst i att bedöma om motstående anspråk kan innebära påtaglig skada på de värden som föranlett att området anges som riksintresse. Ibland krävs att avvägningar görs mellan olika riksintressen i översiktsplanen. Det kan också bli fråga om att i översiktsplanen ta ställning till om redovisade områden av riksintresse ska säkerställas genom rättsverkande bestämmelser eller beslut. Det är lämpligt att kommunen senast genom länsstyrelsens samrådsyttrande får besked om statens syn på planförslagets behandling av de områden som anses vara av riksintresse. Kommunen har då möjlighet att

överväga om planförslaget ska anpassas i förhållande till statens synpunkter. Länsstyrelsen ska i granskningsyttrandet i samband med utställningen ge ett samlat besked om statens syn på översiktsplanens redovisning av riksintressen. I yttrandet behandlas både eventuella förslag till ändringar eller preciseringar av avgränsningen av området och förslag till ställningstaganden till grunddragen i fråga om mark- och vattenanvändningen. Av yttrandet framgår normalt även om sektorsmyndigheten inte delar länsstyrelsens uppfattning i dessa delar. Det bör här noteras att ju högre grad av samstämmighet som råder mellan myndighetens, länsstyrelsens och kommunens uppfattning om översiktsplanens redovisning av riksintressena, desto större tyngd får planens ställningstaganden vid beslut enligt de lagar som är knutna till NRL. Sammanfattningsvis anser regeringen att översiktsplaneringens roll i samband med redovisningen av de områden som ska anses vara av riksintresse bör komma till uttryck på ett tydligare sätt i PBL. Det bör klargöras att de områden som ska anses vara av riksintresse särskilt ska anges i översiktsplanen. Det ska vidare av planen särskilt framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena. Därmed görs tydligt att dialogen om riksintressena i översiktsplaneringen ska avse såväl områdenas avgränsning och riksintressets innebörd som hur områdenas värden ska tillgodoses.

### Skälen för utredningens bedömningar och förslag

Grundläggande för förutsättningarna för att beakta områden av riksintresse vid planering och i beslutsprocesser är bestämmelserna om dessa områden i 3 kap. miljöbalken samt i de lagar som innehåller hänvisningar till detta kapitel.

I utredningsarbetet har deltagit experter från berörda departement och myndigheter samt företrädare för verksamhetsutövare och för Sveriges kommuner och Landsting. Någon direkt kritik mot systemet som sådant har inte framförts. Dock har Boverket i en skrivelse som legat till grund för utredningsdirektiven ifrågasatt reglerna från olika aspekter. Verket har dock inte lämnat konkreta exempel på tillämpningsproblem.

Utredningen har i detta avsnitt i enlighet med utredningsuppdraget återgett de lagtexter och förarbeten som i allt väsentligt tillsammans med rättsligt bindande avgöranden sammanfattar

gällande rätt på området. Reglerna i 3 kap. miljöbalken ger uttryck för statens samlade krav på hushållningen med mark- och vattenområden. De regler som avser områden av riksintresse ska säkerställa en riktig användning från nationell synpunkt.

Utredningen har gått igenom ett flertal rättsfall från olika domstolar och myndigheter som har att tillämpa 3 kap. miljöbalken. De avgöranden som granskats gäller främst miljödomstolarnas beslut enligt miljöbalken och förvaltningsdomstolarnas beslut enligt PBL i bygglovsärenden. Utredningen finner att mål och ärenden som avser områden av riksintresse enligt 5–9 §§ blir beaktade och att de utredningar görs som är relevanta med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Oftast görs en bedömning utifrån de verksamhetsanknutna kriterierna som framgår av NRL-propositionen och som härrör från den fysiska riksplaneringen. Inte sällan undviks ett intrång på ett område av riksintresse genom ett villkor i ett tillstånd eller en bestämmelse i en detaljplan. Domstolarnas redovisning av beslutsunderlaget är ofta mer systematisk än regeringens och andra tillståndsmyndigheters. Genom flerpartsförfarandet och den muntliga processen blir frågorna bättre belysta i domstolarnas avgöranden.

Utan att utreda kommunernas arbete med översiktsplaner och detaljplaner är det svårt att utvärdera hushållningsbestämmelsernas betydelse för planeringsprocesserna. Det finns dock inte anledning att anta annat än att de uppgifter som lämnas av de centrala förvaltningsmyndigheterna om områdena av riksintresse vidarebefordras till kommunerna och finns tillgängliga i planarbetet. I flera rättsfall som gällt överprövning har det gjorts en riksintresseavvägning som har lett till att ett planbeslut har upphävts. I några fall har regeringen dock undvikit att göra en sådan avvägning med hänvisning till den kontrollprövning som länsstyrelsen ska göra enligt PBL.

PBL:s regelsystem medför i och för sig betydande svårigheter att utvärdera och skaffa en bestämd bild av värdet med reglerna om områden av riksintresse som planeringsinstrument. Det finns som tidigare nämnts inte anledning att ifrågasätta att uppgifterna om områden av riksintresse finns tillgängliga i planeringsprocessen. Det finns inte heller anledning att anta annat än att områden av riksintresse redovisas i såväl översiktsplaner som detaljplaner. Det erbjuder emellertid betydande svårigheter att få en säker uppfattning om hur de avvägningar som krävs enligt reglerna i 3 kap. genomförs. Det gäller avvägningarna enligt 3 kap. 4–9 §§

miljöbalken mot motstående intressen och det gäller avvägningarna enligt 3 kap. 10 § mellan olika oförenliga ändamål. Genom regeln i 1 kap. 2 § PBL om kommunernas ensamrätt vad gäller markplanering och de regler i PBL som omgärdar denna ensamrätt överlämnas i praktiken tillämpningen av bestämmelserna om områden av riksintressen till den enskilda kommunen, vilket försvårar den enhetliga rättstillämpning som är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten. Detta beror i fråga om översiktsplanerna på att dessa bara kan överprövas genom kommunalbesvär enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Genom ett sådant överklagande kan inte sådana överväganden som ska göras enligt 3 kap. miljöbalken överprövas. Det statliga inflytandet vid översiktsplaneringen utövas därför genom det granskningsyttrande som länsstyrelsen ska avge och som ska fogas till översiktsplanen. Någon direkt rättsverkan har inte ett sådant yttrande. Inte heller när det gäller länsstyrelsernas granskningsyttranden finns det garantier för en enhetlig rättstillämpning. Kommunernas hänsynstagande till områden av riksintresse i detaljplaner kan kontrolleras av länsstyrelsen enligt reglerna i 12 kap. PBL. Länsstyrelsens beslut att inte göra en kontrollprövning kan inte överklagas. Kontrollprövning förekommer inte ofta. Det är sällsynt att länsstyrelsen genom kontrollprövning upphäver en detaljplan. Även i detta hänseende brister förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning. Utredningen har i betänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111, s. 45 f.) redovisat uppgifter om detta. Den samlade balansen år 2006 hos länsstyrelserna var 165 utgående ärenden om prövning enligt 12 kap. PBL. Fem planbeslut upphävdes. Två ärenden överklagades till regeringen. Utredningen var enligt direktiven förhindrad var förhindrad att föreslå att beslut enligt 12 kap. PBL skulle få överklagas till miljödomstolarna. I stället föreslogs i det nyssnämnda betänkandet att länsstyrelsen skulle ges möjlighet att skjuta upp prövningen av ett överklagande i avbidan på utgången av kontrollprövningen. På det sättet kan den dubbelprövning undvikas som kan tänkas förekomma enligt PBL. Det kan också inträffa att en verksamhet eller en åtgärd ska prövas både enligt miljöbalken och PBL. Att sådan dubbelprövning förekommer framgår av utredningens betänkande *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86). I fråga om vindkraftsanläggningar har utredningen lämnat förslag som innebär att dubbelprövning kan undvikas. Om andra verksamheter och anläggningar dubbelprövas visar domstolspraxis att det kommer att göras en noggrann



riksintresseavvägning i miljöbalksmålen. En sådan prövning kan leda till att en tillståndsansökan ogillas. Med den instansordning som utredningen har föreslagit i betänkandet SOU 2007:111 kommer också en detaljplan som avser samma verksamhet som tillståndsprövningen enligt miljöbalken att kunna överklagas till miljödomstolen. Med gällande lagstiftning är det osäkert hur domstolen ska agera när det gäller riksintresseavvägningen. Särskilt regeringens praxis att underlåta prövning med hänvisning till länsstyrelsens prövningsskyldighet enligt 12 kap. PBL kan medföra ett osäkert rättsläge. Det kan uppfattas som en diskrepans att domstolen i miljöbalksmålet gör en fullständig sakprövning och i planmålet kanske anser sig obehörig att pröva frågan<sup>42</sup> om ett områdes riksintresse. Länsstyrelserna i Västmanlands län och Västerbottens län framförde i sina remissyttranden över betänkandet SOU 2007:111 åsikten att länsstyrelsernas beslut enligt 12 kap. PBL skulle överklagas till miljödomstolarna. Därvid ifrågasattes också det lämpliga i att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken omfattas av kontrollprövningen. Då reglerna i 12 kap. PBL, liksom frågan om överprövning av översiktsplaner, inte kan anses omfattade av utredningsdirektiven avstår utredningen från ytterligare överväganden i detta ämne. Det finns dock en risk för att de ifrågavarande bestämmelserna i PBL i sin nuvarande utformning medför att statens intressen i frågor om områden av riksintresse inte kan tillvaratas i önskvärd omfattning. Framför allt inger reglerna betänkligheter från rättssäkerhetsaspekter. Utredningen anser därför att dessa frågor bör utredas vidare. Vidare anser utredningen att vissa regler i PBL som gäller tillämpningen av reglerna om områden av riksintresse kan göras tydligare. Utredningen återkommer strax till denna fråga.

Det har som tidigare framhållits aldrig varit meningen att med hushållningsbestämmelserna i miljöbalken åstadkomma en reglering med direkta lösningar på varje problem. Bestämmelserna måste av naturliga skäl vara allmänt hållna. Det som föreskrivs i 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken om områden av riksintresse innehåller de avvägningsregler som ska tillvarata möjligheterna att skydda ett område av nationell betydelse mot motstående intressen. Det har inte framkommit att bestämmelserna om områden av riksintresse eller tillämpningen av dessa vållat någon olämplig markanvändning. Mot den bakgrunden kan utredningen inte finna att hushållnings-

---

<sup>42</sup> Se dock RÅ 1994 ref. 39.

reglerna i allmänhet eller bestämmelserna om områden av riksintressen som sådana är särskilt problematiska. De särskilda avvägningsreglerna i 5–9 §§ är såvitt utredningen kunnat finna ändamålsenliga. Utredningen anser därför att 3 kap. miljöbalken i stort sett kan ha kvar den nuvarande utformningen.

Det nyss anförda leder till att hushållningsbestämmelserna liksom hittills inte bör reglera pågående markanvändning. Bestämmelserna bör liksom för närvarande vara skyddsregler som ska beaktas vid planläggningen och vid den individuella prövningen av olika verksamheter. Reglerna om områden av riksintresse bör därvid liksom hittills få sin betydelse dels vid tillämpning av de särskilda reglerna om sådana intressen i förhållande till krav på användning av områden för andra ändamål, dels vid konkurrerande riksintresseanspråk.

Under utredningens gång har det dock framkommit att regelverket anses vara ottydligt. De förslag som lämnas i det följande har som främsta syfte att förtydliga systemet med regler om områden av riksintresse.

Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken är till sin funktion och tillämpning i första hand avsedda som skydd mot misshushållning med ett område som har särskilda kvaliteter för ett visst ändamål. Detta bör framgå av kapitlets inledande paragraf. En ny mening föreslås därför i 1 §. Innebörden är att de allmänna hushållningsreglerna i kapitlet ska gälla som skyddsregler vid tillämpning av sådana bestämmelser i miljöbalken som gäller markanvändning. Utredningen föreslår således att funktionen som skyddsregler i hushållningssyfte ska tydliggöras även i kapitlets första paragraf. Därmed blir terminologin i kapitlet mer enhetlig vilket torde bidra till en bättre förståelse för reglerna om områden av riksintresse. Att kapitlets räckvidd är begränsad till markanvändningsfrågor framgår också av 2 kap. 6 § miljöbalken.

Vidare bör förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken förtydligas. De särskilda områdesbestämmelserna i 4 kap. bör ges ett tydligt företräde framför bestämmelserna i 3 kap. Detta synsätt överensstämmer med Miljööverdomstolens sätt att resonera i några rättsfall som har redovisats tidigare. Den föreslagna ändringen innebär också att bestämmelserna i 3 kap. ska tillämpas när undantagsreglerna i 4 kap. medför inskränkningar i skyddsreglerna i det kapitlet. Med en sådan lagändring behövs inte längre 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken.

Som tidigare nämnts fanns det i 1 kap. 2 § NRL en bestämmelse som angav enligt vilka andra lagar än NRL som hushållningsbestämmelserna skulle tillämpas. En motsvarande bestämmelse fanns till för något år sedan i 1 kap. 2 § miljöbalken. I och med att 2 kap. 6 § miljöbalken numera innehåller en bestämmelse om tillämpningsområdet för hushållningsreglerna har hänvisningen till andra lagar ansetts överflödigt och 1 kap. 2 § har upphävts. Det har ansetts tillräckligt med de hänvisningar som finns i andra lagar till 3 och 4 kap. miljöbalken. I stället finns numera i 3 § hushållningsförordningen en uppräkningslista av de lagar som innehåller en hänvisning till 3 och 4 kap. miljöbalken. Det kan ifrågasättas om detta var en nödvändig lagändring. Rubriken till 1 kap. miljöbalken är "Miljöbalkens mål och tillämpningsområde". Den tidigare 1 kap. 2 § var ju en bestämmelse om balkens tillämpningsområde och passade därför in i kapitlet. Som framgår av de tidigare i detta avsnitt angivna förarbetena ingår de lagar som innehåller en hänvisning till 3 och 4 kap. i hushållningsbestämmelsernas tillämpningsområde. För den som börjar sina studier i ämnet hushållningsregler med att läsa 3 kap. miljöbalken är dock detta sammanhang svårt att upptäcka. Det bör därför införas ett nytt andra stycke i 1 § där det föreskrivs att 3 och 4 kap. miljöbalken också ska tillämpas enligt vad som framgår av andra författningar.

Efter genomgång av ett antal avgöranden i vilka 3 kap. 10 § miljöbalken har tillämpats kan utredningen inte se annat än att paragrafen har en ändamålsenlig utformning som ett avvägningsinstrument när olika ändamål som avser ett områdes karaktär som riksintresse står mot varandra. En viss omformulering bör dock ske för att tydligt markera att även avvägningsregeln tjänar till skydd för berörda områden.

Det verkar som om en inte obetydlig andel av skulden till rådande osäkerhet om innebörden av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken står att finna i den begreppsbildning som har utvecklats. Det är därför angeläget att språkbruket stramas upp. I lagtexten talas om områden av riksintresse. Enligt hushållningsförordningen ska myndigheterna lämna uppgifter om områden av riksintresse. Emellertid används i stället ofta uttrycket "riksintresse" i stället för "område av riksintresse". Det sägs också att myndigheter "pekar ut" eller "utser" områden av riksintresse. Dessa verb har åtminstone delvis en annan innebörd än hushållningsförordningens "lämna uppgifter". Utredningen kan inte se annat än att den terminologi som finns i författningstexterna är

adekvat och ändamålsenlig och i tydlighetens intresse bör användas. Vidare bör så långt som möjligt begreppet planering förbehållas tillämpningen av PBL.

Sett till terminologin är den nuvarande regleringen i PBL inte invändningsfri. I lagtexten talas om "riksintressen". Rätteligen bör terminologin ändras till "områden av riksintresse" eller i några fall till "skyddet av ett område av riksintresse" för att åstadkomma en terminologi som står i överensstämmelse med reglerna i miljöbalken. Av det tidigare återgivna uttalandet ur prop. 1994/95:230 framgår tveklöst att länsstyrelsens roll i den kommunala planprocessen också omfattar de avvägningar mellan motstående intressen som ska göras enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Enligt utredningens mening är det osäkert om reglerna i 4 kap. 9 § m.fl. paragrafer i PBL tydliggör denna uppgift. En bokstavstrogen tolkning kan möjligtvis leda till uppfattningen att länsstyrelsens ansvar är begränsat till att se till att uppgifter om riksintressen förs vidare till planerna utan att bevaka och medverka till att de avvägningar görs som föreskrivs i 3 kap. 5–10 §§ miljöbalken. Även i detta avseende bör texten i PBL förtydligas genom att ordet "tillgodoses" byts ut mot "följs".

Det bör beträffande PBL också anmärkas att uttalandet i prop. 1994/95:230 om markreservation ger en felaktig bild av hushållningsreglernas funktion och innebörd. Uttalandet har medfört omfattande diskussioner. Denna fråga fick Boverket att i samråd med trafikverken år 1999 ta fram ett gemensamt underlag för redovisning av transportsektorns områden av riksintresse. Under NRL:s första år fanns det olika uppfattningar i frågan och Boverket företrädde då uppfattningen att områden med befintliga anläggningar inte kunde vara av riksintresse. Verket gjorde sedan en särskild rättsutredning och omvärderade därefter sin uppfattning. Den nya uppfattningen och delar av rättsutredningen redovisas i underlaget från 1999. Det är också den uppfattning som allmänt tillämpas. Ett ganska nytt exempel är regeringens beslut den 4 december 2008, dnr M2007/2990/F/P angående överklagad detaljplan för del av Ärrarp 21:1 m.fl. i Ängelholm som har anmärkts i den tidigare rättsfallsgenomgången (se fotnot 34).

Uppfattningen att redan ianspråktagen mark inte skulle kunna (eller snarare inte har behov av att) vara av skydd som riksintresse bygger egentligen på en feluppfattning. När ett område bedöms vara av riksintresse innebär det att området är viktigt från allmän synpunkt, sett ur ett nationellt perspektiv. Det är så viktigt att

staten, dvs. länsstyrelsen, själv har att bevaka att inte områdets värde för angivet ändamål förstörs eller påtagligt skadas. Om inte detta ansvar skulle finnas kvar också efter det att området efter en tillståndsprövning faktiskt tagits i anspråk för avsett ändamål skulle det helt läggas på den ansvarige verksamhetsutövaren att bevaka ett intresse som egentligen är nationellt. Det finns inte några garantier för att en verksamhetsutövare kommer att ta ett sådant ansvar. Detta gäller också i de fall staten själv kan betraktas som verksamhetsutövare. Det har visserligen hävdats att t.ex. Vägverket genom överklagande skulle kunna bevaka att tillräcklig hänsyn tas till redan befintliga vägar vid olika tillståndsprövningar. Uppfattningen om att det finns rättsligt stöd för en sådan talerätt varierar dock och tillämpningen har också varierat mellan regering och domstol.

Uppenbart kan man inte heller begränsa områdesskyddet till en reservation i avbidan på ett rättsverkande beslut avseende området som sådant. Det framgår av lagtexten att området ska skyddas mot skadliga åtgärder. Vissa områden är av riksintresse för näringar som inte skyddas av några särskilda rättsverkande beslut. Detta gäller riksintressanta områden för bl.a. rennäringen, yrkesfisket och totalförsvaret. Givetvis måste ett område omfattas av skyddsreglerna så länge som den områdesanvändning som avses med skyddet är relevant. Lika klart är att skyddet kan avse influenser från angränsande områden. Detta framgår också av flera rättsfall.

## 2.2 Uppgifter om områden av riksintresse

**Utredningens förslag:** Regeringen bör i samband med budgetprocessen eller på liknande sätt tydliggöra statens prioriteringar i fråga om områden av riksintresse. Det bör tydligt framgå av hushållningsförordningen att huvudansvaret för att lämna uppgifter om vilka områden som är av riksintresse vilar på de statliga sektorsmyndigheterna. Länsstyrelserna och kommunerna ska ges tillfälle att yttra sig. Boverket bör ha en samordnande och rådgivande roll.

### Hushållningsförordningen

I 2 § hushållningsförordningen finns en uppräkningslista av ett antal centrala förvaltningsmyndigheter och verksamhetsområden som respektive myndighet ansvarar för. Dessa myndigheter har enligt 1 § samma förordning var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden och ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om sådan hushållning. Myndigheterna ska lägga tyngdpunkten i denna verksamhet på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv eller som Sverige enligt internationella åtaganden ska följa utvecklingen av.

Myndigheterna ska också enligt 2 § hushållningsförordningen, efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som anges nedan och som är berörda, lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. I sammanställningen nedan framgår vilka centrala förvaltningsmyndigheter som ansvarar för att lämna uppgifterna och vilken typ av verksamhetsområde respektive myndighet ansvarar för.

Verksamhetsområde	Myndighet
Områden av riksintresse för <i>rennäringen</i> (3 kap. 5 §)	Sametinget (tidigare Jordbruksverket)
Områden av riksintresse för <i>yrkesfisket</i> (3 kap. 5 §)	Fiskeriverket
Områden av riksintresse för <i>naturvården och friluftslivet</i> (3 kap. 6 §)	Naturvårdsverket
Områden av riksintresse för <i>kulturmiljövården</i> (3 kap. 6 §)	Riksantikvarieämbetet
Områden som innehåller <i>fyndigheter av ämnen eller material</i> som är av riksintresse (3 kap. 7 §)	Sveriges geologiska undersökning (SGU)
Områden av riksintresse för <i>vissa anläggningar</i> (3 kap. 8 §)	
– industriell produktion	Tillväxtverket (tidigare Verket för näringslivsutveckling, NUTEK)
– energiproduktion och energidistribution	Statens energimyndighet
– slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall	Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) (tidigare Statens kärnkraftsinspektion)
– kommunikationer	Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen (tidigare Luftfartsstyrelsen), Post- och telestyrelsen (PTS) i fråga om kommunikationer inom respektive verksamhetsområden
– vattenförsörjning, avfallshantering	Naturvårdsverket
Områden av riksintresse för <i>totalförsvarets anläggningar</i> (3 kap. 9 §)	Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (tidigare Krisberedskapsmyndigheten), i fråga om anläggningar inom respektive myndighets ansvarsområde

Enligt 3 § hushållningsförordningen ska länsstyrelsen ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken blir beaktade i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Initiativet ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tas till vara i den prövningen. Av PBL framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tas till vara i kommunala planer enligt den lagen. Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de andra myndigheterna som anges i 2 §. Om det inte finns något sådant

underlag från myndigheterna, ska arbetet grundas på det underlag som länsstyrelsen bedömer lämpligt. I 3 § hushållningsförordningen finns också en uppräknning av de lagar enligt vilka 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i mål och ärenden. Det finns ingen koppling mellan myndighetsansvaret för att lämna uppgifter enligt 2 § och ansvaret för prövning enligt de lagar som anges i 3 §. Den myndighet, som ska tillämpa bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, ska enligt 5 § ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen.

### Myndigheternas arbete

Miljöprocessutredningen har intervjuat representanter<sup>43</sup> för de centrala myndigheter som anges i 2 § hushållningsförordningen. En enkät har vidare besvarats av samtliga länsstyrelser. Syftet med intervjuerna och enkäten har bl.a. varit att kartlägga hur myndigheterna går till väga när man föreslår områden av riksintresse inom respektive myndighets ansvarsområde och hur myndigheterna och länsstyrelserna uppfattar att det nuvarande systemet fungerar. Sammanfattningsvis har följande uppgifter och synpunkter inhämtats.

#### *De centrala förvaltningsmyndigheterna*

Inledningsvis kan nämnas att i stort sett alla myndigheter har mer eller mindre omfattande information på sina hemsidor<sup>44</sup> om vilka områden som myndigheten har beslutat att lämna uppgifter om som riksintressanta. På hemsidan finns ofta en allmän information om riksintresse och om hur långt respektive myndighet har kommit i arbetet med att föreslå områden, när den senaste översynen eller preciseringen av områdena ägde rum samt vilka rapporter som ligger till grund för förslagen. Även om det endast

<sup>43</sup> Det är enstaka personer vid respektive myndighet som intervjuats och det är därför inte myndighetens officiella ställningstagande.

<sup>44</sup> [www.fiskeriverket.se](http://www.fiskeriverket.se), (Sametinget saknar hemsida), [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se), [www.raa.se](http://www.raa.se), [www.sgu.se](http://www.sgu.se), [www.energimyndigheten.se](http://www.energimyndigheten.se), [www.tillvaxtverket.se](http://www.tillvaxtverket.se), [www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se), [www.vagverket.se](http://www.vagverket.se), [www.banverket.se](http://www.banverket.se), [www.sjofartsverket.se](http://www.sjofartsverket.se), [www.forsvarsmakten.se](http://www.forsvarsmakten.se).



ur ett fåtal myndighetsinstruktioner direkt kan utläsas att myndigheten har en uppgift att fylla enligt 3 kap. miljöbalken, framgår det av respektive myndighets instruktion att alla myndigheter har den kompetens som krävs för att inom sitt verksamhetsområde ansvara för uppsikten över hushållningen med mark- och vattenområden samt för att föreslå områden av riksintresse.

Några myndigheter, såsom PTS (tidigare Televerket) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (tidigare Krisberedskapsmyndigheten och dessförinnan delar av Försvarmakten), har övertagit uppgiften att föreslå områden av riksintresse från den tidigare myndigheten vilket lett till att arbetet med riksintressen inte prioriterats och t.o.m. att uppgiften ansetts obsolet.

Även andra myndigheter, såsom Sametinget, [NUTEK] och Energimyndigheten, har övertagit uppgiften att föreslå områden av riksintresse från en tidigare myndighet. Skillnaden är dock att dessa myndigheter är väl förtrodda med sina uppdrag. De har, som Energimyndigheten, föreslagit nya områden av riksintresse för vindbruk eller, som [NUTEK], åtminstone påbörjat ett arbete med att föreslå områden av riksintresse som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion eller, som Sametinget, fortsatt arbetet med att föreslå områden av riksintresse.

Övriga myndigheter, dvs. Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, SGU, SSM, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen (tidigare Luftfartsstyrelsen), och Försvarmakten, har åtminstone en gång sedan NRL infördes föreslagit områden av riksintresse. Vissa myndigheter har även gjort en eller flera översyner samt påbörjat arbetet med precisering av riksintressena. Andra myndigheter, som Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket (såvitt avser friluftslivet) har inte gjort någon översyn sedan områdena föreslogs.

*Sametinget* har från Jordbruksverket övertagit ansvaret för att föreslå områden av riksintresse för rennäringen. Jordbruksverket lämnade uppgifter om riksintressanta områden i december 2005 i huvudsak på förslag från länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län. På grund av problem med att ange renskötselområdets utsträckning i Jämtlands län<sup>45</sup> och riskerna för störningar av de pågående förhandlingarna om upplåtelse av renbete i

---

<sup>45</sup> Jordbruksverket och Länsstyrelsen i Jämtlands län väntade bl.a. på Gränsdragningskommissionens betänkande, SOU 2006:14. Av en till verket inkommen skrivelse, under tecknad av landshövdingen, framgick att länsstyrelsen hade problem med att föreslå områden av riksintressen för rennäring i länet.

Härjedalen omfattade uppgifterna inte Jämtlands län. Sametinget har ännu inte tagit ställning i fråga om Jämtlands län eller gjort någon översyn av de uppgifter som lämnats av Jordbruksverket men avser att fortsätta arbetet med att ange områden av riksintresse för rennäringen på samma sätt som Jordbruksverket har gjort. Jordbruksverket tillsatte en samrådsgrupp, Renmarksgruppen, med deltagare från Sametinget, länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt Svenska samernas riksförbund, Boverket, Naturvårdsverket, SLU och Bergsstaten. Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens (som även bevakade Västernorrlands) och Jämtlands län (som även bevakade Dalarnas län) tog tillsammans med berörda samebyar fram den information<sup>46</sup> på vilken riksintresseredovisningen har grundats

*Fiskeriverket* angav områden av riksintresse för yrkesfisket första gången 1988. Uppgifterna reviderades år 1991. Svenskt fiske har därefter genomgått stora strukturella förändringar samtidigt som tillgången på kunskap om fiskets bedrivande ökat. En översyn påbörjades år 2000 med avsikten att utifrån enhetliga kriterier peka ut områden som bättre svarade mot rådande förhållanden. År 2006 lämnades uppgifter om de sjöar, åar, hamnar och kustvatten som är mest väsentliga för landets yrkesfiske. Fiskeriverket gjorde då en förfrågan hos länsstyrelsernas fiskeexperter om vilka behov av ändringar och kompletteringar man ansåg fanns och utarbetade därefter ett förslag till utgångspunkter och kriterier som tillställdes länsstyrelserna och berörda myndigheter samt intresseorganisationer. På grundval av de synpunkter som framfördes gjordes en ny bedömning och ett nytt förslag där områdenas motiv och avgränsning utvecklades. Det nya förslaget remitterades på samma sätt. Därefter angavs områdena av riksintresse för yrkesfisket. Däremot kunde skyddsvärda områden inte pekas ut som riksintresse för vattenbruket eftersom vattenbruk inte nämns i 3 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

*Naturvårdsverket* lämnade de första uppgifterna om områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv år 1976. Därefter har urvalet av områden för naturvården tillsammans med länsstyrelserna setts över vid två tillfällen, 1986–1989 och 1996–1999. Någon översyn av områden för friluftslivet har inte gjorts sedan de första uppgifterna lämnades år 1987. Uppgifter om anläggningar för

---

<sup>46</sup> Informationen byggde på de riktlinjer som angavs i Jordbruksverkets PM den 28 oktober 2002. De länsstyrelser som ingick i Renmarksgruppen hade lagt in sin information på ett geografiskt informationssystem (ren2000.se).

avfallshantering har ännu inte lämnats. Det pågår ett arbete med att föreslå området med Bolmentunneln som en anläggning av riksintresse för vattenförsörjningen. Naturvårdsverket<sup>47</sup> bestämde inledningsvis kriterier för områdena av riksintresse. Därefter har länsstyrelserna<sup>48</sup> tillfrågats vilka områden i länen som de bedömer har sådana värden som svarar mot Naturvårdsverkets kriterier. Länsstyrelserna har i sin tur processat förslagen med kommunerna. Mot bakgrund av de urvalskriterierna och länsstyrelsernas förslag har Naturvårdsverket sedan beslutat om uppgifter om vilka områden som verket bedömt vara av riksintresse för naturvärden respektive friluftslivet. Efter Naturvårdsverkets genomgång har förslagen remitterats till Boverket och andra berörda myndigheter samt sådana intresseorganisationer som Naturskyddsföreningen och Friluftsrådet.

*Riksantikvarieämbetets* urval av områden av riksintresse har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen men det nuvarande urvalet gjordes till största delen 1987. Riksantikvarieämbetets översyn av värdeexterna i 1987 års beslut om uppgifter om områden av riksintresse för kulturmiljövården i Stockholms län innebar en revidering och fördjupning och gjordes i samarbete med länsantikvarien och länsmuseet. Arbetet pågår med att lägga in motiv- och värdebeskrivningar för olika områden av riksintresse i Kulturmiljövårdens bebyggelseregister. Riksantikvarieämbetet beslutade år 1996–97 om reviderade motiv- och värdebeskrivningar för de befintliga riksintresseområdena. Avsikten var att tydliggöra värdena och förbättra möjligheterna att hävda dem i konkurrens med motsstående intressen. I praktiken krävs dessutom regionalt utarbetade fördjupade värdebeskrivningar som underlag för beslut om planering och exploatering. För att kartlägga hur de som arbetar med kulturmiljöfrågor på länsstyrelserna uppfattar reglerna om områden av riksintresse för kulturmiljövården, sände Riksantikvarieämbetet ut en enkät i maj/juni 2006.

*Sveriges geologiska undersökning (SGU)* har hittills pekat ut 125 riksintressanta fyndigheter av ämnen eller material. När det gäller ett sådant exploateringsintresse som område av värdefulla ämnen eller material är det själva fyndigheten som har ansetts vara begränsande för vilka områden som kan föreslås. Detta förutsätter

<sup>47</sup> Naturvårdsverket har gett ut en handbok med allmänna råd för tillämpningen av riksintresse för naturvård och friluftslivet (2005:5).

<sup>48</sup> Riksintresseområdena för naturvård och friluftsliv är dokumenterade på registerblad hos länsstyrelserna. Vid den senaste översynen av naturvärden kom sålunda förslagen från länsstyrelserna på grundval av ett förbättrat kunskapsunderlag.

att prospektering m.m. har skett och att fyndigheten kan identifieras innan området kan föreslås som riksintresse. Denna metod leder ofta till att det är exploatören som kommer in med underlaget till SGU och begär att området ska föreslås som riksintresse. Av dessa har 55 detaljavgrensats och utmärkts på karta, medan övriga har lägesbestämts med en centrumkoordinat. SGU arbetar löpande med att detaljavgrensa dessa sistnämnda fyndigheter samt nyupptäckta fyndigheter. Detaljavgrensning innebär att fyndighetens sträckning preciseras genom att riksintresset ritas in på en karta med tillhörande koordinater. Avgrensningen görs utifrån ett långsiktigt perspektiv, 50–100 år. Information om t.ex. produktion och materialegenskaper inhämtas från fyndighetens ägare eller den som bedriver verksamhet på fyndigheten. Därefter besiktigas fyndigheten av SGU:s personal och en preliminär avgrensning tas fram. Efter kartritning och koordinatsättning remitteras förslaget till avgrensning av fyndigheten till berörd länsstyrelse och Boverket. Handlingar sänds även till kommunen för kännedom. Beroende på remissinstansernas synpunkter kan ytterligare justering av förslaget aktualiseras. Därefter fattar SGU beslut i ärendet.

[*NUTEK*] hade påbörjat en process med att ange områden av riksintresse för industriell produktion. Det finns dock äldre utpekade riksintressen för sådan produktion i t.ex. Stenungsund

*Statens energimyndighet (STEM)* angav år 2004 mark- och vattenområden som riksintresse för vindbruk. Efter en översyn år 2008 redovisades fler och större områden. Det är nu 423 områden i 20 län som tillsammans utgör drygt två procent av Sveriges yta. Översynen motiverades främst av myndighetens nya vindkartering<sup>49</sup> som gjordes år 2006–2007. *STEM* inledde arbetet med områden av riksintresse för vindkraftverk med en kartläggning av behovet. Därefter togs fem kriterier fram. Samtliga länsstyrelser tillskrevs för att få förslag på lämpliga områden för vindkraft. Dessa områden hade många gånger förankrats i kommunen. Därefter processades inkomna förslag. Energimyndighetens förslag skickades tillbaka till länsstyrelserna för synpunkter. Ytterligare remissinstanser var Naturvårdsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet, Försvarsmakten och Luftfartsstyrelsen. I remissrundan hade länsstyrelserna även fått svar från kommunerna. Energi-myndigheten såg över synpunkterna och beaktade dessa i det

---

<sup>49</sup> Vindkartering är en beräkning av vindhastigheten och kartläggning av vindförhållandena på specifika platser.

fortsatta arbetet med att redovisa de slutliga förslagen. Därefter avslutade STEM ärendet. Det finns även sedan tidigare områden för energiproduktion, som områdena för kärnkraftsanläggningarna i Forsmark och Oskarshamn. Några områden av riksintresse för eldistribution i form av kraftledningar eller naturgasledningar är inte aktuella för närvarande. Områden av riksintresse för anläggningar för vattenkraft har ännu inte angetts<sup>50</sup>.

*Banverkets* tidigare uppgifter om områden av riksintresse för järnvägens behov sammanställdes 1999–2002. *Sjöfartsverkets* tidigare uppgifter om områden av riksintresse lämnades år 1987. Dessa uppgifter utvidgades år 2001 till att även mera konsekvent omfatta sjöfartssektorns viktigaste hamnar och farleder, i ett i förhållande till övriga transportslag sammanhållet transportsystem. Precisering av statens samlade anspråk på områden av riksintresse för kommunikationer och i förekommande fall industriell produktion, inom och i anslutning till hamnarna, är hittills färdig för Stockholm, Södertälje, Oxelösund, Västerås, Köping och Ystad.<sup>51</sup> *Vägverkets* tidigare ställningstagande till vägnätets behov av områden för riksintresse gjordes år 1999. *Sjöfartsverkets* uppgifter år 2001 om vilka hamnar som är av riksintresse, föranledde *Vägverket* att föreslå länkar till de utpekade hamnarna samt att se över vägnätets områden. Ett nytt beslut om uppgifter om områden av riksintresse för vägar fattades år 2004. *Luftfartsstyrelsen* (numera *Transportstyrelsen*<sup>52</sup>) angav år 1996<sup>53</sup> 28 flygplatser av riksintresse för luftfarten. De nämnda sektorsmyndigheterna på trafikområdet (även kallade trafikverken) har numera med ledning av generella riktlinjer från Boverket tagit fram egna funktionsanknutna kriterier för respektive sektor när det gäller områden av riksintresse för kommunikation enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Därefter har trafikverken gjort en översyn av tidigare uppgifter med åtföljande preciseringar av de enskilda anspråken. *Banverket* tog under 2005–2006 fram ett förslag till uppdatering av järnvägens riksintresse avseende såväl befintliga som planerade banor och anläggningar för tåg bildning avseende godstrafik. Förslaget remitterades till samtliga länsstyrelser, Boverket och övriga trafikverk, m.fl. Inkomna synpunkter analyserades. Därefter fattade *Banverket* beslut om uppgifter. I remissvaren framfördes även synpunkter på att

<sup>50</sup> Jfr Energimyndighetens publikation, *Vattenkraften och energisystemet* ER 2008:24.

<sup>51</sup> Rapporterna finns tillgängliga på respektive länsstyrelses hemsida.

<sup>52</sup> Sedan år 2005 var *Luftfartsstyrelsen* ansvarig för utpekandet av luftfartens riksintresse. Detta ansvar övertogs av *Transportstyrelsen* den 1 januari 2009.

<sup>53</sup> Dåvarande *Luftfartsverket*.

anslutningsbanor från industriell verksamhet bör uppges som riksintressanta.<sup>54</sup> Denna fråga överlämnades till [NUTEK]. Vägverket ställde vid översynen av områden av riksintresse för vägar upp fem kriterier av internationell, nationell och särskild regional karaktär och rangordnade vägarna i en bilaga till beslutet. Sjöfartsverket påbörjade en precisering av hamnarna. Enligt verket åligger det länsstyrelserna att samordna preciseringsarbetet och att redovisa arbetet i länsstyrelsernas rapportserie. Under år 2008 har Luftfartsstyrelsen tagit bort en flygplats och lagt till tre samt fastställt principer för uppgifter om områden av riksintresse och influensområden för flygplatser. Riksintresseprecisering har skett för Stockholm-Arlanda flygplats. Luftfartsstyrelsens process för framtagande av flygplatsanknutet underlagsmaterial för riksintresseuppgifter inleds med att Luftfartsstyrelsen och berörd länsstyrelse (som kan vara flera) diskuterar formerna för arbetet. Därefter informerar Luftfartsstyrelsen flygplatsen om vilka krav som ställs på underlagsmaterialet. Flygplatsen tar fram förslag till underlagsmaterial och lämnar det till Luftfartsstyrelsen som kvalitetsgranskar förslaget.<sup>55</sup> Luftfartsstyrelsen skickar ut det granskade och redigerade underlagsmaterialet på remiss efter avstämning med länsstyrelsen. Mottagare av remissen är främst berörda länsstyrelser, kommuner, Boverket samt övriga trafikverk. Därefter sammanställs synpunkterna från remissen. Luftfartsstyrelsen värderar lämnade remissynpunkter och ger förslag till kompletteringar av underlagsmaterialet. Vid behov begärs komplettering av uppgifter från flygplatsen. Luftfartsstyrelsen fattar slutligen beslut om den civila luftfartens riksintresseanspråk och överlämnar materialet till länsstyrelserna för användning. Luftfartsstyrelsen för under hela processen en dialog med flygplatsen och länsstyrelsen. Riksintresseområdet utgörs av nuvarande och framtida flygplatsområden. Det är flygplatsens funktion som ska skyddas mot påtaglig skada.

*Post- och telestyrelsen (PTS)* har inte angett några områden av riksintresse för elektronisk kommunikation och är tveksam till att över huvud taget arbeta fram uppgifter av detta slag.

*Strålskyddsmyndigheten (SSM)* angav år 2004<sup>56</sup> två områden i Östhammars och Oskarshamns kommuner som myndigheten

<sup>54</sup> Närmare information om kriterier för utpekandet av respektive bandel och anläggning för tågbildning samt beskrivningar av funktion, planerade åtgärder och trafikering finns redovisade på Banverkets hemsida på Internet under karttjänst Gisila.

<sup>55</sup> Luftfartsstyrelsen gör en egen bedömning.

<sup>56</sup> Dåvarande Statens kärnkraftsinspektion (SKI).

bedömde vara av riksintresse för slutförvar av använt kärnbränsle och kärnavfall. SSM<sup>57</sup> inledde arbetet med att peka ut områden av riksintresse med ett samråd med Boverket som hjälpte till att dra upp riktlinjer för det fortsatta arbetet. Därefter samrådde myndigheten med Svensk kärnbränslehantering AB (SKB), dåvarande Statens strålskyddsinstitut (SSI)<sup>58</sup>, Östhammars och Oskarshamns kommuner samt länsstyrelserna i Upplands och Kalmar län. Myndigheten upprättade en promemoria med förslag på avgränsning som remitterades till de aktörer med vilka myndigheten samrått och till övriga myndigheter som har ansvar enligt miljöbalken för att peka ut riksintressen för andra allmänna intressen. Sedan inkomna synpunkter beaktats fastställdes promemorian av myndigheten.

*Försvarsmakten* angav år 1989<sup>59</sup> övnings- och skjutfält som riksintressanta för totalförsvaret. År 1990 lämnades uppgifter om flottiljflygplatser och vissa målplatser. Utöver dessa s.k. öppna områden finns ett antal områden som är sekretessbelagda och som endast är kända för Försvarsmakten. En översyn av områdena är på gång. Vidare pågår en digitalisering för att få ett enhetligare underlag i fråga om skjutfält, flygplatsområden, FRA-anläggningar och ammunitionsförråd. *Krisberedskapsmyndigheten* (numera *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*) har inte tagit fram uppgifter om några områden av riksintresse för totalförsvaret överhuvudtaget och anser att frågan är obsolet.

Samtliga myndigheter redovisar områden av riksintresse i beslutsform<sup>60</sup> och av besluten och därtill fogade bilagor framgår i större eller mindre omfattning en beskrivning av det värde som avsikten är att skydda. De föreslagna områdena av riksintresse har tagits fram genom en process som grundar sig på någon form av dialog<sup>61</sup> (skriftlig eller muntlig) med länsstyrelserna och andra berörda myndigheter. Samtliga myndigheter har även ansett att det är länsstyrelsen som i första hand ska ha en dialog med kommunen. Detta har dock frångåtts av SSM då en direkt dialog med Östhammars och Oskarshamns kommuner varit nödvändig med hänsyn till verksamhetsområdets karaktär (lagring av kärnavfall). Vissa myndigheter anser att underlaget skulle kunna göras bättre

---

<sup>57</sup> Dåvarande Strålskyddsinspektionen (SKI).

<sup>58</sup> SKI ingår numera i SSM.

<sup>59</sup> Dåvarande Fortifikationsförvaltningen och överbefälhavaren.

<sup>60</sup> Beslutet går inte att överklaga.

<sup>61</sup> Den s.k. FRP-ormen, som byggde på en växelvis dialogprocess mellan stat och kommun nämndes ofta som förebild vid intervjuerna.

medan andra anser att det är fullt tillräckligt. Det är svårt att göra bra och i alla fall tillämpbara värdebeskrivningar eftersom det inte alltid går att förutse vilken verksamhet som kommer att bedrivas i området av riksintresset. Samtliga myndigheter anser att länsstyrelserna har en väsentlig roll men att de saknar resurser och att samverkansformerna varierar mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsens viktigaste roll är att ta till vara det statliga intresse i kommunernas planeringsprocess och att göra de avvägningar som behövs mellan konkurrerande riksintressen. Det har också framförts kritik mot att vissa länsstyrelser inte förmår att hävda riksintressena i kommunen och att det inte sker någon återkoppling till de centrala myndigheterna. Någon regelbunden översyn inom ett i förväg angivet tidsintervall görs inte utan en översyn görs när det finns ett behov och då görs även en översyn av riksintressets aktualitet. Endast Banverket gör en i förväg planerad översyn i samband med åtgärdsplaneringen var fjärde år. De flesta myndigheterna anser dock att man bör göra en kontinuerlig översyn och att ambitionerna finns men att det inte finns resurser för att genomföra översynen. SGU gör dock en kontinuerlig översyn.

### *Länsstyrelserna*

Från länsstyrelsernas synpunkt ser samverkan med de centrala myndigheterna olika ut beroende på vilken sektorsmyndighet det gäller. De flesta sektorsmyndigheter föreslår områden som riksintressen och remitterar förslagen till länsstyrelsen eller ger uppdrag till länsstyrelsen med olika kriterier för att länsstyrelsen ska föreslå områden av riksintresse. Någon systematisk samverkan kring hushållningsfrågor förekommer således inte. Samverkan skedde främst när riksintressebegreppet var nytt. De begränsade kontakterna mellan myndigheterna och länsstyrelsen har därefter främst skett genom brevkontakter. Vissa myndigheter har bara gjort en geografisk avgränsning av vad de anser vara av riksintresse utan att ange innebörden av dessa uppgifter, medan andra myndigheter har tagit fram tydliga beskrivningar av vad som motiverat uppgiften och av vilka åtgärder som påtagligt kan skada riksintresset eller påtagligt försvåra utnyttjandet av området. Materialet behöver enligt flera länsstyrelser bli fylligare för att man i den efterföljande planläggningen och tillståndsprövningen ska kunna bedöma vad som kan komma att innebära påtaglig skada på



det värde som riksintresset står för eller för den ”riksintressefunktion” som ska upprätthållas. En större insats för att ta fram aktuella redovisningar av riksintressen skulle enligt dessa länsstyrelser underlätta statens medverkan i tidiga skeden i planprocesser och innebära en effektivare bevakning av dessa statliga intressen i den fysiska planeringen. Vissa länsstyrelser anser att ansvarsfördelningen är oklar och att länsstyrelsens roll att självständigt företräda de statliga intressena i dialog med kommunerna och andra myndigheter bör ha ett uttryckligt stöd i systemet. Framför allt gäller detta i de fall när kommun och länsstyrelse tillsammans vill förändra omfattningen av ett riksintresse. Översiktsplanen med granskningsyttrande är ett klumpigt underlag vid kommande ärendehantering. Andra länsstyrelser anser att det är tillämpningen som brister och att ansvarsfördelningen enligt hushållningsförordningen är godtagbar men att den behöver göras tydligare, särskilt när det gäller länsstyrelsens roll att självständigt företräda de statliga intressena i länsstyrelsens samarbete med kommuner och myndigheter. Metoderna för revidering är inte tydligt utformade. I samband med kommunernas aktualitetsförklaringar av översiktsplaner har vissa länsstyrelser systematiskt från respektive verk efterfrågat uppdatering av statliga intressen. Ett av problemen är att översyner och fördjupningar av riksintressebeskrivningar genomförs sällan. Översyn av riksintressen sker idag med mycket olika periodicitet. Detta är otillfredsställande. Aktualiteten är mycket viktig för att upprätthålla förtroendet för systemet. På senare tid har inslagen av information via internet och hemsidor ökat i omfattning och utgör numera den viktigaste informationskällan

Länsstyrelsen har en övergripande roll att samordna staten regionalt. Länsstyrelsen har också en viktig roll att i planeringsprocessen göra avvägningar mellan olika riksintressen, att samråda med kommunerna och att ta fram planeringsunderlag där uttolkningen av riksintressebeskrivningarna utgör en viktig del. När det behövs tar länsstyrelsen initiativ till särskilda kontakter med berörd myndighet för att ta fram det underlag som behövs. I de fall berörd myndighet inte redovisar något tillräckligt underlag om riksintressen gör länsstyrelsen självständigt de bedömningar som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Länsstyrelsens roll är vidare att samordna statliga intressen, bl.a. riksintressen, när det i ett ärende finns sinsemellan motstridiga intressen. Att samordna innebär inte bara att göra en samlad redovisning av berörda

riksintressen, utan också att ge staten besked om vilket eller vilka intressen som ska ges företräde i det aktuella ärendet. Sådana besked ges alltid när de efterfrågas och de motstridiga intressena har hunnit bli grundligt utredda, och i de andra fall då länsstyrelsen bedömer att det behövs en samordning.

### Skälen för utredningens bedömning och förslag

Genom hushållningsförordningen har regeringen fördelat uppgifter mellan statliga myndigheter inom ramen för miljöbalkens hushållningsbestämmelser. I 2 § regleras ansvaret för att ta fram de uppgifter som ska ligga till grund för tillämpningen av 3 kap. miljöbalken i beslutsprocessen enligt olika lagar. Uppgifterna ska avse vilka områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 5–9 §§. Det är i detta skede inte aktuellt att ta ställning till om ett område kan vara riksintressant för flera ändamål enligt 10 §.

Det finns som framgår av den tidigare redovisningen olika traditioner i myndigheternas sätt att fullgöra sina uppgifter, beroende bl.a. på om det är fråga om bevarandointresse eller exploaterings- och nyttjandointresse.

En metod, som tillämpats av Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet men även av Jordbruksverket i dess tidigare arbete med områden av riksintresse för rennärings- och till viss del av Fiskeriverket, har varit att utnyttja länsstyrelsernas kompetens, som kunnat upprättas och vidmakthållas med stöd av ekonomiska tillskott från de centrala myndigheterna. På grundval av de kriterier som angetts av den centrala myndigheten har länsstyrelserna i dialog med kommunerna föreslagit områden av riksintresse vilka sedan framförts till myndigheten. Därefter har myndigheten gjort vissa korrigeringar och ärendet har gått på formell remiss till Boverket, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter men även till större organisationer.

En annan tradition finns hos trafikverken, vilka i samråd med Boverket har upprättat gemensamma kriterier för de områden av riksintresse som ska uppges. Det handlar för dessa myndigheter om infrastrukturella frågor som många gånger kräver ett nära samarbete mellan de ansvariga myndigheterna men också med Tillväxtverket eftersom industriell produktion är beroende av en väl fungerande infrastruktur.

Det varierar också när det gäller myndigheternas aktiviteter på området. Inom vissa områden anses uppgifter omfatta alltför stora arealer för att man ska kunna upprätthålla kravet på riksintresse. Det finns också exempel på att myndigheternas uppgifter är inaktuella. Det finns också exempel på myndigheter som anges i 2 § hushållningsförordningen som anser att styrmedlet med områden av riksintresse är ointressant för myndighetens verksamhet.

Som framgår av närmast föregående avsnitt anser utredningen att reglerna om områden av riksintresse i 3 kap. miljöbalken i och för sig fyller uppgiften som styrmedel för hushållningen med mark och vatten. Det finns inte belägg för att detta regelsystem skulle vara otillräckligt och därigenom medverka till olämplig markanvändning. Däremot råder oklarhet i fråga om bestämmelsernas innebörd och korrekta tolkning.

Bestämmelserna om områden av riksintresse har som ändamål att hävda allmänna statliga intressen vid markanvändningsbeslut av kommuner och myndigheter. Motstående intressen kan förväntas finnas hos kommuner och hos enskilda exploateringsföretag. En grundläggande förutsättning för att systemet ska fungera är därför att det huvudsakliga ansvaret för att lämna uppgifter om områden av riksintresse vilar på staten. Det är hos sektorsmyndigheterna som sakkunskapen ytterst sett måste finnas om vilka områden som är så värdefulla att de bör anges som riksintressanta för ett visst ändamål. Det är också dessa myndigheter som genom sina instruktioner har det primära ansvaret för att bevaka de värden som anges i 3 kap. miljöbalken.

Bestämmelserna om myndigheternas agerande vid framtagning av områden av riksintresseområden bör liksom hittills vara föreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. Bl.a. tydliggörs därmed att föreskrifterna inte har någon omedelbar rättsverkan för kommunerna – och givetvis inte heller för den enskilde medborgaren. Rättsbildningen sker när planer och tillstånd beslutas. Bestämmelsen i 2 § hushållningsförordningen ger utrymme för olika varianter av hur samrådsprocessen ska gå till beroende på hur de olika myndigheterna tillämpar bestämmelsen. Hushållningsreglerna omfattar många olika intressen. Behoven varierar när det gäller uppgifternas aktualitet. Man kan inte räkna med att samtliga myndigheter ska agera på samma sätt eller att de har anledning att ge styrmedlet samma prioritet. Även i fortsättningen måste reglerna därför ge utrymme för de olika tillvägagångssätt som är lämpliga med hänsyn till det ändamål som uppgiften om ett område

av riksintresse ska avse. Det grundläggande syftet med bestämmelserna i 2 § bör även i fortsättningen vara att fördela ansvaret mellan olika myndigheter.

Systemet med att i dialog- och samrådsform föreslå områden av riksintresse är många gånger tidsödande och resurskrävande. Förutom sektorsmyndigheterna och Boverket är 21 länsstyrelser och för det mesta också berörda kommuner engagerade i uppgiftsinhämtandet. Detta är nödvändigt för att upprätthålla kvaliteten i beslutsunderlaget. För att uppnå en bättre effektivitet finns dock ett behov av att tydliggöra processen för hur myndigheterna ska föreslå områden av riksintresse. Av hushållningsförordningen bör därför tydligare framgå att det är sektorsmyndigheterna som har den ledande uppgiften när det gäller att ange riksintressanta områden. Någon formell samrådsskyldighet bör därför inte finnas. Däremot bör det åligga respektive myndighet att ge regionala och kommunala organ tillfälle att yttra sig.

Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Av de uppgifter som utredningen inhämtat framgår i stora drag hur myndigheterna har bedrivit arbetet med områden av riksintresse och hur myndigheterna ser på dessa uppgifter. Det är visserligen viktigt att myndigheterna håller uppgifterna om de områden som föreslagits som riksintressen aktuella. Som framgår av 3 kap. 1 § kan dock detta behov variera över tiden. Hushållningsförordningen är inte rätt styrmedel för att ange vilka resurser som de olika myndigheterna bör använda. Förordningen bör inte heller innehålla regler om hur de olika angelägenheterna enligt reglerna om områden av riksintresse bör prioriteras. Dessa frågor bör i stället avhandlas inom ramen för budgetprocessen för respektive myndighet. Under denna process är det naturligt att en myndighet redovisar de resurser som behövs för att fullgöra de uppgifter som ryms inom myndighetens instruktion. Det bör därefter vara regeringens ansvar att i regleringsbrevet eller på annat sätt ge respektive myndighet i uppdrag att lämna uppgifter med hänsyn till vid varje tillfälle föreliggande behov. Ett exempel på att regeringen aktivt använt arbetet med områden av riksintresse och översiktsplaneringen som styrmedel för att genomdriva ett politiskt mål utgör vindkraftsutbyggnaden. Utredningen har närmare beskrivit detta i betänkandet *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86). I samband med en översyn bör givetvis beskriv-

ningen av ett områdes värde från nationell synpunkt ses över så att behovsbeskrivningen behålls aktuell med hänsyn till allmänna markanvändningsbehov. De uppgifter som tas fram bör vara så utförliga som behövs med hänsyn till den prövning som kan förväntas i olika beslutsprocesser. Man bör också beakta att alltför omfattande och vidlyftiga uppgifter kan vara ägnade att urholka uppgifternas funktion som beslutsunderlag. Värdet för ett område av riksintresse och vad som påtagligt kan hota detta värde bör beskrivas.

Det är alltså enligt utredningens mening de i hushållningsförordningen angivna sektorsmyndigheterna som enligt sina instruktioner har såväl kompetens som ansvar för att bevaka och driva utvecklingen framåt i fråga om bevarande- och exploateringsintressen enligt 3 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen har en viktig funktion när det sedan gäller tillämpningen av hushållningsreglerna i planerings- och beslutsprocessen. Den aktiva roll som länsstyrelsen har förutsätter dock att myndigheterna tillhandahåller det underlag som krävs för att länsstyrelserna ska kunna göra de avvägningar som behövs i de enskilda fallen. Ovan nämnda åtgärder i form av krav på regelbunden översyn och aktualitetsförklaring av uppgifterna om områden samt en fördjupning av värdebeskrivningarna är ägnade att underlätta länsstyrelsernas arbete i bl.a. planärenden och bidra till större effektivitet. Länsstyrelsens uppgifter bör dessutom, liksom hittills, även omfatta processen med att ta fram uppgifter om områden av riksintresse. Beslutsunderlaget är för det mesta inte fullständigt om inte de centrala myndigheterna under sitt arbete med att sammanställa uppgifter inhämtar uppgifter och värderingar från regionalt håll. Det är därför naturligt att länsstyrelserna får tillfälle att bistå de centrala myndigheterna. Om detta bistånd i ett enskilt fall har en mer betydande omfattning bör även länsstyrelsens medverkan omfattas av budgetbehandlingen.

Reglerna i 3 kap. miljöbalken ska tillämpas i ärenden enligt PBL. De ska också tillämpas i tillstånds- och koncessionsärenden enligt ett flertal andra lagar. Varje kommun ska visserligen enligt 1 kap. 3 § PBL ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Planen ska enligt 4 kap. 14 § PBL aktualiseras varje mandatperiod. I en sådan plan ska enligt 4 kap. 1 § PBL områden av riksintresse redovisas särskilt. Planerna ska vara tillgängliga enligt reglerna i nuvarande 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken. Om det väl finns en översiktsplan säkras de nu nämnda reglerna att kommunens

synpunkt i en fråga om tillämpningen av en regel om område av riksintresse kommer till den beslutande myndighetens kännedom i ett ärende om tillstånd eller koncession. Reglerna garanterar dock inte att det finns en översiktsplan i beslutsunderlaget i varje särskilt ärende. Tillämpningen av reglerna om områden av riksintresse visar att dessa har fått en mer vidsträckt betydelse än vad som tänktes vid tillkomsten av NRL och PBL. Särskilt tillkomsten av miljödomstolarna har lett utvecklingen i den riktningen. Man kan alltså inte utgå från att en uppgift att ett område är av riksintresse har sin motsvarighet i den kommunala översiktsplanen. Därför är det inte säkert att kommunen har haft möjlighet till inflytande vid utformningen av beslutsunderlaget i nu aktuellt avseende i enskilda tillståndsärenden. Utredningen anser att det är angeläget att kommunerna får en möjlighet att lämna synpunkter när uppgifter om områden av riksintresse tas fram. Så sker redan i betydande omfattning. Därmed förstärks också sambandet med det planarbete i vilket uppgifter om områden av riksintresse ska utnyttjas. Hushållningsförordningen bör därför innehålla en bestämmelse om att berörda kommuner ska ges tillfälle att yttra sig redan när uppgifterna om områden av riksintresse utarbetas. Uppgifterna från kommunerna bör normalt inhämtas av länsstyrelsen och vidarebefordras till den centrala myndigheten.

Boverkets roll enligt hushållningsförordningen bör korreleras med verkets uppgifter enligt dess instruktion när det gäller arbetet med områden av riksintresse. Det innebär att verket inte bör vara direkt engagerat i arbetet med att ta fram uppgifter om områden av riksintresse. Någon formell samrådsskyldighet för sektorsmyndigheterna bör inte föreskrivas. Verkets roll bör i stället vara av stödjande och rådgivande karaktär. Boverket bör också ha den samlade kunskapen om de områden i landet som omfattas av uppgifter att områdena är av riksintresse. Utvecklingen synes ha tagit den riktningen att omfattningen av Boverkets arbetsinsats varierar mellan de olika ändamålen enligt 3 kap. 5–9 §§. Detta är, när det gäller mer omfattande insatser, naturligt om man beaktar den stora spännvidd som finns när det gäller myndighetsuppgifterna inom den aktuella delen av den offentliga förvaltningen. Säkert kan verkets insatser behövas i större utsträckning i vissa frågor än i andra. Arbetet med områden av riksintresse av infrastrukturell karaktär är exempel på detta. De ovan beskrivna allmänna uppgifterna för Boverket finns angivna i verkets myndighetsinstruktion. Skulle ett visst arbete kräva särskilda

insatser från verkets sida bör detta givetvis tas upp i samband med budgetbehandlingen.

Såväl myndigheter som länsstyrelser delar uppfattningen att myndigheternas uppgifter om områden av riksintresse inte är juridiskt bindande förrän frågan har prövats i det enskilda fallet där även en avvägning gentemot konkurrerande riksintressen ska göras. Detta gäller naturligtvis även de enskilda områdenas geografiska begränsning. Det finns dock en osäkerhet om tillämpningen i detta avseende. Som exempel kan nämnas att enligt uppgift från Energi-myndigheten har det visat sig att vissa länsstyrelser (miljöprövningsdelegationen) och även någon miljödomstol strikt går efter de geografiska gränser som finns inritade på karta i GIS-systemet. Det ligger i sakens natur att behovet av och möjligheterna att exakt bestämma ett områdes gränser varierar beroende på skyddsändamålet. Naturligtvis ökar en uppgifts värde som beslutsunderlag väsentligt om områdets gränser är så noggrant angivna som möjligt. Samtidigt bör man som nyss nämnts hålla i minnet att den slutliga prövningen av avgränsningen av ett skyddsområde enligt 3 kap. sker i varje enskilt planärende eller tillståndsärende.

I enlighet med det anförda föreslås att sektorsmyndigheterna ska upprätta och lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Innan uppgifterna lämnas ska länsstyrelser och andra myndigheter som berörs ges tillfälle att yttra sig. Länsstyrelserna ska i sin tur ge berörda kommuner tillfälle till yttrande. Myndigheterna bör vara skyldiga att underrätta Boverket om arbetet med att upprätta uppgifter. Boverket bör verka för samordning av myndigheternas arbete med uppgifter om områden av riksintresse. Nu föreslagna regler bör utfärdas som ändringar i 2 § hushållningsförordningen.

### **2.3 Ändamål med områden av riksintresse**

Utredningen har i avsnitten 2.1 och 2.2 funnit att det nuvarande regelsystemet om områden av riksintresse i sina huvuddrag är ändamålsenligt och föreslår därför bara mindre förändringar och tillägg i förtydligande syfte. I detta avsnitt behandlas särskilda frågor som har tagits upp i utredningsdirektiven och i skrivelser som överlämnats till utredningen.

### 2.3.1 Skogsmark och jordbruksmark

**Utredningens bedömning och förslag:** Det finns inte tillräckligt stöd för att jordbruksmark ska omfattas av reglerna om områden av riksintresse. I 3 kap. 4 § miljöbalken föreslås en ändring av redaktionell natur. Plan- och byggförordningen (1987:383) bör innehålla en föreskrift som säkerställer att bestämmelserna om skydd av jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken bevakas och tillämpas vid lovgivning och planprocess enligt PBL. Kommunernas tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken bör utvärderas. Behovet av ändrade regler till skydd för jordbruksmarken bör utvärderas.

#### *Skrivelse från LRF*

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) har föreslagit en ändring i 3 kap. 4 §. Jordbruksmarken har också omnämnts i utredningsdirektiven som områden som skulle kunna bli föremål för riksintresseavvägning.

Enligt en skrivelse från förbundet till utredningen råder följande förhållanden. Jordbruksmarken i Sverige utgörs av ca 2,7 miljoner hektar åker och 0,5 miljoner hektar betesmark. Den produktiva skogsmarken uppgår till drygt 22 miljoner hektar. I Sverige liksom i många andra delar av världen, råder en stark konkurrens om jordbruksmarken. I vissa områden är konkurrensen större än i andra. Ett genomgående drag för framtidsscenarierna är att det blir mycket åkermark som inte kommer att användas till jordbruksproduktion och att även arealer med väl hävdad betesmark kommer att minska. Huvuddelen av den åkermark som faller ifrån återfinns i skogsbygderna och i norra Sverige. Oljeprisutvecklingen, klimatförändringarna och osäkerheten kring framtida energiförsörjning har sammantagna gett förväntningar om att förnybara energikällor som vind, sol och bioenergi ska få en kraftfull skjuts framåt. Intresset för att minska energianvändningen kommer också att öka påtagligt. Mer än hälften av all förnybar energi som idag används inom EU baseras på skogsprodukter. Beräkningar för Sverige tyder på att det krävs mycket stora prisökningar på energiråvara för att jordbruksmark som tagits ur produktion i stor omfattning åter ska tas i bruk. Konkurrens om skogsmark och jordbruksmark samt växthusyta för trädgårdsproduktion för urbana och andra allmänna



ändamål, har fått alltmer ökad uppmärksamhet. I fråga om skogsmark handlar det om krav på ökad avsättning av sådan mark för naturvårdsändamål m.m. och när det gäller jordbruksmark är det särskilt fråga om ianspråktagande av jordbruksmark för olika slag av samhällsutbyggnad som är i fokus. Till beskrivningen av konkurrens om marken måste också läggas det hot mot areell produktion i stora delar av världen som hänger samman med klimatförändringarna. För det svenska jord- och skogsbrukets del gör de flesta bedömare gällande att klimatförändringens positiva effekter överväger genom högre medeltemperaturer och längre vegetationsperiod. Det finns dock även betydande minuskriterier såsom ändrad nederbördsfördelning och större avdunstning. Till hotbilden mot jordbruksmarken på det globala planet kan också fogas markförstöring i form av erosion, förlust av organiskt avfall, förorening, försaltning, kompaktering och minskad biologisk mångfald i marken. Under 1970-talets fysiska riksplanering var hushållning med åkermarken som produktionsresurs en angelägen fråga. För att underlätta långsiktiga ställningstaganden om markanvändningen genomfördes i hela landet en gradering av åkermarken från ett produktionsperspektiv. All åkermark tilldelades ett värde från 1 till 10 där 10 avsåg mark med den högsta produktionskapaciteten. De kriterier efter vilka man ska välja ut den jordbruksmark som bör klassas som riksintresse kräver särskilda överväganden. En rimlig utgångspunkt torde vara begreppet ”brukningsvärd” jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken. Som redovisats ovan avses härmed mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion<sup>62</sup>. Det kan dock knappast komma ifråga att förklara all brukningsvärd jordbruksmark i landet som riksintresse. Då skulle begreppet riksintresse få en mycket urvattnad betydelse. Det krävs därför begränsningar och tonvikten bör läggas vid jordbruksmarkens produktionsförmåga<sup>63</sup>. Därvid framstår det som givet att sådan jordbruksmark som tillhör klass 8–10 enligt den ovan redovisade jordgraderingen ska vara sådan mark som bör komma ifråga som område av riksintresse. Även andra kriterier måste dock tillmätas betydelse. Det måste finnas utrymme för att

<sup>62</sup> Prop. 1985/86:3 s. 158.

<sup>63</sup> Ett alternativt mått kunde vara jordbruksfastighetens taxeringsvärde. Det har dock den nackdelen att all mark i anslutning till tätorter är högre taxerad oavsett värde ur produktionssynpunkt. Hushållningssällskapet i Halland har genomfört en studie med syfte att hitta en ny metod för jordgradering men har inte funnit någon metod som direkt kan tillämpas (Länsstyrelsens i Skåne rapport 2006:8 s. 11).

ta hänsyn till regionala förhållanden. Frågan om jordbruksmark som riksintresse knyter på olika sätt an till den privata äganderätten. Jordbruksmark som klassas som riksintresse får ett stärkt skydd mot exploatering. Det betyder bl.a. att markägaren får ett stärkt skydd mot att bli av med sin mark tvångsvis för exempelvis bebyggelse-, väg- eller kraftledningsändamål. Ett utpekande av områden med jordbruksmark som riksintressanta innebär å andra sidan att den markägare som vill göra annat med sin mark än att bedriva jordbruk, exempelvis ta marken ur produktion för att anlägga fritidsbebyggelse, får svårare att göra detta. Det blir inte ett totalstopp men man får räkna med att riksintressestatusen kommer att leda till betydligt restriktivare bedömningar. Det nu sagda reser en vansklig avvägningsfråga. Hur ska ett ökat skydd av marken balanseras mot det ingrepp i den enskilda äganderätten som ett sådant skydd kan innebära? Läger man tonvikten vid att ett ökat skydd för jordbruksmark samtidigt innebär ett ökat skydd mot att markägare tvångsvis måste avstå mark för utbyggnad av samhällets infrastruktur blir intresse motsättningen mindre uttalad. Om man i stället betonar markägarens frihet att själv få bestämma över användningen av sin mark blir däremot intresse motsättningen tydlig. Det finns beaktansvärda skäl för ståndpunkten att ett ökat hushållande med den svenska jordbruksmarken måste komma till uttryck genom ändring i det gällande regelverket. Ett tänkbart sätt att åstadkomma ett dylikt ökat skydd för jordbruksmark är att i miljöbalken öppna upp för möjligheten att ange mark som riksintresse för jordbruket. Skulle frågan om markägarinflytande tillmätas mera generell betydelse och inte enbart anses böra gälla jordbruksmarksområden kan dock annan författningsmässig lösning behöva väljas.

I LRF:s skrivelse finns ett förslag till ändring i 3 kap. 4 § miljöbalken. Enligt förslaget ska paragrafens första stycke förbli oförändrat. I andra stycket föreslås en föreskrift om att brukningsvärd jordbruksmark så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra ett rationellt jordbruk. Enligt ett förslaget tredje stycke ska områden som är av riksintresse för jordbruket skyddas mot åtgärder som avses i andra stycket. Det föreslås vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kriterier som ska gälla för identifiering av områden av riksintresse. Det nuvarande tredje stycket föreslås kvarstå oförändrat som ett fjärde stycke.

*Förhållandena i Skåne och Halland*<sup>64</sup>

Till belysning särskilt av de förhållanden rörande den bästa åkermarken som LRF berört har utredningen inhämtat följande uppgifter och synpunkter.

I Skåne finns Sveriges bästa åkermark. I ett brett bälte i västra och södra Skåne finns åkermark av klass 8–10. Åkermark med så hög produktionsförmåga kan konkurrera med de bästa jordarna i Europa. Sedan århundraden har större delen av Skånes befolkning varit bosatt i dessa områden. Under efterkrigstiden har tätorterna vuxit kraftigt i hela Skåne, men framförallt i sydvästra och västra delen. Infrastrukturnätet, främst vägar, har byggts ut i stor omfattning.

Länsstyrelsen i Skåne län initierade under hösten 2000 ett projekt om den bästa åkerjorden i Skåne. Anledningen var en oro för att åkermarken används på ett för framtiden ohållbart sätt, varvid särskilt framhölls bristen på kunskap om hur mycket mark som hittills gått åt för exploateringsändamål. Sammanfattningsvis konstaterades följande. Av 33 skånska kommuner har 23 kommuner konflikter mellan växande tätorter eller ny infrastruktur och den mest värdefulla jordbruksmarken inom sina gränser. Enligt en kommunvis sammanställning av tätortsytor, infrastrukturytor och utbyggnad på jordbruksmark i klass 8–10 under perioden 1962–2000 har de redovisade tätortsarealerna fördubblats från ca 20 000 ha till ca 40 000 ha. Utbyggnaden av infrastrukturen har tagit ytterligare ca 2 000 ha i anspråk. Den mest värdefulla åkermarken i Skåne – som år 1970 beräknades utgöra ca 200 000 ha – har därigenom minskat med drygt 13 000 ha. Minskningen motsvarar ca 7 % av den bästa åkermarken i Skåne och även i hela landet, eftersom 8–10 jordar endast finns i Skåne.

Länsstyrelsen i Skåne län har därefter gjort en uppföljning av åkerexploatering i Skåne och Halland samt en analys av planerad exploatering i Skåne. Syftet med arbetet har varit att utveckla indikatorer för att förbättra uppföljningen av miljö kvalitetsmålen

---

<sup>64</sup> När det gäller följande framställning hänvisas till

– Rapport 2001:45 *Skånes värdefulla jordbruksmark – tätortsexpansion och utbyggnad av infrastruktur på högt klassad åkermark – från 1960 till nutid* utgiven av Länsstyrelsen i Skåne län genom rapportserie *Skåne i utveckling* – I rapporten kartläggs rubricerade förhållanden i 23 skånska kommuner.

– Rapport 2006:8 *Hushållning med åkermark? Uppföljning av åkerexploatering i Skåne och Halland samt analys av planerad exploatering i Skåne* utgiven av Länsstyrelsen i Skåne län genom rapportserien *Skåne i utveckling*.

– Publikationen *Markanvändning i Skåne* utgiven av Region Skåne.

*God bebyggd miljö* och *Ett rikt odlingslandskap* avseende hushållningen med åkermarken som produktionsresurs. Både genomförd och planerad exploatering har studerats. Utgångspunkten har varit att uppföljning av genomförd exploatering ska kunna ske regelbundet för att möjliggöra trendanalyser. Metoden har tillämpats för Skåne län och Hallands län för åren 2002–2004. Metoden är utformad för att kunna tillämpas på alla län i Sverige och presenteras på nationell, regional och lokal nivå. Exploatering för regionalt vägnät ingår inte i analyserna. Som ett mått på jordens värde från produktionssynpunkt delas jorden in i och redovisas utifrån jordgraderingsintervall – klass 1–3, klass 4–5, klass 6–7 samt klass 8–10. Beräkningarna har genomförts med GIS-stöd. Uppföljningsmetoden innebär i korthet att ett startvärde för åkermarkens storlek fastslås.<sup>65</sup> Exploateringen beräknas sedan för ett år i sänder utifrån nybildade fastigheter med taxering för annat ändamål än lantbruk. Av resultaten framgår att 831 hektar (ha) åkermark har exploaterats i Skåne och Halland över de tre åren, dvs. 220 ha under 2002, 238 ha under 2003 och 373 ha under 2004.

Exploaterad åkermark i Skåne var 174 ha år 2002, 189 ha år 2003 och 300 ha år 2004. Mer än hälften av den exploaterade åkermarken bestod av jordar av klass 8–10 och exploateringen under de tre åren innebar totalt sett en minskning av jordar av klass 8–10 i Skåne med 382 ha eller 0,18 %. Det finns en tydlig tendens att kommunerna i väster och söder exploaterar mer åkermark än kommunerna i nordost. Detta förklaras både av stor aktivitet i dessa kommuner och av att de till mycket stor del består av åkermark. I dessa kommuner är det svårt att exploatera utan att åkermark tas i anspråk. I Skåne är spridningen mycket stor mellan de enskilda kommunerna, allt från 0,02 till 1,24 %s minskning till följd av exploatering. Malmö och Burlöv är två kommuner som exploaterar mycket åkermark och som inte har så stora arealer kvar. Samtidigt finns det andra kommuner, t.ex. Höör, Hörby och Kristianstad, som inte behöver använda åkermark för bebyggelse och annan exploatering. Sedan finns det kommuner med ganska mycket exploatering av åkermark, men där de återstående åkerarealerna fortfarande är så omfattande att exploateringen som andel av

---

<sup>65</sup> Startvärdet för åkermarkens utbredning har beräknats utifrån Fastighetskartan från september 2001. Enligt beräkningarna var åkerarealen i Skåne då 468 000 ha och i Halland 123 000 ha.

åkermarken totalt sett ändå blir ganska låg. Det gäller, t.ex. Trelleborg, Ystad och Simrishamn.

I Halland exploaterades 46 ha åkermark år 2002, 49 ha år 2003 och 73 ha år 2004. Av exploaterad åkerjord med känd jordgradering i Halland dominerar jordarna av klass 4–5. Därefter exploateras jordar av klass 6–7 och en obetydlig andel av klass 8–10. Till skillnad mot Skåne finns det en stor andel exploaterad mark av okänd klassning, särskilt i de norra delarna av Halland där landskapet till stor del består av berg. Den exploaterade åkermarkens rumsliga fördelning följer dock ett liknande mönster i Halland jämfört med Skåne. Det är kustkommunerna i väster som står för de största exploaterade åkerarealerna. I Halland finns det ingen kommun som har exploaterat mer än 0,28 % av sin åkermark sedan 2001. Kungsbacka har störst procentuell exploatering. Det beror på en ganska hög exploatering av åkermark i absoluta tal. Samtidigt har kommunen mindre åkerarealer än de övriga kustkommunerna. I Hylte är åkerarealerna inte heller särskilt omfattande och exploateringen på åker är också låg, vilket ger en låg procentuell åkerexploatering.

För att få en uppfattning om planerad exploatering av åkermark har de skånska kommunernas översiktsplaner analyserats. Analyserna visar att drygt 8 900 ha åkermark kan komma att exploateras, vilket motsvarar 44 % av de utpekade utbyggnadsområdena som uppgår till totalt 20 223 ha. Av de totala utbyggnadsområdena innefattar drygt 550 ha planerade golfbanor varav drygt 170 ha återfinns på åkermark.

Det främsta hotet mot jordbruksmarken i Skåne är tätortsutvecklingen. Region Skåne har bl.a. beskrivit hur lägesegenskaper och konjunkturcykler påverkar tätortsexpansionen vad gäller verksamheter, handel och bostadsbebyggelse. Betydelsefulla faktorer för tätortens utveckling är boendepreferenser (dvs. var i livscykeln människor befinner sig och vilken typ av bostäder som efterfrågas), näringslivets lokaliseringpreferenser liksom kopplingen till transportinfrastrukturen och dess utveckling. Bilismen har medfört en gles liggande bebyggelse i tätorternas utkanter, vilket ofta skett på bekostnad av högklassig jordbruksmark. I en gles bebyggelsestruktur ökar graden av resbehov, varvid energiförbrukningen ökar och trängseln i trafiken förvärras. Priset på jordbruksmark och småhus har också stor betydelse. Marknadskrafter kommer att leda till högre priser och skapa förutsättningar för exploatering. Som exempel kan nämnas att profileringen av Österlen och det sydöstra

hörnet av Skåne, som en plats för det goda livet, börjat visa sig i stigande försäljningspriser.

### *Jämförelser med övriga Sverige*

Under perioden 1996 till 2005 exploaterades 3 430 ha jordbruksmark. Detta framgår av rapporten *Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse och vägutbyggnad 1996/98–2005* som Statistiska Centralbyrån tagit fram<sup>66</sup>. Jordbruksverket<sup>67</sup> har dragit bl.a. följande slutsatser. Det är främst tätortsbebyggelse som står bakom exploateringen. Arealen jordbruksmark som har bebyggts är 2 700 ha. Utbyggnaden av vägar har under samma period tagit 730 ha i anspråk. Ur rapporten går att utläsa att mellan 2000 och 2005 har totalt ca 70 % av den utnyttjade jordbruksmarken varit åkermark. Övrig utnyttjad mark är betesmark och annan jordbruksmark. Det är främst i de utpräglade åkerlandskapen som utnyttjandet av åkermarken är mest påtaglig. Kommunerna i västra Skåne, runt Linköping och Norrköping, i Västra Götalands slättbygder och samt Örebro har inte så mycket annan mark att välja på vid bebyggelse. Det finns dock län där det trots omfattande tillgång till annan mark tillkommer bebyggelse på åkermark i högre grad än riksgenomsnittet. När det gäller vägar dominerar Skåne och den utbyggnad av vägar som gjordes efter att Öresundsbron byggdes. Under år 2000 gick 227 ha till vägbyggen i Skåne vilket är nästan en tredjedel av all areal som gått till vägar under hela perioden. Bebyggelse och vägar sammanfaller ofta i samma kommuner vilket gör att speciellt kommunerna runt Malmö är hårt exploaterade.

Konkurrensen om marken gäller inte bara åkermark/jordbruksmark utan berör även andra markslag<sup>68</sup>. I vissa fall kan markfrågor innebära att värdena på jordbruksmark och skogsmark kan komma i konflikt med varandra. Bebyggelse och vägar innebär en irreversibel förändring som gör att marken inte kan återtas till odling, vilket är möjligt om marken har växt igen. Åkermarken behövs bl.a. till djurhållning och som spridningsarealer. Förutom att inte enbart Skånes utan även Sveriges bästa åkermark

<sup>66</sup> Jordbruksverkets rapport 2006:31.

<sup>67</sup> Jordbruksverkets rapport 2007:15. I Jordbruksverkets rapport behandlas kortfattat frågan om styrmedel för att bevara värdefull jordbruksmark. Bl.a. nämns reglerna om områden av riksintresse. Det sägs att reglerna inte helt hindrar från exploatering av tätorter och lokalt näringsliv. Enligt rapporten är det för ett totalt skydd reglerna i 7 kap. miljöbalken om naturreservat som gäller.

<sup>68</sup> Jordbruksverkets rapport 2007:15 s. 59–61.

försvinner, hotas även Hallands åkrar som p.g.a. bevattningsteknik går att klassa som lika högt avkastande jordar. På kort sikt har exploateringen ingen betydelse om man ser till produktiviteten på nationell nivå. På lång sikt måste man dock titta på effekterna eftersom exploateringen har irreversibel effekt på åkermarken. Utöver jordbruksnäringen och livsmedelsproduktionen påverkar exploateringen också biologisk mångfald, kulturmiljön och det öppna landskapet. Detta gäller inte bara betesmarker utan i hög grad även åkermarken. Bebygger man åkermark i områden där åkermark är en bristvara kan detta få negativa följder för den biologiska mångfalden eftersom fragmenteringen i landskapet ökar. Risken är stor att kulturspåren tas bort eller mister sitt sammanhang. Exploatering av åkermark kan även försvåra pågående markanvändning på marker som inte direkt berörs av en utbyggnad. Genom bl.a. försämrad arrondering kan flytt av betesdjur mellan olika områden försvåras. En utbyggnad av tätorter kan också leda till sämre möjlighet till rekreation om det öppna landskapet försvinner och vägar kan förhindra åtkomst till naturen.

### Skälen för utredningens bedömning och förslag

I utredningens direktiv anges att områden med jordbruksmark skulle kunna tänkas bli föremål för riksintresseavvägning. De förhållanden som belysts i skrivelserna och rapporterna från LRF, Jordbruksverket och Länsstyrelsen i Skåne län avspeglar de frågor som bör bedömas i detta sammanhang.

Reglerna om skogsmark och jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken är en följd av riksdagsbehandlingen av propositionen *Förslag till NRL m.m.* (1985/86:3). Redan då tog LRF upp frågan om jordbruksmarkens ställning i hushållningsbestämmelserna. I yttrande till Bostadsutskottet (se BoU 1986/87:3, s 17 ff.) framhöll Jordbruksutskottet vikten av ett tillfredsställande skydd för jord- och skogsbruket. Jordbruksutskottet anförde vidare att jord- och skogsbruket såvitt avser de grundläggande hushållningsbestämmelserna bör behandlas inbördes lika. Om de båda näringarna skulle behandlas olika i detta hänseende torde enligt Jordbruksutskottet inte sällan gränsdragningsproblem bli följden och skapa osäkerhet för den enskilde markägaren, för kommunen, länsstyrelsen och övriga myndigheter m.fl. som deltar i planprocessen. Utskottet ansåg att det fanns skäl att betona, utöver

vad som föreslagits i propositionen, vikten av att vederbörlig hänsyn, inom ramen för ett decentraliserat synsätt, togs till jord- och skogsbrukets intressen och att så långt möjligt näringarnas berättigade intressen kunde tillgodoses. Ett nytt stycke enligt vilket jord- och skogsbruket är näringar av nationell betydelse infördes därför i lagtexten. Detta innebar att dessa näringars ställning inte borde tillmätas mindre vikt än de näringar och intressen vilka kunde ges ställning som områden av riksintresse, dock utan att principen om ett till kommunerna decentraliserat planeringsansvar avstås. Bostadsutskottet, som anslöt sig till Jordbruksutskottets uppfattning, framförde att väsentliga utgångspunkter, inte minst beträffande PBL, inte skulle kunna hävdas om jordbruksmark och skogsmark kunde ges ställning som områden av riksintressen. För att ytterligare garantera att de areella näringarnas anspråk alltid beaktas förordade Bostadsutskottet att lantbruksnämndens och skogsvårdsstyrelsens yttranden alltid skulle inhämtas i ärenden enligt PBL och naturvårdslagen som berör jordbruksmark och skogsmark. Bostadsutskottet framhöll också att det vid överklaganden av kommunala beslut att anta detaljplaner och områdesbestämmelser skulle bli möjligt att bl.a. bedöma om bestämmelserna avseende skydd för jord- och skogsbruket blivit tillbörligen beaktade.

I propositionen *Miljöbalk* (prop. 1997/98:45 del 1 s. 243) hänvisades till angivet betänkande av Bostadsutskottet. Det kan i sammanhanget påpekas att yttrande ska inhämtas från Skogsstyrelsen när ett planarbete rör skogsmark, se 10 och 11 §§ plan- och byggförordningen (1987:383). Skogsstyrelsen har också olika uppgifter enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Lantbruksnämnderna har gått upp i länsstyrelserna.

Som tidigare har nämnts har man vid tidigare riksdagsbehandling av frågan ansett att skogsmarken och jordbruksmarken bör likställas. Om man, som LRF förespråkar, prioriterar åkermark av klass 8-10 för att ange områden av riksintresse för jordbruk framstår det måhända inte som lika viktigt att likställa de olika markslagen. Dessutom påkallar varken utredningsdirektiven eller vad som framkommit under utredningen att skogsmarken berörs i detta sammanhang. I fortsättningen behandlas därför i huvudsak endast jordbruksmarken.

LRF har i skrivelsen till utredningen berört frågan om den grundlagsskyddade äganderätten. Denna fråga regleras när det gäller skyddet mot statliga ingrepp i äganderätten genom 2 kap.



18 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen avser skyddet i princip bara ingrepp i pågående markanvändning. Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken är enligt 2 kap. 6 § inte tillämpliga i sådana fall. En ändrad status för jordbruksmark i enlighet med LRF:s förslag skulle därför sannolikt inte medföra någon ersättningskyldighet för staten. Det framgår dock av förbundets inlägga att ett förslag som skulle anses innebära en inskränkning i den enskilde fastighetsägarens dispositionsmöjligheter skulle framkalla en debatt i ersättningsfrågan.

Det finns naturligtvis ingen anledning att ifrågasätta jordbruksmarkens betydelse i de avseenden som anges i LRF:s skrivelse. Frågan om en verksamhets klimatpåverkan bör dock övervägas i ett sammanhang som när det gäller lagstiftningen omfattar miljöbalken i dess helhet. Det finns annars en viss risk för en inkonsistent lagstiftning. Som exempel kan nämnas att en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 3 § miljöbalken ska avse klimatpåverkande effekter trots att den i sammanhanget centrala bestämmelsen i 9 kap. 1 § inte anger klimatpåverkan som en olägenhet som omfattas av definitionen för miljöfarlig verksamhet.

LRF har föreslagit att bindande föreskrifter om kriterier för uppgifter om områden av riksintresse ska utfärdas. Ett bemyndigande om bindande föreskrifter bör dock inte föras in i 3 kap. miljöbalken då sådana regler kan motverka de möjligheter till avvägningar mellan olika intressen som det fortfarande bör ankomma på de beslutande myndigheterna och kommunerna att göra.

Begreppet brukningsvärd jordbruksmark måste ifrågasättas som kriterium när det gäller att ange vilken mark som skulle anses omfatta områden av riksintresse. Det finns annars en risk för att så omfattande områden anges att begreppet område av riksintresse urholkas. Under utredningen har det framkommit att endast begränsade områden, främst i Skåne, i praktiken har det skyddsbehov som reglerna om områden av riksintresse kan ge.

Länsstyrelsen i Skåne län har i sin analys undantagit exploatering för regionala vägnät. Detta synes bygga på tanken att ett riksintresseskydd för jordbruksmarken inte skulle kunna hävdas i samband med större infrastrukturprojekt. Förutom bebyggelseändamål torde vägutbyggnad ändå vara det ändamål som i första hand reducerar arealen jordbruksmark. Om jordbruksmarken gjordes till föremål för riksintresseavvägning skulle ett vägprojekt avseende sådan mark kunna ifrågasättas med stöd av 3 kap. 10 § miljöbalken. Redan 3 kap. 4 § första stycket ställer dock kravet att

annan mark ska tas i anspråk för sådana anläggningar. Enligt utredningens bedömning har dessutom den regionala vägutbyggnaden inte sådan inverkan på landets areal av brukningsvärd jordbruksmark att enbart behovet av en prövning av ianspråktagandet av jordbruksmark för vägändamål motiverar en ändring av bestämmelserna.

Även om de förarbetsuttalanden som ligger bakom gällande lag har drygt ett decennium på nacken menar utredningen att tillämpningsområdet för PBL och kommunernas bestämmanderätt i fråga om markanvändning fortfarande är kärnfrågorna när det gäller att bedöma om jordbruksmark ska kunna ingå i begreppet område av riksintresse.

Det är alltså främst vid tillämpningen av PBL som den nu behandlade frågan är av betydelse. Enligt 2 kap. 1 § PBL ska bl.a. 3 kap. 4 § miljöbalken tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Det innebär att bl.a. en detaljplan som medger bebyggelse eller uppförande av andra anläggningar på brukningsvärd jordbruksmark får antas bara om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Utredningen har i betänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) föreslagit att bl.a. beslut om detaljplaner ska få överklagas till miljödomstol. Om beslutet avser detaljplan för sådant ändamål som avses i 5 kap. 18 § tredje stycket PBL får beslutet överklagas inte bara av den som är sakägare utan också av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Däremot kan länsstyrelsen inte pröva en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 12 kap. 1 § på den grunden att planen inte tillgodoser jordbruksmarkens intressen enligt 3 kap. 4 § miljöbalken. Hittillsvarande praxis avseende 3 kap. 4 § miljöbalken är när det gäller jordbruksmark sparsam. Det finns dock flera rättsfall där bestämmelsen har tillämpat<sup>69</sup> och det finns inte anledning att anta att bestämmelsen inte skulle beaktas vid domstolsprövning. Om beslut enligt PBL framdeles i större utsträckning prövas av domstol ökar förutsättningarna för en mer ingående bedömning av en plan eller ett bygglov mot bestämmelserna i 3 kap. 4 § PBL. Detta ligger,

---

<sup>69</sup> Jfr Koncessionsnämnden för miljöskydd, den 17 juni 1999, dnr 84/98, Miljööverdomstolen den 14 december 2006, mål nr M 1906-06 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 1890-00. Se dock Regeringsrättens dom den 7 april 2004, mål nr 3490-03.

som framgår av det tidigare återgivna utskottsytrandet, i linje med vad riksdagen ursprungligen förutsatte.

Den angivna bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL ska tillämpas även när översiktsplaner upprättas. I 4 kap. PBL finns visserligen särskilda regler som länsstyrelsen ska tillämpa för att bevaka skyddet för områden av riksintresse. Denna bevakning ska ske även om motstående intressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken inte är för handen. Även i fråga om översiktsplaner innebär dock bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL att 3 kap. 4 § miljöbalken måste tillämpas. För att säkerställa att 3 kap. 4 § miljöbalken beaktas i ärenden enligt PBL bör det i plan- och byggförordningen föreskrivas att länsstyrelsen alternativt Jordbruksverket under förfarandet ska se till att tillräcklig utredning finns tillgänglig för den bedömning som ska göras enligt detta lagrum.

Utredningen vill också peka på att en kommun enligt 8 § jordförvärvslagen (1979:230) inte får vägras tillstånd till förvärv av sådan lantbruksegendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen till någon del krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Av prop. 1978/79:85 s. 18 framgår att 8 § jordförvärvslagen anknyter till utformningen av numera 3 kap. 4 § miljöbalken. Därför bör även utformningen av jordförvärvslagen övervägas om man vill ändra förhållandet mellan stat och kommun när det gäller beslut om hushållningen med jordbruksmark. Sådana överväganden omfattas inte av utredningsuppdraget.

Utredningen anser att de bestämmelser som finns 3 kap. 4 § miljöbalken bör vara tillräckliga för att förhindra att värdefull jordbruksmark går förlorad för areell produktion. Jordbruksmarkens alltmer ökande betydelse för produktion av råvaror till mat och energi samt det faktum att jordbruksmark är en resurs som endast obetydligt går att förmera ger anledning att överväga utformningen av de regler som ska säkerställa en god hushållning med denna mark. En förbättrad tillämpning av reglerna kan främjas genom en särskild föreskrift i plan- och byggförordningen med den innebörd som nyss angetts. Dessutom kan det finnas anledning att särskilt utreda hur kommunerna har tillämpat 3 kap. 4 § miljöbalken i planering och vid lovgivning samt om det finns behov av att göra ändringar i skyddet av åkermarken.

Under förarbetena till miljöbalken innehöll lagrådsremissens lagförslag ordet "näringar" i 3 kap. 4 § första stycket miljöbalken. Ordet togs bort efter påpekande från Lagrådet att det var de ifrågasvarande naturresurserna som sådana och inte näringarna som borde

åtnjuta lagligt skydd. När det gäller paragrafens sista stycke bör i konsekvens med ställningstagandet vid miljöbalkens tillkomst orden ”som har betydelse för skogsnäringen” utgå. Detta medför ingen saklig ändring eftersom annan skogsmark än sådan som har betydelse för skogsnäringen knappast torde komma i fråga för ett rationellt skogsbruk.

### 2.3.2 Renskötsel och fiske

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att områden som är av riksintresse för fisket ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra verksamhetens bedrivande. I 3 kap. 5 § första stycket byts ordet ”näringarnas” mot ordet ”verksamheternas”.

**Utredningens bedömning:** Rennäringens ställning enligt miljöbalken bör utredas.

Sametinget har numera ansvaret för att lämna uppgifter enligt 2 § hushållningsförordningen i fråga om områden av riksintresse för *rennäringen*. Det framgår bl.a. av förarbetena till NRL att betydande svårigheter föreligger att precisera områdena. Ett särskilt problem i det avseendet har angetts i ett svar från Jordbruksverket på utredningens förfrågan till ansvariga myndigheter. Skogsbruket vållar stora störningar på rennäringen, men dessa störningar regleras inte i miljöbalken. Avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken är därför inte tillämplig. Ett nytt skogshygge kan för lång tid ändra förutsättningarna för rennäringen t.ex. genom att förändra möjligheterna till renbete. Om det dessutom på hygget planteras Contorta kan skogen, när träden växer upp, bli så tät att det blir omöjligt att flytta med renarna genom detta område. I ett sådant fall kan redovisningen av den tidigare flyttleden som riksintresse bli inaktuell. Jordbruksverket framhåller att det inom överskådlig tid är synnerligen väsentligt för rennäringen att reglerna om rennäringens riksintressen finns kvar och om möjligt utvecklas på ett sätt som mer tar hänsyn till näringens speciella förutsättningar. Eventuellt kan det behövas en studie över förutsättningarna att samordna miljöbalkens skyddsregler för rennäringen. Detta bl.a. mot bakgrund av att skogsbruket numera

avsevärt påverkar vilka områden som rennärigen kan använda under olika tidsperioder.

Det har sagts<sup>70</sup> att det finns en omfattande brist på kunskap kring syftet med riksintresset rennärigen. Denna kunskapsbrist skulle finnas både hos de myndigheter som ansvarar för att fatta beslut i sådana ärenden och inom samebyarna. Oklarhet kring vad riksintresset rennärigen syftar till att skydda skapar också osäkerhet kring frågan om vem som företräder intresset. I rättspraxis har intresset hävdats av enskilda samebyar och även gjorts till föremål för förhandlingar mellan intressenterna. Genom att reducera ett riksintresse till ett civilrättsligt avtalsobjekt upphävs syftet som uppbär bestämmelsen om det aktuella riksintresset eftersom riksintresse per definition ska vara något annat än ett enskilt intresse.

Fiskeriverket har reviderat områden av riksintresse för *yrkesfisket* i en rapport (2006:1) tillställd Jordbruksdepartementet. Av rapporten framgår sammanfattningsvis följande. Sedan områdena angavs vara av riksintresse för yrkesfisket år 1991 har svenskt fiske genomgått stora förändringar samtidigt som fiskarens skyldigheter att lämna fångstuppegifter gjort det möjligt att bättre analysera fiskets rumsliga fördelning. Vid en översyn av de uppgifter om områden av riksintresse som lämnades 1991 konstaterades att grunderna för bedömningen var oklara, att tillämpning och avgränsning skiljde sig mellan länen samt att motivet omfattande fiske inte kunde försvaras i flera områden mot bakgrund av dagens situation. I havsområdet har förstahandsvärdet för perioden 1999–2003 använts som indikator för att identifiera de viktigaste fångstområdena. För att ta regional hänsyn har fångstvärdena relaterats till de genomsnittliga inom respektive havsområdena Bottenviken, Bottenhavet, egentliga Östersjön, Öresund, Kattegatt och Skagerrak. I Bottenviken och Bottenhavet utgör de viktigaste fångstområdena 8 % av den totala arealen och från dessa områden erhöles 70 respektive 64 % av fångstvärdet 1999–2003. Motsvarande förhållande i övriga områden var 20–33 % av arealen och ca 50 % av värdet. Beträffande rekryterings- och lekomyråden i havsområdet saknas det i de flesta fall kunskapsunderlag som gör det möjligt att avgränsa de viktigaste av dessa områden. I inlandsvattnen bedömdes sjöar med minst två yrkesverksamma fiskare som riksintressanta. För de stora sjöarna

<sup>70</sup> Angående detta stycke, se Eivind Torp, *Renskötselrätten och rätten till naturresurserna* (s. 214 ff. och s. 282 ff.), Tromsö 2008.

Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren finns underlag för att avgränsa de viktigaste lek- och rekryteringsområdena som varande av riksintresse. De tre viktigaste vildlaxälvarna Kalixälven, Ume/Vindel-älven samt Mörrumsån bedömdes också som riksintressanta för yrkesfisket. En viktig förutsättning för att fiske ska kunna bedrivas inom ett avgränsat havsområde är att det finns hamnar som kan tillhandahålla service till fiskefartyg samt att det finns landningsmöjligheter. De viktigaste hemma- och/eller landningshamnarna inom respektive havsområde bedöms också vara av riksintresse för yrkesfisket. Flera uppgifter finns på Fiskeriverkets hemsida.

### Skälen för utredningens bedömning och förslag

Problembilden som nyss presenterats vad gäller rennäringsen strider inte mot de iakttagelser som utredningen gjorde i samband med arbetet med betänkandet *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86 s. 137 ff.) Det bör alltså framhållas att frågan om rennäringsens riksintresseområden inte är oproblematiserad. Att döma av flera rättsfall som utredningen tagit del av blir frågor om påverkan på rennäringsen ofta behandlade. Ett problem i samband med vindkraftsetableringen har varit svårigheten att utreda och identifiera eventuella skadeverkningar. Det bör också framhållas att skogsvårdslagen (1979:429) innehåller särskilda regler om hänsynstagande till rennäringsen, 20, 21 och 31 §§. Under utredningen har det inte framkommit anledning att överväga ändringar i lagtexten när det gäller rennäringsens riksintresseområden. Lagtexten är nämligen så allmänt hållen att den möjliggör en omfattande diskussion inom ramen för gällande lydelse. Till detta kommer att Sametinget nyligen utsetts till ansvarig myndighet enligt hushållningsförordningen varför det framstår som rimligt att avvakta erfarenheter av myndighetsbytet innan ändringar i lagtexten beslutas. Utredningen instämmer dock i Jordbruksverkets uppfattning att det behövs en utredning om miljöbalkens skyddsregler med avseende på rennäringsen. En sådan utredning bör beröra samebyarnas rätt till deltagande i besluts- och planprocesser.

När det gäller *fiskefrågor* bör först nämnas att betänkandet *Det växande vattenbruket* (SOU 2009:26), som nyligen lagts fram av Vattenbruksutredningen, innehåller ett förslag till ändring i 3 kap. 5 § miljöbalken. Enligt förslaget ska områden av riksintresse för

vattenbruket åtnjuta skydd enligt paragrafens andra stycke. Utredningen tar därför inte upp frågor som angår vattenbruket.

Vid tillkomsten av NRL övervägdes om även fritidsfiskets behov skulle omfattas av 3 kap. 5 § miljöbalken. Regeringens bedömning var att skyddet enligt paragrafen också i stor omfattning bör kunna komma fritidsfisket till del. Detta skulle särskilt gälla skyddet för reproduktions- och uppväxtområden. Några särskilda föreskrifter med sikte på fritidsfisket ansågs därför inte behövliga i den aktuella bestämmelsen. Fritidsfiskets intressen ska i stället kunna tas till vara enligt bestämmelserna till skydd för friluftslivet i 6 § (prop. 1985/86:3 s. 60 och 66).

Som framgår av sammanfattningen av Fiskeriverkets rapport grundar sig nuvarande uppgifter om områden av riksintressen för yrkesfisket på 2003 års förhållanden. Vissa förändringar av villkoren för yrkesfisket har inträffat sedan dess. Vidare synes viss osäkerhet vidhäfta vissa sakuppgifter, t.ex. när det gäller rekryterings- och lekomyråden i havsområdet. Uttalandet i förarbetena om att även fritidsfiskets intressen kan tillgodoses genom bestämmelserna om skydd för yrkesfisket torde kunna ifrågasättas, särskilt vad gäller inlandsvattnen. Skyddet ska avse rekryterings- och lekomyråden. Sådana områden kan naturligtvis finnas även i vatten som inte försörjer två yrkesfiskare. Enligt förarbetena ska begreppet yrkesfiske inte ges en alltför snäv tolkning (prop. 1985/86:3 s. 60 och 1997/98:454 del 2 s. 32). Dock ska t.ex. husbehovsfiske inte omfattas (prop. 1985/86:3 s. 232). I 1950 års fiskelag som gällde när NRL kom till fanns ingen legal definition av yrkesfiske. Enligt 6 § fiskelagen (1993:787) avses med yrkesmässigt fiske sådant fiske som bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens enligt 30 § fiskelagen eller av utländska fiskare med annat särskilt tillstånd att bedriva yrkesfiskare i Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon. Denna definition, som givetvis är av avgörande betydelse, har sannolikt en snävare innebörd än vad avsikten är med ordet yrkesfiske i 3 kap. 5 § miljöbalken. Uppenbart är förutsättningarna för yrkesfisket och för allt annat fiske väsentligt förändrade till det sämre jämfört med läget när NRL kom till. Behovet av ett förbättrat områdesskydd inom ramen för miljöbalkens hushållningsbestämmelser är tydligt. Miljööverdomstolens dom den 5 mars 2009 i mål nr 294-08 (Skottarevet), se avsnitt 2.1 ger dessutom särskild anledning att ifrågasätta om 3 kap. 5 § miljöbalken ger tillräckliga möjligheter att skydda och bevara den

grundläggande förutsättningen för ett framtida fiske som ett tillräckligt fiskbestånd utgör.

Fritidsfisket kan inom vissa vattenområden vara ett lika beaktansvärt intresse som yrkesfisket. Med hänsyn till det och till att såväl yrkesfiske som fritidsfiske har den gemensamma och särskiljande utgångspunkten att verksamheterna går ut på ett mer aktivt utnyttjande av gemensamma naturresurser än andra verksamheter är det naturligt att behandla dem i ett sammanhang. Av förarbetena till NRL framgår också att de områden som avses i 3 kap. 5 § miljöbalken inte bara ska vara fångstintressanta områden och fiskhamnar utan också sådana områden som är nödvändiga områden för yrkesfisket och fritidsfisket genom att vara viktiga lek- och uppväxtområden. Såväl fångst- som lek- och uppväxtområden finns i olika varianter men det har vållat svårigheter vid Fiskeriverkets arbete med uppgifter om områden av riksintresse att värdera de olika områdena ur hushållningssynpunkt. Det är önskvärt att skyddet för de mest betydelsefulla lek- och uppväxtområdena för fisk förstärks när fråga är om den avvägning mellan olika intressen som ska göras vid prövning av tillståndsfrågor för olika verksamheter. I princip bör alla områden som är av betydelse för att skydda den biologiska resursen omfattas av lagtexten. Härigenom klargörs också att områden som har stor betydelse för fiskevårdande åtgärder omfattas av hushållningsbestämmelserna.

I 9 § rennäringslagen (1971:437) anges renskötsel som en ekonomisk verksamhet. Något krav på att den som ägnar sig åt renskötsel ska göra detta yrkesmässigt eller för sin försörjning vara beroende av renskötseln ställs dock inte upp i rennäringslagen. Genom att inte längre uppställa krav på att områdena när det gäller fisket ska vara begränsade till yrkesfiskets intressen likställs de verksamheter som omfattas av paragrafen. Genom att i paragrafen byta ut näring mot verksamhet uppnås en likformighet med andra paragrafer i 3 kap. miljöbalken.

Utredningen föreslår med hänsyn till det anförda att det ifrågavarande områdesskyddet förstärks genom att ordet yrkesfiske ersätts av fiske och att ordet näring byts ut mot verksamhet.



### 2.3.3 Dricksvatten

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som innehåller förekomster av grundvatten eller ytvatten av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt minska områdenas betydelse för denna försörjning. Områden som innehåller förekomster av grundvatten som är av riksintresse för dricksvattenförsörjningen ska skyddas mot sådana åtgärder.

Utredningen har mottagit skrivelser från Naturvårdsverket och SGU om skyddsregler i 3 kap. miljöbalken för dricksvattenförsörjningen. Till utredningen har dessutom från Miljödepartementet överlämnats en promemoria daterad den 7 september 2007 med förslag till föreskrifter i samma kapitel om skydd för grundvattenförekomster. Dessa skrivelser ligger till grund för utredningens bedömningar.

Särskilt i fråga om dricksvattenskyddet har förhållandet mellan reglerna om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och reglerna om sådant skydd enligt 3 kap. aktualiserats. Utredningen vill i den frågan inledningsvis framhålla följande. Genom att inrätta vattenskyddsområde med stöd av 7 kap. 21 § miljöbalken kan kommunen eller länsstyrelsen ge bl.a. dricksvattenförekomster ett direkt skydd. Cirka 60 % av alla kommunala vattentäkter omges av vattenskyddsområden. Föreskrifter som behövs för att tillgodose syftet med området ska då meddelas enligt 7 kap. 22 § miljöbalken. Föreskrifter om vattenskyddsområden som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras ger enligt 31 kap. 4 § miljöbalken berörd fastighetsägare rätt till ersättning. Regleringen enligt 3 kap. miljöbalken kan till skillnad från områdesreglering enligt 7 kap. inte avse pågående markanvändning. Ett skydd enligt 3 kap. för områden av intresse för dricksvattenförsörjningen kan inte ersätta skyddet enligt 7 kap. Ett skydd enligt 3 kap. kan hävdas vid verksamhetsetablering eller bebyggelseplanering. En tillämpning av 3 kap. som innebär att en ansökan avslås innebär inte med automatik att förutsättningar för ett beslut om områdesskydd enligt 7 kap. är för handen.

*Miljödepartementets promemoria – bakgrundsbeskrivning*

I den från Miljödepartementet överlämnade promemorian anføres bl.a. följande.

Frågan om skydd av grundvatten har behandlats i ett flertal sammanhang både före och efter miljöbalkens tillkomst. Före miljöbalkens tillkomst behandlades frågan av den s.k. Grundvattenutredningen (dir. 1993:126). Utredningen anförde i sitt slutbetänkande *Grundvattenskydd* (SOU 1995:45) att samhällsplaneringen innebär avvägningsproblem av många olika slag. Inom den fysiska planeringen är lokaliseringen av olika miljöstörande verksamheter en av de viktigaste frågorna. Det kan gälla att hitta lägen för nya trafikleder, industrier eller annan miljöstörande verksamhet. Planeringen av sådana verksamheter kräver avvägningar gentemot en rad olika intressen. Utredningen påpekade att det samtidigt är ett utomordentligt starkt intresse att skydda grundvattnet så att det även i framtiden kan användas som dricksvatten.

Det är därför viktigt att trafikleder, industrier eller andra miljöstörande verksamheter lokaliseras så att de inte skadar eller utgör hot mot värdefulla grundvattenförekomster. För sådana verksamheter kan i regel olika lokaliseringalternativ övervägas även om vissa alternativ framstår som mera fördelaktiga än andra. Grundvattenförekomsterna är däremot i allmänhet givna och bör därför i stor utsträckning vara styrande för planeringen. (SOU 1995:45 s. 147.)

Utredningen anförde vidare att grundvatten är mycket viktigt för stora delar av vårt lands dricksvattenförsörjning och att många kommuner är helt beroende av grundvatten för sin vattenförsörjning. Det allmänna skyddet i NRL gav för olika naturresurser (1 kap. 1 § och 2 kap. 1 §), och som omfattar grundvattnet, gav enligt utredningen emellertid inte ett tillräckligt skydd för grundvattnet vid avvägning mot andra intressen. Det ansågs därför angeläget att skyddet för värdefulla grundvattenförekomster förstärktes. (SOU 1995:45 s. 148). Grundvattenutredningen undersökte även om dåvarande 2 kap. 8 § NRL, där det talades om mark- och vattenområden som är speciellt lämpliga för anläggningar bl.a. för vattenförsörjning, gav skydd för en grundvattenförekomst mot konkurrerande verksamheter som kan påverka grundvattnets kvalitet. Enligt utredningen torde det ”vara svårt att med stöd av 2 kap. 8 § naturresurslagen med tillräcklig styrka kunna hävda skyddet av en grundvattenförekomst. ”Vidare konstaterade utredningen att ”uttalandena i förarbetena ger intryck

av att främja möjligheten att uppföra stora viktiga anläggningar i stället för att skydda t.ex. en grundvattenförekomst". (SOU 1995:45, s. 75–76.) Utredningens slutsats blev därför att den då gällande NRL knappast kunde åberopas för att skydda en grundvattenförekomst som sådan mot konkurrerande intressen. Varken lagtext eller förarbeten gav ett tydligt stöd för ett sådant grundvattenskydd. De intressen som var direkt utpekade i 2 kap. NRL skulle, enligt utredningen, i stället vid en intressekonflikt med en grundvattenförekomst ges företräde.

Grundvattenutredningen lade mot denna bakgrund ett förslag till ändring i dåvarande NRL. Förslaget gick ut på att mark- och vattenområden som innehåller värdefulla grundvattenförekomster eller där sådana kan bildas så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påverka vattnets kvalitet eller förutsättningarna för grundvattenbildning. Områden som innehåller grundvattenförekomster som är av riksintresse eller där sådana kan bildas föreslogs få ännu starkare skydd, genom val av formuleringen "ska skyddas" i stället för "så långt som möjligt skyddas".

Grundvattenutredningens betänkande remitterades under 1996 till ett stort antal instanser. Förslaget bemöttes i princip positivt. Enbart synpunkter på bestämmelsens utformning fördes fram. Flera remissinstanser, bl.a. Naturvårdsverket och Boverket förde dock fram uppfattningen att skyddet även måste omfatta ytvattenområden, vilka inte behandlades inom ramen för grundvattenutredningen.

Bestämmelserna i 2 kap. NRL arbetades sedan in i 3 kap. miljöbalken (jfr prop. 1997/98:45, del 1, s. 239). Den problematik Grundvattenutredningen uppmärksammat kring skyddet av grundvatten kvarstår dock<sup>71</sup>.

Den av regeringen tillkallade parlamentariska beredningen Miljömålskommittén (dir. 1999:96) föreslog i sitt slutbetänkande *Framtidens miljö – allas vårt ansvar* (SOU 2000:52 s. 689) bl.a. att förutsättningarna borde utredas för att i 3 kap. miljöbalken även föra in bestämmelser med syfte att främja en god hushållning med värdefulla grund- och ytvattentillgångar. Regeringen angav sedan i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) att vattenförsörjningsfrågorna allmänt borde få en mer central roll i samhällsplaneringen, att skyddet av viktiga vattenförsörjnings-

<sup>71</sup> Grundvattenutredningens förslag omnämndes i Miljöbalksutredningens betänkande (SOU 1996:103, s. 264) men berördes därefter inte i arbetet med miljöbalken.

områden borde stärkas och att miljöbalken kan behöva kompletteras med regler för att skydda områden viktiga för vattenförsörjningen som riksintressen (s. 106).

Miljöbalkskommittén anförde i delbetänkandet *Bestämmelser om miljö kvalitet – Ramdirektivet för vatten* (SOU 2002:107) att det finns skäl ”att överväga om miljöbalken har ett tillräckligt skydd för potentiella dricksvattentäkter” med hänvisning till Grundvattenutredningens förslag till ändringar för att stärka skyddet för grundvattenförekomster så att de bibehåller sitt värde för framtiden. Kommittén ansåg att Grundvattenutredningens förslag fortfarande var aktuella. Miljöbalkskommittén gjorde dock bedömningen att frågan om förändringar av vilka intressen som ska skyddas som områden av riksintresse föll utanför kommitténs uppdrag.

Regeringen aviserade i *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06/48, 2005/06:49), att ändringar skulle kunna föreslås i miljöbalkens tredje kapitel så att grundvattenförekomster kan utpekas som riksintressen och på så vis få en större tyngd i den fysiska planeringen och samhällsplaneringen. Ett ställningstagande som mottogs positivt av riksdagen (bet. 2005/06: MJU3).

#### *Miljödepartementets förslag*

Förslaget är att mark- och vattenområden som innehåller grundvattenförekomster av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen, eller som bedöms kunna få sådan betydelse i framtiden ska så långt det är möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av vattenförekomsterna för dricksvattenförsörjning. Vidare ska områden som innehåller vattenförekomster som är av riksintresse skyddas mot sådana åtgärder.

#### *Skälen för Miljödepartementets förslag*

Som skäl för förslaget angavs att riksdagen har antagit mål för miljö kvaliteten inom 16 områden. Av miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* framgår att grundvatten ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag (jfr prop. 2004/05:150,

s. 116). Förslaget i promemorian sades vara ett viktigt bidrag till att uppnå detta miljö kvalitetsmål samt att säkerställa dricksvattenförsörjningen i ett långsiktigt perspektiv. Vid en jämförelse med andra samhällsintressen har grundvatten ofta en svag ställning i samhällsplaneringen. Det tas ofta inte med i bedömningarna, eftersom det inte syns på samma sätt som ytvatten. Samtidigt är grundvatten i jämförelse med ytvatten särskilt sårbart eftersom dess omsättning vanligen sker mycket långsamt. I 3 kap. miljöbalken finns möjligheter att peka ut områden som riksintressen för anläggningar för vattenförsörjningen. Denna reglering innebär att områden med vattenverk, ledningar och liknande kan pekas ut som riksintressen. Bestämmelsen omfattar dock inte dricksvattentäkter som sådana. SGU har i samråd med länsstyrelserna, Boverket och Naturvårdsverket identifierat grundvattenområden (dvs. grundvattenförande geologiska formationer med tillrinningsområden) som är av vikt för vattenförsörjningen nu och i framtiden, i ett nationellt och regionalt perspektiv. Det råder en stor enighet i samhället om att berörda grundvattenförekomster behöver ett stärkt skydd. Även geologiska formationer som används för konstgjord infiltration behöver skyddas. Konstgjord grundvattenbildning är ofta en förutsättning för att klara en grundvattenbaserad vattenförsörjning i större tätorter. Mot denna bakgrund behövs en reglering i 3 kap. miljöbalken som fastställer att även grundvattenförekomster och de geologiska formationer som håller dessa kan vara av riksintresse. Att en grundvattenförekomst betraktas som betydelsefull i ett nationellt perspektiv och som varande av riksintresse, grundar sig på att vattenförsörjningen är en nödvändig förutsättning för en hållbar samhällsutveckling i landets alla regioner. Det är angeläget att områden som innehåller värdefulla grundvattenförekomster används på ett långsiktigt och genomtänkt sätt samt skyddas mot åtgärder som kan försämra vattnets kvalitet eller förutsättningarna för grundvattenbildning. Både förekomster som har stor betydelse för dricksvattenförsörjningen och sådana som kan få framtida stor betydelse bör därför kunna anges som områden av riksintresse. Det finns ett fåtal betydelsefulla grundvattenförekomster som kan ge stora mängder grundvatten och som är belägna nära befolkningscentra. Det är dock inte enbart grundvattenförekomstens storlek och uttagsmöjligheter som avgör huruvida den är ett objekt av riksintresse. För utvecklingen i områden med bristande vattenresurser kan även relativt små förekomster vara skyddsvärda för att säkerställa

behovet. Tillgången på vatten i Sverige är förhållandevis god, men inte alltid där behoven är som störst. Exempel på problemområden är framför allt sydöstra Sverige och södra Sveriges kustregioner. I Sverige härrör 75 % av allt dricksvatten från ytvattentäkter. Det finns även ytvattenområden som är så viktiga från dricksvattensynpunkt att ett motsvarande skydd i 3 kap. miljöbalken bör införas. Det gäller främst sådana områden som är viktiga för storstädernas vattenförsörjning, t.ex. Mälaren och Göta Älv, men även för mindre ytvattentäkter för olika tätorter kan ett starkare skydd behöva övervägas. Det kan således inte uteslutas att även vissa ytvattentäkter i framtiden bör kunna pekats ut som riksintressen. Dock behöver behoven samt konsekvenserna av en sådan reglering utredas närmare. Genom den föreslagna bestämmelsen främjas en god hushållning med värdefulla grundvattenförekomster. Ett ökat skydd av geologiska formationer som är betydelsefulla för vattenförsörjningen kommer att innebära att dessa blir mer synliga i samhällsplaneringen. Skyddet av vattenförekomster eller geologiska formationer som riksintresse innebär att vattenförsörjningsintresset vid prövningen av nya verksamheter kan ges företräde om området även är av riksintresse för andra ändamål. Förslaget innebär att kommunernas planeringsunderlag kan förbättras. SGU och tillståndsgivande myndigheter kan inom ramen för arbetet med beslutade miljö kvalitetsmål bättre verka för skydd av grundvattnet. På så sätt minskar risken för stigande dricksvattenkostnader och ökade hälsorisker p.g.a. en försämrade dricksvattenkvalitet. Ithållande förorening av en stor grundvattentäkt genom bristande planering och lokalisering av verksamheter kan få både långsiktiga och ytterst kostsamma följder. Förutom effekterna på hälsa och samhällsekonomi torde åtgärderna i många fall även främja den biologiska och geologiska mångfalden. Förslaget bedöms inte innebära några kostnadsåtaganden av betydelse för staten eller samhället i övrigt. Aktuella områden ska skyddas, i olika grad, mot åtgärder som kan försvåra utnyttjandet av grundvattenförekomsterna för dricksvattenförsörjning. Med detta menas bl.a. att vattnet tillförs ämnen av en typ eller mängd som inte är naturligt förekommande och som negativt påverkar vattenkvaliteten. Med uttrycket avses även åtgärder som negativt påverkar nybildningen av grundvatten i ett område. Det kan vara fråga om grusutvinning, som ändrar förutsättningarna för bl.a. vattnets reningsprocess genom marken, eller om dikning eller hårdgöring av mark, som leder bort t.ex. nederbördsvatten. Genom

paragrafens utformning omfattas således både åtgärder som försämrar grundvattnets kvalitet och kvantitet. Paragrafens andra stycke innehåller bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som inrymmer grundvattenförekomster av riksintresse. Därmed avses förekomster som kan ge mycket stora mängder vatten och som är belägna nära befolkningstäta områden. Även grundvattenförekomster som inte är så stora och markområden där det finns goda förutsättningar att framställa konstgjort grundvatten bör kunna bedömas som varande av riksintresse under förutsättning att de är mycket betydelsefulla för en viss region. För områden som innehåller sådana särskilt värdefulla resurser innebär bestämmelsen att kommunerna eller statliga myndigheter inte får planera för eller lämna tillstånd till andra verksamheter inom området som kan försämra grundvattenförekomstens vattenkvalitet eller förutsättningarna för nybildning av grundvatten. I de fall då ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål finns bestämmelser i 3 kap. 10 § miljöbalken.

#### *Förslag från Sveriges geologiska undersökning – bakgrundsbeskrivning*

SGU har i en promemoria den 15 maj 2008 lämnat förslag till regler i 3 kap. miljöbalken om dricksvattenförsörjningen.

Det viktigaste användningsområdet för grundvatten är vattenförsörjning. Mer än hälften av landets dricksvatten utgörs av grundvatten och hälften av den kommunala vattenförsörjningen baseras på naturligt eller konstgjort grundvatten. I många delar av världen är vatten en bristvara, men inte heller den goda tillgång som finns i Sverige är självklar i framtiden. Användningen av naturgas ökar grundvattnets sårbarhet. Utsläpp av miljöfarliga ämnen förorenar grundvattnet. Överuttag i kustnära områden kan ge saltvatteninträning. Byggnad, infrastruktur, jordbruksverksamhet och förorenade områden påverkar grundvattnet. Samhällsplaneringen är ett av de viktigaste strategiska verktygen för att säkerställa en hållbar dricksvattenförsörjning, som är en förutsättning för att miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* ska nås. För att kunna planera för en hållbar dricksvattenförsörjning behövs information och kunskap om var det finns möjligheter till stora uttag av grundvatten, var man kan infiltrera sjövattnet i t.ex. en grusås så att vattnet på naturlig väg blir rent, var möjlighet finns att ta vatten om den ordinarie vattentakten på

något sätt skulle slås ut samt hur vattnet rör sig i marken och hur grundvattennivåerna varierar under året. SGU har genom kartering samlat stora mängder information om landets grundvattenförekomster. Det är angeläget att utredningen uppmärksammar vikten av att förbättra förutsättningarna för att i samhällsplaneringen stärka hänsynen till och skyddet av vattenförekomster som är av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen för att säkerställa en långsiktigt hållbar dricksvattenförsörjning. Såväl yt- som grundvattenförekomster bör utses som riksintresse för dricksvattenförsörjningen. Motiveringen är att ytvattenförekomster dels är av mycket stor betydelse för vattenförsörjningen i storstadsregionerna och dels är av stor betydelse som råvattentäkt för förstärkning av grundvattenförekomster genom konstgjord grundvattenbildning i anslutning till större tätorter där det naturligt bildade grundvattnet inte räcker till för dricksvattenförsörjningen. Mark- och vattenområden kan alltså vara av betydelse för dricksvattenförsörjningen om de innehåller ytvattenförekomst eller grundvattenförekomst med tillräckligt stora uttagbara mängder av god kvalitet, men även om de håller en ytvattenförekomst som genom infiltration i en lämplig geologisk formation ger grundvatten av god kvalitet i tillräckligt uttagbar mängd. Vid en jämförelse med andra samhällsintressen har grundvatten ofta en svag ställning i samhällsplaneringen och glöms ofta bort, eftersom det inte syns på samma sätt som ytvatten. Samtidigt är grundvatten särskilt sårbart eftersom dess omsättning vanligen sker mycket långsamt. I 3 kap. miljöbalken finns möjligheter att peka ut områden som riksintressen för anläggningar för vattenförsörjningen. Denna reglering innebär att områden med vattenverk, ledningar och liknande kan pekas ut som riksintressen. Bestämmelsen omfattar dock inte vattenresurserna och de vattenhållande geologiska formationerna som sådana. Vattenförsörjningen är en nödvändig förutsättning för en hållbar samhällsutveckling i landets alla regioner. Grundvatten är mycket viktigt för stora delar av vårt lands dricksvattenförsörjning och många kommuner är helt beroende av grundvatten för sin vattenförsörjning. Det nuvarande regelverket är inte tillräckligt för att skydda denna resurs långsiktigt. Mot denna bakgrund föreslår SGU en ny paragraf i 3 kap. miljöbalken så att även vattenförekomster kan utses som riksintresse för dricksvattenförsörjningen och att då förekomsterna utgörs av grundvatten, de geologiska formationer som håller dessa samt deras tillrinnings-



områden skyddas mot åtgärder som begränsar möjligheterna att nyttja vattenresurserna för dricksvattenförsörjning.

#### *SGU:s lagförslag*

Mark- och vattenområden som är av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen, eller som bedöms kunna få sådan betydelse ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra denna försörjning.

Områden som innehåller eller har förutsättningar att genom konstgjord grundvattenbildning innehålla vattenförekomster som är av riksintresse för dricksvattenförsörjningen ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

#### *Naturvårdsverkets förslag*

Naturvårdsverket har i en skrivelse till Miljöprocessutredningen framfört behovet av att ytvattenförekomster, liksom grundvattenförekomster, som är viktiga för dricksvattenförsörjningen ska kunna anges som områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket vill understryka vikten av att även ytvattenförekomster som är av nationell betydelse för dricksvattenförsörjningen ska kunna anges som riksintresse. Genom lämpliga avgränsningar av ytvattenförekomster bör förutsättningar skapas för att i vissa fall kunna ange dessa som riksintresse.

Vad som i olika sammanhang framförts om dricksvattenförsörjningen och grundvattenförekomster gäller också till stora delar vad gäller dricksvattenförsörjningen och ytvattenförekomster. Det finns många ytvattenförekomster i Sverige i vilka det sker uttag för produktion av dricksvatten, s.k. vattentäkt. Många av dessa ytvattenförekomster har stor betydelse för den lokala och/eller regionala vattenförsörjningen, och behöver av den anledningen skyddas på olika sätt, utan att ha tyngden som riksintresse. I förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön definieras en ytvattenförekomst som en avgränsad och betydande förekomst av ytvatten såsom en sjö, en å eller en älv. I det vägledningsmaterial och föreskrifter (bl.a. Naturvårdsverkets rapport 5488 och NFS 2006:1) som är framtagna av Naturvårdsverket bl.a. för tillämpningen av nämnda förordning framgår att en ytvattenförekomst också kan vara en del av en sjö eller ett vattendrag. Naturvårdsverket anser att en del av dessa ytvattenföre-

komster är av så stor betydelse att det är en nationell angelägenhet att de bör kunna skyddas som riksintresse för dricksvattenförsörjningen. Detta finns redovisat i Naturvårdsverkets rapport 4452 *Dricksvattenförsörjning – vägledning för utpekande av områden av riksintresse*. De ytvattenförekomster som har digniteten av riksintresse är begränsade till antalet men är i stället av mycket stor betydelse. Betydelsen kan ligga i att varje ytvattenförekomst försörjer många människor med vatten eller att den av andra skäl t.ex. har en mycket stor potential för utvecklingen av dricksvattenförsörjningen. I rapport 4452 nämns som exempel ytvattenförekomster bl.a. i Mälaren, Göta Älv, Bolmen och Vättern. Naturvårdsverket anser att ett område av riksintresse för vattenförsörjningen bör avgränsas på ett lämpligt sätt. Även om tillrinningsområdet i varierande grad har betydelse för vattnets kvalitet är inte hela tillrinningsområdet av direkt betydelse för att upprätthålla värdet på riksintresset och behöver av den anledningen inte utgöra ett område av riksintresse. Naturvårdsverket anser att avgränsningen av ett område av riksintresse för dricksvattenförsörjningen lämpligen sker till en eller flera ytvattenförekomster beroende på förutsättningarna. Riksintresset avgränsas därmed till vattenytan. Det innebär att riksintresset avgränsas till ett vattendrag eller del av vattendrag. Ett riksintresse i en sjö innebär att riksintresset avgränsas till sjön eller till del eller delar av sjön. Detta har framförts som exempel i Naturvårdsverkets rapport. Exempel på ytvattenförekomster och dess avgränsning kan för t.ex. Göta Älv vara till den eller de vattenförekomster i Göta Älv där de stora intagen till vattenverken är belägna. Ett område av riksintresse för t.ex. sjön Bolmen kan avgränsas till sjön och dess yta. För Mälaren kan avgränsningen av ett område med riksintresse ske främst till vattenförekomster som ligger inom vattenbassänger i de östra delarna, där de stora ytvattenverken är belägna. Vättern som ett eventuellt område av riksintresse för vattenförsörjningen skulle på samma sätt kunna avgränsas till delar av sjön.

Naturvårdsverket har lämnat följande förslag till lagtext.

Mark- och vattenområden som är av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen, eller som bedöms kunna få sådan betydelse ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra denna försörjning.

Områden som är av riksintresse för dricksvattenförsörjningen ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

## Skälen för utredningens bedömning och förslag

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken syftar bl.a. till att skydda vissa områden mot sådana beslut i tillståndsärenden och planeringsprocesser som kan leda till verksamheter eller åtgärder som är ägnade att skada områdenas värde. Landets vattenområden tillhör de naturresurser som omfattas av det mest omfattande rättsliga skyddet från föroreningssynpunkt. Detta gäller såväl nationellt som internationellt och särskilt vid tillståndsgivning enligt miljöbalken. Likväl är de hot som finns när det gäller vattenföroreningar betydande. Således är fortfarande riskerna för vattenföroreningar från fartyg och fritidsbåtar betydande. Tillfälliga utsläpp av olika ursprung är det omöjligt att helt förebygga. Vattenföroreningar till följd av översvämningar är för det mesta inte verksamhetsrelaterade. De allvarligaste hoten särskilt mot ytvattenförekomster går därför inte att bemöta med beslut eller avvägningar enligt 3 kap. miljöbalken. Det går inte heller att med stöd av skyddsbestämmelserna om områden av riksintresse vidta positiva åtgärder för att flytta fram positionerna för ett visst ändamål, såsom att t.ex. genomföra ett program för en förbättrad dricksvattenförsörjning. De ytvattenförekomster som är aktuella överskrider till sin geografiska omfattning sannolikt kommungränser på ett annat sätt än de områden som avses i flera andra paragrafer i 3 kap. Detta torde i sin tur medföra krav på ett kommunalt samarbete vid planeringen för att en relevant riksintresseavvägning ska kunna göras. Frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner kan utredas enligt bestämmelserna i 7 kap. PBL om regionplanering. I sådana ärenden ska 3 kap. miljöbalken tillämpas. Det finns dock ingen särskild regel i PBL om hur bestämmelserna om områden av riksintresse ska tillämpas vid regionplanering. Detta innebär att reglerna om områden av riksintresse inte har samma tyngd i ärenden om regionplanering som vid arbetet med översiktsplaner och detaljplaner. Redan det nu anförda innebär att det kan ifrågasättas om reglerna om områden av riksintresse är ändamålsenliga som styrmedel för skyddet av ytvattenförekomster av betydelse för dricksvattenförsörjningen.

Sedan NRL trädde i kraft har det inte tillkommit några nya ändamål för områden av riksintresse. Om en ny paragraf med ett nytt ändamål ska föras in i 3 kap. miljöbalken finns det därför anledning att överväga om några allmänna principer bör ligga till

grund för en sådan lagändring. En självklarhet är att ett resonemang som det nyss förda leder fram till att reglerna om områden av riksintresse kan bedömas vara ett lämpligt styrmedel i sammanhanget. Det aktuella ändamålets skyddsbehov är också av avgörande betydelse. För att en sådan hotbild ska kunna målas upp bör ett konkurrerande mark- eller vattenanvändningsintresse kunna anges. En ytterligare förutsättning bör vara att de områden som blir föremål för riksintresseavvägning kan avgränsas på ett lämpligt sätt och inte är så omfattande att begreppet riksintresse blir urholkat. Det bör dock anmärkas att paragraferna i 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken innehåller två skyddsnivåer. Det är endast de ändamål som anges i andra stycket av paragraferna som kan ingå i områden av riksintresse och som kan fungera som absoluta hinder för konkurrerande användningsintressen.

Naturvårdsverkets och SGU:s förslag innebär alltså att såväl ytvatten- som grundvattenområden skulle kunna anses vara områden av riksintresse för dricksvattenförsörjningen. Utredningen vill först instämma i att frågan om dricksvattenförsörjningen naturligtvis är av största betydelse. I Miljödepartementets promemoria ansågs det finnas behov av ytterligare utredning i fråga om ytvattenområden. De skrivelser som kommit in till utredningen från SGU och Naturvårdsverket kan inte anses innehålla sådant underlag som enligt vad som nyss anförts skulle behövas för att föreslå att även ytvattenområden skulle antas som riksintresseområden för att skydda dricksvattenförsörjningen. Det framgår således inte vilka konkurrerande markanvändningsintressen som finns. Det ligger, som tidigare har anförts, i sakens natur att ett större hot mot ytvattnet i dess egenskap av dricksvattentillgång än tillståndsreglerad verksamhet utgörs av tillfälliga utsläpp av olika slag. Det kan alltså ifrågasättas om hushållningsreglerna är tillräckliga som styrmedel med tanke på den hotbild som det ligger närmast till hands att måla upp. Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att på sätt som föreslagits dela in ytvattnet i olika kategorier. Man skulle i stället kunna anse att det i första hand är beredskapsskäl som skulle motivera att dricksvattnet fick en annan status än för närvarande från hushållningssynpunkt. I så fall skulle skyddsintresset kunna föras in under bestämmelserna i 3 kap. 9 § miljöbalken. Enligt utredningens direktiv är det viktigt att inte för många eller för omfattande områden anges. I sammanhanget måste också övervägas i vilken utsträckning skyddet ska avse även tillrinningsområden. Det ligger utanför vad som är möjligt för

utredningen att inhämta behövligt underlag i dessa frågor. Utredningen anser därför att frågan om ytvattenområden ska kunna anges som områden av riksintresse för ytvattenförsörjningen i vart fall inte bör avgöras i detta lagstiftningsärende.

Dock är det från hushållningssynpunkt dock naturligt att mark- och vattenområden som innehåller förekomster av ytvatten av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt minska områdenas betydelse för denna försörjning.

När det gäller förekomster av grundvatten av betydelse för grundvattenförsörjningen är bilden en annan. Redan Grundvattenutredningen föreslog ett områdesskydd enligt 3 kap. miljöbalken. Det är enligt SGU fråga om avgränsade områden som i vissa delar av landet är av avgörande betydelse för dricksvattenförsörjningen. Det kan som framgår av den redovisade utredningen vara nödvändigt att avvägningar kan göras enligt miljöbalkens bestämmelser om områden av riksintresse. Vid exploatering av mark för ny bebyggelse, vägar eller annan markanvändning behöver stor hänsyn tas till risker för påverkan av grundvattnet. Det gäller särskilt alla större anläggningsarbeten och liknande som kan tänkas påverka en grundvattenförekomst antingen genom att vattnets kvalitet försämras eller genom att grundvattnet avleds eller genom att nybildningen påverkas. När det gäller grundvattenförekomster finns det alltså enligt utredningens mening tillräckliga skäl för att föreslå att sådana områden ska kunna omfattas av regleringen. Utredningens lagförslag ansluter till de formuleringar som används för övriga paragrafer som innehåller regler om områden av riksintresse. Detta innebär att formuleringen enligt inkomna förslag att även områden som ”bedöms kunna få sådan betydelse” inte har tagits med i utredningsförslaget. Att en bedömning ska innefatta ett områdes framtida betydelse framgår av föreskriften i 1 § att hänsyn ska tas till föreliggande behov, varmed avses såväl anspråk på förändringsåtgärder som anspråk på bevarande och skydd av pågående användning av marken och vattnet. Det ligger enligt förarbetena i sakens natur att långsiktiga intressen ska ges stor tyngd.<sup>72</sup> I anslutning till uppbyggnaden i övrigt av 3 kap. miljöbalken omfattar utredningens förslag endast naturligt bildade grundvattenförekomster.

---

<sup>72</sup> Prop. 1985/86:3 s. 154.

### 2.3.4 Ämnen och material

**Utredningens förslag:** Områden som är av riksintresse för utvinning av värdefulla ämnen eller material ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen.

Som framgår av avsnitt 2.1 har utredningen inte påträffat något rättsfall eller myndighetsbeslut enligt vilket en avvägning skett enligt 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Någon annan tillstånds- eller koncessionspliktig verksamhetsart som skulle utgöra ett hot mot nationellt viktig utvinning av ämnen eller mineraler har alltså inte identifierats.

I en skrivelse till utredningen, som också ligger till grund för redogörelsen för myndighetens arbete i avsnitt 2.2 har SGU föreslagit en ändring i 3 kap. 7 § miljöbalken med bl.a. följande motivering.

Vid avgränsningen av riksintresseområden har SGU tillämpat en snäv tolkning av begreppet fyndighet med anspråk på företräde. Höga krav har ställts på att fyndigheterna har varit väl dokumenterade. Avgränsningarna har inte innehållit några "buffertzoner". Denna tolkning bygger på förarbetena som enligt SGU:s uppfattning inte medger en annan tolkning, då det talas om "fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller som bedöms kunna bli av stor betydelse från försörjningsberedskaps-synpunkt för landet" och att "endast naturresurser som är av stor betydelse för landet och som är väl dokumenterade bör ges skydd genom andra stycket". Boverket har vid ett flertal tillfällen påpekat att det inte är lagligen möjligt att peka ut andra områden än sådana som inrymmer de yppersta värdena av aktuellt slag. Värdena måste vara dokumenterade och områdena bör också avgränsas så att endast just de dokumenterade värdena omfattas. Det bör inte komma ifråga att också låta buffertzoner ingå i de avgränsade områdena eller att ta till extra för säkerhets skull.

Mineral och metaller kommer att ha en ökad strategisk och politisk roll i framtiden. Brist på mineraler och metaller kan orsaka oro i världen. Idag arbetar många länder intensivt för att säkra naturresurser för framtida användning. Länder som Kina och Indien är idag viktiga aktörer. Kinas användning av vissa mineral och metaller är större än dess produktion och efterfrågan förväntas att fortsätta öka. Mängden mineralråvara fördelas idag ojämnt runt

om i världen. Stora förekomster finns bl.a. i politiskt instabila länder. Sårbarhet på grund av mineral- och metallbrist är ett reellt problem och ökad konkurrens påverkar marknaden påtagligt och resulterar i stigande priser.

Definitionen av en fyndighet bör följa ett geografiskt avgränsat och känt område med mineraliseringar. SGU:s bedömning är att förarbetena inte medger en sådan tolkning av begreppet fyndighet. Detta är ett område där det vore önskvärt med en ändring av lagtext och ett förtydligande av förarbetena. Klargörandet bör bestå i hur ett riksintresse enligt 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska definieras och vilka kriterier som ska beaktas vid utpekande av sådana riksintressen.

De kriterier som bör vara avgörande för utpekandet och avgränsningen av riksintressena är ämnets eller materialets värde för Sveriges och Europas samhällsutveckling samt försörjning inom industri- och byggbranschen. Området ska vara väl undersökt och dokumenterat och SGU bör därvid vid utpekandet kunna ta in underlag från Boverket, berörd länsstyrelse, Bergsstaten, berörd kommun och berört företag. Vidare kan SGU:s egna material användas i ökad utsträckning. Det är det geologiska underlaget som ska vara avgörande för avgränsningen. Det är viktigt att riksintresset fungerar som ett heltäckande underlag för planerande myndigheter. Hela det område som behövs för att kunna utvinna påträffade värdefulla ämnen och material bör därför ingå i planeringsunderlaget. Mot denna bakgrund anser SGU att anslutande områden (verksamhetsområden) till själva fyndigheterna, som måste tas i anspråk för anläggningar (anrikningsverk, upplag och dyl.) som är nödvändiga för utvinning av tillgångarna, dessutom ska omfattas av riksintresseområdet. Endast då kan riksintresset utgöra ett fullständigt underlag i planprocessen. Den föreslagna lagändringen medger att arealmässigt större områden kan komma att förklaras som riksintresse för värdefulla ämnen och material än tidigare. Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken erhåller härigenom också en likformig utformning som på ett bättre sätt motsvarar gällande samhällsbehov.

SGU har föreslagit att 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska få följande utformning.

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

### Skälen för utredningens förslag

När det gäller ett sådant exploateringsintresse som område av värdefulla ämnen eller material är det själva fyndigheten som har ansetts vara begränsande för vilka områden som kan föreslås. Detta förutsätter att prospektering m.m. har skett och att fyndigheten kan identifieras innan området kan föreslås som riksintresse. Denna metod leder ofta till att det är exploatören som kommer in med underlaget till SGU och begär att området ska föreslås som riksintresse.

Av förarbetena och av paragrafens första stycke framgår att det inte enbart är de värdefulla ämnena och mineralerna utan också möjligheterna att utvinna dessa som ska skyddas. Det kan diskuteras om detta syfte har sin motsvarighet i andra stycket om riksintresse, som ju ska innebära en avgränsning i förhållande till första stycket inte i fråga om utvinningsmöjligheterna utan i fråga om ämnenas och mineralernas betydelse från hushållningssynpunkt. Möjligen kan det sägas att uttrycket fyndigheter har getts en överdriven betydelse i rättstillämpningen. Av SGU:s skrivelse kan man dessutom få den uppfattningen att myndigheten fäster något för stort avseende vid betydelsen av myndighetens eget ställningstagande. Utredningen har endast delvis återgett SGU:s redogörelse för de svårigheter som nuvarande tolkning av lagtexten har medfört. Utredningen anser att SGU på ett övertygande sätt har pekat på behovet av en lagändring i förtydligande syfte. Dock bör det påpekas att de uppgifter som myndigheten ska lämna enligt hushållningsförordningen enbart är avsedda att utgöra ett underlag vid ställningstagande i bl.a. tillståndsfrågor och därför inte bör betraktas som rättsverkande beslut i egentlig mening. Med hänsyn till vad som anförts om det ökade behovet av ifrågavarande material och ämnen samt de tillämpningssvårigheter som den nuvarande lagtexten har medfört anser utredningen att paragrafens andra stycke bör ändras så att det framgår att åtgärder inte får vidtas inom områden som innehåller ämnen och material av ifrågavarande slag om åtgärderna innebär att utvinningen påtagligt försvåras. Därmed tillgodoses det behov av arealmässigt större områden som SGU har pekat på.



## 3 Miljökonsekvensbeskrivningar

### Utredningen ska

1. undersöka möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, PBL och andra författningar,
2. föreslå bestämmelser som tydliggör för vilka verksamheter det ska krävas sådana miljökonsekvensbeskrivningar som avses i MKB-direktivet,
3. föreslå bestämmelser som tydliggör vilka krav på miljökonsekvensbeskrivning som ska ställas på övriga tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter, och
4. undersöka möjligheterna att förenkla den aktuella terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika använda termer.

### 3.1 Gällande ordning

#### Förarbeten m.m.

I Sverige aktualiserades beskrivningar av miljöpåverkan redan år 1981 genom införandet i miljöskyddslagen (1969:387) av ett krav på att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skulle innehålla en beskrivning av miljöeffekterna av de störningar som verksamheten kunde medföra. Samtidigt infördes också krav på samråd med myndigheter och enskilda som kunde ha ett intresse i saken innan själva ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet gjordes. Enligt praxis som hade utvecklats med stöd av förarbetsuttalanden till NRL<sup>1</sup> krävdes enligt den lagens fjärde kapitel att

---

<sup>1</sup> Prop. 1985/86:3, bet. BoU 1986/87:3, rskr. 1986/87:34.

konsekvenserna för miljön framgick av ansökan när den prövades av regeringen.

I propositionen *En god livsmiljö* (prop. 1990/91:90 s. 170) anförde regeringen att

...de allra flesta lagar vid vars tillämpning det kan finnas behov av miljökonsekvensbeskrivningar är eller kommer att bli anknutna till NRL. Grundläggande regler i NRL om miljökonsekvensbeskrivningar skulle på ett lämpligt sätt kunna föra in krav på sådana beskrivningar i det gällande regelsystemet.

År 1991 infördes således bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i ett nytt 5 kap. i NRL<sup>2</sup>. Regeringen ansåg att frågan om en verksamhets miljöpåverkan i många fall kunde besvaras först efter att en miljökonsekvensbeskrivning hade upprättats (prop. 1990/91:90 s. 172). I fråga om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning anförde regeringen att det inte var lämpligt att i lagtexten i detalj ange vad en miljökonsekvensbeskrivning skulle innehålla. I lagtexten borde i stället föreskrivas vad som skulle uppnås med en sådan beskrivning, nämligen att möjliggöra en samlad bedömning av inverkan på miljön och hälsan samt hushållningen med naturresurser. Vad som exakt borde ingå i en miljökonsekvensbeskrivning fick då avgöras från fall till fall beroende på arten och omfattningen av verksamheten i fråga. Helt avgörande enligt regeringens uppfattning var att beskrivningen av miljökonsekvenserna blev en integrerad del i beslutsprocesserna enligt berörda lagar från det att dessa processer påbörjades. Genom förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar föreskrev regeringen att miljökonsekvensbeskrivningar krävdes i ärenden enligt vissa där angivna lagar och erinrade om att ytterligare bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar fanns i vissa uppräknade lagar.

Några motsvarande krav på miljökonsekvensbeskrivning vid planläggning enligt plan- och bygglagen, PBL, infördes inte i samband med propositionen *En god livsmiljö*, men det ansågs ligga i sakens natur att även konsekvenserna för miljön borde vägas in i de lämplighetsbedömningar som gjordes vid planläggningen (prop. 1990/91:90 s. 166). Med anledning av Sveriges tillträde till EES-avtalet och den översyn av de svenska reglernas överensstämmelse med EG-rätten som då gjordes, föreslogs i departementspromemorian *EES-avtalet och den svenska miljöskyddslagstiftningen*

---

<sup>2</sup> Prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:BoU18, rskr. 1990/91:342.

(Ds 1992:43) att krav på miljökonsekvensbeskrivningar även skulle införas i PBL avseende detaljplaner som kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan i vissa angivna fall. I enlighet med regeringens proposition 1992/93:60 infördes med ikraftträdande den 1 januari 1994 i 5 kap. 18 § PBL krav på miljökonsekvensbeskrivningar som skulle upprättas enligt 5 kap. i NRL och som i stort motsvarade förslaget i promemorian.

Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar har sedermera ändrats framförallt med hänsyn till det s.k. MKB-direktivet (rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG) och det s.k. SEA-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan).

Enligt MKB-direktivet ska medlemsstaterna se till att tillståndsplikt gäller för projekt som på grund av bl.a. sin art, storlek eller lokalisering kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Sådana projekt ska även gå igenom ett förfarande med bedömning av miljökonsekvenserna. De typer av projekt som direktivet gäller är dels sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken – miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter – dels sådana som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, till exempel järnvägar, vägar och uppförande av lokaler eller anläggningar för service eller turism. För vissa projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är det enligt direktivet obligatoriskt att göra en miljökonsekvensbedömning. I fråga om andra projekt får medlemsstaterna bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning behöver göras. I bilaga I till direktivet finns en lista över de projekt som ska antas medföra betydande miljöpåverkan och för vilka miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatorisk. I bilaga II finns en lista över de projekt där medlemsstaten själv får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras och tillstånd ska krävas. Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga II ska de urvalskriterier som anges i direktivets bilaga III tillämpas. Vid handläggning av tillståndsansökan ska de myndigheter som på grund av sitt miljöansvar kan bli berörda av ett projekt ges möjlighet att yttra sig över tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Vidare ska

allmänheten informeras om ansökan och om var ytterligare information finns tillgänglig. Resultaten av samråden med myndigheter och allmänhet ska, liksom miljökonsekvensbeskrivningen, beaktas vid tillståndsgivningen. När beslut har fattats i tillståndsfrågan ska allmänheten informeras om detta samt ges tillgång till innehållet i beslutet.

Syftet med SEA-direktivet är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs. Enligt direktivet ska miljöbedömningar utföras för alla planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning. Miljöbedömningar krävs i huvudsak för planer och program som anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till MKB-direktivet. Medlemsstaterna ska avgöra om andra planer och program än de som nämnts kan antas medföra betydande miljöpåverkan med tillämpning av kriterier i direktivets bilaga II. Miljöbedömningen ska utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan de antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande. Om en miljöbedömning krävs ska en miljörapport utarbetas där den betydande miljöpåverkan, som planens eller programmets genomförande kan antas medföra, redovisas och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivs och utvärderas. De uppgifter som ska lämnas för ändamålet anges i bilaga I till direktivet. Den miljörapport som utarbetas ska innehålla den information som rimligtvis kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad. Samråd ska äga rum med vissa myndigheter när beslut fattas om omfattningen av och detaljeringsgraden för de uppgifter som måste ingå i miljörapporten. Utkastet till plan eller program och den miljörapport som utarbetats ska göras tillgänglig så att myndigheter och allmänheten på ett tidigt stadium och inom rimlig tid ges möjlighet att yttra sig om utkastet till plan eller program och den bifogade miljörapporten innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande. Den miljörapport som utarbetats och yttranden som lämnas in ska beaktas under

utarbetandet och innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande. När en plan eller ett program antas ska medlemsstaterna se till att de utsedda myndigheterna och allmänheten informeras.

Enligt Esbokkonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, som trädde ikraft den 10 september 1997, ska en föreslagen verksamhet, som kan antas förorsaka en betydande skadlig gränsöverskridande påverkan och som närmare definieras i en bilaga till konventionen, föregås av en underrättelse till varje fördragspart så tidigt som möjligt och inte senare än när allmänheten i det egna landet informeras om den. Syftet med underrättelsen är att säkerställa tillräckliga och effektiva överläggningar. De projekt som omfattas av bilagan avser t.ex. motor- och järnvägar, flygplatser, hamnar, oljeraffinaderier och avverkning av stora skogsområden. I konventionen anges att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas, med angivande av vissa uppgifter förtecknade i en bilaga, och överlämnas till den utsatta fördragsparten för vidare distribution till myndigheter och allmänheten i de områden som kan antas bli påverkade. Upphovsparten ska efter färdigställande av miljökonsekvensbeskrivningen utan onödig fördröjning inleda samråd med den utsatta parten angående bl.a. den föreslagna verksamhetens eventuella gränsöverskridande påverkan och åtgärder för att reducera eller eliminera denna påverkan. I fråga om bedömningar av konsekvenserna för miljön vid antagande av planer och program i gränsöverskridande sammanhang antogs i maj 2003 ett protokoll till Esbokkonventionen. Protokollet reglerar bl.a. vilka planer och program som berörs av protokollet med utgångspunkt i att de kan antas medföra en betydande påverkan på miljön samt vilka uppgifter en miljörapport ska innehålla och hur samråd ska genomföras. De flesta av protokollets bestämmelser har en motsvarighet i SEA-direktivet.

MKB- och SEA-direktiven har i svensk rätt genomförts genom bestämmelser i framförallt 6 kap. miljöbalken<sup>3</sup> och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar<sup>4</sup> samt 5 kap. 18 §

<sup>3</sup> SFS 1998:808, prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278. Ändringar i 6 kap. införda genom, SFS 2001:437, prop. 2000/01:111, bet. 2000/01:MJU18, rskr. 2000/01:248, SFS 2004:606, prop. 2003/04:116, bet. 2003/04:MJU21, rskr. 2003/04:235, och SFS 2005:571, prop. 2004/05:129, bet. 2004/05:MJU15, rskr. 2004/05:312.

<sup>4</sup> Förordningsmotiv, Fm 2005:02.

PBL<sup>5</sup>. I svensk lagstiftning motsvarar termen miljökonsekvensbeskrivning direktivets miljökonsekvensbedömning. Vidare motsvaras MKB-direktivets term projekt av uttrycket verksamheter och åtgärder. Följande författningar hänvisar i fråga om miljökonsekvensbeskrivningar helt eller delvis till 6 kap. miljöbalken: luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, lagen (1978:160) om vissa rörledningar, 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, strålskyddslagen (1988:220), mineralagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403) samt förordningen (1998:929) om gaturenhållning och skyltning. Av *bilaga 4* framgår i vilken omfattning det i de olika författningarna finns hänvisningar till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Dessutom finns, vissa hänvisningar till reglerna i 6 kap. miljöbalken i förordningar som har utfärdats med stöd av bemyndigande i 6 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

Vid införandet av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken anförde regeringen att syftet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning skulle vara att ge ett bättre underlag för ett beslut. För att uppnå detta syfte måste frågor om påverkan på miljön komma in på ett tidigt stadium och ingå i beslutsunderlaget under hela processen fram till ett tillståndsbeslut. Konsekvenserna för miljön skulle enligt regeringens mening från början inverka på de avvägningar och förhandlingar som föregick ett beslut. Dessutom skulle den allmänhet som berördes av den planerade verksamheten på ett lika tidigt stadium ges möjlighet att medverka och att påverka arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar (prop. 1997/98:45 del I s. 272 f.).

---

<sup>5</sup> 1995:1197, prop. 1994/95:230, bet. 1995/96:BoU1, rskr. 1995/96:30, 1998:839, prop. 1997/98:90, bet. 1997/98:JoU25, rskr. 1997/98:279, 2004:603, prop. 2003/04:116, bet. 2003/04:MJU21, rskr. 2003/04:235, 2005:149, prop. 2004/05:59, bet. 2004/05:BoU6, rskr. 2004/05:169, 2005:578, prop. 2004/05:129, bet. 2004/05:MJU15, rskr. 2004/05:312.

## Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder

### *Tillämpningsområdet*

En miljökonsekvensbeskrivning ska enligt 6 kap. 1 § miljöbalken ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel. En sådan beskrivning ska finnas även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Regeringen får föreskriva att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i dispensärenden eller andra ärenden enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Regeringen får även föreskriva om undantag från skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för sådana verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.

Om det behövs för att miljöpåverkan ska kunna bedömas, får enligt 2 § regeringen föreskriva att det ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning även i ärenden enligt annan lag, av vilken det framgår att hänsyn till människors hälsa eller miljön ska beaktas vid lagens tillämpning samt i särskilda ärenden av annat slag inom miljöbalkens område än som avses i 1 §.

### *Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar*

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är enligt 3 § att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. I 3 § finns också en särskild bestämmelse som anger att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning som berör en verksamhet som avses i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor också är att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna.

### *Samråd*

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska enligt 4 § samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Om en verksamhet eller åtgärd till följd av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a § eller till följd av länsstyrelsens beslut enligt 5 § andra stycket ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samråd ske även med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 § upprättas. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Före samrådet ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden lämna uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Uppgifterna ska lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som särskilt berörs.

Länsstyrelsen ska under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen.

### *Betydande miljöpåverkan*

Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slags verksamheter och åtgärder ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen finner att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av sådana föreskrifter ska länsstyrelsen under samrådet pröva om verksamheten eller åtgärden ändå ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen ska besluta i frågan sedan den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden gett tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig. Beslutet om betydande miljöpåverkan får inte överklagas särskilt. Om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska den ansvariga myndighet som regeringen bestämmer informera det



landets ansvariga myndighet om den planerade verksamheten eller åtgärden och ge den berörda staten och den allmänhet som berörs där möjlighet att delta i ett samrådsförfarande om ansökan och miljökonsekvensbedömningen. Sådan information ska också lämnas om en annan stat som kan antas bli utsatt för en betydande miljöpåverkan begär det.

#### *Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning*

Miljökonsekvensbeskrivningen ska, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 § med miljökonsekvensbeskrivningar. Om verksamheten eller åtgärden ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla

- en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
- en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,
- de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,
- en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och
- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i tidigare punkter.

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

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

### *Kungörande*

När en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats i ett mål eller ärende om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, ska detta kungöras tillsammans med kungörelsen om ansökan enligt regler i 19 och 22 kap. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats i något annat mål eller ärende som rör en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska detta kungöras. Har en ansökan gjorts ska kungörelsen ske tillsammans med kungörelsen av ansökan. Därefter ska ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen hållas tillgängliga för allmänheten, som ska beredas tillfälle att yttra sig över dessa innan målet eller ärendet prövas. När dom eller beslut har meddelats i målet eller ärendet ska detta kungöras. Samtidigt ska också kungöras hur allmänheten kan få tillgång till information om innehållet. Vidare ska den ansvariga myndigheten i den stat med vilken samråd hållits enligt 6 § informeras. När en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§, eller när ett beslut avser enbart en sådan prövning, ska reglerna om kungörande tillämpas i den utsträckning som behövs för prövningen eller, om det är lämpligt, för att allmänheten ska få tillgång till information om innehållet.

### *Godkännande av miljökonsekvensbeskrivning*

Den myndighet som ska pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd ska genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. Ett sådant

ställningstagande får inte överklagas särskilt utan endast i samband med att avgörandet i målet eller ärendet överklagas. Vid prövningen av ansökan ska myndigheten beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden.

#### *Kostnadsansvar*

En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd samt förfarandet när miljökonsekvensbeskrivningen tas fram ska bekostas av den som gjort en ansökan eller i annat fall är skyldig att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen.

### **Miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program**

#### *Tillämpningsområdet*

När en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, ska enligt 6 kap. 11 § miljöbalken myndigheten eller kommunen göra en miljöbedömning av planen, programmet eller ändringen, om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka slags planer och program som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt om undantag från kravet på miljöbedömning. Regeringen får också meddela föreskrifter om samråd i samband med bedömningen av om en plan, ett program eller en ändring kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

#### *Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning*

Inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § ska myndigheten eller kommunen enligt 6 kap. 12 § miljöbalken upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska

också identifieras, beskrivas och bedömas. Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

- en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,
- en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,
- en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,
- en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. miljöbalken eller ett annat område av särskild betydelse för miljön,
- en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,
- en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter,
- en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,
- en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,
- en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och
- en icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna enligt ovan.

En miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § ska enligt 13 § innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till bedömningsmetoder och aktuell kunskap, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, allmänhetens intresse och att vissa frågor kan

bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder. Innan en myndighet eller kommun bestämmer omfattningen av och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen, ska myndigheten eller kommunen samråda med den eller de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen eller programmet. För planer och program på nationell nivå ska samråd i stället ske med Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter.

#### *Kommunikation och samråd*

Den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning ska göra den och förslaget till plan eller program tillgängliga för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten. Dessa ska ges skälig tid att yttra sig. Om en miljökonsekvensbeskrivning avser en plan eller ett program vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska den myndighet som regeringen bestämmer sända beskrivningen och förslaget till plan eller program till den berörda staten. Sådan information ska också lämnas om en annan stat som kan antas bli utsatt för en betydande miljöpåverkan begär det. Om den berörda staten begär det, ska samråd ske avseende den gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan.

Om en miljöbedömning krävs enligt 11 §, ska den miljökonsekvensbeskrivning som avses i 12 § samt synpunkter från samråd beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering. När planen eller programmet har antagits ska den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet, hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats, skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden och de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför. Sammanställningen och planen eller programmet ska göras tillgängliga för

dem med vilka samråd skett enligt 14 och 15 §§. Dessa ska även informeras om att planen eller programmet har antagits. Regeringen får meddela föreskrifter om hur samråd och information ska ske.

#### *Kunskapsinhämtande*

När en plan eller ett program har antagits ska den beslutande myndigheten eller kommunen skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande faktiskt medför. Detta ska göras för att myndigheten eller kommunen tidigt ska få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas.

#### *Planer och planeringsunderlag*

Varje myndighet som ska tillämpa miljöbalken ska se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Myndigheten ska också se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. och som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet. Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt PBL samt planeringsunderlaget till dessa. Länsstyrelsen ska ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som ska tillämpa miljöbalken samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner ska redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt PBL avser att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § miljöbalken eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. uppfylls, och tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 3 och 4 kap. Statliga myndigheter ska

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

### *Samordning*

Myndigheter och kommuner ska enligt 22 § sträva efter att samordna arbetet med de bedömningar och beskrivningar som görs enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.

## 3.2 Tillämpningsområdet

**Utredningens förslag:** Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder behöver inte obligatoriskt upprättas vid ansökan om tillstånd enligt 12 kap. Miljöbalken ska inte innehålla bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivning i lagstiftning utanför miljöbalken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. I övrigt föreslås ingen ändring i sak i lagtexten om tillämpningsområdet för bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Miljöfarlig verksamhet*

Enligt direktiven är utredningens uppdrag att föreslå bestämmelser som tydliggör för vilka verksamheter det ska krävas sådana miljökonsekvensbeskrivningar som avses i MKB-direktivet. Det övergripande syftet ska vara att få ett tydligt, enkelt och effektivt regelverk där de krav på miljökonsekvensbeskrivning som anges i MKB-direktivet så långt det är möjligt förbehålls sådana verksamheter som enligt direktivet ska omfattas av kraven. Regeringen har till utredningen överlämnat en skrivelse från Svenskt Näringsliv med förslag om att miljökonsekvensbeskrivningar bara ska förekomma när det krävs enligt MKB-direktivet. Enligt regeringens beslut när skrivelsen överlämnades till utredningen faller de förslag

till ändringar som tas upp i skrivelsen och som rör bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar inom ramen för de frågor utredningen har till uppgift att utreda enligt sina direktiv. Skrivelsen berör bara reglerna i 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder. Enligt förslaget ska det utanför MKB-direktivets tillämpningsområde vara tillräckligt med en miljöeffektbeskrivning i ansökningshandlingarna. Nuvarande samrådsförfarande ska enligt förslaget förbehållas verksamheter som kan antas få betydande miljöpåverkan. Utredningsuppdraget i denna del gäller alltså helt enkelt vilket tillämpningsområdet ska vara för reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder.

Den framställning som i första hand ligger till grund för utredningens uppdrag i denna del synes alltså vara skrivelsen från Svenskt Näringsliv. Som bakgrund till förslaget anges i skrivelsen att miljölagstiftningen för näringslivets del medför kostnader för skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått samt kostnader för att ta fram underlag för bedömning av vilka krav som bör och kan ställas i enskilda fall. Skrivelsen berör administrativa kostnader, främst kostnader för förprovning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Det är enligt skrivelsen fråga om resurseffektivitet i miljöprovningen, i synnerhet när det gäller provningsunderlaget samt provningens utformning och omfattning. Enligt skrivelsen är förslagets viktigaste syfte att minska näringslivets administrativa kostnader och underlätta angelägna investeringar utan att sänka miljölagstiftningens ambitionsnivå. Eftersom de verksamheter och åtgärder som omfattas av tillståndsplikt enligt 7, 9, 11 och 12 kap. miljöbalken är betydligt fler än de som anges i bilaga I och II till MKB-direktivet utgör enligt skrivelsen 6 kap. miljöbalken en avsevärd överimplementering av MKB-direktivet.

Utredningen har skriftligen ställt frågor till bl.a. ett antal berörda myndigheter och organisationer inom ramen för utredningsuppdraget. En betydande del av de tillfrågade har uppehållit sig mer vid tillämpningen av reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar än vid utformningen av dessa. Svenskt Näringsliv har i sitt svar angett att kostnaderna ökar avsevärt. En miljökonsekvensbeskrivning kan kosta allt från 50 000 kr till 100 000 kr till upptill över en miljon kronor, vilket givetvis är en betydande kostnad i sig. Ännu mer kostsam uppges dock den extra tidsåtgång som drabbar många ärenden på grund av de svenska särlösningarna vara. Naturvårdsverket förordar i sitt svar till utredningen att de



nuvarande reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar förbehålls för verksamheter med betydande miljöpåverkan. Samtidigt framhåller verket, när det gäller verksamheter utan betydande miljöpåverkan, att länsstyrelsens roll som samrådspart är viktig för att rätt frågor ska prioriteras och resurser läggas på rätt frågor.

EG-rättsligt är det i princip först när en verksamhet eller åtgärd kan medföra betydande miljöpåverkan som krav på tillstånd ska ställas. Skulle kravet på när miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas helt samordnas med MKB-direktivet blir konsekvensen ett ifrågasättande av kravet på tillstånd för verksamheter som inte omfattas av de obligatoriska reglerna om miljökonsekvensbeskrivning enligt EU:s direktiv. Det kan gälla verksamheter som inte alls finns angivna i EU-reglerna. Det kan också gälla verksamheter, vars miljöpåverkan ska bedömas från fall till fall och som vid en sådan bedömning inte anses medföra betydande miljöpåverkan.

De nu berörda frågorna behandlades även i samband med miljöbalkens tillkomst. Det sades då att det breda kravet i fråga om när miljökonsekvensbeskrivningar skulle upprättas ledde till att kraven i Sverige på beskrivningarna sattes för lågt (prop. 1997/98:45 del 1 s. 278). Alternativet skulle vara att kravet begränsades till att avse stora projekt som kunde antas ha betydande miljöpåverkan. Det kunde enligt propositionen dock ifrågasättas om det var rätt att konsekvenserna för miljön i anledning av en åtgärd som någon ville vidta, som krävde tillstånd och som hade miljöpåverkan, borde redovisas endast för vissa projekt. Dessutom var det enligt propositionen svårt att dra gränsen. Om kravet på miljökonsekvensbeskrivning begränsades till verksamheter för vilka betydande miljöpåverkan kunde antas skulle det leda till gränsdragningsproblem och diskussion om vad som kunde antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed kräva en miljökonsekvensbeskrivning. Regeringens slutsats blev att tillämpningsområdet för miljökonsekvensbeskrivning borde bli det som nu följer av 6 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen påminde i propositionen *En effektivare miljöprövning* (prop. 2005/05:129) om att man i miljöbalkspropositionen valt att inte förbehålla termen miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter med betydande miljöpåverkan.

I betänkandet *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) föreslog utredningen att det skulle föras in ett nytt stycke i 9 kap. 6 § miljöbalken avseende anmälningsskyldiga verksamheter. Om en sådan verksamhet kunde antas medföra betydande miljöpåverkan

skulle tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd när det krävs till följd av Sveriges medlemskap i EU. Regeringen valde dock en annan lagteknisk lösning. Enligt ett lagförslag i proposition 2008/09:146 bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela sådana förelägganden. Enligt propositionens författningskommentar säkerställs genom detta bemyndigande att verksamheter som endast är anmälningspliktiga blir föremål för en tillståndsprövning om de medför en betydande miljöpåverkan.

I fråga om tillståndspliktens omfattning sades i miljöbalkspropositionen (del 1 s. 336) att regeringen även fortsättningsvis borde föreskriva om när krav på tillstånd eller anmälan för miljöfarlig verksamhet skulle ställas. Utgångspunkten var enligt propositionen naturligtvis de effekter som utsläppen från olika verksamheter hade på omgivningen. De kriterier för miljöpåverkan som hade utvecklats vid tillämpningen av miljöskyddslagen borde kunna ligga till grund för bedömningen, naturligtvis med beaktande av nya kunskaper om olika ämnens farlighet. Motsvarande skulle gälla frågan om en verksamhet överhuvudtaget skulle vara anmälningspliktig. Då den ifrågavarande bestämmelsen i miljöbalken, 9 kap. 6 §, är oförändrad sedan miljöbalkens tillkomst utgår utredningen från att de ändringar i fråga om utformningen av reglerna som sedan har skett och som innebär att antalet tillståndspliktiga verksamheter markant minskat medan anmälningsärendena blivit betydligt flera vilar på de grundtankar som redovisades i miljöbalkspropositionen. Detta innebär att de svenska reglerna om tillståndspliktens omfattning utgår från en verksamhets miljöpåverkan och inte är kopplade till MKB-direktivet samt att en miljökonsekvensbeskrivning liksom när reglerna infördes ska ses som en del av beslutsunderlaget bl.a. vid en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kap. 1 § miljöbalken. Det är i och för sig inte förbjudet att bedriva sådan verksamhet. Däremot är det förbjudet att olovligen bedriva miljöfarlig verksamhet om regeringen med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken föreskrivit tillståndsplikt för verksamheten. Enligt 6 kap. 1 § miljöbalken ska för sådan miljöfarlig verksamhet för vilken regeringen föreskriver tillståndsplikt en miljökonsekvensbeskrivning fogas till en ansökan. Detta innebär att regeringen, genom att i förordning föreskriva att en verksamhet ska vara anmälningspliktig i stället för tillståndspliktig, själv kan ändra innehållet i 6 kap. 1 § miljöbalken. Det är alltså inte

i 6 kap. 1 § miljöbalken utan i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som det regleras i vilka fall det ska vara obligatoriskt att upprätta miljökonsekvensbeskrivning. Så har också skett genom ändringar i nyssnämnda bilaga som trädde i kraft den 1 januari 2008. Då blev ett betydande antal verksamheter som tidigare varit tillståndspliktiga anmälningspliktiga. Den nuvarande utformningen innebär helt i onödan att det inte går att göra en särskild bedömning av när det ska ställas krav på miljökonsekvensbeskrivning.

Även en lagtext som likställer kravet på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken med kravet enligt MKB-direktivet – en lösning som utredningen enligt direktiven ska överväga – medför en inlåsningseffekt, måhända av ännu besvärligare natur eftersom den skulle innebära att de svenska reglerna om miljökonsekvensbeskrivning kunde ändras endast vid ändringar i MKB-direktivet. Det ifrågasvarande direktivet är ett minidirektiv. En anpassning som binder nationell lagstiftning till ett sådant direktiv vore förmodligen unik, inte bara i Sverige utan också vid en jämförelse med andra medlemsländer. Ett sådant ställningstagande bör därför rimligtvis föregås av en undersökning av förhållandena i de andra medlemsländerna. Av såväl budget- som tidsskäl saknar utredningen möjlighet att göra någon mera omfattande undersökning av de andra ländernas lagstiftning. Utredningen har dock funnit att varken den danska eller den finländska lagstiftningen i motsvarande delar innehåller den av Svenskt Näringsliv föreslagna kopplingen till EG-rätten. I sammanhanget har också framhållits att det görs långt fler miljökonsekvensbeskrivningar i Sverige än i andra länder. Det finns visserligen uppgifter som vid första anblicken synes bekräfta detta påstående. Det går dock inte heller i detta hänseende att dra några säkra slutsatser utan att ta del av och analysera bakomliggande förhållanden och andra länders lagstiftning.

Utredningen anser att det är lämpligt att upprätthålla ett krav på miljökonsekvensbeskrivning direkt i lagtext endast för de fall där också tillståndskravet finns i lagtexten. En sådan lösning innebär i fråga om 6 kap. 1 § miljöbalken att den paragrafen bör innehålla ett bemyndigande för regeringen att föreskriva när en ansökan om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt reglerna i 6 kap miljöbalken. En sådan lösning innebär också att regeringen kan anpassa kravet på miljökonsekvensbeskrivningar till MKB-direktivet utan att

samtidigt ge upp kravet på att en verksamhet ska vara tillståndspliktig.

Utredningens förslag innebär alltså möjligheter att precisera vilka tillståndspliktiga verksamheter som ska omfattas av MKB-direktivets krav på miljökonsekvensbeskrivning. Därigenom kan en överensstämmelse uppnås mellan svensk rätt och EG-rätten i den utsträckning som detta anses lämpligt. Utredningen har gjort en sammanställning av de fall i vilka en verksamhet enligt 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar alltid ska anses medföra en betydande miljöpåverkan och det därmed krävs en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken samt samråd med en större krets, se *bilaga 5*. Av sammanställningen framgår att de svenska föreskrifterna ställer krav på sådana miljökonsekvensbeskrivningar i fler fall än vad MKB-direktivet gör. Eftersom verksamhetsbeskrivningarna i FMH-bilagan, på sätt som beskrivs i *bilaga 5*, avviker från projektbeskrivningarna i MKB-direktivet är det svårt att göra en fullständig jämförelse. Det rör sig dock enligt utredningens mening inte om några större avvikelser i fråga om verksamheter som inte alls inryms i bilaga I och II till MKB-direktivet men som anges i 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Det är 13 verksamhetstyper omfattande 142 företag/verksamhetsutövare som omfattas av 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar men som inte anges i MKB-direktivet. Därav är dock 75 verksamhetsutövare skjutfält, dvs. verksamheter som inte är näringsverksamhet i vanlig bemärkelse. Dessutom finns det enligt 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar krav på miljökonsekvensbeskrivning när det gäller verksamheter som inte omfattas av MKB-direktivet men där föreskrifter i andra direktiv ansetts motivera tillståndsprövning och verksamheten ansetts vara sådan som alltid medför betydande miljöpåverkan. Det rör sig om sex verksamhetstyper med 72 verksamhetsutövare/företag. Därav är 38 företag verksamma inom sektorn för avfallshantering, dvs. verksamhet som mycket väl kan tillhöra den offentliga sektorn. I bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns det också 47 tillståndspliktiga verksamhetsslag som inte omfattas av 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, se *bilaga 6*. Av dessa ska dock 23 bedömas i det enskilda fallet enligt bilaga II till MKB-direktivet. Även i dessa fall går det inte att göra en exakt jämförelse på grund av skillnaden mellan å ena sidan verksamhetsbeskrivning och å andra sidan projektbeskrivning. Å

andra sidan finns i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 53 sorters verksamheter upptagna som anmälningspliktiga men som har angetts med EU-koden 85/337. I dessa fall föreligger inte tillståndsplikt men tillsynsmyndigheten förväntas enligt 26 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd göra en bedömning i det enskilda fallet om verksamheten ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

MKB-direktivets bilaga och de svenska texterna skiljer sig alltså åt i fråga om miljöfarlig verksamhet. Det ligger dock omfattande överväganden bakom bilagan till FMH-förordningen. I detta konstaterande ligger från utredningens sida en bedömning som innebär att utöver den nedskärning av tillståndsplikten som gjordes när ett betydande antal verksamheter senast fördes över från tillståndsplikt till anmälningsplikt en ytterligare reducering av de krav som ställs på verksamheterna från miljösynpunkt måste föregås av tämligen omfattande överväganden. Om de svenska reglerna ska anpassas till överensstämmelse med EU:s regler krävs därför bedömningar som fordrar sakkunskap, men framför allt tid som inte är tillgänglig för utredningen. Inte minst skillnaden mellan projektbeskrivningarna i direktivet och verksamhetsbeskrivningarna i den svenska förordningstexten skulle tynga ett sådant arbete. I stället bör ett arbete med föreskrifter utföras i samband med ikraftträdandet av de av utredningen föreslagna lagändringarna. Detta arbete kan resultera i en förteckning med krav på miljökonsekvensbeskrivning för sådana verksamheter som omfattas av de regler som ställs i EG:s direktiv i den utsträckning som är acceptabel från miljösynpunkt. I ett sådant sammanhang kan också övervägas i vilken utsträckning som frivilliga ansökningar ska omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningens förslag gör i vart fall en sådan särskild reglering av reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar möjlig. I det fortsatta författningsarbetet bör det vara möjligt för regeringen att överlåta åt en förvaltningsmyndighet att utarbeta sådana föreskrifter.

#### *Övriga verksamheter och åtgärder*

Utredningen behandlar härafter sådana delar av tillämpningsområdet för 6 kap. miljöbalken som gäller annat än miljöfarlig verksamhet. Utgångspunkten är som nyss nämnts när det gäller sådana verksamheter och åtgärder som är tillståndspliktiga enligt

miljöbalken att även skyldigheten att göra miljökonsekvensbeskrivning ska följa direkt av lagen.

Enligt 6 kap. 1 § miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivning upprättas inför ansökan om tillstånd enligt 12 kap. miljöbalken. Sedan reglerna om täktillstånd flyttats från 12 till 9 kap. miljöbalken kan tillståndsansökan enligt 12 kap. komma i fråga i två fall. Enligt 12 kap. 11 § miljöbalken får vilthägn inte uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen. Regeringen får enligt 12 kap. 12 § miljöbalken föreskriva om sådan tillståndsplikt för verksamheter eller åtgärder som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. När det gäller ansökan om tillstånd till vilthägn finns i 23 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. regler om när miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas. Dessa regler är uppenbarligen utfärdade med stöd i 6 kap. 2 § miljöbalken. Såvitt gäller vilthägn behöver det därför inte finnas någon hänvisning i 6 kap. 1 § första stycket miljöbalken till ansökningar om tillstånd enligt 12 kap. miljöbalken. Om föreskrifter utfärdas enligt 12 kap. 12 § miljöbalken kan man också i det fallet utfärda regler om miljökonsekvensbeskrivning med stöd av det bemyndigande som finns i 6 kap. 1 § 2 andra stycket miljöbalken. Inte heller i detta fall behövs därför någon hänvisning till 12 kap. miljöbalken i 6 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Såvitt utredningen kan bedöma finns det inget stöd för att kräva tillstånd enligt 12 kap. miljöbalken utöver de två nu behandlade fallen. Hänvisningen i 6 kap. 1 § första stycket miljöbalken till 12 kap. miljöbalken kan därför upphävas.

Även tillståndsärenden enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken omfattas av bestämmelserna i 23 § förordningen om områdesskydd. Förutom i regeln i 6 kap. 1 § miljöbalken finns det i 6 kap. 7 § miljöbalken föreskrifter som handlar om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning i sådana ärenden. I och för sig går det att föra in motsvarande bestämmelser i förordningen om områdesskydd. Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och i förordningen överlappar alltså åtminstone delvis varandra. Regleringen i balken tillkom dock efter förordningen. Utredningen avstår därför från att lägga fram något förslag i denna del.

Utredningen anser som framgår av vad som tidigare angetts att det fortfarande bör vara obligatoriskt med en miljökonsekvensbeskrivning vid ansökningar om tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken samt vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Enligt utredningens bedömning är ärenden enligt 17 kap.

miljöbalken generellt sett av sådan beskaffenhet att det inte finns anledning att ifrågasätta det befogade i kravet på miljökonsekvensbeskrivning i dessa fall. Dessa ärenden undantas också från kravet på anpassning till MKB-direktivet i förslaget från Svenskt Näringsliv.

Vattenverksamhet ska enligt 3 § första stycket förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar alltid anses medföra betydande miljöpåverkan om det är fråga om minikraftverk eller annat vattenkraftverk, vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av berörda områden eller muddring i ett miljöriskområde eller muddring för en farled. Motsvarande begrepp saknas i bilaga I till MKB-direktivet. Bilaga I till MKB-direktivet omfattar visserligen vissa vattenverksamheter, t.ex. anläggningar för hamnar och dammar. Det är emellertid inte möjligt att göra en direkt jämförelse mellan direktivbilagan och 11 kap. miljöbalken. Det bör dock fortfarande vara möjligt för regeringen att i förordningen föreskriva när en verksamhet ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Om så anses lämpligt med hänsyn till innehållet i direktivet kan därför regeringen genom förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar bestämma så att en vattenverksamhet, om än tillståndspliktig, inte ska anses medföra en betydande miljöpåverkan innan en individuell prövning har gjorts. De nuvarande och även av utredningen föreslagna bestämmelserna utgör i fråga om vattenverksamhet därför inte något hinder för en anpassning till EU:s regler vad gäller artikel 4.1 i MKB-direktivet.

Enligt 3 § andra stycket förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska i fråga om andra verksamheter än sådana som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan länsstyrelsen med ledning av kriterierna som anges i bilaga 2 till förordningen besluta om verksamheterna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta innebär att en bedömning ska göras i alla fall som avses i 6 kap. 1 § första stycket miljöbalken, i fråga om alla mål eller ärenden som gäller tillstånd till vattenverksamhet. MKB-direktivet har ett mer begränsat tillämpningsområde. Enligt artikel 2.1. begränsas direktivets område till de projekt som anges i artikel 4. Artikel 4.2 hänvisar till bilaga II.

Enligt 11 kap. 2 § miljöbalken avses med vattenverksamhet

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledning av vatten från eller grävning,

sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,

2. bortledning av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,

3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta, och

4. åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledning av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).

I bilaga II till direktivet anges att en bedömning i det enskilda fallet ska göras bl.a. i fråga om

1 c) vattenförsörjningsprojekt inom jordbruket, inklusive bevattnings- och markavvattningsprojekt,

1 g) återvinning av land från havet

3 h) anläggningar för produktion av vattenkraftsbaserad energi

10 e) byggande av vägar, hamnar och hamnanläggningar, inklusive

10 f) anläggning av inre vattenvägar som inte omfattas av bilaga I

10 g) dammar och andra fördämningar eller vattenmagasin för långvarigt bruk och som inte omfattas av bilaga I

10 j) anläggning av vattenledningar över långa avstånd

10 k) kustanläggningar för att bekämpa erosion och havsanläggningar varigenom kustlinjen kan ändras, som till exempel vallar, pিরer, vågbrytare och andra anläggningar för skydd mot havet, utom underhåll och återuppbyggnad av sådana anläggningar

10 l) system för utvinning av grundvatten eller konstgjord grundvattenbildning vilka inte omfattas av bilaga I

10 m) anläggningar för överledning av vatten mellan avrinningsområden vilka inte omfattas av bilaga I.

12 b) hamnar för fritidsbåtar



Genom att miljöbalken innehåller en terminologi som delvis är en annan än texten i EG-direktivets bilaga är det inte helt enkelt att bedöma i vilken omfattning reglerna motsvarar varandra. Utredningens bedömning är dock att de krav på bedömning av en verksamhets miljöpåverkan i det enskilda fallet som ställs i de svenska reglerna inte avviker från EG-reglerna i sådan omfattning att det finns anledning att överväga någon ändring i det svenska regelsystemet vad gäller krav på miljökonsekvensbeskrivningar när det gäller tillstånd till vattenverksamhet. Bedömningen bör ses mot bakgrund av att EG-direktivet är ett minimidirektiv.

När regler om miljökonsekvensbeskrivning först fördes in i lagstiftningen genom propositionen *En god livsmiljö* (prop. 1990/91:90) tänkte man sig att regler om miljökonsekvensbeskrivningar skulle kunna utfärdas dels med stöd av ett bemyndigande i NRL och dels med stöd av särskilda regler i andra lagar. I 6 kap. 2 § miljöbalken finns fortfarande ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att det ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning i ärenden enligt annan lag, av vilken det framgår att hänsyn till människors hälsa eller till miljön ska beaktas vid lagens tillämpning. Utvecklingen har dock gått åt det hållet att de olika lagarna innehåller särskilda regler om miljökonsekvensbeskrivning med hänvisningar till reglerna i 6 kap. miljöbalken.

Det nyss nämnda bemyndigandet har bara tillämpats i förordningen (1998:929) om gaturenhållning och skyltning. I övrigt finns i ett antal andra lagar bestämmelser om att föreskrifterna i 6 kap. ska tillämpas, se *bilaga 4*. Det nuvarande bemyndigandet är ägnat att försvåra förståelsen av lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar och bör därför upphävas. Det bör, för att uppnå enhetlighet, finnas föreskrifter i varje enskild lag om miljökonsekvensbeskrivning. Liksom hushållningsförordningen bör förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar innehålla en uppräkningslista av dessa lagar. I lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning bör det införas bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning. Enligt lagens 16 § ska en kommunal nämnds beslut enligt lagen överklagas till länsstyrelsen och från länsstyrelsen till förvaltningsdomstol. Eftersom krav på miljökonsekvensbeskrivning ska kunna ställas enligt lagen får ärendena, om än sällan förekommande, anses vara av sådan art att överklagande bör prövas av miljödomstol. Beslut som fattas av kommunal nämnd bör överklagas direkt till miljö-

domstolen för att undvika att alltför många instanser blir inblandade.

Liksom hittills bör föreskrifter kunna meddelas om att miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas även i andra ärenden enligt miljöbalken än de som anges i 6 kap. 1 § första stycket. Detta behövs bl.a. med hänsyn till kravet enligt 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd på miljökonsekvensbeskrivning i anmälningsärenden. Det bör vara möjligt för regeringen att överlåta åt en myndighet att meddela sådana föreskrifter. Därigenom tydliggörs det konstitutionella stödet bl.a. för den nyssnämnda bestämmelsen i 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I sammanhanget kan nämnas att regler med bemyndigande om subdelegation redan finns i 27 § strålskyddslagen och 5 b § kärntekniklagen. Genom 14 a § strålskydds-förordningen (1988:293) och 3 a § kärnteknikförordningen (1984:14) bemyndigas Strålsäkerhetsmyndigheten att såväl meddela föreskrifter om att miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas som att i det enskilda fallet besluta att så ska ske.

### 3.3 Verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan

**Utredningens förslag:** Reglerna om samråd ska gälla även för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken men som inte omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med MKB-direktivet. I fråga om en sådan verksamhet bör skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning tydligare vara inriktad på behovet i det enskilda fallet. En utvärdering bör göras av tillämpningen av bestämmelserna om anmälan av miljöfarlig verksamhet.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Samrådsreglerna*

Enligt 6 kap. 4 § miljöbalken ska den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndig-

heten och de enskilda som, kan antas bli särskilt berörda. Enligt ordalydelsen omfattar samrådsskyldigheten inte bara tillståndsansökningar enligt de kapitel som anges i 6 kap. 1 § utan också ansökningar om tillstånd enligt t.ex. 14 kap. Avsikten är dock att samråd ska förekomma bara i de fall där det föreligger skyldighet att göra en miljökonsekvensbeskrivning (prop. 1997/98:45 del 2–3 s. 57). Det är också så bestämmelsen tillämpas.

Efter förslag i propositionen *Ändring i miljöskyddslagen* (prop. 1980/81:92) infördes den 1 juli 1981 bestämmelser om samråd i en ny 12 a § i miljöskyddslagen (1969:387). Den som avsåg att utöva sådan miljöfarlig verksamhet som var tillståndspliktig skulle före tillståndsansökan, i skälig omfattning och på lämpligt sätt samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kunde ha ett intresse i saken. Bestämmelser om samråd fanns också i fråga om större vattenföretag i vattenlagen (1983:291). Syftet med bestämmelserna i miljöskyddslagen var att ge myndigheter, sakägare och allmänhet möjligheter till ett ökat inflytande vid prövningen av miljöfarlig verksamhet. Samtidigt infördes i miljöskyddslagen ett krav på att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skulle innehålla en beskrivning av miljöeffekterna såsom arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kunde medföra.

Krav på beskrivning av miljöeffekter och samråd fanns alltså i den svenska lagstiftningen långt innan Sverige åtog sig att följa EG:s regler på området. Det torde inte råda någon tvekan om att samråd ska äga rum i de fall en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas i enlighet med EG:s direktiv.

Nyss har det konstaterats att samrådsförfarandet sedan snart 30 år förekommit i fråga om alla tillståndspliktiga verksamheter. Som utredningen har uppfattat saken råder allmän enighet om att någon form av samråd bör föregå en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller i vart fall inkluderas i tillståndsförfarandet. En annan utgångspunkt är att en bedömning måste göras av om en betydande miljöpåverkan kan antas i fråga om samtliga verksamheter som omfattas av bilaga II till EG-direktivet. Vidare utgår utredningen från att de regler om samråd och miljökonsekvensbeskrivning som föreslås i detta betänkande ska tillämpas i den nya instansordningen med regionala koncessionsnämnder som beslutande myndigheter i första instans.

Enligt den nuvarande ordningen ska länsstyrelsen under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den

inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Länsstyrelsen godkänner dock inte miljökonsekvensbeskrivningen när det är fråga om tillämpning av miljöbalken och tar inte heller del av beskrivningen innan den ges in till tillståndsmyndigheten. Om verksamhetsutövaren av någon anledning inte följer länsstyrelsens anvisningar när miljökonsekvensbeskrivningen upprättas och fogas till övriga ansökningshandlingar finns det därför en risk att länsstyrelsen som remissmyndighet anser att miljökonsekvensbeskrivningen bör kompletteras. Detta kan försena handläggningen av tillståndsärendet. Ett alternativ till det nuvarande förfarandet skulle därför kunna vara att samrådet skedde med tillståndsmyndigheten i stället för med länsstyrelsen. Risken för att en ofullständig miljökonsekvensbeskrivning ges in tillsammans med en ansökan bör rimligtvis vara mindre om det är samma myndighet som deltar i samråd om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning som tar slutlig ställning till miljökonsekvensbeskrivningen. Så länge förstainstansprövningen sker i domstol skulle dock ett sådant förfarande skilja sig avsevärt från handläggningen av andra mål och ärenden. Domstolens opartiskhet skulle kunna ifrågasättas. En prövning hos administrativ myndighet har inte samma karaktär av ett tvåpartsförfarande. Även i detta fall är det dock viktigt att myndighetens objektivitet inte sätts i fråga och att det inte kan uppfattas som att synpunkter under samrådet uppfattas som en antydning om hur myndigheten slutligt kommer att ställa sig till en ansökan. Utöver dessa argument av principiell natur kan särskilda skäl anföras för att samrådet sker med länsstyrelsen. Enligt 6 kap. 3 § miljöbalken är ett syfte med en miljökonsekvensbeskrivning att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten kan medföra på bl.a. hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Dessa och andra allmänna intressen är det länsstyrelsens uppgift att bevaka, jfr 1 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Det är därför både viktigt och värdefullt att länsstyrelsen kommer in på ett tidigt stadium i processen. Detsamma gäller andra berörda myndigheter, tillsynsmyndigheter och de enskilda som särskilt berörs. Ser man till den enkätundersökning som utredningen har gjort finns det bland det överväldigande flertalet tillfrågade myndigheter och organisationer inte något stöd för en annan uppfattning. Utredningen anser därför att samrådet liksom hittills bör ske med länsstyrelsen i de fall som avser verksamheter som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Behovet av kommunikation

med särskilt berörda enskilda personer kan vara lika stort i de fall när en verksamhet inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan som när förhållandet är det omvända. Systemet skulle kompliceras om samråd ska ske med olika myndigheter beroende på om en verksamhet ska anses medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. Utredningen menar alltså att det finns behov av samråd även när en verksamhet inte ska anses medföra betydande miljöpåverkan och att samrådet även i dessa fall liksom hittills bör ske med länsstyrelsen. Det är rimligt att anta att det antal tillståndsärenden som inte tillhör dessa kategorier och där det inte finns krav på miljökonsekvensbeskrivning kommer att bli ringa. I dessa fall torde något särskilt samrådsförfarande inte behövas.

Liksom hittills bör det inte ställas något formkrav på samrådet. Av enkätundersökningen framgår att reglerna bör medge en smidig tillämpning. Länsstyrelsen i Västerbottens län har framfört att berörda samebyar bör ges rätt att begära syn på platsen. Det är visserligen inte förenligt med föreskrifter som inte innehåller några detaljerade föreskrifter om samrådsförfarandet att reglerna är bindande just i detta avseende. För att uppnå acceptans för en planerad verksamhet är dock länsstyrelsens synpunkt värd att ha i åtanke. Behovet av samråd som inrymmer information till och möten med grupper som är särskilt berörda av en verksamhet bör alltid beaktas med noggrannhet.

När det gäller anmälningspliktiga verksamheter ska enligt 26 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd de statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken på lämpligt sätt och i skälig omfattning ges tillfälle att yttra sig över en anmälan. En anmälan ska enligt 25 § nyssnämnda förordning innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. En anmälan ska även, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Detta torde innebära bl.a. att samrådsreglerna i 6 kap. miljöbalken kan bli tillämpliga också i anmälningsärenden<sup>6</sup>. I fråga om anmälningspliktiga verksamheter som i bilagan till förordningen har angetts med EU-koden 85/337-1 eller 85/337-2 ska den

---

<sup>6</sup> Se 6 kap. 1 § andra stycket, 2 § första och andra styckena samt 4 § fjärde stycket miljöbalken och jämför med 22 § strålskyddslagen och 5 b § kärntekniklagen samt prop. 1997/98:90 s. 277.

myndighet som handlägger anmälningssärendet särskilt beakta de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och i varje enskilt fall pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas. Som framgår av avsnitt 3.2 anges i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 53 sådana verksamhetstyper.

Det är osäkert i vilken omfattning ett samrådsförfarande enligt 6 kap. miljöbalken föregår en anmälan. Möjligheterna för bl.a. berörda enskilda att komma med synpunkter måste därför anses vara betydligt sämre än när en verksamhet är tillståndspliktig. Ändå kan många gånger skillnaden i fråga om miljöpåverkan mellan en tillståndspliktig och en anmälningspliktig verksamhet enligt verksamhetsbeskrivningarna i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd vara närmast obetydlig. Om tillsynsmyndigheten anser att en miljökonsekvensbeskrivning bör upprättas eller finner att en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och förelägger att tillstånd ska sökas blir dock samrådsreglerna under alla förhållanden tillämpliga. Som tidigare har nämnts finns det ett förslag om att regeringen ska få föreskriva om skyldighet för kommunen att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd.

Antalet anmälningspliktiga verksamheter utökades väsentligt den 1 januari 2008. Av utredningens betänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) framgår att 1 000–3 000 verksamheter med ikraftträdande den 1 januari 2008 fördes över från B-listan till C-listan i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I samband med arbetet med betänkandet *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) erfor utredningen att det är tämligen oklart hur de ovan beskrivna reglerna i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd tillämpas i kommunerna. Det finns inga centralt utfärdade riktlinjer för tillsynsmyndigheternas tillämpning av reglerna om anmälan av miljöfarlig verksamhet, varför bedömningen kan variera från kommun till kommun i landets 291 kommuner. Det är också oklart i vilken omfattning miljökonsekvensbeskrivningar upprättas i anmälningssärenden. Som nyss nämnts är möjligheterna för allmänheten m.fl. till insyn i anmälningssärenden betydligt sämre än i tillståndssärenden.

Numera ska hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas även i anmälningssärenden. Kommunen ska enligt 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet genast sända ett exemplar av anmälningshandlingarna till länsstyrelsen. Därigenom kan

reglerna i 3 kap. bli beaktade även i anmälningsärenden. Det bör övervägas om inte också anmälningshandlingarna borde innehålla uppgifter om effekterna av en verksamhet på hushållningen med mark och vatten. När det gäller anmälningsärenden kan det i övrigt finnas anledning att särskilt utvärdera tillämpningen av reglerna i de olika kommunerna sedan antalet anmälningspliktiga verksamheter blivit väsentligt större.

Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att anmälningsärendena behandlas så likformigt som möjligt av de olika tillsynsmyndigheterna. I vindkraftsbetänkandet förslög utredningen särskilda regler om vad en anmälan bör innehålla i ett vindkraftsärende. Det finns anledning att överväga om sådana regler kan ges en mer generell utformning. Som reglerna ser ut för närvarande är skillnaden mellan vad som krävs för att göra en anmälan jämfört med de krav som ställs på en tillståndsansökan omotiverat stor med hänsyn till att skillnaden mellan en anmälningspliktig och en tillståndspliktig verksamhet vad gäller miljöpåverkan kan vara obetydlig.

Sammantaget anser utredningen att starka skäl talar för att reglerna om anmälningspliktiga verksamheter, nu när dessa verksamheter sedan en tid varit betydligt fler än tidigare, och tillämpningen av dessa regler utvärderas.

### *Miljökonsekvensbeskrivningarna*

Utredningens direktiv får anses innebära en skyldighet för utredningen att överväga om miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska upprättas överhuvudtaget samt om reglerna i fråga om sådana verksamheter ska finnas i 6 kap. miljöbalken eller i det framtida 19 kap. miljöbalken där reglerna om ansökningshandlingarnas innehåll förväntas finnas.

Som framgår av det nyss anförda anser utredningen att det för närvarande saknas underlag för att föreslå ändringar i de regler som gäller för miljökonsekvensbeskrivningar i anmälningsärenden utöver att i 6 kap. miljöbalken föra in en regel om subdelegation.

När det gäller miljökonsekvensbeskrivningar för tillståndspliktiga verksamheter, kan verksamheterna, sedda med MKB-direktivet som bakgrund, delas in i tre kategorier:

1. Verksamheter som ska antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Verksamheter som enligt bedömning i det enskilda fallet inte ska antas medföra betydande miljöpåverkan.
3. Miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig men som inte omfattas av föreskrifter utfärdade med stöd av det föreslagna bemyndigandet i 6 kap. 1 §.

I fall 1 bör naturligtvis reglerna om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar gälla fullt ut. Det bör framgå av lagtexten att så är fallet. Såvitt framgår av enkätundersökningen är detta inte ifrågasatt. Däremot finns det åtskilliga synpunkter på innehållet även i dessa miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningen återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

I fall 2 ska en verksamhet eller en åtgärd i normalfallet generellt sett medföra en mindre miljöpåverkan än i fall 1. Sådana fall omfattas inte av regler om de miljökonsekvensbedömningar som ska göras enligt i MKB-direktivet. Dessa förhållanden medför sammantagna att det finns utrymme för mer flexibla regler om miljökonsekvensbeskrivningar i dessa fall. För sådana verksamheter som avses med punkt 3 behövs inte någon miljökonsekvensbeskrivning utan de allmänna reglerna om innehållet i en ansökan kan anses tillräckliga. Det är dock naturligt att de uppgifter som krävs i dessa fall är mer omfattande än de uppgifter som ska lämnas i handlingar till en anmälan enligt 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Att i lagtexten ställa upp regler som i detalj gäller för alla de situationer som kan tänkas uppkomma är enligt utredningens mening varken möjligt eller lämpligt. En sådan reglering skulle också kunna komma i konflikt med den förvaltningsrättsliga officialprövningskyldighet som uttrycks i 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) där det föreskrivs att rätten ska tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Givetvis måste en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för en samlad bedömning av den planerade verksamhetens eller åtgärdens inverkan på människors hälsa eller miljön. Svenskt Näringsliv har föreslagit att en sådan regel ska föras in i det kapitel i miljöbalken som avser ansökningshandlingarnas innehåll. Enligt utredningens mening är det dock viktigt att den bestämmelse om anpassning till det enskilda fallet som finns i 6 kap. 7 § första stycket miljöbalken gäller även för miljökonsekvensbeskrivningar som ska göras för verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Hur kraven på



miljökonsekvensbeskrivningar ska uttryckas i lagtexten kan naturligtvis diskuteras. Utredningen återkommer till detta i nästa avsnitt. Det bör finnas utrymme för att precisera reglerna genom riktlinjer från ansvariga förvaltningsmyndigheter och avgöranden i enskilda fall i samband med tillståndsprövningen. Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte finns någon anledning att föreslå regler som avviker från de krav som redan gäller enligt 6 kap. 3 § och 7 § första stycket. Utredningen återkommer i nästa avsnitt med förslag som förhoppningsvis kan leda till en förenkling av lagtexten och tillämpningen av densamma.

### 3.4 Tydligare och enklare regler om miljökonsekvensbeskrivningar

**Utredningens förslag:** 6 kap. miljöbalken görs tydligare. Nuvarande 6 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken upphävs. Vissa detaljregler upphävs i föreskrifterna om samråd. Det görs tydligare att det större samrådet kan genomföras i den första omgången bl.a. då länsstyrelsen inte ska bedöma en verksamhets miljöpåverkan. Beslut om betydande miljöpåverkan ska meddelas så tidigt som möjligt. De särskilda reglerna om kommunikation före ett sådant beslut upphävs. Bestämmelserna om beslut och föreskrifter om betydande miljöpåverkan samlas i en paragraf. Länsstyrelsen ska vara skyldig att på begäran lämna råd om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Reglerna om det obligatoriska innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning görs mer flexibla. I fråga om verksamheter som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning utformas med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Termen miljökonsekvensbeskrivning behålls. Uttrycket miljöbedömning utmönstras ur lagtexten. Reglerna om betydande miljöpåverkan i ett annat land förs in under en gemensam rubrik. Tillämpningsområdet för samordningsregeln i nuvarande 6 kap. 22 § miljöbalken utvidgas till att gälla samtliga lagar som hänvisar till 6 kap. miljöbalken. Bestämmelserna i 6 kap. 19 och 21 §§ miljöbalken flyttas till 3 kap. och bestämmelsen i 6 kap. 20 § miljöbalken flyttas till hushållningsförordningen.

## Bakgrund till utredningens överväganden och förslag

### *Tillämpningen av reglerna om samråd m.m.*

Följande redogörelse och synpunkter har i huvudsak inhämtats från Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Ursprungligen föreskrevs i 6 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken att samrådsförfarandet skulle ske i tre steg.

- 1) Tidigt samråd.
- 2) Beslut om betydande miljöpåverkan eller icke-betydande miljöpåverkan.
- 3) Utökat samråd, om verksamheten medförde betydande miljöpåverkan.

Detta system reviderades efter förslag i propositionen *En effektivare miljöprövning* (prop. 2004/05:129). Det blev möjligt att redan från början ha samråd med den utvidgade kretsen berörda om verksamheten var upptagen i dåvarande bilaga 1 motsvarande numera 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Men problemet kvarstår med verksamheter som inte är förtecknade i 3 § och där länsstyrelsen i det enskilda fallet ska bedöma om verksamheten medför betydande miljöpåverkan. Kortfattat innebär enligt propositionen ändringen att det oftast bara ska behövas ett samråd och att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Länsstyrelsen ska dock fortfarande besluta om betydande miljöpåverkan efter det att verksamhetsutövaren gett tillsynsmyndigheten och särskilt berörda tillfälle att lämna synpunkter på ansökan, se 6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Reglerna tolkas sannolikt så att fortfarande ska beslutet om betydande miljöpåverkan fattas efter det inledande samrådsförfarandet. Denna möjlighet att sent i samrådsprocessen bestämma att en verksamhet medför betydande miljöpåverkan kan medföra att ett nytt samrådsförfarande behöver inledas vilket försenar hela tillståndsprövningen och kastar grus i tillståndsprövningen. Men tjänstemän på länsstyrelsen kan ganska ofta redan vid en första genomläsning av handlingarna och med kännedom om förhållandena på platsen meddela verksamhetsutövaren att verksamheten enligt ansökan inte medför betydande miljöpåverkan. Det finns säkert även fall där handläggaren redan på detta

tidiga stadium kan besluta att verksamheten medför betydande miljöpåverkan men sådana beslut är mycket ovanliga.<sup>7</sup>

Samrådsförfarandet kan vara helt olika i skilda fall men ett grovt schema ser ut på följande sätt.

1) Telefonsamtal från en konsult hos verksamhetsutövaren till handläggaren på länsstyrelsen för att presentera ett projekt och få allmänna råd och synpunkter.

2) Kallelse till ett samrådsmöte enligt 6 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken. Det underlag som länsstyrelsen får kan vara mycket tunt; någon sida med övergripande text.

3) Länsstyrelsens handläggare besöker ett samrådsmöte med bolaget och kommunala tjänstemän. Länsstyrelsens företrädare påpekar vad som är viktigt att belysa i ansökan. Redan på detta stadium kan man ibland ta ställning till betydande miljöpåverkan eller icke betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen redan nu beslutar om betydande miljöpåverkan är samrådet avslutat.

4) Verksamhetsutövaren skickar in en redogörelse för samrådet. Denna redogörelse skrivs ofta av sökandens konsult.

5) Bolaget ordnar samrådet med närboende, myndigheter och organisationer enligt 6 kap. 4 § första stycket miljöbalken. Om verksamheten medför betydande miljöpåverkan är samrådsgruppen den som anges i 4 § första stycket andra meningen. Länsstyrelsen kan delta men det sker sällan vid detta samrådsmöte.

6) Bolaget skickar in en samrådsredogörelse. I 22 kap. 1 § 3 miljöbalken anges att det ska finnas uppgift om det samråd som skett.

7) Länsstyrelsen beslutar, om det inte skett tidigare vid punkt 3, om betydande miljöpåverkan. Det framgår av den tidigare nämnda propositionen att även ett beslut att verksamheten inte medför betydande miljöpåverkan ska dokumenteras med en tjänsteanteckning eller på annat sätt. I de mycket fåtaliga fall<sup>8</sup> en verksamhet i det enskilda fallet anses medföra betydande miljö-

---

<sup>7</sup> När det gäller vattenverksamhet verkar det var mera huvudregel än undantag att en verksamhet bedöms medföra betydande miljöpåverkan.

<sup>8</sup> Av 26 tillfrågade handläggare av tillståndsärenden enligt 9 kap. miljöbalken vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län har fyra uppgett att de under 2008 beslutat att en verksamhet medför betydande miljöpåverkan trots att den inte alltid anses medföra sådan miljöpåverkan. 15 handläggare uppgav att de inte någon gång under de ca 10 år som miljöbalken varit i kraft, såvitt de kan påminna sig, har beslutat om betydande miljöpåverkan. 10 svarade att de uppskattar att de vid 1-5 tillfällen beslutat om betydande miljöpåverkan. De flesta av dem bedömde att de fattat sådana beslut vid 1-2 tillfällen under balkens 10-åriga tid.

påverkan fattas beslut om detta ofta i denna sena fas i samrådsprocessen. Samrådsärendet avslutas.

8) Så småningom kommer det in en ansökan med miljökonsekvensbeskrivning. Beskrivningen behöver ofta kompletteras trots att ett av syftena med samrådet är att sökanden ska informeras om vad en komplett ansökan med miljökonsekvensbeskrivning behöver innehålla.

När en verksamhet har betydande miljöpåverkan brukar verksamhetsutövaren annonsera i tidningarna om utbyggnadsplanerna. Genom annonser nås både den närmaste kretsen "särskilt berörda" och den vidare kretsen "berörda". Det förekommer att verksamhetsutövaren får rådet att dels annonsera i ortspressen om det planerade projektet och dels skicka skriftlig information till den närmaste kretsen särskilt berörda. Därigenom klarar företaget både det formella juridiska kravet på information och ser till att de som närmast berörs verkligen får reda på vilka förändringar som planeras i grannskapet.

Kretsen särskilt berörda informeras sannolikt i allmänhet genom meddelanden direkt i brevlådan, vilket från informationssynpunkt är bättre än en tidningsannons.

Det går inte att definiera skillnaden mellan den större och mindre kretsen berörda. Ett enkelt och praktiskt sätt är att säga att den mindre kretsen är de som bor så nära att de ser och hör verksamheten eller direkt berörs av trafiken till den. Boende inom en kilometer från anläggningen kan kanske sägas vara särskilt berörda om det gäller en vindkraftsanläggning men att ange ett avståndsmått är sannolikt ofta olämpligt. Förhållandena i varje enskilt fall får vara avgörande. Även vissa myndigheter kan bli inbegripna i kretsen särskilt berörda, exempelvis Sjöfartsverket vid utbyggnad av stora hamnar eller Vägverket vid stora tåkter som medför ökad tung trafik på landsvägar. Kommunernas tekniska förvaltning eller motsvarande medverkar oftast i den tidiga samrådsfasen om exempelvis spillvattnet från en industri leds till det kommunala reningsverket.

En negativ effekt av att flytta bort verksamheter från 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar till individuell prövning är att det medför fler ställningstaganden i enskilda fall, istället för att man direkt i en författning kan läsa om verksamheten alltid anses medföra betydande miljöpåverkan. I många fall kommer dessa individuella beslut om betydande

miljöpåverkan inte att kunna fattas på det underlag som företagaren presenterar vid de första myndighetskontakterna. Kompletteringar behövs, vilket försenar det viktiga beslutet om betydande miljöpåverkan. Troligen kommer företagen att möta detta hinder mot en snabb ärendeprövning genom att såsom redan sker informera den vidare kretsen berörda redan vid det första samrådet. Därigenom undgår man risken att behöva hålla ett utvidgat samråd efter att först ha samrått med endast den närmaste kretsen. Detta är troligen något av en kärnfråga för företagarna. Det är bättre att från början göra ett stort och brett samråd, även om det är dyrt och tidsödande, än att riskera att behöva hålla två samråd för att länsstyrelsen, eller kommunen i kommande anmälningsärenden om t.ex. vindkraft, kanske några månader in i prövningsprocessen bestämmer att verksamheten medför betydande miljöpåverkan. En konsekvens av detta är att det är svårt att förenkla hanteringen av bilaga 2-ärenden eftersom myndigheterna måste ta ställning till betydande miljöpåverkan även i dessa ärenden. Om dessa fall är väldigt få behöver lagstiftaren inte reglera handläggningen. Myndigheterna är vana att lösa problem och regelkonflikter på ett för det mesta förnuftigt sätt. Men om dessa fall med beslut om betydande miljöpåverkan i bilaga 2-ärenden blir vanligare, uppkommer automatiskt ett behov av författningsreglering för att undvika osäkerheten i regelsystemet.

Slutsatsen är att det finns utrymme att förenkla bestämmelserna om samrådsförfarandet. Det behöver inte regleras i författningstext och framför allt inte i lagtext när ett beslut om betydande miljöpåverkan ska fattas. Man kan förenkla regelverket genom att ta bort bestämmelsen i 6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken om vilket underlag som behövs för beslutet om betydande miljöpåverkan. Om beslutet, att verksamheten har eller inte har betydande miljöpåverkan, fattas direkt vid det första samrådet när företaget, närmast närboende och berörda myndigheter är samlade är detta befrämjande för effektiviteten. Det borde vara möjligt att betydligt oftare än vad som nu sker besluta om betydande miljöpåverkan redan på detta tidiga stadium. Det finns naturligtvis fall där länsstyrelsen behöver få in ytterligare beslutsunderlag för att kunna ta ställning till beslut om betydande miljöpåverkan eller ej men erfarenheten visar att dessa fall är få. Det ligger helt i verksamhetsutövarens intresse att lämna länsstyrelsen ett bra beslutsunderlag redan i samrådsprocessen eftersom det minskar risken för krav på kompletteringar av ansökan och miljökonse-

kvensbeskrivningen när ansökan har kommit in till tillståndsmyndigheten.

Det har framförts att ett yttrande från tillsynsmyndigheten, när det är den kommunala miljönämnden, ska avvaktas innan länsstyrelsen beslutar om betydande miljöpåverkan. Det stämmer men det behöver inte lagregleras. Det bör vara en självklarhet att tillsynsmyndighetens synpunkt ska inhämtas.

### *Enkätundersökning*

Utredningen har genom en enkätundersökning fått in synpunkter på reglerna om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning och tillämpningen av dessa regler. Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande.

Generellt sett tenderar miljökonsekvensbeskrivningarna att fyllas med alltför mycket allmängods som inte har direkt anknytning till den aktuella verksamheten. Miljökonsekvensbeskrivningen blir därmed också ofta för bred och för ytlig. Denna utveckling drivs av riktlinjer från myndigheter. Riktlinjerna har mest karaktären av bruttolistor över vad som ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning, av direkta krav från länsstyrelsen men präglas innehållsmässigt också av de konsulter som verkar på området. Konsulterna har inte något egentligt intresse av att begränsa omfånget av miljökonsekvensbeskrivningen och anammar snabbt krav på icke ärendespecifikt material. Att skriva kort och koncist blir inte sällan en belastning. I ett normalfall bör det inte vara mer komplicerat att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning än att en normalt engagerad verksamhetsutövare kan klara av det. Många gånger är det inte reglerna i sig som utgör problemet, utan problem uppstår när reglerna tillämpas på ett fyrkantigt sätt. En fyrkantig tillämpning kan lätt lura bakom hörnet när de som ska tillämpa reglerna saknar relevant branschkunskap. Det finns stora skillnader mellan hur kommuner, länsstyrelser m.fl. tolkar bestämmelserna och bedriver sitt arbete med miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare varierar förståelsen för att miljöbedömning är en process med flera moment än vad som direkt kan utläsas ur miljöbalken. Kraven på en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan har sedan lagändringen den 1 augusti 2005 blivit i stort sett desamma. Skillnaden blir att man skriver mer om oväsentligheter.

Någon egentlig effekt av lagändringen har inte märkts och det var nog heller inte någon som väntat sig det mot bakgrund av de mycket restriktiva förarbetsuttalandena. Betydande miljöpåverkan eller inte påverkar främst samrådet men i mindre grad omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Problem kan uppstå med mycket varierande krav från kommun till kommun då kommunen är tillsynsmyndighet. Kraven från länsstyrelsen kan också skilja sig betydligt mellan olika län. Reglerna om omfattningen av en miljökonsekvensbeskrivning är diffusa. Av oro för krav på kompletteringar överarbetar man ibland dokumenten och beskriver detaljerat miljöaspekter som inte berörs. Det borde tydliggöras att det är önskvärt att avgränsa arbetet till att enbart avse de miljöaspekter som verkligen berörs av en planerad verksamhet. Efter 2005 års lagändring är det svårt att utläsa vilka krav som bör ställas på en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter som inte kan anses medföra en betydande miljöpåverkan. Detta har lett till en ökad arbetsinsats för prövningsmyndigheten. Vissa klarlägganden har gjorts genom praxis men bestämmelserna bör ändå förtydligas. Den regeländring som genomfördes den 1 augusti 2005 har så här långt haft begränsad betydelse för innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Innehållet för verksamheter med eller utan betydande miljöpåverkan skiljer sig endast marginellt. En strävan bör finnas att minska utredningsbördan för verksamheter utan betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket skulle t.ex. kunna få i uppdrag att i samverkan med ett urval av kommuner och länsstyrelser ge vägledning för en rationalisering av sådana ärenden. Det är viktigt att redovisa miljöeffekter och påverkan på omgivningen på ett bra sätt även för de verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Tydligare vägledning bör tas fram för att få en samordning kring vilken omfattning och avgränsning en miljökonsekvensbeskrivning bör ha, gärna anpassad för de olika branscherna. Varje ärende är unikt och det är svårt att generellt säga vad som ska krävas av en miljökonsekvensbeskrivning när det inte är fråga om betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsernas roll som samrådspart är viktig för att rätt frågor ska prioriteras. Om det finns en liknande verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kan detta vara en utgångspunkt för en diskussion med prövningsmyndigheten. I realiteten är det samma slags frågor som ska besvaras för verksamheter med och utan betydande miljöpåverkan, inte minst som de allmänna hänsynsreglerna, till vilka kraven på miljö-

konsekvensbeskrivningarna knyter an, gäller för alla slags verksamheter och åtgärder som inverkar på uppfyllandet av miljöbalkens mål. Det bör tydliggöras vad som kan anses vara minimikrav i fråga om redovisning av alternativa lokaliseringar. En miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bör kunna begränsas till beskrivning av den planerade verksamhetens konsekvenser för omgivningen i fråga om halter av föroreningar, ljudnivåer, m.m. Myndigheterna bör i sin prövning kunna göra en självständig bedömning av effekterna på människors hälsa och på miljön. Man bör återgå till de regler som gällde före den 1 augusti 2005.

## Skälen för utredningens förslag

### *Inledande regler*

I utredningens uppdrag ingår att undersöka möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, PBL och andra författningar och i detta sammanhang undersöka möjligheterna att förenkla den aktuella terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika använda termer.

I samband med utredningens enkätundersökning har kritik i första hand riktats mot tillämpningen av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar. Det har bl.a. framförts att miljökonsekvensbeskrivningar görs onödigt omfattande på grund av osäkerhet i fråga om reglernas innebörd.

Utredningen har tidigare behandlat reglerna i 6 kap. 1 § miljöbalken. I samband med de förslag som redovisas i avsnitt 3.2. kan också vissa förenklingar göras i paragrafen. Dessutom kan också 6 kap. 2 § miljöbalken upphävas. Dessa förslag framgår också av författningskommentaren och författningsförslaget.

Bestämmelserna i 3 § om syftet med en miljökonsekvensbeskrivning får betydelse i huvudsak genom hänvisningen i 7 § första stycket. Det behövs därför inte någon särskild bestämmelse om syftet med en miljökonsekvensbeskrivning när det gäller verksamheter och åtgärder. Någon sådan regel finns inte för miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program. Bestämmelserna i nuvarande 3 § bör i stället avse innehållet i en miljökonsekvens-



beskrivning. Utredningen återkommer strax till hur regler om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning bör vara utformade. Med denna ändring bör de bestämmelser som avser det första skedet i myndigheternas befattningsområde med tillkomsten av en miljökonsekvensbeskrivning följa direkt efter bestämmelserna om tillämpningsområdet.

Nuvarande andra stycket i 3 § behövs bara för tillämpningen av den s.k. Sevesolagen och bör därför flyttas till den lagen.

### *Samrådsförfarandet*

De uppgifter och synpunkter som lämnats av länsstyrelsen i Västra Götalands län bygger på en omfattande erfarenhet och är enligt utredningens bedömning av den beskaffenheten att de samlade med de åsikter som kommit fram i samband med enkätundersökningen kan ligga till grund för utredningens överväganden och förslag i fråga om samrådsreglerna.

Samrådsreglerna bör utformas så att de tydligt lägger ansvaret för att genomföra samrådet på samma personkrets som omfattas av skyldigheten enligt 1 § att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Enligt 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken ska samrådet utföras i god tid innan miljökonsekvensbeskrivning upprättas och ansökan görs. Denna regel har i viss mån sin bakgrund i MKB-direktivet. Enligt artikel 2.2 kan bedömningen av miljöpåverkan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i direktivet ska uppfyllas. I artikel 6 finns regler som ansluter till artikel 2.2. Enligt artikel 6 ska allmänheten på ett tidigt stadium under beslutsprocessen och senast så snart det är rimligt få information om ett projekt i olika avseenden. Allmänheten ska också på ett tidigt stadium få tillfälle att yttra sig. Vidare ska bl.a. för de olika etapperna i ett projekt fastställas rimliga tidsramar som ger tillräckligt med tid för att informera allmänheten och för allmänheten att på ett effektivt sätt delta i beslutsprocessen. Som framgår direkt av direktivtexten ska föreskrifterna i artikel 6 läsas med artikel 2.2. som bakgrund. Reglerna i direktivet är riktade till lagstiftarna i medlemsländerna och inte direkt till medborgarna i dessa länder. Genom att Sverige har delat upp processen på två

skeden, där samråd ska ha genomförts och miljökonsekvensbeskrivning ska ha upprättats innan tillstånd söks, har Sverige genomfört artikel 6. Regeln i 6 kap. 4 § miljöbalken avser bara en detalj i förfarandet och täcks upp av konstruktionen med en tudelning av processen. Minst lika viktigt är naturligtvis att den som ska delta i ett samråd får den förberedelsestid som behövs. Det bör vara verksamhetsutövarens ansvar och det ligger uppenbart i dennes intresse att inleda samrådsförfarandet i god tid innan en ansökan görs och att ge dem som berörs skäligen råd. Någon särskild föreskrift om detta kan inte anses behövlig. Enligt 4 § ska samrådet också genomföras i god tid innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. Detta går knappast ihop med föreskriften att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att en miljökonsekvensbeskrivning får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Det bör klart framgå av lagtexten att samrådet är en process där det finns möjligheter för myndigheter och privatpersoner att ha ett inflytande på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Utredningen anser därför att det bör föreskrivas att samrådet ska ske i samband med att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

Det finns i och för sig ingen anledning att utöka den krets som ska omfattas av det första samrådet. Det bör dock inte finnas något hinder mot att redan i detta skede samråda med den större krets som blir aktuell när en verksamhet ska anses medföra betydande miljöpåverkan. Detta framstår som lämpligt när verksamheten ska anses medföra betydande miljöpåverkan på grund av regeringens föreskrifter eller när en tillsynsmyndighet redan har fattat beslut i frågan.

Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Eftersom länsstyrelsen liksom tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda ska delta i samrådet framstår det som självklart att frågan om verksamhetens betydande miljöpåverkan tas upp i detta sammanhang och att länsstyrelsen informerar sig om de uppfattningar som finns i frågan. Den särskilda regel som finns i 6 kap. 5 § miljöbalken om att den personkrets som deltar i det första samrådet ska ges tillfälle att yttra sig synes därför obehövlig och är dessutom som Länsstyrelsen i Västra Götaland framhållit ägnad att försena handläggningen. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen upphävs.

Nuvarande 6 kap. 4 a § miljöbalken innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en verksamhet ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt 5 § ska länsstyrelsen besluta om en verksamhet ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Även tillsynsmyndigheten kan fatta ett sådant beslut. Utredningen menar att dessa bestämmelser bör samlas i en egen paragraf. Regeringen bör ha möjlighet att överlåta åt en förvaltningsmyndighet att utfärda föreskrifter. Som tidigare framförts anser utredningen att det ligger utanför dess kompetens och möjligheter att under tilldelad utredningstid ta ställning till den indelning av verksamheterna som har gjorts enligt 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningen anser dock att stort avseende bör fästas vid de komplikationer som länsstyrelsen har pekat på i den situationen att antalet bedömningar som ska göras av enskilda fall avsevärt ökar. Det är en uppfattning som också framförts i samband med utredningens enkätundersökning.

Svenskt Näringsliv har föreslagit att länsstyrelsens prövning av frågan om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan bör ta sin utgångspunkt i verksamhetsutövarens bedömning av huruvida den planerade verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Eftersom tillståndsmyndighetens prövning ytterst begränsas av sökandens tillståndsrkanden är det enligt Svenskt Näringsliv naturligt att också länsstyrelsens prövning av frågan om betydande miljöpåverkan begränsas till att avse sökandens bedömning. För att inte tillståndprocessen ska uppehållas längre än nödvändigt anser Svenskt Näringsliv att det finns skäl att begränsa den tid inom vilken länsstyrelsens prövning ska ske till sex veckor. Om inget beslut fattas inom sexveckorsfristen, ska enligt förslaget länsstyrelsen anses ha godtagit sökandens bedömning.

När det gäller omfattningen av länsstyrelsens prövning är det naturligtvis rimligt att länsstyrelsens bedömning gäller de faktauppgifter som lämnas om den planerade verksamheten. Dessutom bör det finnas utrymme för att ta hänsyn till synpunkter som lämnats under samrådet. Prövningen bör därför inte begränsas på det sätt som Svenskt Näringsliv har föreslagit. Den föreslagna sexveckorsregeln övervägdes i propositionen *En effektivare miljöprövning* (prop. 2004/05:129). Regeringen fann det visserligen viktigt att länsstyrelsens beslut inte dröjer i onödan men fann på anförda skäl inte tiden mogen att införa en sådan regel, se propositionen s. 50. Vad Svenskt Näringsliv anfört i sin skrivelse

tillför såvitt utredningen kan se inte något nytt i denna sak. Utredningen anser att en annan väg bör väljas för att åstadkomma tidiga beslut om betydande miljöpåverkan. I den nyss behandlade bestämmelsen om beslut om betydande miljöpåverkan bör anges att länsstyrelsens beslut ska meddelas så tidigt som möjligt under samrådsförfarandet.

Enligt den nuvarande lydelsen av 4 § finns också reglerna om samråd i fall av betydande miljöpåverkan i paragrafen. Utredningen anser att reglerna blir tydligare om det utvidgade samrådet regleras särskilt efter den paragraf som gäller beslut om betydande miljöpåverkan. Enligt de nyss återgivna uppgifterna från länsstyrelsen är det ofta möjligt för en tjänsteman att redan på ett tidigt stadium, när det är fråga om en bedömning i det enskilda fallet, avgöra om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Vidare kan som tidigare nämnts frågan vara avgjord redan innan samrådsförfarandet börjar. Av paragrafen bör därför framgå att ett utvidgat samråd behöver ske i ett andra skede bara om samråd med den större samrådsgruppen inte har ägt rum under det första samrådsskedet.

Länsstyrelsen ska enligt 6 kap. 6 § miljöbalken under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Bestämmelsen tillkom efter överväganden i propositionen 2004/05:129 (s. 55 f.). Regeringen framhöll att det är viktigt att länsstyrelsen har en aktiv roll under samrådet i syfte att verka för att verksamhetsutövaren tar fram en miljökonsekvensbeskrivning som utgör ett bra beslutsunderlag. Av regeringens överväganden framgår att flera länsstyrelser hade uttryckt oro för att hamna i en konsultroll. Det framgick också att många verksamhetsutövare framfört klagomål över sena kompletteringskrav som fördröjde prövningsprocesserna. Samtidigt ansåg myndigheterna å sin sida att ansökningarna och miljökonsekvensbeskrivningarna ofta var alltför bristfälliga för att kunna utgöra underlag för beslut. Svenskt Näringsliv har i sin skrivelse framhållit vikten av att länsstyrelsens roll i MKB-processen utvecklas och tydliggörs. Organisationen föreslår att den verksamhetsutövare som har behov av vägledning när det gäller omfattningen av en miljökonsekvensbeskrivning ska kunna erhålla sådan på begäran. Förslaget överensstämmer med artikel 5.2 i MKB-direktivet. Utredningen vill framhålla att det framstår som särskilt angeläget från effektivitetssynpunkt att en miljökonsekvensbeskrivning är så fullständig och innehållsmässigt välavvägd

som möjligt redan när den kommer in till tillståndsmyndigheten. Detta blir än viktigare när länsstyrelsen och tillståndsmyndigheten i första instans efter genomförande av utredningens förslag i betänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) blir två olika myndigheter. I dagens läge finns det naturligtvis ett betydande utrymme för pragmatiska lösningar när länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen tillhör samma myndighet. Inom utredningen har diskuterats att länsstyrelsen ska vara skyldig att ta del av miljökonsekvensbeskrivningen innan den ges in till tillståndsmyndigheten. Även i detta läge måste naturligtvis ansvaret för innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning ligga på verksamhetsutövaren. Ett bindande besked om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning kan vid tillämpningen av miljöbalken och flertalet av de anknytande lagarna inte ges av någon annan än tillståndsmyndigheten. En lösning enligt vilken länsstyrelsen gör en granskning av miljökonsekvensbeskrivningen med syfte att kontrollera att synpunkterna under samrådet har beaktats har emellertid inom utredningen ansetts stämma mindre väl med länsstyrelsens roll i sammanhanget. Utredningen anser därför att bestämmelsen i nuvarande 5 § bör kompletteras med en föreskrift i enlighet med förslaget från Svenskt Näringsliv.

#### *Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning m.m.*

Reglerna om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning finns i 6 kap. 7 § miljöbalken. Genom en hänvisning i paragrafens första stycke blir också bestämmelserna i 3 § tillämpliga.

Som tidigare nämnts infördes i miljöskyddslagen med ikraftträdande den 1 juli 1981 en regel om att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skulle innehålla en beskrivning av miljöeffekterna såsom arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kunde medföra. I NRL fanns ingen bestämmelse om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt 5 kap. 3 § NRL skulle miljökonsekvensbeskrivningen möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning fanns inte i naturresurslagen. Regeringen fann det inte lämpligt att i lagtexten i detalj ange vad en miljökonsekvensbeskrivning skulle innehålla utan

föredrog att ange vad som skulle uppnås med en sådan beskrivning. Vad som exakt borde ingå i en miljökonsekvensbeskrivning fick avgöras från fall till fall beroende på arten och omfattningen av verksamheten i fråga (se prop. 1990/91:90 s. 187 ff.). Det skulle föra för långt att i detta sammanhang redogöra för innehållet i 1991 års proposition men en viktig del av de överväganden som ligger till grund för dagens reglering gjordes i den propositionen. Följande bör dock nämnas. Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken motsvarar 5 kap. naturresurslagen. När det kapitlet infördes i naturresurslagen föreslogs i lagrådsremissen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde skulle få meddela närmare föreskrifter om vad en miljökonsekvensbeskrivning skulle innehålla samt hur den skulle utformas och offentliggöras. Lagrådet påpekade att sådana föreskrifter kunde regeringen utfärda som verkställighetsföreskrifter utan något särskilt bemyndigande. Även subdelegation kan enligt Lagrådet ske utan bemyndigande. Eftersom den i lagrådsremissen föreslagna paragrafen var onödig borde den enligt Lagrådet utgå (prop. 1990/91:90 s. 538 och 568). Som framgår av det nyss nämnda följdes Lagrådets synpunkt på det sätt att lagtexten bara kom att innehålla en bestämmelse om syftet med paragrafen. I fråga om ytterligare föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivning framhölls i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 296) att de bestämmelser som inte togs in i balken borde regeringen föreskriva i en förordning. Den dåvarande förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar hade enligt propositionen utfärdats som verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. Regeringen menade med hänvisning till det nyssnämnda lagrådsuttalandet att ett av Miljöbalksutredningen föreslaget bemyndigande om närmare föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar inte behövdes.

Det var först Miljöbalksutredningen som förde fram tanken på att lagtexten skulle innehålla regler om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Ett sådant behov ansågs föreligga främst för verksamheter som kunde anses medföra en betydande miljöpåverkan. Utredningen framhöll vikten av att MKB-direktivets krav tydliggjordes i den svenska lagstiftningen (se SOU 1996:103 s. 305 ff.).

Regeringen, som anslöt sig till Lagrådets förslag, framhöll att reglerna om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning inte borde leda till att möjligheterna till anpassning till det enskilda ledet minskades. Det framgår av propositionstexten att regeringen

förväntade sig att reglerna borde öka förutsättningarna för att det väsentligaste alltid finns med och att det blir en mera enhetlig tillämpning. När miljöbalken infördes var huvudregeln att bestämmelserna om innehåll gällde för verksamheter som kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan. En miljökonsekvensbeskrivning skulle innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §. Dessa uppgifter skulle innehålla vad som numera i 7 § andra stycket föreskrivs angående verksamhet som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessutom fanns det ursprungligen i 7 § sista stycket en särskild bestämmelse om övriga verksamheter. För verksamheter eller åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skulle en miljökonsekvensbeskrivning innehålla i första stycket angivna uppgifter, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Bestämmelsen i 6 kap. 7 § fick den nuvarande lydelsen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2005. Någon klarläggande motivering till den nuvarande utformningen av lagtexten med förklaring till fördelarna jämfört med paragrafens tidigare lydelse finns enligt utredningens mening inte i regeringens proposition *En effektivare miljöprövning* (prop. 2004/05:129).

Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar gäller för ett stort antal verksamheter i såväl statlig, kommunal som privat verksamhet. Den nuvarande lagstiftningen har utvecklats från allmänt hållna regler avsedda för sådana verksamheter som krävde regeringens tillåtelseprövning. Därtill har kommit en strävan till anpassning till EG-rätten. Samtidigt som de nuvarande reglerna ska täcka en stor del av miljöbalkens tillämpningsområde och även gäller vid tillämpningen av åtskilliga andra lagar är de fortfarande allmänt hållna. Mot den bakgrunden är det inte förvånande att tillämpningssvårigheter kan konstateras. Även framgent måste det antas att såväl riktlinjer från centralt håll som beslut i rättstillämpningen är av central betydelse för att åstadkomma en fast praxis. Detta är en naturlig utveckling och ingenting som utredningen har anledning att fördjupa sig i. Det ligger inte heller i utredningens uppdrag att försöka sammanställa rättsläget med utgångspunkt i rättspraxis. Däremot måste naturligtvis bedömas om de nuvarande reglerna är ändamålsenliga i utvecklingen mot en effektivare tillämpning som tillgodoser alltmer angelägna krav på miljöhänsyn.

Utredningen konstaterar först att den tidigare antydda verksamheten till fördelarna med 2005 års lagstiftning får stöd av

synpunkter som inhämtats genom enkätundersökningen. I stort sett går det att med enkätundersökningen som bakgrund dra slutsatsen att de brister som reglerna tidigare ansågs behäftade med i fråga om kravet på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar kvarstår. Kritiken mot lagstiftningen är dock delvis missvisande. Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar avser sammantaget ett mycket stort antal verksamheter. Förhållandena kan variera väsentligt mellan verksamheter i samma bransch. Det är inte möjligt att i detalj reglera alla situationer. Utformningen av en miljökonsekvensbeskrivning måste därför avgöras från fall till fall. Något annat har aldrig varit lagstiftarens avsikt. Detta gäller oavsett om den avsedda verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Ändå synes det finnas en föreställning om att det går att dra en generell gräns beroende på omfattningen av miljöpåverkan. Så är naturligtvis inte fallet. Föreställningen får ses mot bakgrund av MKB-direktivet. I artikel 5 finns regler om vilka uppgifter som ska ingå i en sådan miljökonsekvensbeskrivning som avser en verksamhet som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt den första punkten i 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning avseende en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan alltid innehålla en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning. Om syftet enligt 3 § med en miljökonsekvensbeskrivning ska uppnås är det självklart att dessa uppgifter måste finnas med i en miljökonsekvensbeskrivning. Motsvarande bedömning kan göras beträffande övriga punkter i andra stycket. Den lagtext som fanns före den 1 augusti 2005, enligt vilken nuvarande andra styckets punkter omfattades av reglerna om syftet med en miljökonsekvensbeskrivning, var enligt utredningens mening tydligare än den nuvarande vad gäller förhållandet mellan bestämmelserna om syftet med och bestämmelserna om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna ånyo får en utformning som motsvarar den tidigare lydelsen.

Som tidigare har nämnts innehöll reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar fram till miljöbalkens ikraftträdande inga bestämmelser om innehållet i en beskrivning. Innehållet ansågs vara en följd av vad som föreskrevs om syftet med en miljökonsekvensbeskrivning. Därigenom fick den dåvarande bestämmelsen om syftet med en miljökonsekvensbeskrivning också en bindande



verkan. Den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 3 § miljöbalken har inte den innebörden. Det är först när en verksamhetsutövare underlåter att följa reglerna i 7 § som negativa effekter kan inträda. Utredningen anser att det inte behöver finnas någon hänvisning i bestämmelserna om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning till bestämmelserna om syftet med en miljökonsekvensbeskrivning. I stället bör bestämmelserna om syftet med en miljökonsekvensbeskrivning ingå i bestämmelserna om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Eftersom 6 kap. 3 § i sak överensstämmer med artikel 3 och bilaga IV i MKB-direktivet finns det ingen anledning att föreslå en ändring av bestämmelsens innehåll. Det bör således anges att en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet ska innehålla de uppgifter som behövs för att uppnå de syften som anges i nuvarande 3 §. Liksom tidigare tillgodoses därmed inte bara miljö- utan också hälsoaspekter. MKB-direktivet avser bara verksamheter som medför betydande miljöpåverkan. Bestämmelserna om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning bör därför utformas så att huvudregeln är att de avser verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Det finns som tidigare nämnts i artikel 5.3 i MKB-direktivet bestämmelser om vilka uppgifter som ska finnas oavsett förhållandena i det enskilda fallet. Det är enligt utredningens mening rimligt att anta att dessa uppgifter normalt måste finnas med i en miljökonsekvensbeskrivning för att uppfylla syftet med artikel 3. Anledningen till att ange dem i den svenska lagtexten torde därför främst vara att tydligt visa hur MKB-direktivet genomförs. Emellertid har den fjärde punkten i 7 § andra stycket miljöbalken en annan utformning än motsvarande punkt i direktivet. Bestämmelsen infördes genom miljöbalken och hade ingen motsvarighet i NRL. Av propositionen med förslag till miljöbalk framgår inte varför den svenska lagen på denna punkt fick en annan utformning än MKB-direktivet. Förslaget formulerades först av Miljöbalksutredningen. Inte heller utredningen angav emellertid skälen till avvikelsen från MKB-direktivet (SOU 1996:103 s. 305 ff.). Som miljöbalken först var formulerad ansågs dock de uppgifter som skulle lämnas enligt punkterna 1–5 ingå bland de uppgifter som behövdes för att uppnå syftet med en miljökonsekvensbeskrivning. Detta innebär att de uppgifter som avses med den fjärde punkten kan krävas i det enskilda fallet även

om man istället för den nuvarande punkten ansluter till formuleringen i MKB-direktivet. Det har framkommit viss kritik mot den nuvarande ordalydelsen av bestämmelsen. Den anses svår att tillämpa i fall då det inte är realistiskt att kräva en redovisning av alternativ. Samtidigt är det givetvis i många fall när det gäller de mest omfattande verksamheterna och åtgärderna nödvändigt att kräva en alternativ redovisning för att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning ska uppnås. Utredningen föreslår därför en ändring som medverkar till att miljökonsekvensbeskrivningarna i större utsträckning än för närvarande får den utformning som behövs i det enskilda fallet. Detta bör också kunna öka förutsättningarna för att en miljökonsekvensbeskrivning inte innehåller sådant material som inte behövs för prövningen i det enskilda fallet.

Enligt 7 § tredje stycket får länsstyrelsen, när en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa alternativa utformningar enligt andra stycket 4, inom ramen för samrådsförfarandet ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas. Fall av detta slag torde dock vara ytterst sällsynta<sup>9</sup>. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen upphävs.

Det sista stycket i 7 § gäller ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Utredningen ser ingen anledning att ändra dessa bestämmelser.

De nu angivna förslagen avser verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Dessutom kan det förekomma dels sådana verksamheter som på grund av föreskrifter eller bedömningar enligt 4 a § inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, dels ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som inte omfattas av föreskrifter enligt den föreslagna lydelsen av 6 kap. 1 § miljöbalken. Enligt utredningens uppfattning skulle det i de flesta fall medföra en klar sänkning av ambitionerna i fråga om miljöskyddet att inte kräva någon form av miljökonsekvensbeskrivning även för sådana verksamheter. Endast i undantagsfall bör en tillståndspliktig verksamhet inte omfattas av en föreskrift enligt 6 kap. 1 § miljöbalken. Det skulle kunna vara en verksamhet där de uppgifter i ansökningshandlingarna som krävs enligt nuvarande 22 kap. 1 § miljöbalken skulle kunna anses tillräckliga för tillståndsprövningen. Enligt utredningsdirektiven ska utredningen föreslå bestämmelser som tydliggör vilka krav på

---

<sup>9</sup> Bengtsson m.fl., *Kommentar till miljöbalken*, 6:26.

miljökonsekvensbeskrivning som ska ställas på övriga tillståndspliktiga verksamheter. Före lagändringen som trädde i kraft den 1 augusti 2005 gällde för verksamheter eller åtgärder som inte kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan att en ansökan skulle innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 7 § första stycket, i den utsträckning det behövdes med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art eller omfattning. Enligt utredningens mening är det inte möjligt att i lagtexten i detalj uppställa sådana krav. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse motsvarande den som tidigare fanns i 7 § sista stycket åter införs. För vissa specifika branscher eller verksamheter bör det dock finnas möjligheter att detaljreglera innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Det bör inte finnas någon risk att det uppkommer en diskussion om regeringens behörighet att utfärda sådana regler. Lagrådet har tidigare haft invändningar mot ett bemyndigande angående innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Detta framgår av vad som nyss har angetts. I 6 kap. miljöbalken finns dock bemyndiganden av olika slag. I dagens läge är det svårt att se någon principiell skillnad mellan dessa bemyndiganden och ett bemyndigande om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Det bör därför finnas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Regeringen bör kunna delegera uppgiften att meddela föreskrifter till en förvaltningsmyndighet. Ett sådant bemyndigande medför att det blir möjligt för regeringen att överlämna åt Naturvårdsverket att föreskriva vad en miljökonsekvensbeskrivning i ett anmälningsärende ska innehålla.

Utredningen anser, med hänsyn tagen till vad utredningsdirektiven föreskriver, att det inte finns anledning att överväga någon ändring av reglerna om kungörande i 6 kap. 8 § miljöbalken.

I 6 kap. 10 § miljöbalken finns en regel om kostnaderna för en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt bestämmelsens ordalydelse inträder ett kostnadsansvar först när en ansökan har gjorts. Kostnadsansvaret gäller naturligtvis även om förfarandet inte resulterar i att en ansökan om tillstånd görs. Bestämmelsens ordalydelse bör justeras i enlighet med detta.

*Terminologiska frågor m.m.*

Enligt direktiven ska utredningen undersöka möjligheterna att förenkla den aktuella terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika använda termer.

De termer som avses i utredningsdirektiven torde i vart fall vara

- miljökonsekvensbeskrivning
- miljökonsekvensbedömning
- miljöbedömning
- miljöprövning
- betydande miljöpåverkan

Termerna har i förarbetena behandlats bl.a. i propositionen *Miljöbedömningar av planer och program* (prop. 2003/04:116 s. 39 och 41) samt i propositionen *En effektivare miljöprövning* (prop. 2004/05:129 s. 53) i samband med att direktiv och konventioner införlivats i den svenska lagstiftningen.

Frågan har också tagits upp som en punkt i utredningens enkätundersökning.

I prop. 2004/05:129 s. 53 sades följande om den ifrågasatt terminologin.

I dag används termen miljökonsekvensbeskrivning som beteckning både för det underlag som skall tas fram för verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och för de som inte kan antas medföra en sådan påverkan. Kommittén har inte föreslagit någon ändring i detta avseende. I MKB-direktivet används termen miljökonsekvensbeskrivning endast för att beteckna det underlag som upprättas för verksamheter och åtgärder som medför en betydande miljöpåverkan. Några remissinstanser har framfört att termen miljökonsekvensbeskrivning även i 6 kap. miljöbalken skall användas endast för det underlag som skall tas fram för verksamheter och åtgärder som medför en betydande miljöpåverkan.

I förarbetena till miljöbalken diskuterades frågan om kravet på miljökonsekvensbeskrivningar skulle begränsas till verksamheter för vilka en betydande miljöpåverkan kan antas (prop. 1997/98:45 del 1, s. 278). Regeringen anförde då att det kunde ifrågasättas om det är rätt att konsekvenserna för miljön med anledning av en åtgärd som någon vill vidta, som kräver tillstånd och som har miljöpåverkan, bör redovisas endast för vissa projekt. Sammantaget ansåg regeringen att kravet på miljökonsekvensbeskrivning i miljöbalken, med vissa undantag, borde vara generellt för ansökningar om tillstånd enligt balken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och

inte inskränkas till enbart åtgärder som kan antas leda till betydande miljöpåverkan.

Termen miljökonsekvensbeskrivning är inarbetad. Syftet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning är att ge ett bättre underlag för ett beslut. Den skall ingå som en del i beslutsunderlaget och möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Konsekvenserna för miljön skall från början inverka på de avvägningar som föregår ett beslut. Det anförda gäller oavsett om en verksamhet skall antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. Även fortsättningsvis bör det därför krävas en miljökonsekvensbeskrivning både för verksamheter som skall antas medföra respektive inte antas medföra betydande miljöpåverkan. Alternativet vore att införa en ny term för det underlag som skall upprättas för verksamheter som inte skall antas medföra en betydande miljöpåverkan. Att benämna underlaget för något annat än miljökonsekvensbeskrivning skulle dock kunna leda fel i tanken om vad det är för underlag som skall upprättas. I samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ansåg regeringen att termen miljökonsekvensbeskrivning även skulle användas för det underlag som skall tas fram för planer och program. Enligt regeringen skulle ett förbehållande av termen miljökonsekvensbeskrivning till enbart vissa beskrivningar som avser att beskriva konsekvenserna för miljön snarare bidra till förvirring än att göra bestämmelserna tydliga (prop. 2003/04:116 s. 41). Den bedömningen gäller fortfarande.

De enkätsvar som utredningen har fått går mycket tydligt i samma riktning som regeringens bedömning i propositionen 2004/05:129. Något förslag till benämning för beslutsunderlaget i tillståndsansökningar som avser verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan har inte framkommit i samband med enkätundersökningen. Utredningen har inte heller lyckats komma på någon bättre benämning än miljökonsekvensbeskrivning för dessa fall. I andra lagar och i förordningar används genomgående uttrycket "miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken". I kapitlet finns de olika regler som gäller för miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningen kan inte se att det finns något egentligt behov av att ändra på detta.

Termen *betydande miljöpåverkan* är i sig själv något svårbegriplig. Framför allt på grund av kopplingen till MKB-direktivet har dock termen en sådan central betydelse att det inte framstår som meningsfullt att föreslå någon ersättning.

Medan miljökonsekvensbeskrivning avser det underlag som ska finnas inför ett avgörande inbegriper ordet bedömning, med eller

utan olika förled, en domstols eller en myndighets överväganden i samband med avgörandet. Vilken karaktär en bedömning har beror på vilken lag som ska tillämpas och de rekvisit för prövningen som lagtexten innehåller. Detta innebär, såvitt gäller 6 kap. 11 § miljöbalken att den bedömning som krävs enligt den paragrafen ska göras oavsett om den kallas miljöbedömning eller bara bedömning om reglerna angående bedömningens objekt och syfte är desamma. Ordet miljöbedömning omfattar inte en verksamhetsutövares eller tillståndssökandes åligganden. Om det materiella innehållet i lagtexten behålls oförändrat har det inte heller någon betydelse för implementeringen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om *bedömning* (utredningens kursivering) av vissa planers och programs miljöpåverkan om ordet miljöbedömning finns i lagtexten eller inte. Visserligen finns uttrycket i det nyssnämnda direktivet och i MKB-direktivet men detta bör inte medföra något problem för den svenske rättstillämparen eftersom denne ska rätta sig efter den lagtext varigenom direktivet införts i svensk rätt och inte direktiven som sådana. Utredningen föreslår därför att de paragrafer som innehåller ordet miljöbedömning skrivs om så att begreppet utmönstras ur lagtexten.

Uttrycket *miljöprövning* finns, såvitt utredningen kan finna, varken i 6 kap. miljöbalken, 5 kap. 18 § PBL eller i något av de två aktuella EG-direktiven. Utredningen kan därför inte se att det finns någon anledning till överväganden angående detta ord.

I 6 kap. 6 och 15 §§ miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. information till ett annat land om en åtgärd i Sverige kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i det landet. Bestämmelserna utgör en implementering av den s.k. Esbokonventionen, jfr 9–11 §§ förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser förs in under en gemensam rubrik "*Betydande miljöpåverkan i ett annat land*". I 6 § – och enbart i den paragrafen – finns uttrycket *miljökonsekvensbedömning*. Med den av utredningen föreslagna ändringen kan någon begreppsförvirring knappast uppkomma även om termen finns kvar i lagtexten.

I 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken finns bestämmelser som enligt utredningens mening är av den beskaffenheten att de antingen inte kräver lagform eller också lämpligen bör placeras på något annat ställe i miljöbalken. Samtliga bestämmelser avser frågor om hushållningen med mark och vatten. I 19 och 21 §§ finns bestämmelser som också kan innebära åligganden för kommunerna.

Föreskrifter om sådana åligganden ska enligt 8 kap. 5 § regeringsformen meddelas i form av lag. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser flyttas till 3 kap. miljöbalken. I 6 kap. 20 § miljöbalken finns bestämmelser som enbart avser länsstyrelsernas verksamhet. Dessa bestämmelser kräver inte lagform och bör flyttas till hushållningsförordningen. Bestämmelserna härstammar från NRL och har alltsedan ikraftträdandet funnits i 6 kap. miljöbalken. Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program har därefter tillkommit och gjort kapitlet mindre överskådligt. Utredningens förslag är ägnat att i enlighet med direktiven förenkla reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar.

### 3.5 Samordning med annan lagstiftning

**Utredningens förslag:** Myndigheter och kommuner ska, i den utsträckning som är lämplig i det enskilda fallet, vid prövning enligt olika lagar av verksamheter, åtgärder, program och planer samordna arbetet med samråd, bedömningar och beskrivningar som görs enligt bestämmelserna i kapitlet om miljökonsekvensbeskrivningar. En hänvisning till samordningsbestämmelsen i 6 kap. miljöbalken förs in i samtliga lagar som innehåller hänvisning till detta kapitel. Reglerna om beslut om betydande miljöpåverkan ska gälla enligt samtliga lagar.

#### Skälen för utredningens förslag

Enligt direktiven ska utredningen undersöka möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, PBL och andra författningar. En bestämmelse om samordning finns i 6 kap. 22 § miljöbalken.

Paragrafen infördes som en lagändring för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, SEA-direktivet. Av de lagar som hänvisar till reglerna i 6 kap. om miljökonsekvensbeskrivningar är det bara PBL:s bestämmelser om översiktsplaner (4 kap. 2 a §) och detaljplan (5 kap. 18 §) som hänvisar till 22 §. I paragrafen föreskrivs att de myndigheter och kommuner som tillämpar 6 kap. ska sträva efter att samordna arbetet med

bedömningar och beskrivningar (prop. 2003/04:116 s. 46). Det kan behövas bedömningar av miljökonsekvenserna både i planerings-skedet och vid en senare tillståndsprövning. Information från den ena bedömningen bör enligt propositionen kunna användas i den andra. En samordning medför att dubbelarbete kan undvikas. Bestämmelsen uppfyller artiklarna 5 och 11 i SEA-direktivet. En samordning av information och material ska eftersträvas. En sådan samordning av information från de olika stegen i planerings- och beslutsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken, dvs. både vad gäller planer och program samt verksamheter och åtgärder torde kunna leda till att dubbelarbete kan undvikas.

Av *bilaga 4* framgår i vilken omfattning det finns hänvisningar i andra författningar till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.

Bestämmelserna om samråd och beslut om betydande miljöpåverkan gäller för i stort sett samtliga lagar.

Bemyndigandet för regeringen enligt nuvarande 6 kap. 4 a § miljöbalken att föreskriva om betydande miljöpåverkan gäller bara för rörledningslagen, naturgaslagen, ellagen, torvlagen, kontinentalsockellagen, ekozonslagen och kärntekniklagen. Bemyndigandet har dock inte utnyttjats. Trots detta omfattas bl.a. anläggningar för upparbetning av kärnbränsle och flera andra typer av anläggningar på vilka kärntekniklagen är tillämplig av artikel 4.1 i MKB-direktivet. Detsamma gäller åtskilliga anläggningar som avses med naturgaslagen, rörledningslagen och ellagen.

Å andra sidan nämns i 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, som hänför sig till artikel 4.1 i MKB-direktivet, anläggningar som omfattas av banlagen, väglagen och farledslagen. I dessa lagar finns alltså ingen hänvisning till 4 a §. Det föreskrivs i 3 § första stycket 4 förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar att anläggningar enligt dessa lagar ska anses medföra betydande miljöpåverkan i den utsträckning de omfattas av regeringens prövning enligt 17 kap. miljöbalken. Varför de anslutande lagarna skiljer sig åt när det gäller hänvisningen till 4 a § är inte helt enkelt att förstå. En rimlig förklaring är att bestämmelserna tillkommit vid olika tidpunkter. En rimlig förmodan är också att länsstyrelsen anser att en anläggning som anges i bilaga I till direktivet medför betydande miljöpåverkan även om den inte omfattas av bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken. Utredningen anser att bestämmelserna om beslut om betydande miljöpåverkan bör gälla enligt samtliga berörda lagar. Av författningskommentaren framgår vilka lagändringar detta medför.



Bestämmelserna i 6 kap. 7 § miljöbalken gäller enligt i stort sett samtliga lagar. Det innebär att reglerna om innehållet i en utvidgad miljökonsekvensbeskrivning gäller i alla situationer när en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Reglerna i 6 kap. 8 § miljöbalken gäller enligt alla lagar utom banlagen och minerallagen.

I de flesta fall ska tillståndsmyndigheten godkänna miljökonsekvensbeskrivningen enligt 9 §. Denna uppgift ligger dock när det gäller väglagen, banlagen, luftfartslagen och farledslagen på länsstyrelsen. Detta hindrar dock inte att tillståndsmyndigheten förordnar om de kompletteringar av beslutsunderlaget, däribland miljökonsekvensbeskrivningen, som de finner erforderliga (prop. 1997/98:90 s. 202 och 1990/91:90 s. 567).

Bestämmelsen i 6 kap. 10 § miljöbalken om bekostande av miljökonsekvensbeskrivning gäller enligt samtliga lagar.

Bestämmelserna i 6 kap. 11–18 §§ miljöbalken avser planer och program och tillämpas varken vid prövning enligt miljöbalken eller någon av de andra verksamhetsanknutna lagarna.

Bestämmelsen i 6 kap. 22 § miljöbalken är som nyss nämnts i första hand avsedd för tillämpningen av PBL. Som framgår av utredningens tidigare betänkande om prövning av vindkraft medger redan den gällande lagstiftningen en samordning av arbetet enligt miljöbalken och PBL med samråd och miljökonsekvensbeskrivningar. I avgöranden av domstolar och myndigheter konstateras ibland om omprövning har skett, sker eller kommer att ske enligt annan lagstiftning som är tillämplig på det aktuella projektet. Regeringsrätten har i ett beslut anfört följande. Etableringen av de aktuella vindkraftverken har krävt dels en detaljplan och som underlag för denna en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. 18 § PBL, dels tillstånd enligt miljöbalken och som underlag för tillståndet en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Enligt PBL är det kommunen som är ansvarig för upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning medan det enligt miljöbalken är verksamhetsutövaren som är ansvarig för miljökonsekvensbeskrivningen. Den miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram i tillståndsärendet har även använts som underlag i detaljplaneprocessen och samråd enligt 5 kap. PBL och 6 kap. miljöbalken har delvis samordnats. Enligt Regeringsrättens mening föreligger inget hinder mot att använda samma underlag och ordna gemensamma möten i de båda processerna under förutsättning att det framgår vilken lagstiftning och vilken process som avses samt

vem som är ansvarig.<sup>10</sup> När det gäller minerallagen framgår av vissa beslut av Bergmästaren att det upprättas en gemensam miljökonsekvensbeskrivning i ärenden om bearbetningskoncession enligt den lagen och i motsvarande ärende om tillstånd enligt miljöbalken. I det nyss nämnda betänkandet föreslås också att en miljökonsekvensbeskrivning inte behöver upprättas i ett ärende om nät-koncession enligt ellagen om tillstånd finns enligt miljöbalken.

Enligt prop. 1997/98:90 angående följdlagstiftningen till miljöbalken ska balken tillämpas parallellt med de lagar i vilka det finns hänvisning till 6 kap. miljöbalken.<sup>11</sup> I de anslutande lagarna föreskrivs att en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken ska upprättas. Några inskränkningar finns inte när det gäller balkens tillämpning vid prövning av tillståndsfrågor och liknande av verksamheter som omfattas av de andra lagarna. Flertalet av de prövningar som kan bli aktuella inom tillämpningsområdet för de ifrågavarande lagarna gäller miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 1 § miljöbalken, även om de inte finns upptagna i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Med hänsyn till att reglerna i de olika lagarna redan i betydande omfattning är anpassade till varandra finns det goda förutsättningar för att utvidga tillämpningsområdet för samordningsreglerna i 6 kap miljöbalken. Detta bör ske dels genom att bestämmelserna i anknytande lagar hänvisar till en paragraf i 6 kap. miljöbalken, dels genom att det direkt i denna paragraf föreskrivs att samordningen även gäller samrådsfasen. Vidare bör det framgå att huvudregeln vid tillämpningen av reglerna i kapitlet vid prövning enligt flera olika lagar ska vara att förfarandet samordnas.

---

<sup>10</sup> Regeringsrättens dom den 26 juni 2008, mål nr 3181/07 och 3183/07. Se även betänkandet *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:36 s. 267).

<sup>11</sup> En genomgång av MKB-lagarna finns också i prop. 1990/91:90 s. 169 ff.

## 4 Konsekvenser

I detta avsnitt behandlas konsekvenserna av utredningens förslag och bedömningar i den mån dessa konsekvenser inte tydligt framgår av betänkandet i övrigt. Redovisningen sker i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Sålunda har också 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktats.

### 4.1 Konsekvenser i allmänhet

#### 4.1.1 Konsekvenser för miljömålen

Utredningens förslag i 3 kap. 6 a § andra stycket miljöbalken bedöms förbättra möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*<sup>1</sup> då förslaget bidrar till att skydda områden som innehåller förekomster av grundvatten som är av riksintresse för dricksvattenförsörjningen. Vidare bedöms utredningens förslag i paragrafens första stycke kunna underlätta eller i vart fall inte försvåra uppfyllelsen av miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* eftersom förslaget även innebär att områden av ytvatten som har stor betydelse för dricksvattenförsörjningen så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan minska områdenas betydelse för denna försörjning.

För övriga miljökvalitetsmålet bedöms utredningens förslag vara neutrala för möjligheten att nå målen.

---

<sup>1</sup> Miljömålsrådets webbsida [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu)

#### 4.1.2 Konsekvenser för de areella näringarna

Även om utredningen inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå någon ändring av 3 kap. 4 § miljöbalken när det gäller jordbruksmark, bör det finnas skäl för regeringen att i förslagsvis 10–11 §§ plan- och byggförordningen införa en bestämmelse om att länsstyrelsen alternativt Jordbruksverket ska tillse att tillräcklig utredning finns om jordbruksmark i ärenden enligt PBL för att 3 kap. 4 § ska kunna beaktas. Utredningens förslag att i paragrafens sista stycke ta bort orden ”som har betydelse för skogsnäringen” medför – som tidigare nämnts – ingen saklig förändring eftersom annan skogsmark än sådan som har betydelse för skogsnäringen knappast torde komma ifråga.

Utredningens förslag i 3 kap. 5 § miljöbalken att ersätta ordet yrkesfiske med ordet fiske medför en förbättring av möjligheterna att hävda fiskets skyddsbehov.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 6 a § andra stycket miljöbalken ska områden som innehåller förekomster av grundvatten som är av riksintresse för dricksvattenförsörjningen skyddas mot åtgärder som påtagligt kan minska områdets betydelse för denna försörjning. Denna regel bedöms i första hand beröra ny lokalisering av miljöfarlig verksamhet när det är fråga om ändrad markanvändning (jfr 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken<sup>2</sup>). Pågående markanvändning berörs inte vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Vad som ska avses med ändrad markanvändning måste prövas i varje enskilt fall<sup>3</sup>. I vissa fall har fastighetsägaren enligt 31 kap. 4 § miljöbalken rätt till ersättning p.g.a. beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. När det gäller de areella näringarna är det främst jordbruket som kan komma att beröras. De gränsdragningsproblem som kan uppkomma vid utökning eller förändringar i driften exempelvis från träda till aktiv odling, från djur till spannmål, nybyggnation av stall måste även för jordbrukets del avgöras i varje enskilt fall. Jordbruket omfattas redan idag av ett flertal olika bestämmelser som syftar till att hindra att mark och vatten förorenas av den ordinarie driften. Syftet med bestämmelserna är att vattenkvaliteten i Sverige ska vara god. Mot bakgrund av att grundvattenförekomsterna är väl kända och att dessa redan idag beaktas vid t.ex. tillståndsprövningar

<sup>2</sup> Prop. 2005/06:182 s. 125.

<sup>3</sup> Se t.ex. Miljödomstolens, vid Nacka tingsrätt, dom den 21 maj 2008, mål nr M 1941–07.

enligt miljöbalken bedöms förslaget inte leda till några inskränkningar av den pågående jordbruksdriften.

Utredningens förslag i 3 kap.7 § andra stycket miljöbalken innebär att området för riksintresse inte är begränsat till enbart fyndigheten utan det ges möjlighet att som riksintresse även skydda en buffertzona för utvinningen. Denna utökning bedöms inte påverka rennäringen negativt och förslaget bedöms inte medföra någon skillnad i rättstillämpningen när det gäller områden av riksintresse för rennäringen mot vad som gäller idag.

#### **4.1.3 Konsekvenser för det allmänna**

Tydligare och enklare regler har en allmän positiv inverkan på genomförandet av infrastrukturprojekt av stor allmän betydelse, så som t.ex. vid utbyggnad av vägar och järnvägsspår. Förslagen bedöms inte innebära några kostnader för staten eller samhället i övrigt.

#### **4.1.4 Konsekvenser för prövningsmyndigheterna**

Förslagen innebär tydligare krav på att länsstyrelsen på begäran ska lämna råd om miljökonsekvensbeskrivningars inriktning och omfattning. Förslagen tydliggör även tillämpningen av bestämmelserna om riksintresse.

Utredningen föreslår att miljödomstol i stället för länsstyrelsen och allmän förvaltningsdomstol ska överpröva beslut enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning.

#### **4.1.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Utredningens förslag medför inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Förslagen innebär dock att kommunernas planeringsunderlag kan förbättras.

#### 4.1.6 Konsekvenser för allmänheten

Tydligare regler om samråd kommer att underlätta förståelsen för allmänhetens möjligheter att påverka i tillståndprocessen.

### 4.2 Konsekvenser för företag

#### 4.2.1 Berörda företag

Utredningens förslag som gäller 6 kap. miljöbalken har betydelse för ett stort antal såväl små, medelstora som stora företag verksamma inom många olika branscher. Vissa företag vars verksamhet är starkt förknippad med miljötillstånd av något slag kommer att beröras i större utsträckning än företag som behöver tillstånd av engångskaraktär.

#### 4.2.2 Tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen

Generellt sett syftar utredningens förslag framförallt till att göra reglerna tydligare och enklare att tillämpa, vilket också kan leda till tidsvinster och även till lägre administrativa kostnader för företagen. Utredningen lämnar inte några förslag som medför nya eller utökade krav på kostnadshöjande åtgärder för företagen jämfört med vad som gäller i dag.

Utredningens förslag som rör miljökonsekvensbeskrivningar innebär, förutom generella regelförenklningar, vissa ändringar i sak som kan förväntas medföra administrativa kostnadsbesparingar för företagen. Förslagets generella karaktär gör det svårt att göra några konkreta beräkningar av konsekvenserna för företagen, men följande förslag bör ändå framhållas särskilt. En möjlighet öppnas att på ett enklare sätt genomföra ytterligare anpassningar av kraven i enlighet med regeringens prioriteringar och EU:s direktiv genom förslaget att regeringen får meddela föreskrifter om krav på miljökonsekvensbeskrivningar vid ansökan om tillstånd med stöd av bestämmelser i 9 kap. miljöbalken. En sådan anpassning kan leda till färre antal verksamheter med krav på obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning enligt 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningen kan däremot inte i det här skedet förutse de slutliga konsekvenserna för företagen av detta förslag. Förslaget om ett tydligare krav på myndigheter och kommuner att

samordna arbetet med samråd, bedömningar och beskrivningar bidrar också till att företagen befrias från krav som leder till onödigt dubbelarbete. Avsikten med förslaget är att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas i princip endast en gång oavsett om krav på en miljökonsekvensbeskrivning kan finnas i flera författningar. De positiva effekterna för företagen är dock beroende av att samordning enligt förslaget även i praktiken kommer att ske i största möjliga utsträckning. Med hänsyn till att konsekvenserna framförallt beror på bestämmelsens tillämpning kan utredningen inte närmare uppskatta de direkta konsekvenserna av förslaget för företagen. Slutligen kan nämnas utredningens förslag att miljökonsekvensbeskrivningar inte längre kommer att krävas vid ansökan om tillstånd enligt 12 kap. miljöbalken.

Utredningens förslag till 6 kap. 6 § andra stycket 4 miljöbalken (motsvarande nuvarande 6 kap. 7 § andra stycket 4 miljöbalken) och följderna av att någon motsvarighet till nuvarande 6 kap. 7 § fjärde stycket miljöbalken inte föreslås kan, utöver de besparingar som allmänt sett följer av ett enklare regelverk, enskilt sett förväntas leda till de största besparingarna för företagen. Förslagen får nämligen anses leda till att någon redovisning av alternativa platser normalt inte behöver ske i de fall ansökan om tillstånd gäller en befintlig verksamhet. I sådana situationer kan också redovisningen av alternativa utformningar förväntas behövas i mindre utsträckning. Framförallt leder förslagen till en ökad flexibilitet och till att redovisning av alternativ görs i de fall sådana uppgifter kommer att vara av betydelse vid de bedömningar som görs i tillståndsprövningen.

En översyn av reglerna om anmälan av miljöfarlig verksamhet kan ge förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning och möjligheter till kostnadsbesparingar för företagen.

#### **4.2.3 Förändringar i företagets verksamhet**

Utredningens förslag bedöms inte medföra några förändringar i företagets verksamheter förutom det ovan redovisade förändrade administrativa arbetet och eventuella besparingar.

#### 4.2.4 Konkurrensförhållanden

Utredningens förslag bedöms inte påverka konkurrensförhållandena.

#### 4.2.5 Särskild hänsyn till små företag

Utredningens förslag om tydligare och enklare regler om miljökonsekvensbeskrivningar kan ha positiv betydelse för små företag då det kan antas att sådana företag i mindre utsträckning behöver anlita konsulter att biträda i tillståndsärenden.

### 4.3 Alternativa lösningar

Flera länsstyrelser har i enkätsvaren nämnt den s.k. FRP-ormen som en tänkbar modell för att uppnå större samverkan mellan stat (central och regional) och kommun när det gäller att föreslå områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Denna modell som bygger på en växelvis dialog mellan den statliga (central och regional) och den kommunala nivån skulle emellertid bli alltför resurskrävande. Det är även tveksamt om en sådan modell skulle leda till en effektivare rättstillämpning.

Under utredningen har det kommit fram att en i stora delar ändrad saklig reglering av 6 kap. miljöbalken kan vara en alternativ möjlighet att uppnå ett tydligare, enklare och effektivare regelverk kring miljökonsekvensbeskrivningar. Av utredningens enkätundersökning om miljökonsekvensbeskrivningar kan man emellertid sluta sig till att det huvudsakliga problemet inte är reglerna i sig utan hur de tillämpas. Många är rentav främmande för ändringar som medför en helt ny ordning eller ens att förändra delar av nuvarande förfarande med samråd och miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningen har därför framförallt lagt förslag som innebär att 6 kap. miljöbalken blir tydligare och enklare att tillämpa samt i viss mindre omfattning förslag till ändringar i sak som har till syfte att leda till ett effektivare regelverk.



#### 4.4 Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU

Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken som rör miljökonsekvensbeskrivningar har sin grund framförallt i EG-direktiv. Utredningens förslag i denna del medför enbart att de svenska bestämmelserna på ett tydligare sätt genomför EG-direktiven.

#### 4.5 Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser

Utredningen föreslår att författningsförslagen träder i kraft den 1 juli 2010. Utredningens förslag är i huvudsak av redaktionell och lagteknisk karaktär samt i viss mindre del ändringar i sak. Informationsinsatser i fråga om författningsändringar som rör såväl områden av riksintresse som miljökonsekvensbeskrivningar kan för myndigheternas del lämpligen genomföras genom interna informationsåtgärder, t.ex. informationsbrev. Externa informationsåtgärder bör lämpligen genomföras genom publicering på respektive myndighets webbsida. Behovet av informationsinsatser kan till stor del förväntas bli tillgodosett genom sedvanlig medlemsinformation från olika intresseorganisationer, särskilt sådana som tar tillvara företagets intressen. De föreslagna ändringarna är inte av sådant slag att några ytterligare särskilda informationsinsatser behöver vidtas i förhållande till allmänheten. Enligt utredningens bedömning finns det goda möjligheter att sprida behövlig information i god tid före det föreslagna ikraftträdandet.

#### 4.6 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställdheten, brottsligheten, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspolitiska målen eller medföra konsekvenser för den personliga integriteten.