

Lagrådsremiss

Skydd för störningskänslig forskning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 november 2005.

Leif Pagrotsky

Nils Cederstierna
(Utbildnings- och kulturdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen läggs fram ett förslag till en ny lag om skydd för störningskänslig forskning.

Syftet med lagen är att skydda forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt. För att skydda sådan forskning föreslås att länsstyrelsen kan besluta att ett område skall utgöra forskningsområde med tillträdesskydd, där förbud för utomstående att beträda området gäller, eller forskningsområde med störningsskydd, där förbud för utomstående att använda viss störande utrustning gäller. I de fall det är en angränsande verksamhet som stör forskningen föreslås att länsstyrelsen i stället kan meddela förbud eller förelägganden mot denna verksamhet. Ett beslut om forskningsskydd skall enligt lagförslaget alltid föregås av en avvägning mellan forskningens intresse av skydd och motstående intressen. En inskränkning i rörelsefriheten får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagförslag.....	4
	Förslag till lag om skydd för störningskänslig forskning.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Gällande rätt	9
4.1	Begränsningar av rörelsefriheten	9
4.2	Andra regler om åtgärder mot störningar.....	10
	Särskilt om störningar från grannfastighet.....	12
4.3	Allemansrätten	12
5	Behovet av en lag om skydd för störningskänslig forskning	15
6	Lagens syfte och tillämpningsområde	20
7	En allmän hänsynsregel.....	25
8	Skydd mot störningar från utomstående.....	28
9	Skydd mot verksamheter i närheten	35
9.1	Förbud eller förelägganden mot störande verksamhet.....	35
9.2	Ersättning för inskränkningar i pågående verksamhet.....	39
10	En avvägning mellan motstående intressen.....	43
11	Ärendehantering och beslut.....	48
11.1	Behörig myndighet.....	48
11.2	Ansökan	49
11.3	Kungörelse av ansökan och information om beslut.....	51
11.4	Samråd	53
11.5	Beslut	55
11.6	Undantag från förbud	57
12	Sanktioner.....	59
13	Överklagande.....	61
14	Övriga frågor	65
14.1	Behovet av tillsyn	65
14.2	Lagens ikraftträdande.....	66
15	Ekonomiska konsekvenser och finansiering	67
16	Författningskommentar	70
Bilaga 1	Lagförslaget i betänkandet Skydd för forskningsverksamhet (SOU 2002:111)	86
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	88
Bilaga 3	Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss	89
Bilaga 4	Förteckning över de remissinstanser som yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss	92

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om skydd för störningskänslig forskning

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om skydd för störningskänslig forskning

Härigenom föreskrivs följande.

Syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skydd för forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt.

Allmän regel om hänsyn

2 § Den som bedriver en verksamhet eller företar en åtgärd som kan medföra störning av forskning som avses i 1 § skall vidta rimliga försiktighetsmått för att motverka sådana störningar.

Skydd mot störningar från utomstående

3 § Om det behövs för att skydda forskning som avses i 1 § mot störningar, får länsstyrelsen efter ansökan enligt 6 § besluta att ett område skall utgöra *forskningsområde med tillträdesskydd*, eller om det är tillräckligt för att skydda forskningen, *forskningsområde med störningsskydd*. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns förutsättningar att på lämpligt sätt markera områdets gränser på platsen där beslutet skall gälla.

I ett forskningsområde med tillträdesskydd gäller förbud för utomstående att beträda området utan tillstånd enligt 12 §.

I ett forskningsområde med störningsskydd gäller förbud för utomstående att, utan tillstånd enligt 12 §, använda radiosändare, framföra motordrivna fordon eller använda annan teknisk utrustning på ett sätt som stör forskningen.

I fråga om områden som ägs eller nyttjas av någon annan än den som utför forskningen får beslut enligt första stycket meddelas bara med samtycke av ägaren och av den som har nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt.

Skydd mot störande verksamheter i närheten

4 § Om forskning som avses i 1 § utsätts för varaktiga eller upprepade störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen efter ansökan enligt 6 § meddela förbud eller förelägganden mot den störande verksamheten för att skydda forskningen.

Det som sägs i första stycket gäller inte sådan verksamhet som regleras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation eller lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller i föreskrifter

utfärdade med stöd av dessa lagar. Det som sägs i första stycket gäller inte heller störningar från en verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag.

Om ett beslut enligt första stycket medför att pågående markanvändning inom det berörda området avsevärt försvåras, har områdets ägare och den som har nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt till detta område, rätt till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen skall motsvara skadan med avdrag för vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. Ersättningen skall betalas av den som ansökt om skyddet. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719). Vid tillämpning av 4 kap. 3 § nämnda lag räknas dock värdeökning från dagen tio år före det att talan väcktes vid domstol.

Avvägning mellan olika intressen

5 § Vid prövning av en ansökan om skydd enligt 3 eller 4 § skall en avvägning göras mellan motstående intressen. Vid denna intresseavvägning skall särskilt sådana faktorer beaktas som

1. forskningens art, inriktning och behov av skydd,
2. risken för störningar av verksamheten,
3. möjligheten att på annat sätt motverka störningarna,
4. det allmänna intresset av rörelsefrihet, och
5. intresset av att näringsverksamhet och offentlig verksamhet kan utövas fritt.

En inskränkning i rörelsefriheten får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd.

Det som sägs i första och andra stycket gäller även vid bedömning av om kraven på försiktighetsmått enligt 2 § har iakttagits.

Ansökan om skydd

6 § En ansökan om skydd enligt 3 eller 4 § kan göras av den statliga myndighet eller den juridiska person i vars verksamhet forskningen utförs (forskningshuvudman).

Kungörelse av ansökan

7 § Innan en ansökan om skydd enligt 3 § prövas skall länsstyrelsen kungöra ansökan i en ortstidning.

Sökanden är skyldig att betala de kostnader som uppkommer för kungörelseförfarandet enligt första stycket.

Samråd

8 § Innan ett beslut fattas i ett ärende om skydd enligt 3 eller 4 §, skall länsstyrelsen samråda med en kommun vars geografiska område omfattas av beslutet och med de statliga myndigheter som har väsentliga intressen i frågan.

Beslutens giltighetstid

9 § Ett beslut enligt 3 eller 4 § skall gälla tills vidare eller under viss angiven tid.

I beslut enligt 3 eller 4 § får det förordnas att beslutet skall tillämpas även om det inte har vunnit laga kraft.

Information om beslut

10 § Information om länsstyrelsens beslut enligt 3 eller 4 § skall kungöras i ortstidning. Sökanden är skyldig att betala de kostnader som uppkommer för detta kungörelseförfarande.

En forskningshuvudman vars verksamhet har forskningsskydd enligt 3 §, skall se till att innebörden av beslutet tydligt tillkännages på platsen genom skyltning eller på annat sätt.

Återkallelse och ändring av beslut

11 § Länsstyrelsen får återkalla eller inskränka ett beslut om skydd enligt 3 eller 4 §, när det finns skäl till det.

En forskningshuvudman vars verksamhet har forskningsskydd enligt 3 §, är skyldig att underrätta länsstyrelsen om förutsättningarna för skyddet väsentligen ändras.

Undantag från förbud

12 § En forskningshuvudman får bevilja en person tillstånd att, trots förbud enligt 3 § andra och tredje stycket, beträda ett forskningsområde med tillträdesskydd eller använda teknisk utrustning inom ett forskningsområde med störningsskydd.

Länsstyrelsen får i ett enskilt fall efter ansökan besluta om undantag från förbud enligt 3 § under begränsad tid, om det kan ske utan risk för väsentlig störning av forskningen.

Straff

13 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud enligt 3 § skall dömas till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar. Om gärningen är belagd med straff i någon annan författning gäller i stället bestämmelserna i den författningen.

Vite

14 § Länsstyrelsen får förena förbud eller förelägganden enligt 4 § med vite.

Överklagande

15 § Beslut i ett ärende enligt 3, 4, 11 § första stycket eller 12 § andra stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut i ett ärende enligt 3 § får även överklagas av Naturvårdsverket och av en kommun vars geografiska område omfattas av beslutet. Beslut i ett ärende enligt 11 § första stycket får överklagas endast av forskningshuvudmannen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tiden för överklagande av ett beslut i ett ärende enligt 3 eller 4 § räknas från den dag då beslutet kungjorts enligt 10 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslöt den 21 februari 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda behovet av skydd för störningskänslig forskningsverksamhet. Enligt direktiven (dir. 2002:29) skulle utredaren redovisa de behov som kunde finnas av att spärra av mark-, vatten- och luftområden för att hindra störning av forskningsverksamhet samt utreda och föreslå de författningsbestämmelser som behövdes för att skapa ett sådant skydd.

Utredarens uppdrag var bl.a. föranlett av en skrivelse från Onsala rymdobservatorium vid Chalmers tekniska högskola om radiostörningar av forskning (U1999/2546/F).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om forskningsskydd (U 2002:04), överlämnade i december 2002 betänkandet Skydd för forskningsverksamhet (SOU 2002:111). Utredningens förslag till lagstiftning finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

Ett utkast till lagrådsremiss har remissbehandlats i mars 2005. Lagförslaget i detta utkast finns i *bilaga 3*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*.

4 Gällande rätt

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. frihet att förflytta sig inom riket (2 kap. 8 § regeringsformen). Denna rättighet kan begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, i den mån begränsningen är nödvändig med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 12 § regeringsformen).

Allmänhetens rörelsefrihet är i dag inskränkt enligt en rad olika författningar. Däremot finns det inte någon särskild reglering som syftar till att skydda forskningsverksamhet, varken i form av tillträdesförbud eller förbud att använda viss teknisk utrustning i närheten av känslig forskningsutrustning.

Nedan följer en genomgång av bestämmelser om avspärning och tillträdesförbud i författningar inom område av intresse här. Först redovisas bestämmelser som begränsar rörelsefriheten och därefter andra regler som medger åtgärder mot störningar. Hur störningar från grannfastighet är reglerade redovisas särskilt och avslutningsvis behandlas allemansrättens betydelse för frågan om forskningsskydd. Regler som avser att skydda allmänheten, t.ex. att beträda farliga anläggningar och områden, redovisas inte.

4.1 Begränsningar av rörelsefriheten

Lagstiftning som rör *skydd för känsliga anläggningar och känslig verksamhet* finns framför allt i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Lagen avser skydd mot sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret (1 §). Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja bl.a. ett område behöver begränsas för de angivna ändamålen, får regeringen eller någon myndighet som regeringen bestämmer besluta att området skall utgöra ett skyddsobjekt (3 §). Sådana skyddsobjekt kan bl.a. vara områden vartill staten har äganderätten eller nyttjanderätten och som disponeras av t.ex. Forsvarsmakten. Privatägda områden av omtalade slag får inte förklaras vara skyddsobjekt utan medgivande av ägaren eller eventuell nyttjanderättshavare (6 §). Ett beslut om skyddsobjekt innebär i allmänhet tillträdesförbud för obehöriga, eventuellt förenat med förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av skyddsobjektet eller inom detta. I stället för tillträdesförbud kan emellertid förbud utfärdas bara mot sådana särskilda åtgärder eller mot att bada, dyka, ankra eller fiska på området (7 §). Om en militär anläggning inte kan få tillräckligt skydd genom beslut om skyddsobjekt, får regeringen föreskriva att ett område kring anläggningen i stället skall vara militärt skyddsområde (23 §), och då kan vissa förbud mot tillträde m.m. meddelas för utlänningar under viss i lagen angiven tid (se närmare

24 och 25 §§). Allmänt gäller att beslut om allmänhetens tillträde eller rätt att utnyttja ett område m.m. samt förordnande om militärt skyddsområde inte får göras mera omfattande och ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd och att man så långt möjligt skall undvika att beslutet medför skada eller olägenhet för andra allmänna och enskilda intressen (2 §). Det blir alltså fråga om en intresseavvägning. En liknande intresseavvägning skall göras enligt 10 § säkerhetsskyddslagen (1996:627), som föreskriver att tillträdesbegränsningar enligt lagen skall utformas så att den enskildes rätt att röra sig fritt inte inskränks mer än nödvändigt. Vad som krävs är alltså en viss proportionalitet mellan det allmänna intresset och de intressen som skadas genom beslutet; en vanlig princip i förvaltningsrättsliga sammanhang.

Inskränkningar i rörelsefriheten kan också ske i andra syften. I fråga om områden skyddade av *miljöskäl* enligt 7 kap. miljöbalken, t.ex. naturreservat, kan det meddelas föreskrifter om rätten att färdas och vistas och om ordningen i övrigt inom området, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet (7 kap. 30 §). I fråga om hälsoskydd får enligt 9 kap. 12 § samma balk regeringen, den myndighet regeringen bestämmer eller kommun meddela behövliga föreskrifter till skydd för olägenheter för människors hälsa, och detta kan även innebära inskränkningar i rätten att beträda vissa områden. Ett exempel på detta är att kommunen kan meddela bestämmelser om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt en proportionalitetsregel får sådana kommunala föreskrifter inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet (9 kap. 13 § miljöbalken).

Bestämmelser om avspärrning och liknande av *ordnings- och säkerhetsskäl* förekommer bl.a. i polislagen (1984:387), ordningslagen (1993:1617), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och 27 kap. 15 § rättegångsbalken (förbud mot tillträde till visst område för säkerställande av utredning om brott).

Möjligheter att tillfälligt begränsa rörelsefriheten finns även i epizootilagen (1999:657).

4.2 Andra regler om åtgärder mot störningar

Några andra lagar avser att förhindra störningar av olika slag, dock utan att rörelsefriheten på något sätt begränsas.

Den 25 juli 2003 trädde lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation i kraft. Genom lagen upphävdes telelagen (1993:597) och lagen (1993:599) om radiokommunikation. Den nya lagen bygger bl.a. på Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet). Bestämmelserna syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Delvis motsvarar bestämmelserna tidigare lagstiftning, bl.a. när det gäller att hindra störningar. Den nya lagen gäller elektroniska

kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning (1 kap. 4 §). Lagens bestämmelser om tillståndsprövning ersätter inte vad som föreskrivs i annan lag (1 kap. 5 §). Begreppet skadlig störning definieras i lagen som ”störning som äventyrar funktionen hos en radionavigationstjänst eller någon annan säkerhetstjänst, eller som på annat sätt allvarligt försämrar, hindrar eller upprepat avbryter en radiokommunikationstjänst som fungerar i enlighet med gällande bestämmelser, inbegripet störning av befintliga eller planerade tjänster på nationellt tilldelade frekvenser” (1 kap. 7 §). Tillstånd krävs för användning av en radiosändare här i landet (3 kap. 1 §). En förutsättning för att tillstånd skall beviljas är att det kan antas att radiosändaren kommer att användas på sådant sätt att otillåten risk för skadlig störning inte uppkommer (3 kap. 6 § första stycket 1). Tillstånd att använda radiosändare får förenas med villkor angående bl.a. täckning och utbyggnad inom landet samt det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas (3 kap. 11 §). Tillstånd skall beviljas för en bestämd tid (3 kap. 12 §). Tillstånd kan återkallas om bl.a. radiosändaren har använts i strid med tillståndsvillkoren om inte överträdelsen är av mindre betydelse (7 kap. 5 § 1). Om skadlig störning uppkommer, skall tillståndshavaren omedelbart se till att störningen upphör eller i möjligaste mån minskar, om inte störningen är tillåten. Detsamma gäller en radiomottagare som stör användningen av annan radiomottagare (3 kap. 13 §). Elektriska eller elektroniska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att alstra radiofrekvent energi för kommunikationsändamål i ledning eller för industriellt, vetenskapligt, medicinskt eller något annat liknande ändamål, får användas endast i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt sådana föreskrifter får det också meddelas förbud mot att inneha andra elektriska eller elektroniska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att sända radiovågor (3 kap. 14 §).

Särskilda bestämmelser om elektromagnetiska störningar finns i lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet, föranledd av ett EG-direktiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 89/336/EG, som fr.o.m. den 20 juli 2007 kommer att ersättas av direktiv 2004/108/EG). Enligt lagen får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om sådan kompatibilitet för apparater, dvs. om förutsättningen för att apparaten skall fungera tillfredsställande i den avsedda elektromagnetiska miljön utan att den själv förorsakar elektromagnetiska störningar. Föreskrifterna skall gälla skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa, kommunikationer eller näringsverksamhet. De får avse bl.a. apparaters egenskaper och annat som behövs för att apparater skall ha en tillfredsställande elektromagnetisk kompatibilitet. Eftersom direktivet rörde produkter inom sektorer som reglerades av annan lagstiftning än ellagen, t.ex. telekommunikationer, liksom medicinska apparater, ansågs det nödvändigt att införa en särskild lag för dessa frågor (prop. 1992/93:47 s. 18).

För arkeologisk forskning finns bestämmelser av viss betydelse i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen kan vidta behövliga åtgärder, exempelvis inhägnad, för att skydda och vårda fasta fornlämningar (se närmare 2 kap. 7 §). Läns-

styrelsen får också meddela särskilda föreskrifter till skydd för sådana fornlämningar och områden kring dem, det senare dock under förutsättning att pågående användning av marken inte härigenom försvåras avsevärt. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vad allmänheten skall iaktta inom och i närheten av dessa områden, om det kan ske utan att någon väsentlig olägenhet uppstår (2 kap. 9 §).

Särskilt om störningar från grannfastighet

Ännu en grupp av regler av betydelse i lagstiftningsfrågan gäller störningar från en fastighet till en annan. I 3 kap. 1 § jordabalken förekommer en allmän bestämmelse om rättsförhållandet mellan grannar: var och en skall vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till omgivningen. Viktigare i detta sammanhang lär dock vara reglerna i 9 kap. miljöbalken om miljöfarlig verksamhet, som bl.a. avser användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke joniserande strålning eller annat liknande (9 kap. 1 §). I begreppet miljöfarlig verksamhet innefattas verksamhet som har påverkan på människors hälsa och miljön genom elektriska och magnetiska störningar från elektrisk anläggning. Tillstånds- eller anmälningsplikt gäller för miljöfarliga verksamheter (se 9 kap. 6–8 §§ miljöbalken samt förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

I fråga om elektriska anläggningar innehåller också ellagen (1997:857) vissa regler om skyddsåtgärder. Med elektrisk anläggning menas enligt ellagen en anläggning med däri ingående särskilda föremål för produktion, överföring och användning av el (1 kap. 2 §). I lagen sägs bl.a. att elektriska anläggningar skall vara så beskaffade samt brukas på sådant sätt att betryggande säkerhet ges mot person- eller sakskada eller störning i driften (9 kap. 1 §). I 32 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skadestånd för störningar i omgivningen, varvid dock undantas bl.a. inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning i de fall då särskilda bestämmelser gäller (32 kap. 2 §), då i stället ellagen skall tillämpas. Av intresse är här att det i denna lag förekommer bl.a. regler om skadestånd för störning av driften vid en elektrisk anläggning genom inverkan av el från en annan sådan anläggning. För skadeståndsansvar krävs vållande (10 kap. 4 §).

4.3 Allemansrätten

Också allemansrätten är av intresse i sammanhanget. Den innebär en begränsad rätt för var och en, svenska medborgare som utlänningar, att färdas över annans fastighet och under en kortare tid vistas på den. Användningen av annans mark får inte gå så långt att fastighetens ägare eller annan med särskild rätt till fastigheten, t.ex. en arrendator, tillfogas nämnvärd olägenhet eller ekonomisk skada. Vad som närmare gäller om detta är ganska oklart då såväl rättspraxis som litteratur angående

Allemansrättens innebörd är sparsam. Oftast hänvisas till vissa straffbestämmelser att tolkas motsättningsvis, dvs. vad som inte är kriminaliserat skulle i regel vara tillåtet, men den principen gäller inte alltid. Rörande allmänhetens rätt att passera över annans mark anses i varje fall 12 kap. 4 § brottsbalken vägledande. Bestämmelsen innehåller ett förbud att ta olovlig väg över tomt eller plantering eller över mark som kan ta skada av passagen, och av detta drar man slutsatsen att det i övrigt skulle vara tillåtet att gå i skog och mark, över andra områden som inte är känsliga för passage och på vägar och stigar. Av intresse i detta sammanhang är vidare 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. Enligt denna bestämmelse är det straffbart som olaga intrång att obehörigen intränga eller kvarstanna i ”kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe”. Med ”annat dylikt ställe” avses enligt förarbetena t.ex. inhägnad byggnadsplats eller ”annan liknande, för visst ändamål inrättad plats som det är angeläget att kunna freda mot obehöriga” (se NJA II 1962 s. 133). Bestämmelsen tillämpas återhållsamt. Utanför förbudet faller bl.a. vad som stämmer med sedvana, och det omfattar inte ”handlingar som kan antas mera allmänt uppfattas som icke i egentlig mening klandervärda”. En viss intresseavvägning i det enskilda fallet anses också möjlig (se NJA 1987 s. 148, jfr även Jareborg, Brotten I, 2 uppl. 1984, s. 278 samt SvJT 1976 rf s. 34 och RH 1995:29). I alla händelser lär en passage som medför mera allvarliga olägenheter för fastighetsägarens lagliga verksamhet på fastigheten inte vara tillåten, även om passagen inte alltid är straffbar, och detsamma gäller naturligtvis när någon inte bara går över fastigheten utan också uppträder på ett mera störande sätt. När inte straff kommer i fråga kan fastighetsägaren tänkas reagera med talan om vitesförbud mot beteendet och krav på skadestånd. Sådana reaktioner kan dock vara opraktiska, t.ex. kan inkräktaren vara anonym eller svår att få tag i, och ekonomisk skada kan vara svårbevisad.

Allemansrätten är omnämnd i regeringsformen. I 2 kap. 18 § tredje stycket sägs – sedan det i första och andra styckena slagits fast att varje medborgares egendom på olika sätt är tryggad mot ingrepp från det allmännas sida – att alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits i de föregående styckena. Det rättsskydd som regeringsformen ger allemansrätten är dock begränsat, dels genom att det endast tar sikte på förhållandet till egendomsskyddet, dels genom att allemansrätten som framgått inte utgör något preciserat begrepp. Man kan betrakta grundlagsregeln som en allmän markering av allemansrättens betydelse, som dock inte hindrar att man på särskilda punkter gör inskränkningar i den.

Vissa inskränkningar i allmänhetens rörelsefrihet kan göras genom lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

Fastighetsägaren har i allmänhet rätt att fritt spärra av sitt område med *stängsel* eller liknande anordning. Enligt 26 kap. 11 § miljöbalken kan en tillsynsmyndighet förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna komma till mark där allemansrätten gäller (s.k. stängselgenombrott). Är det uppenbart att stängslet endast är avsett att utestänga allmänheten från området, får föreläggande meddelas att ta bort det. Vid

prövningen om föreläggande skall meddelas får man göra en intresseavvägning, där också fastighetsägarens intresse att skydda sin mark beaktas.

Vad angår möjligheten att sätta upp *skyltar* med tillträdesförbud finns vissa regler i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Skyltar som avvisar allmänheten från ett visst område av betydelse för friluftslivet får inte finnas uppsatta utan tillstånd av kommunal myndighet. Undantag gäller dock om det är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten är behörig av något annat skäl (5 §). Skyltar av detta slag saknar i och för sig betydelse för allemansrätten men kan ge allmänheten intrycket att man inte får hålla till på platsen. En skylt som förbjuder passage som uppenbarligen kan medföra störningar för den verksamhet som bedrivs på fastigheten antas vara tillåten, men det kan vara svårt att dra gränsen för fastighetsägarens befogenheter.

5 Behovet av en lag om skydd för störningskänslig forskning

Regeringens förslag: En lag om skydd för störningskänslig forskning skall införas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget om en särskild lag om skydd för viss forskning. Flera organ som utför eller finansierar forskning understryker särskilt betydelsen av lagförslaget för forskning inom olika områden. Några instanser lyfter fram andra vägar att motverka störningar, som god planering, av forskningsinstitutionen själv och i samband med kommunal planläggning enligt plan- och bygglagen eller dialog och god information från forskningshuvudmannens sida. Vissa instanser, bl.a. *Svenska Kommunförbundet*, uttrycker tveksamhet om behovet av den föreslagna lagstiftningen. Kommunförbundet menar att vissa störningsproblem inte torde gå att lösa med den föreslagna regleringen och att andra störningar redan i dag faller under straffsanktionerade förbud. Förbundet konstaterar också att befintlig lagstiftning ger ett visst skydd mot störningar samt att inget av våra grannländer synes ha funnit behov av någon allmän lagstiftning på området. Två remissinstanser avstyrker lagförslaget. *Länsrätten i Stockholms län* ifrågasätter behovet av en generellt syftande lagstiftning och menar att skyddsbehovet för vissa speciella fall av forskningsverksamhet borde kunna tillgodoses inom ramen för modifieringar av gällande lagstiftning. Länsrätten anser också att förslaget är långtgående, att det medför betydande ingrepp i den allmänna rörelsefriheten och att det kan leda till starka rättsliga motsättningar mellan forskningens intresse och andra samhällsfunktioner. *Post- och telestyrelsen* (PTS) stöder intentionen i lagförslaget, men ifrågasätter det lämpliga i att ge länsstyrelserna möjlighet att reglera användningen av mobiltelefoner och andra radiosändare och anser att det finns stora problem med att tillämpa en sådan lagstiftning. Lämpligare sätt att lösa problemen är enligt PTS t.ex. radiofrekvensplanering samt väl planerad placering och avskärmning av utrustning.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Uppsala universitet* anser att det kan diskuteras om den föreslagna modellen med en särskild lag är bättre än att inarbeta nya regler i existerande regelverk, inte minst som betydande undantag måste göras för olika slag av elektroniska störningar som styrs av speciallagstiftning.

Skälen för regeringens förslag

Viss forskning är störningskänslig

Utredningen om forskningsskydd tillfrågade 122 instanser om vilken typ av forskning som kunde behöva skyddas genom lagstiftning och vilken typ av störningar som då behövde förhindras. Mottagare av utredningens

s.k. rundfråga var bl.a. samtliga universitet och högskolor, andra forskningsfinansierande eller forskningsutförande myndigheter och industri-forskningsinstitut.

Nästan en tredjedel av de instanser som mottog rundfrågan angav i sina svar exempel på störningskänslig forskning i den egna verksamheten. Flera lyfte fram störningar orsakade av elektromagnetisk strålning från radiosändare, bl.a. mobiltelefoner, eller annan elektronisk apparatur. Onsala rymdobservatorium vid Chalmers tekniska högskola AB framhöll att den radioastronomiska forskning som bedrivs vid observatoriet i hög grad är känslig för störningar från radiosändare och mobiltelefoner. Detta eftersom den radiostrålning som observatoriet fångar upp från rymden är mycket svag i jämförelse med strålningskällor på jorden. Störningsproblemen vid Onsala lyfts också fram av forskningsfinansiärer som Vetenskapsrådet och Rymdstyrelsen. Liknande störningsproblem påtalas av European Incoherent Scatter Scientific Association (EISCAT), som på Nordkalotten, bl.a. i Kiruna, driver ett system av radarsändare och radarmottagare för studier av jonosfären och den övre atmosfären. EISCAT anförde att dess forskning störs av oönskade radiosignaler och av störningar från tändsystemen på motorfordon, speciellt snöskotrar. Även Rymdbolaget och Rymdstyrelsen pekade på att mänsklig närvaro och därmed sammanhängande störningar från radiosignaler stör såväl raketuppskjutningar som nedtagning av mätdata vid Esrange. Ytterligare ett exempel på liknande störning är att elektromagnetiska fält från spårvägarna i Göteborg stör olika typer av magnetiska mätningar vid Chalmers tekniska högskola AB.

Svaren i rundfrågan pekade också på problem med störningar vid forskning i naturen, där försöks- eller referensytor både på land och i vattnet störs av intrång från allmänheten eller genom viss markanvändning i närheten. Flera instanser framhöll särskilt behovet av att ostört kunna genomföra långsiktiga studier inom miljöforskningen; studier som i dag kan störas av turism, motortrafik, fiske eller utsläpp från närliggande verksamheter.

Vidare uppgavs vibrationer från trafik ställa till problem för framför allt känsliga mätningar inom biologisk, fysisk och medicinsk forskning vid flera universitet. Optiska störningar, orsakade av att verksamheter i närheten alstrar starka ljussken, anses vara ett problem vid studier av norrsken och andra himlafenomen vid Institutet för rymdfysik. Slutligen har bl.a. flera universitet tagit upp problem i form av avsiktliga störningar som stöld, skadegörelse eller planerat sabotage. Växt- och djurhus samt märk- och mätutrustning i naturen förefaller här vara mest utsatta.

De beskrivna störningsproblemen löses vanligen genom att forskningshuvudmannen vidtar egna skyddsåtgärder, vilket kan innebära att forskningen kompliceras eller fördröjas. Forskningshuvudmannen kan t.ex. isolera eller avskärma instrument eller förlägga forskning till tider eller platser med mindre störningar. Det förekommer också att forskningshuvudmän vädjar till allmänheten att visa försiktighet genom anslag eller annan information. I andra fall ingås överenskommelser med grannar och fastighetsägare där dessa frivilligt ålägger sig vissa restriktioner för att motverka störningar för forskningen. Forskningen vid Onsala och EISCAT kan till en del skyddas genom att Post- och telestyrelsen tar

hänsyn till forskningens känslighet för radiostörningar vid sin frekvensplanering och tillståndsgivning. Särskilt störningar från mobila radiosändare går emellertid inte att undvika på detta sätt.

Det skyddsbehov som vissa forskningshuvudmän ger uttryck för förutsätter vidgade rättsliga möjligheter att ingripa mot störningarna. Onsala rymdobservatorium vid Chalmers tekniska högskola AB efterlyser tydliga rättsliga möjligheter att motverka störningar från allmänhetens utnyttjande av mobiltelefoner och hänvisar till en tidigare skrivelse till regeringen i detta ärende (U1999/2546/F). EISCAT önskar en översyn av lagstiftningen i syfte att skapa ökat skydd. Institutet för rymdfysik vill helst skydda den egna forskningen genom en mobilfri zon runt mätplatsen.

Sammantaget visar utredningens rundfråga på ett flertal typer av störningar som drabbar olika forskningsområden. Störningarna kräver ofta skyddsåtgärder från den som utför forskningen och kan i vissa fall inte motverkas effektivt utan nya rättsliga möjligheter.

Behovet av rättsregler för att skydda störningskänslig forskning

Forskning är av stort värde för samhället. Den bidrar till ökade insikter om människan och hennes omvärld, ger nya kunskaper som kan användas inom olika samhällsområden och utgör dessutom grunden för en högre utbildning av hög kvalitet. Allmänt sett finns därmed skäl att värna om att forskningen kan bedrivas under rimliga villkor och t.ex. inte på ett obefogat sätt utsättas för störningar från omgivningen. I detta perspektiv är det oroande att flera forskningshuvudmän påtalat att deras forskning är utsatt för störningar från allmänheten eller från angränsande verksamheter.

Störningar från omgivningen är särskilt problematiska för forskningen, eftersom dess tillförlitlighet ofta är beroende av att mätresultat och analyser har så hög känslighet och exakthet som möjligt. Inom flera forskningsområden krävs också allt känsligare instrument och analyser, vilket i sig gör att störningskänsligheten ökar. Samtidigt finns inga tecken på att störningspotentialen från forskningens omvärld generellt skulle minska. Spridningen av ny teknik är snabb och kända störningskällor som t.ex. friluftsliv och trafik minskar inte i omfattning.

Att forskning störs bör i första hand motverkas genom en aktiv och förutseende planering av markanvändning och bebyggelse, genom störningsförebyggande åtgärder av forskningshuvudmannen själv eller genom frivilliga överenskommelser mellan forskningshuvudmannen och andra berörda. Emellertid är dessa alternativ inte alltid tillräckliga eller den mest rimliga lösningen.

Planering kan inte alltid lösa problemen eftersom forskningens inriktning och tekniska förutsättningar förändras över tid. När nya metoder eller sofistikerade instrument tas i bruk inom forskningen kan störningskällor som tidigare inte framstod som besvärande bli svåra att hantera för forskningshuvudmannen. Nya störningskällor i omgivningen kan också uppkomma, som t.ex. den i dag vitt spridda användningen av mobiltelefoner.

Det är inte heller rimligt att i alla situationer låta hela ansvaret för att undvika störningar vila på forskningshuvudmannen. Eftersom både stör-

ningskänsligheten och störningskällorna fortlöpande ändras är det inte möjligt ens för forskningshuvudmannen själv att förutse alla störningsproblem som kan uppkomma. I sammanhanget bör också beaktas att de åtgärder som behövs för att förebygga och motverka störningar kan vara tidsödande och orsaka betydande kostnader. Dessa nackdelar för forskningshuvudmannen kan i vissa fall väga tyngre än de olägenheter det skulle innebära för andra att vidta åtgärder mot själva störningskällan. Vid en avvägning mellan de olika intressen som finns förefaller det i en sådan situation motiverat att omgivningen tar hänsyn till forskningens behov av skydd.

Om hela ansvaret för att motverka störningar läggs på forskningshuvudmannen finns också en risk för att forskningen hämmas genom att värdefull, men störningskänslig, forskning inte kommer till stånd. Det bör noteras att de forskningshuvudmän som tydligast visat på behovet av förbättrade rättsliga möjligheter att motverka störningar bedriver forskning som i hög grad är internationaliserad. Möjligheterna att undvika störningar kan förväntas vara en av de faktorer som styr lokaliseringen av framtida störningskänslig forskning.

Mot denna bakgrund är det inte tillfredsställande att gällande rätt ger så begränsade möjligheter att vid behov ge forskningen skydd mot störningar. De rättsliga möjligheter som finns syftar, som t.ex. miljöbalken, främst till att värna andra intressen än forskning.

Enligt regeringens bedömning finns det således behov av att införa rättsregler som särskilt tar sikte på just forskningens möjligheter till skydd mot störningar och därigenom förhindra att forskningens behov genomgående kommer till korta i förhållande till andra intressen och verksamheter. I takt med forskningens växande betydelse för tillväxt och välfärd blir det också allt viktigare att ha ett tydligt regelverk som möjliggör en intresseavvägning mellan forskningens intressen och andra intressen.

Behovet av en särskild lag

Som framgått av avsnittet om gällande rätt finns det angränsande lagstiftning som i viss utsträckning redan erbjuder möjligheter till rättsligt skydd för forskning eller som skulle kunna kompletteras med bestämmelser som skapar sådana rättsliga möjligheter.

Plan- och bygglagen (1987:10) ger möjlighet att väga in även störningskänsligheten hos en befintlig forskningsverksamhet vid beslut om markanvändning m.m. En framsynt samhällsplanering bör också innebära att mycket störningskänslig forskningsverksamhet redan från början förläggs till ett område där den framtida exponeringen från olika typer av störningar kan förväntas bli låg. Som anförts ovan kan emellertid inte alla störningsproblem förebyggas genom framsynt planering, och det finns därmed enligt regeringens bedömning inte anledning att belasta plan- och bygglagen med specifika bestämmelser om just forskning.

Miljöbalken rör i stor utsträckning skydd mot störningar, t.ex. föroreningar, buller och skakningar, som förefaller vara relevanta även med hänsyn till forskningens skyddsbehov. Balkens regler om områdesskydd, särskilt reglerna om naturreservat, kan också utnyttjas för att skydda

ekologisk fältverksamhet, vilket också skett beträffande ett område vid Abisko naturvetenskapliga forskningsstation.

Enligt reglerna i 9 kap. miljöbalken krävs det tillstånd för att få bedriva verksamhet som är att betrakta som miljöfarlig i den meningen att den kan orsaka skador på miljön eller på människors hälsa. Vid prövning av tillståndsfrågan kan även störningskänsligheten hos forskning som bedrivs i närheten av den tillståndspliktiga verksamheten vägas in. Detta förutsätter dock att den aktuella verksamheten är att betrakta som miljöfarlig i balkens mening. Miljöbalken träffar därmed inte störningar som bara påverkar forskningen utan att samtidigt medföra negativ påverkan på miljön eller på människors hälsa. Åtskillig forskning omfattas inte i nu aktuellt avseende av balkens syfte att skydda människors hälsa och miljön. Miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet avser dessutom användning av mark, byggnad eller anläggning, och det fordras som huvudregel att störningarna orsakar olägenhet för omgivningen (9 kap. 1 §). En liknande begränsning gäller vid miljöskada (32 kap. 1 § första stycket). Detta innebär att störningar från allmänhetens sida, där ansvarig verksamhetsutövare saknas, inte kan tillståndsprövas som miljöfarlig verksamhet.

En utvidgning av miljöbalkens tillämpningsområde för att täcka även dessa störningar skulle medföra att centrala delar av balken, bl.a. dess övergripande syfte och inriktning, skulle behöva förändras i syfte att skapa "forskningsreservat" för känslig forskning.

Lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. ger bl.a. möjlighet till vissa avspärrningsåtgärder för att skydda känsliga s.k. skyddsobjekt. Denna lag tar emellertid bara sikte på allvarliga och i regel avsiktliga angrepp av typen sabotage, terrorism och spioneri. Skyddet avser dessutom verksamheter av speciell betydelse för att samhället skall fungera. Detta är en väsentlig skillnad i förhållande till de ofta oavsiktliga störningar som orsakar problem för forskningen, vilka aktualiserar en helt annan intresseavvägning än den som finns i den nuvarande lagen. Således skulle reglerna svårligen kunna samordnas med bestämmelserna i 1990 års lag, utom möjligen om de införs i ett särskilt kapitel med en lång rad särbestämmelser. Tydligare är då att ta in dem i en särskild lag.

Ett alternativ vore att utvidga de olika speciallagar som rör särskilda störningstyper med bestämmelser som syftar till att skydda forskningen. Detta skulle exempelvis kunna gälla lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet, terrängkörningslagen (1975:1313) och annan trafiklagstiftning. Emellertid är inte heller denna utväg lämplig från teknisk synpunkt. Åtskilliga störningar som nämnts i svaren på utredningens rundfråga faller utanför sådan lagstiftning, och de lagar som finns tar i regel sikte på andra aspekter än störningar av känslig verksamhet i den närmaste omgivningen. Att införa särskilda regler för forskning i dessa lagar skulle innebära en komplicerad reglering som ändå skulle lämna åtskilliga luckor i skyddet.

En samlad bedömning leder enligt regeringens mening till att det är mest ändamålsenligt att rättsregler till skydd mot störningar av forskning förs in i en särskild ny lag på området.

6 Lagens syfte och tillämpningsområde

Regeringens förslag: Syftet med lagen är att skydda forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att tillämpningsområdet skall avgränsas till medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som uttalar sig i frågan instämmer i utredningens förslag. Några är mer kritiska till den föreslagna avgränsningen av tillämpningsområdet. *Länsrätten i Stockholms län* anser att begreppen ”särskilt värde” och ”från allmän synpunkt” kräver förtydliganden. *Rymdstyrelsen* anser att inskränkningen av tillämpningsområdet till forskning av visst slag är principiellt tveksam. *Institutet för rymdfysik (IRF)* menar att frånvaron av absoluta mått eller kriterier för vad som utgör forskning av särskilt värde ger utrymme för godtycke och att ett tillräckligt krav bör vara att forskningen utförs eller leds av person eller personer som genomgått forskarutbildning (doktorsexamen) inom relevant vetenskapsområde eller har dokumenterad motsvarande erfarenhet och kompetens. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Uppsala universitet* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* ser problem med att lagens tillämpningsområde inte är väl preciserat i utredningsförslaget. Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhåller att tillämpningsproblem kan uppstå när uppgiftslämnande i ett sammanhang betecknas som ”forskning”, medan motsvarande verksamhet på ett annat område betecknas som ”undersökning” eller ”inventering”. Länsstyrelsen anser sig i likhet med *Naturvårdsverket*, *Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* och *Lantmäteriverket* bedriva mätning- eller uppföljningsverksamhet av samhällsintresse som borde falla inom den föreslagna lagens tillämpningsområde. Några remissinstanser lyfter fram särskilda behov av skydd, nämligen *Länsstyrelsen i Jämtlands län* (sändarförsedda djur), *Göteborgs universitet* (trålning i områden av speciellt intresse för den naturvetenskapliga forskningen), *Karlstads universitet* (påverkan av verksamheter uppströms) och *Statens geotekniska institut* (skydd mot störningar i samband med att markägare önskar bryta avtal).

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Vetenskapsrådet* ser med tillfredsställelse att lagens tillämpningsområde föreslås omfatta all forskning. *Uppsala universitet* menar att den föreslagna utvidgningen av lagens tillämpningsområde bl.a. kan motiveras med att modern forskning kan vara gränsöverskridande, men menar samtidigt att det kan ifrågasättas om det framkommit skyddsbehov beträffande annan slags forskning än den som utredningen hade föreslagit. Förslagen innebär inskränkningar i såväl enskildas användning av sin egendom som allmänhetens rörelsefrihet, särskilt allemansrätten, och regleringen bör därför, enligt *Uppsala universitet*, inte utformas mer vidsträckt än nödvändigt. *Fiskeriverket* anser att verksamheter inom fiske och vattenbruk, i vart fall i havet och

de stora sjöar där det finns allmänt vatten, bör undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde. I stället bör det i fiskerilagstiftningen införas en rätt att begränsa fiskeriverksamhet när det behövs av hänsyn till forskning. Om den avsedda skyddslagstiftningen ändå skulle komma att omfatta fiskeriverksamhet anser Fiskeriverket att frågor om storlek på skyddsområden och lagstiftningens förhållande till fiskerilagstiftningen bör tydliggöras i förarbetena. *Skogsstyrelsen* menar att även miljöövervakning bör ingå i den nya lagens tillämpningsområde. Miljöövervakning är enligt styrelsen en verksamhet som ligger nära forskningen och vanligen uppfyller flera av de kriterier på forskning som anges i utkastet till lagrådsremiss.

Skälen för regeringens förslag

Lagens tillämpningsområde bör omfatta all störningskänslig forskning

Den föreslagna lagen bör enligt regeringens mening syfta till att skydda störningskänslig forskning. Verksamheter som inte är störningskänsliga eller inte är att betrakta som forskning bör således falla utanför lagens tillämpningsområde.

Vad är då att betrakta som forskning? Enligt den väl etablerade och allmänt använda definition av begreppet forskning som har arbetats fram inom OECD är forskning ett systematiskt och metodiskt sökande efter ny kunskap och nya idéer (Frascati Manual 2002, OECD 2002). Forskningen utmärks också av att den förutsätter kreativitet, nyfikenhet och ett kritiskt förhållningssätt. Forskning bedrivs i Sverige oftast vid universitet och högskolor och förenas där i hög utsträckning med särskilda metoder för att säkra vetenskaplig kvalitet, som t.ex. redovisning i vetenskapliga publikationer med krav på utförliga källhänvisningar och referenser samt kvalitetsbedömning genom peer review. Mindre strukturerat och tillförlitligt kunskapsökande som har ett för osäkert värde bör således inte kunna komma ifråga för särskilt skydd.

Utredningen om forskningsskydd har föreslagit att lagens tillämpningsområde skall avgränsas till forskning av visst slag, nämligen medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning. Denna avgränsning anknyter till den gängse indelningen av forskningen vid universitet och högskolor. Utredningens rundfråga till olika forskningsanknutna organ har också gett vid handen att behovet av skydd tycks vara koncentrerat till forskning inom dessa vetenskapsområden.

Regeringens uppfattning är dock att en avgränsning till vissa vetenskapsområden inte är helt ändamålsenlig. Lagen bör i stället ge utrymme för skydd åt störningskänslig forskning oavsett vilket eller vilka vetenskapsområden forskningen kan sägas tillhöra. En avgränsning baserad på vetenskapsområden strider mot den allt starkare utvecklingen mot tvärvetenskapliga ansatser och riskerar att leda till att ansvariga organ förlorar sig i mindre angelägna bedömningar av forskningsprojekts vetenskapliga tillhörighet. Det faktum att den föreslagna lagen endast tar sikte på störningskänslig forskning och skydd endast kan beviljas efter särskild ansökan och prövning, gör också att det är mindre väsentligt att på förhand utesluta forskningsområden där behovet av skydd inte lika tydligt finns i dagsläget. Ansökningar om forskningsskydd som avser

forskning utan betydande skyddsbehov kommer inte att kunna passera den avvägning mellan forskningens och andra intressen som alltid måste föregå ett beslut om forskningsskydd (se avsnitt 10).

I linje med det nu anförda bör inte heller försvarsforskning uteslutas från lagens tillämpningsområde. Ett särskilt skäl för detta är att viss forskning kan leda fram till såväl civila som militära tillämpningar och därför inte entydigt kan karaktäriseras som antingen civil eller militär. Forskning med en sådan tvåfaldig användning återfinns inte enbart inom försvaret utan också hos andra forskningsutförare, såväl privata som offentliga. Det faktum att försvarsforskning många gånger kan få skydd enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. utesluter inte heller att det någon gång kan finnas behov av att tillämpa den nu föreslagna lagen på sådan forskning. Lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar tar ju t.ex. främst sikte på allvarliga och i regel avsiktliga angrepp av typen sabotage, terrorism och spioneri. Enligt regeringens bedömning lär det emellertid sällan i praktiken bli aktuellt med ett skydd för försvarsforskning enligt den nu föreslagna lagen. Detta främst på grund av att några särskilda sekretessbestämmelser inte föreslås.

Lagens tillämpningsområde bör således omfatta all störningskänslig forskning.

Det i nästa avsnitt beskrivna kravet på att forskningen skall ha ett särskilt värde ur allmän synpunkt innebär även att tillämpningsområdet inte bör avgränsas till enbart offentliga huvudmän. Även privata huvudmän bedriver i flera fall forskning med högt vetenskapligt värde och samhällsrelevansen kan vara hög. Däremot finns det givetvis skäl att i fråga om privata företags forskning särskilt säkerställa att den aktuella forskningen verkligen har ett bredare samhällsintresse och inte enbart är av kommersiellt intresse för det berörda företaget. Lagen bör inte göra det möjligt att inskränka den allmänna rörelsefriheten till förmån för forskning av det senare slaget.

En till forskningen nära angränsande verksamhet är utvecklingsarbete, med vilket brukar avses ett systematiskt och metodiskt utnyttjande av forskningsresultat, vetenskaplig kunskap och nya idéer för att åstadkomma nya produkter, nya processer, nya system eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana (Frascati Manual 2002, OECD 2002). Utvecklingsarbete har inte alls i lika hög grad som forskning den i det här sammanhanget skyddsvärda egenskapen att bidra med ny kunskap. Utvecklingsarbete bedrivs också i stor utsträckning inom den privata sektorn utifrån kommersiella syften. Därmed får det generellt sett svårare att leva upp till det krav på särskilt värde ur allmän synpunkt som nedan uppställs som ett krav för att en verksamhet skall kunna motivera inskränkningar i den allmänna rörelsefriheten. Utvecklingsarbete bör därför inte ingå i lagens tillämpningsområde.

Även andra verksamheter som i vissa avseenden ligger nära forskning bör falla utanför lagens tillämpningsområde. Vanliga exempel på sådana verksamheter är högre utbildning, t.ex. studentarbeten, samt kvalitets-säkring och resultatuppföljning av privat eller offentlig verksamhet. Den forskning som utförs som ett led i en forskarutbildning bör däremot betraktas som forskning i lagens mening.

Möjligheten till forskningskydd bör inte heller omfatta datainsamling som bedrivs utan direkt samband med viss forskning, t.ex. den i och för sig värdefulla mättnings- och övervakningsverksamhet som utförs av många statliga myndigheter på miljöområdet. En utvidgning av lagens tillämpningsområde till olika former av systematisk datainsamling skulle innebära en omfattande utvidgning vars konsekvenser är svåra att överblicka. Syftet med den föreslagna lagen är att skydda de värden för samhället som kan uppstå genom att forskning alstrar nya kunskaper. Enbart materialinsamling utan direkt samband med forskning kan inte alstra ett sådant samhällsligt värde.

Kravet på särskilt värde från allmän synpunkt

Tillämpningen av den föreslagna lagen kan innebära inskränkningar i grundläggande värden som den allmänna rörelsefriheten. Följaktligen måste den forskning som blir aktuell för skydd enligt lagförslaget också ha ett särskilt värde från allmän synpunkt som kan väga tillräckligt tungt för att motivera sådana inskränkningar. Detta krav bör komma till uttryck i lagtexten.

Det särskilda värdet kan enligt Utredningen om forskningskydd bestå i att forskningen kan antas ha en särskilt hög vetenskaplig kvalitet, men också i att den är särskilt angelägen från samhällets synpunkt.

Regeringens uppfattning är att all forskning som kan komma ifråga för skydd måste uppfylla höga krav på vetenskaplig kvalitet. Om så inte är fallet, saknas det skäl att göra forskningen skyddsvärd i förhållande till andra verksamheter i samhället.

Om forskningen uppfyller kravet på vetenskaplig kvalitet bör detta i vissa fall kunna räcka som grund för att anse att den även har ett särskilt värde från allmän synpunkt. Det kan vara frågan om grundläggande forskning med inomvetenskapligt motiverade frågeställningar, där kända tillämpningsmöjligheter saknas. Sådan forskning har ett samhällsligt värde i kraft av sin betydelse för annan kunskapsutveckling och kan på längre sikt ge upphov till oanade tillämpningar av värde för samhället. Däremot bör det inte vara möjligt att med stöd av lagen få rättsligt skydd för forskning som inte fullt ut uppfyller kravet på vetenskaplig kvalitet, även om den har hög samhällsrelevans. Kvaliteten får anses vara en grundförutsättning för att forskningen skall kunna alstra tillförlitliga resultat som kan innebära ett särskilt värde ur allmän synpunkt. Samhällsrelevansen är samtidigt en viktig grund för att forskning skall anses ha ett sådant särskilt värde. Det högsta värdet från allmän synpunkt bör den forskning ha som både har ett högt vetenskapligt värde och en hög samhällsrelevans.

I fråga om forskning som bedrivs av en enskild huvudman eller av en offentlig huvudman på uppdrag av en enskild, bör det inte vara tillräckligt att den berörda forskningen kan antas ha en hög vetenskaplig kvalitet. I sådana fall bör, utöver det grundläggande kravet på hög vetenskaplig kvalitet, krävas ett klart inslag av samhällsrelevans utanför den enskildes egna kommersiella intressen.

Kravet på särskilt värde förutsätter vissa egenskaper hos den aktuella forskningen och bör inte anses vara tillgodosett enbart genom att forskningen utförs av en särskild huvudman eller av personal med viss

kompetens, t.ex. av disputerade forskare vid ett universitet. Regeringen återkommer till frågan om bedömningen av forskningens särskilda värde i avsnitt 10, där den intresseavvägning som alltid skall föregå beslut om forskningsskydd behandlas.

7 En allmän hänsynsregel

Regeringens förslag: Den som bedriver en verksamhet eller företar en åtgärd som kan medföra störning av forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt, skall vidta rimliga försiktighetsmått för att motverka sådana störningar.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att den allmänna hänsynsregeln är märklig genom att den inte skiljer mellan verksamheter som redan pågår när en störningskänslig forskning startas och sådana verksamheter som sätts igång när den störningskänsliga forskningen redan påbörjats. Dessutom borde högre krav ställas på att den som utövar forskningen själv motverkar störningarna än vad som framgår av den föreslagna hänsynsregeln. *Institutet för rymdfysik* framhåller vad gäller hänsynsregeln att det är av särskild vikt för den rymdfysikaliska forskningen att den som bedriver verksamhet vidtar försiktighetsmått vid utsändning av elektromagnetisk strålning. *Sveriges advokatsamfund* vill väcka frågan om inte hänsynsregeln bör kompletteras med en motsvarande hänsynsregel som riktar sig till den som bedriver forskningsverksamheten.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Uppsala universitet* menar att hänsynsregeln i den föreslagna lagen till följd av utvidgningen av lagens tillämpningsområde blir mycket långtgående och att jämförelsen med den allmänna hänsynsregeln i miljöbalken inte är helt adekvat. Det är i allmänhet möjligt för en enskild att göra sig en föreställning om vilka slags beteenden som kan skada miljön, men det är inte lika självklart vad som utgör forskning eller vad för slags åtgärder som bör undvikas i närheten av olika slag av forskning. Modellen kan lätt leda till konflikter mellan forskare och allmänhet.

Skälen för regeringens förslag: De störningar som orsakar problem för forskningen kan vara av mycket olika karaktär. Det lämpligaste sättet att åtgärda störningarna kommer därmed också att variera. I vissa fall är det mest rimligt att forskningshuvudmannen själv vidtar motåtgärder, medan det i andra fall är motiverat att det är den som ansvarar för den störande verksamheten som agerar för att minska eller upphäva störningarna.

I de fall störningsproblemen kan lösas genom att huvudmannen för den störande verksamheten vidtar åtgärder som inte är särskilt kostsamma eller försvårande för verksamheten, bör denne visa hänsyn till forskningen genom att vidta dessa åtgärder. Vikten av att andra visar forskningsverksamhet sådan hänsyn bör komma till uttryck i den föreslagna lagen. En allmän hänsynsregel bör därför införas som ålägger den som bedriver en verksamhet eller företar en åtgärd som kan medföra störning av forskning som är störningskänslig och av särskilt värde från allmän synpunkt att vidta rimliga försiktighetsmått för att motverka störningar. Liknande

hänsynsregler återfinns i annan lagstiftning, t.ex. i 2 kap. miljöbalken vad gäller miljö- och hälsofrågor och i 3 kap. 1 § jordabalken vad gäller förhållanden mellan grannar.

Den allmänna hänsynsregeln bör enligt regeringens uppfattning innebära krav på rimliga försiktighetsmått för att motverka störningar. Där emot bör den inte innebära att t.ex. ett företag eller en offentlig verksamhet är skyldiga att vidta vilka kostsamma åtgärder som helst för att motverka störningar. Det är inte rimligt att skyddsåtgärder vidtas av andra än den som utför forskningen om forskningshuvudmannen själv kan genomföra sådana åtgärder på ett enklare eller billigare sätt. Härigenom blir den allmänna hänsynsregeln indirekt förenad med ett krav på att forskningshuvudmannen själv skall vara beredd att vidta åtgärder för att skydda sin forskning mot störningar.

Hänsynsreglen tar sikte på sådan verksamhet eller sådana åtgärder som kan medföra att forskning störs. Det betyder att det i och för sig inte behöver vara bevisat att verksamheten respektive åtgärder har stört forskningen. Däremot krävs att forskningen kan störas av viss verksamhet eller vissa åtgärder. Denna möjlighet får på något sätt kunna bevisas eller anses allmänt vedertaget gälla.

Regeringen anser att det inte är möjligt att i en lagtext ange exakt var gränserna går, utan även hänsynsregeln får prövas i en sådan intresseavvägning som anges i avsnitt 10.

Bedömningen av vad som är en rimlig åtgärd i det enskilda fallet får i första hand avgöras i dialog mellan forskningshuvudmannen och den som ansvarar för den störande verksamheten. Om parterna inte kan komma överens, har forskningshuvudmannen möjlighet att ansöka om förbud eller förelägganden till skydd för forskningen enligt den föreslagna lagen. Det blir då den behöriga myndigheten som har att avgöra behovet av skydd och vilka åtgärder som är rimliga. Som grund för myndighetens prövning måste en avvägning ske mellan å ena sidan intresset av en ostörd forskningsverksamhet och å andra sidan intresset av att allemansrätten inte inskränks (se avsnitt 10). I samband med denna avvägning måste också som nämnts bl.a. forskningshuvudmannens möjligheter att genom egna åtgärder skydda verksamheten från störningar vägas in.

Bestämmelsen om allmän hänsyn kan ha självständig betydelse bl.a. på så sätt att en forskningshuvudman som drabbas av skada till följd av att någon handlat i strid med bestämmelsen kan tillerkännas ersättning. Sådan ersättning prövas av allmän domstol i mål om skadestånd och ersättningen betalas av den som orsakat skadan.

Någon remissinstans har anfört att hänsynsregeln inte bör gälla på samma sätt för verksamheter som redan pågår när forskningen inleds. Regeringen ser dock inga hinder för att en allmänt formulerad hänsynsregel omfattar även verksamheter som ”var först på platsen”. Det är inte orimligt att begära att även en pågående verksamhet skall kunna vidta vissa åtgärder för att förhindra störningar av en nyttillkommen forskningsverksamhet. Detta gäller i synnerhet om den aktuella forskningen inte rimligen kan lokaliseras till någon annan plats. Om forskningshuvudmannen ansöker om mer konkreta skyddsåtgärder enligt den nu föreslagna lagen, kan frågan om vem som var först på platsen vara en

faktor som kan vägas in vid den intresseavvägning som skall föregå beslut om skydd för forskning.

8 Skydd mot störningar från utomstående

Regeringens förslag: Om det behövs för att skydda forskning som är känslig för störningar och som har ett särskilt värde från allmän synpunkt, får länsstyrelsen efter ansökan besluta att ett område skall utgöra *forskningsområde med tillträdesskydd*, eller om det är tillräckligt för att skydda forskningen, *forskningsområde med störningsskydd*. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns förutsättningar att på lämpligt sätt markera områdets gränser på platsen där beslutet skall gälla.

I ett forskningsområde med tillträdesskydd gäller förbud för utomstående att beträda området utan särskilt tillstånd.

I ett forskningsområde med störningsskydd gäller förbud för utomstående att utan särskilt tillstånd använda radiosändare, framföra motordrivna fordon eller använda annan teknisk utrustning på ett sätt som stör forskningen.

I fråga om områden som ägs eller nyttjas av annan än den som utför forskningen får beslut om forskningsskydd meddelas bara med samtycke av ägaren och av den som har nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår en annan lagteknisk konstruktion av bestämmelsen.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* (Miljööverdomstolen) har satt i fråga om inte ett förfarande genom vilket länsstyrelsen skulle komma att meddela förbud eller föreskrifter riktade mot allmänheten innebär en form av normgivning som faller under regeringsformens bestämmelser. I och med att det inte finns någon möjlighet till delegation direkt från riksdagen till en under regeringen lydande förvaltningsmyndighet har Miljööverdomstolen ifrågasatt om den föreslagna bestämmelsen överensstämmer med regeringsformen. Merparten av övriga remissinstanserna har inga synpunkter på denna del av lagförslaget. *Örebro universitet* konstaterar att inskränkningar i rörelsefriheten av den typ som utredningen föreslår är allmänt accepterade och lagstadgade när det gäller att skydda allmänheten från farlig verksamhet eller förhindra allmänhetens tillträde till vissa områden. Utredningens förslag innebär enligt universitetet mycket begränsade inskränkningar i rörelsefriheten, vilka är väl motiverade, reglerade och dessutom inte innebär någon väsentlig utvidgning av redan allmänt accepterade inskränkningar i rörelsefriheten. *Naturvårdsverket* finner att det i utredningen saknas en detaljerad analys av hur stort behovet av skydd för forskning är och därmed i vilken omfattning restriktioner för allmänheten kan komma att aktualiseras. Verket vill framhålla vikten av att allemansrätten och allmänhetens möjligheter att utöva friluftsliv inskränks så lite som möjligt. *Post- och telestyrelsen* befarar att möjligheten att förbjuda mobiltelefoni inom vissa områden på grund av att forskning drabbas av störningar enligt den definition av störning som utredaren anger, kommer att medföra mycket

höga samhällsekonomiska kostnader och mycket stora inskränkningar i möjligheten till telekommunikation. Att begränsade områden omkring forskningsverksamhet spärras av för allmänheten borde enligt myndigheten vara tillräckligt. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att det bör införas en möjlighet att kunna frångå kravet på samtycke om det föreligger synnerliga skäl, t.ex. i de fall där verksamheten har ett sådant allmänintresse att den ändå bör skyddas.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag. I utkastet till lagrådsremiss preciseras dock inte vilka nyttjanderättshavare som skall lämna samtycke.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* (Miljööverdomstolen) anser att det är tveksamt om den ändring som gjorts av 3 § i lagförslaget är tillräcklig för att det skall vara fråga om förvaltningsbeslut och inte normgivning. Miljööverdomstolen ifrågasätter om bestämmelsen överensstämmer med regeringsformens regler om delegering av normgivningsmakt. I enlighet med detta ifrågasätter Miljööverdomstolen även om den föreslagna straffbestämmelsen är förenlig med regeringsformens bestämmelser. *Länsrätten i Blekinge län* anser att det för att skydda tredje man bör övervägas om inte den rådighetsinskränkning som ett beslut om skydd mot störningar från utomstående innebär bör medföra att beslutet skall skrivas in i fastighetsregistret. *Post & Telestyrelsen* (PTS) anser att lagförslaget inte bör innehålla något förbud mot att använda radiosändare. Med hänsyn till den ständigt ökande efterfrågan på olika former av trådlös kommunikation är enligt PTS ett förbud mot användning av radiosändare inom ett visst område så ingripande att det i praktiken närmar sig ett rent tillträdesförbud. Behovet av ett särskilt förbud i fråga om radiosändare kan då ifrågasättas när det ändå finns möjlighet att meddela tillträdesförbud. PTS påtalar också att Sverige enligt direktiv 89/336/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet har skyldighet att anmäla åtgärder mot störningar på grund av elektriska apparaters elektromagnetiska kompatibilitet på en viss plats. Den skyldigheten bör föras in i lagtexten. *Elsäkerhetsverket* har inget att erinra mot förslaget eftersom direktiv 89/336/EEG medger att åtgärder mot användning av apparater på en speciell plats vidtas. Sådana åtgärder måste dock anmälas till Europeiska kommissionen och de andra medlemsstaterna på initiativ av Elsäkerhetsverket. Därför bör det av regelverket framgå att ett beslut av länsstyrelsen skall föregås av kontakt med Elsäkerhetsverket. *Vägverket* menar att vägrätt kan sägas vara en mycket stark form av nyttjanderätt som tar över markägarens rätt till marken. Samtycke skall därmed inhämtas från Vägverket när vägrätt aktualiseras.

Skälen för regeringens förslag

Frågan om behörig myndighet

Regeringen behandlar frågan om behörig myndighet utförligare i avsnitt 11.1. Till dess anges i texten länsstyrelsen som behörig myndighet utan att detta närmare kommenteras.

Störningar från utomstående

Problem med störningar från utomstående kan uppstå då den störningskänsliga forskningen bedrivs utanför forskningshuvudmannens egen byggnad eller tomtmark. Sådana störningar kan också uppstå i de fall forskningshuvudmannen äger marken eller annars disponerar den för sin forskning, i och med att allemansrätten kan ge allmänheten rätt att vistas där.

Vid t.ex biologisk forskning om markförhållanden eller växtlighet kan störningar från utomstående orsakas av att människor och djur rör sig i området. I andra fall är det inte allmänhetens normala vistelse i området som stör, utan utövandet av vissa verksamheter eller utnyttjande av viss utrustning. Det kan röra sig om t.ex. buller och vibrationer från fordon eller olika former av elektromagnetisk strålning från mobiltelefoner och andra former av radiosändare. Det kan också tänkas att den aktuella forskningen har en karaktär som gör den särskilt utsatt för störningar i form av skadegörelse.

I vissa fall kan således forskningen skyddas och störningarna förhindras endast genom att utomstående helt stängs ute från tillträde till det aktuella markområdet. I andra fall kan det räcka med att utomstående avstår från att utnyttja viss utrustning.

Utformningen av skyddet mot störningar från utomstående

De störningar för forskningen som kan följa av att utomstående vistas inom eller i närheten av det område där forskningen bedrivs, motiverar att den föreslagna lagen ger möjlighet för den som utför forskning att utverka skydd mot sådana störningar. Konkreta skyddsåtgärder behövs i de fall då störningarna inte kan bemästras genom information till utomstående med hänvisning till den föreslagna regeln om allmän hänsyn och den som utför forskningen inte heller kan skydda sig mot störningarna genom rimliga egna skyddsåtgärder.

Regeringen anser att möjligheten till skydd mot utomståendes störningar, i likhet med lagens övriga skyddsmöjligheter, endast bör kunna utnyttjas efter ansökan från den i vars verksamhet den aktuella forskningen bedrivs (se avsnitt 11.2) och efter en avvägning mellan de motstående intressen som kan vara förknippade med ett beslut om sådant skydd (se avsnitt 10).

Enligt regeringens mening bör bestämmelserna om skydd mot störningar från utomstående utformas på ett annorlunda sätt än i utredningsförslaget. Det är lämpligare att de nu aktuella bestämmelserna om skydd för störningar från utomstående ges en utformning som liknar den lagtekniska konstruktion enligt vilken lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. är uppbyggd (om den lagen, se avsnitt 4.1). En sådan konstruktion är enligt regeringens mening mer ändamålsenlig genom att det direkt av lagtexten framgår vad de aktuella förbuden innebär.

Beslut enligt den föreslagna lagen bör ges karaktären av förvaltningsbeslut, dvs. beslut som kvalificerar ett område som antingen ett forskningsområde med tillträdesskydd eller som ett forskningsområde med störningsskydd. Beslutet ger således området en konkret rättslig egen-

skap. Rättsverkningarna av en sådan egenskap framgår helt av bestämmelserna i lagen.

Jämfört med lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar kan ett kvalifikationsbeslut enligt den lagen förenas med vissa andra förbud som närmare anger vilka åtgärder som inte får vidtas för ett konkret objekt. Något sådant föreslås inte i lagförslaget om skydd för störningskänslig forskning.

Bestämmelserna om skydd mot störningar från utomstående bör således innebära att länsstyrelsen får besluta att ett visst område skall vara ett forskningsområde med tillträdesskydd eller – om detta är tillräckligt för att skydda forskningen – ett forskningsområde med störningsskydd.

I ett *forskningsområde med tillträdesskydd* bör förbud gälla för utomstående att beträda området utan tillstånd av den som beviljats forskningskydd. I ett *forskningsområde med störningsskydd* bör förbud gälla mot att utan tillstånd använda radiosändare, framföra motordrivna fordon samt använda annan teknisk utrustning på ett sätt som stör forskningen. De mest frekvent använda radiosändarna i dag torde vara mobiltelefoner.

Länsstyrelsen bör utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet bedöma om störningarna är av den karaktären att tillträdesskydd krävs eller om det i förhållande till allemansrätten mindre ingripande störningsskyddet är tillräckligt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd. Beslut som innebär tillträdesskydd bör främst tillgripas antingen i de fall då störningarna är förknippade med själva det faktum att människor rör sig i området, eller då forskningen har en sådan störningskänslighet att även enstaka avvikelser från ett förbud mot att använda teknisk utrustningen skulle resultera i orimliga störningar för forskningen. I övriga fall bör det vara tillräckligt att tillskapa ett område med störningsskydd och därigenom förbjuda användningen av den störande utrustningen och så länge som möjligt upprätthålla möjligheten till tillträde för allmänheten. Självfallet kan det i ett konkret fall vara svårt att avgöra om störningar från vanligt förekommande personburen teknisk utrustning, som t.ex. mobiltelefoner, kan motverkas effektivt genom ett störningsskydd. Att sådana situationer kan uppstå innebär dock inte att möjligheten till störningsskydd generellt sett blir av begränsat värde vid tillämpningen av den föreslagna lagen. Framför allt är det av hänsyn till allemansrätten principiellt viktigt att lagen utformas så att alternativ till tillträdesförbud så långt möjligt kan användas och att inskränkningar i allemansrätten inte blir mer omfattande än vad som behövs för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd. Det är därför angeläget att lagförslaget innefattar möjligheten att fatta beslut om skydd som endast inskränker användningen av viss utrustning.

Om länsstyrelsen har beslutat om forskningskydd inom ett område och den som äger denna fastighet därefter överlåter fastigheten, kommer länsstyrelsens beslut att gälla även efter överlåtelsen av fastigheten. Om den nye ägaren inte haft kännedom om detta myndighetsbeslut och den nye ägaren inte på grund av detta kan använda fastigheten på det sätt som var tänkt, dvs. att ett rådhetsfel föreligger, är detta en fråga som får regleras mellan överlåtaren och den nye ägaren. För att skydda tredje man mot sådana här situationer har *Länsrätten i Blekinge län* framfört att

ett beslut om skydd mot störningar från utomstående bör skrivas in i fastighetsregistret. Med hänsyn till att länsstyrelsens beslut skall kungöras samt till att forskningshuvudmannen har en skyldighet att informera om beslutet genom skyltning eller dylikt, anser regeringen att det inte är nödvändigt att införa en möjlighet att skriva in uppgifter om dessa beslut i fastighetsregistret.

Allemansrätten och rörelsefriheten

Möjligheten till tillträdesförbud innebär att den föreslagna lagstiftningen kan medföra inskränkningar i allemansrätten. Sådana inskränkningar är inte ovanliga. I t.ex. 7 kap. miljöbalken kan således rörelsefriheten begränsas till skydd för natur- eller kulturmiljön. Enligt regeringens bedömning utgör också den kunskapsstillväxt och de utvecklingsmöjligheter som forskning kan bidra med ett allmänt intresse som i vissa fall kan motivera begränsningar i allemansrätten. Detta förutsätter dock att en särskild prövning genomförs i varje enskilt fall där allmänhetens intresse av att ha tillträde till ett visst markområde vägs mot forskningens behov av skydd och forskningshuvudmannens möjligheter att genom egna åtgärder förhindra störningar. Regeringen återkommer till dessa frågor i avsnitt 10.

Förhållandet till angränsande lagstiftning

Möjligheten att besluta att ett område skall utgöra forskningsområde med störningsskydd medför förbud mot att t.ex. använda mobiltelefon på ett sätt som stör forskningen. Störningar orsakade av allmänhetens användning av mobiltelefoner är ett problem som särskilt lyfts fram i samband med utredningens kartläggning av störningsproblematiken.

Mobiltelefoner är en form av radiosändare och regleras därmed i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Post- och telestyrelsen (PTS) lämnar enligt denna lag tillstånd till och utövar tillsyn över användningen av radiokommunikation. I sitt remissvar har PTS anfört att det inte är lämpligt att föreskrifter kan riktas just mot användningen av mobiltelefoner, eftersom dessa föreskrifter kan föregripa en tillståndsprövning av PTS eller strida mot ett av myndigheten tidigare meddelat tillstånd. Enligt regeringens mening blir emellertid risken för sådana svårigheter liten, eftersom enskilda medborgares användning av mobiltelefon hittills i praktiken undantagits från tillståndsprövning. De bestämmelser om att tillstånd till radiokommunikation får förenas med villkor angående det geografiska område där en mobil radiosändare får användas (3 kap. 11 § 5) kommer därför knappast att tillämpas i förhållande till allmänhetens användning av mobiltelefoner. Detta gäller också de möjligheter till åtgärder mot skadliga störningar från en tillståndshavares sida som ges i 3 kap. 13 och 14 §§ i lagen om elektronisk kommunikation. De nationella tillstånd som PTS utfärdar till mobiloperatörer m.fl. att använda vissa frekvenser etc, kan inte heller sägas inskränkas i någon nämnvärd omfattning av att det blir förbjudet att använda mobiltelefon inom ett fåtal väl avgränsade geografiska områden. Åtgärder mot att apparater används på en bestämd plats är för övrigt uttryckligen tillåtna

enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 89/336/EG om elektromagnetisk kompatibilitet. Enligt artikel 6 i direktivet skall vissa åtgärder anmälas till Europeiska kommissionen. Sådana åtgärder gäller användning av apparater på en speciell plats vilket är föranlett av ett befintligt eller förutsett problem rörande elektromagnetisk kompatibilitet. Bestämelsen har överförts till artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/108/EG. En sådan anmälan bör lämpligen göras av Elsäkerhetsverket. Regeringen avser att reglera en skyldighet för en länsstyrelse som fattat beslut om forskningsskydd att underrätta Elsäkerhetsverket om beslutet, så att verket därefter kan underrätta Europeiska kommissionen. Detta påverkar i sig inte tidpunkten för ikraftträdandet av länsstyrelsens beslut.

Värdet av att kunna förbjuda just mobiltelefoni kring en forskningsanläggning utan att behöva ta till möjligheten att helt avstänga obehöriga från tillträde, får därmed anses väga tyngre än de potentiella problem i samband med angränsande lagstiftning som PTS anför. Mot bakgrund av den avvägning mellan motstående intressen som skall göras innan ett beslut om forskningsskydd kan fattas är det regeringens bedömning att det endast kan bli aktuellt med sådana beslut för ett fåtal väl avgränsade mindre områden. Det är inte heller troligt att tätorter kommer att beröras av sådana beslut.

Krav på samtycke från tredje man

Det område där den störningskänsliga forskningen bedrivs ägs eller disponeras ibland av någon annan än den som utför forskningen. Detta kan t.ex. vara fallet om den i vars verksamhet forskningen utförs avtalat med en fastighetsägare att få utnyttja en del av dennes mark som provyta för forskning. I sådana fall skulle länsstyrelsens beslut om forskningsområde med tillträdes- eller störningsskydd innebära ett ingripande i fastighetsägarens rätt att bestämma över områdets användning. Möjligheten för sådana beslut kanske inte ens var känd av fastighetsägaren då avtal om markutnyttjandet ingicks. I de fall beslut om forskningsområde avser områden som någon annan än forskningshuvudmannen äger eller har särskild rätt till, bör därför beslut kunna meddelas bara med deras samtycke.

Regeringen anser i likhet med Utredningen om forskningsskydd att det skulle föra för långt i förhållande till egendomsskyddet att – som någon remissinstans efterlyst – införa en möjlighet att i vissa fall besluta om forskningsskydd utan att ett sådant samtycke föreligger. Det förefaller inte heller sannolikt att svårigheterna för forskningens del skulle ligga i att få fastighetsägares eller nyttjanderättshavares samtycke till ett sådant beslut. Svårigheterna torde i så fall snarare ligga i att t.ex. fastighetsägaren över huvud taget inte vill att området ifråga skall utnyttjas för forskning.

Det är alltså rimligt att ägare av fastigheten som berörs av ett beslut om forskningsskydd skall lämna sitt samtycke till detta. Detsamma gäller innehavare av särskild rätt till fastigheten. För att närmare beskriva dessa rättigheter framstår det som ändamålsenligt att använda sig av den terminologi som används i expropriationslagen (1972:719). Det innebär att innehavare av nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller

liknande rättigheter bör omfattas av kravet på samtycke. Detta bör komma till uttryck i lagen.

Vid prövningen av ärenden enligt den nya lagen bör hänsyn även tas till andra än de som innehar rättigheter till den eller de fastigheter som berörs. Som närmare framgår av avsnitt 11.3 och 11.4 föreslår därför regeringen att länsstyrelsens beslut skall föregås av samråd och kungörelse.

9 Skydd mot verksamheter i närheten

9.1 Förbud eller förelägganden mot störande verksamhet

Regeringens förslag: Om forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt utsätts för varaktiga eller upprepade störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen efter ansökan meddela förbud eller förelägganden mot den störande verksamheten för att skydda forskningen.

Detta gäller inte sådan verksamhet som regleras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller i föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar. Det gäller inte heller störningar från en verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag.

Utredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte något undantag för störningar från en verksamhet som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken i sitt författningsförslag.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Stockholms län* anser att de föreslagna bestämmelserna om skydd mot verksamheter i närheten är otydliga och frågar sig om de alls är nödvändiga, eftersom utredaren framhåller att beslut enligt bestämmelsen blir sällsynta. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att begreppet föreskrift bör ersättas med villkor för att tydliggöra att det här inte handlar om normbeslut. *Institutet för rymdfysik* noterar att utredningen inte alls tar upp frågan om när en forskningsverksamhet stör en annan forskningsverksamhet. Inte heller tycks det som om utredningen tänkt sig att en aktiv mätning (t.ex. med hjälp av vetenskapliga radaranläggningar) kan störas av t.ex. förändringar i byggnation. *Uppsala universitet* reser frågan om det inte vore mer ändamålsenligt om inte bara redan konstaterade utan även på förhand förutsebara störningar skulle kunna förhindras. *Naturvårdsverket* anser att det kan framstå som oklart hur lagen förhåller sig till miljöbalken och att det av själva lagtexten bör framgå att förbud eller föreskrifter inte kan meddelas för verksamhet som behandlats i gällande tillstånd enligt miljöbalken. *Post- och telestyrelsen* konstaterar att lagförslagets formulering av undantaget i förhållande till den då gällande lagen (1993:599) om radiokommunikation och lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet leder till tillämpningsproblem och bör arbetas om. *Sveriges advokatsamfund* anser att det av lagtexten bör framgå om skyddsreglerna är tänkta att bli så långtgående att en verksamhet på grund härav måste läggas ned. Om verksamhetsförbud kan ingå i skyddsreglerna eller följa som en konsekvens av dessa, bör enligt samfundet lagtexten uppställa särskilda och stränga villkor för detta.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Hallands län* påtalar att en lagkollision kan uppstå avseende områden med detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10), då byggnadsnämnderna är skyldiga att meddela de bygglov som följer av planen. Enligt länsstyrelsen kan det finnas lagakraftvunna planer där den aktuella lagkollisionen upptäcks först i samband med bygglovsprövningen, varför denna fråga bör lösas i lagstiftningen. *Uppsala universitet* menar att eftersom dessa störningar har att göra med verksamhet på grannfastigheter, torde hänsynsreglerna för grannförhållanden enligt jordabalken räcka för syftet. *Post- och telestyrelsen* (PTS) anser inte att lagförslaget 4 § andra stycket bör innehålla undantag för ”verksamheter som regleras i lagen om elektromagnetisk kompatibilitet”. Denna lag och förordningen (1993:1067) om elektromagnetisk kompatibilitet reglerar förutsättningarna att i Sverige sätta elektriska apparater på marknaden och att ta dem i bruk i Sverige. Det framstår därför som oklart på vilket sätt författningarna om elektromagnetisk kompatibilitet kan sägas reglera ”verksamheter”. PTS påpekar också att om ett förbud eller föreläggande enligt den föreslagna lagen meddelas mot en verksamhet på grund av störningar som härrör från en elektrisk apparats elektromagnetiska kompatibilitet, kan åtgärden omfattas av anmälningsskyldighet enligt artikel 6.2 i samma direktiv. *Elsäkerhetsverket* stöder den föreslagna lagtexten. *Vägverket* ifrågasätter om inte järnvägstrafiken samt verksamhet som beslutats med stöd av väglagen bör undantas från denna bestämmelse. Verket framhåller att enligt väglagen (1971:948) skall 5 § miljöbalken tillämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen. Upprättande av arbetsplan enligt väglagen skall i det sammanhanget jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av skydd mot verksamheter i närheten

Vissa störningar av forskning härrör från verksamheter i närheten. En angränsande fastighetsägare eller någon annan med särskild rätt till berörd fastighet kan bedriva verksamhet som genom att t.ex. alstra buller, utsläpp, vibrationer eller elektromagnetisk strålning allvarligt stör forskningen. Trafikstörningar kan också uppstå om tunga transporter passerar i hög hastighet i omedelbar närhet av platsen där forskningen bedrivs. Mätungsverksamhet och studium av olika referensytor vid biologisk forskning kan allvarligt försvåras av fysiska störningar i närheten, som t.ex. bottentrålning, vattennivåförändringar och skogsavverkning, eller av kemiska störningar från näraliggande gödning, besprutning, kalkning m.m.

Störningar av angivet slag kan inte helt undvikas genom framsynt planering, eftersom störningarna kan tänkas uppstå först efter en tids verksamhet som en följd av att antingen forskningen eller den näraliggande verksamheten förändrat karaktär. Som framgår av avsnittet om gällande rätt samt redogörelsen för forskningens behov av skydd i avsnitt 5, ger inte befintlig lagstiftning tillräckliga rättsliga möjligheter att skydda forskningen från de störningar som verksamheter i närheten ger

upphov till. Lagen bör därför innehålla bestämmelser som ger sådan rättslig möjlighet.

Allmänt om möjligheten till skydd mot verksamheter i närheten

För att kunna möta de olikartade situationer som kan tänkas uppkomma vid tillämpningen av lagförslaget bör den ansvariga myndigheten ha möjlighet att meddela både förbud för viss verksamhet och förelägganden som syftar till att minska eller undvika störningar. Beslut till skydd för forskningen bör kunna riktas mot såväl privata som offentliga verksamheter. Viss verksamhet som regleras i speciallagstiftning bör dock vara undantagen för att undvika att verksamheter dubbelregleras och att otydligheter i ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter uppstår (se nedan).

Den föreslagna bestämmelsen innebär att förbud eller förelägganden kan riktas mot angränsande verksamheter först när forskningen redan utsätts för varaktiga eller upprepade störningar. Någon remissinstans har rest frågan om det inte vore mer ändamålsenligt att låta möjligheten till skydd omfatta även störningar som kan förutses på förhand. Regeringen är emellertid inte beredd att införa bestämmelser som är så långtgående i förhållande till existerande verksamheter. Sådana rättsregler skulle dessutom förutsätta svåra riskbedömningar och avgränsningar från länsstyrelsens sida.

Sveriges advokatsamfund har ifrågasatt om det verkligen är rimligt att beslut i syfte att skydda forskning skall kunna medföra att en angränsande verksamhet måste läggas ned utan att särskilda och stränga villkor uppställs för detta. Regeringens bedömning är att det knappast finns anledning att på förhand slå fast att skyddet för forskningen inte får leda till att en verksamhet måste upphöra. Det är inte uteslutet att situationer kan uppstå där en störningskänslig forskningsverksamhet av mycket stort värde ur allmän synpunkt står mot en rent kommersiell verksamhet av liten omfattning; en situation då avveckling av den senare verksamheten inte på förhand kan uteslutas som orimlig. I samband med den intresseavvägning som beskrivs närmare i avsnitt 10 blir det dock naturligen så att avveckling av en hel verksamhet markant ökar tyngden i den vågskål som talar för att trots forskningens skyddsbehov inte besluta om förbud eller förelägganden. Härtill kommer att ett sådant långtgående ingripande normalt kommer att leda till omfattande krav på ersättning från den vars verksamhet drabbas; en ersättning som den som utför forskningen har att erlagga (se avsnitt 9.2). I likhet med Utredningen om forskningsskydd gör regeringen bedömningen att förbud mot hela verksamheter normalt inte bör bli aktuella.

Möjligheten att ge forskning rättsligt skydd mot störningar från verksamheter i närheten bör inte omfatta störningar eller andra problem som kan uppstå inom ramen för privaträttsliga avtal som forskningshuvudmannen ingått, t.ex. avtal om leveranser av el eller vatten. I sådana fall får denne på samma villkor som andra avtalsparter bevaka sin rätt enligt gällande lagstiftning och avtal.

Lagens bestämmelser bör inte heller kunna utnyttjas för att ge den som utför forskning skydd mot störningar som beror på att ägare eller innehavare av särskilt rätt till den mark där forskningen bedrivs önskar

utnyttja marken för andra ändamål än forskning. I de fall forskningshuvudmannen bedriver forskning på annans mark måste forskningen även i framtiden ske med fastighetsägarens tillstånd, såvida forskningen inte är av den karaktären att den kan bedrivas inom ramen för vad allemansrätten kan anses tillåta.

Någon remissinstans har tagit upp frågan om vad som inträffar om en forskningsverksamhet ansöker om skydd mot en annan forskningsverksamhet. Om en sådan situation mot förmodan uppstår, bör den i princip behandlas på samma sätt som när den störande verksamheten utgör en annan typ av verksamhet. Länsstyrelsen har således att göra en intresseavvägning mellan de två forskningsverksamheterna. Det är samtidigt rimligt att anta att de berörda forskningshuvudmännen har en gemensam förståelse för forskningens villkor, vilket bör underlätta en uppgörelse i godo.

Undantag för verksamhet som regleras i annan lagstiftning

Förbud eller föreskrifter mot verksamheter i närheten i syfte att skydda forskning bör inte kunna omfatta störningar från verksamhet som regleras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet. Dessa speciallagar innebär bl.a. att elektronisk kommunikation är föremål för tillståndsprövning. Vid denna prövning kan den ansvariga myndigheten, Post- och telestyrelsen (PTS), i princip väga in hänsyn till forskningen. I samband med tillståndsgivning har också särskild hänsyn kunnat tas till forskningsverksamheten vid framför allt Onsala rymdobservatorium, EISCAT och Esrange raketkjutfält genom att andra aktörer frivilligt avstått från att använda vissa frekvenskanaler eller genom att radiolänkstråk omplanerats för att minska störningsrisken. Genom sitt tillsynsansvar har också PTS möjligheter att ingripa om olika verksamheter inom elektronisk kommunikation stör varandra. Det förefaller därmed inte finnas behov av att genom den nu aktuella lagen ge ytterligare möjligheter till skydd mot organiserad verksamhet som innebär elektronisk kommunikation.

Störningar från en verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag, bör inte heller kunna omfattas av beslut om forskningsskydd mot verksamheter i närheten. Härigenom undviks att en verksamhet, vars störningseffekter redan har prövats i förhållande till miljöbalken, utsätts för en dubbel prövning. Detta bör följa redan av miljöbalkens regler (se 24 kap. 1 § om tillståndsbeslutens rättskraft), men bör komma till uttryck även i den föreslagna lagen.

Regeringen ser däremot inget behov av att undanta verksamhet som prövats enligt väglagen (1971:948) med tillämpning av vissa regler i miljöbalken. Väglagen reglerar infrastruktur i form av allmänna vägar, vilket knappast utgör verksamhet i den föreslagna lagens mening. Dessutom torde vägar genom sitt stora samhällsintresse knappast kunna komma att beröras av förbud eller förelägganden. Vid den intresseavvägning som alltid skall föregå ett beslut om forskningsskydd är det inte sannolikt att forskningens intresse skulle komma att väga tyngre än

samhällets intresse av att allmänna vägar kan utnyttjas (se även avsnitt 10).

Någon remissinstans har väckt frågan om en lagkollision kan uppstå i förhållande till plan- och bygglagen (1987:10). Förbud eller förelägganden till skydd för forskning skulle kunna riktas mot en verksamhet inom ett område med aktuell detaljplan. Inom ett sådant område är kommunen skyldig att bevilja bygglov – kanske för en verksamhet med störande karaktär – om bygglovet stämmer överens med bestämmelserna i detaljplanen. Risken för sådana lagkollisioner är dock begränsad, eftersom flertalet verksamheter som kan tänkas preciseras i detaljplan sannolikt inte utför just den aktivitet som är störande för forskningen. Det kan också tänkas att den planerade användningen av området ligger så långt fram i tiden att den infaller efter det att forskningens skyddsbehov upphört. Dessutom åvilar det berörd kommun att i samband med det samråd som skall äga rum före beslut om forskningskydd (se avsnitt 11.4) uppmärksamma en eventuell konflikt med lagakraftvunna detaljplaner. Om länsstyrelsen trots allt väljer att utfärda förbud eller föreläggande kan kommunen antingen överklaga länsstyrelsens beslut eller ändra detaljplanen.

9.2 Ersättning för inskränkningar i pågående verksamhet

Regeringens förslag: Om beslut om förbud eller förelägganden till skydd för forskningen medför att pågående markanvändning inom det berörda området avsevärt försvåras, har områdets ägare och innehavare av särskild rätt till detta område rätt till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen skall motsvara skadan med avdrag för vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. Ersättningen skall betalas av den som ansökt om skyddet. I fråga om ersättningen skall i övrigt expropriationslagen (1972:719) tillämpas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Institutet för rymdfysik* anser att det är oroande om forskningsinstitut eller motsvarande under vissa villkor kan komma att få betala ersättning, eftersom viktig forskning på så sätt kan begränsas eller stoppas. *Lantmäteriverket* menar att problematiken med privata intressen i samband med expropriation bör behandlas i ett större sammanhang och påtalar den problematik som verket anser föreligger i expropriationslagen; bl.a. bristen på nyansering i presumtionsregelns utformning och effekter vid dess tillämpning när ersättningen tillkommer privata intressenter. *Lantbrukarnas riksförbund* och *Sveriges Fastighetsägare* anser att möjligheten att skydda forskning som tillgodoser enskilda företags ekonomiska intressen genom inskränkningar i pågående markanvändning på fastigheter i närheten, ger upphov till frågor om lagförslagets förenlighet med grundlagsskyddet för äganderätten i 2 kap. 18 § regeringsformen och regeln om egendomsskydd i tilläggsprotokollet 1952 till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). De två instanserna menar att om forskningsverksamhet i kommersiellt syfte skall tillåtas inskränka verksamheter på intilliggande fastigheter, så måste

drabbad markägare eller rättighetshavare vara berättigad till generösare ersättning än vad de föreslagna ersättningsreglerna medger. Ersättningen till drabbad markägare måste i sådana fall, utöver marknadsvärdeminskningen, innehålla en förhöjd ersättning som är större än avdraget för självriskan.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte särskilt berört förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I syfte att skydda forskning kan beslut enligt den föreslagna lagen medföra inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som en verksamhet i närheten disponerar. Detta kan i sin tur medföra ekonomiska förluster för den fastighetsägare eller nyttjanderättshavare som utövar verksamhet på fastigheten. Frågan är om det i sådana fall bör betalas ut någon ersättning och hur denna ersättning i så fall bör beräknas.

Ett motiv för att ersättning inte skall betalas ut är att den föreslagna lagen föreskriver att den som bedriver verksamhet som kan medföra störning av forskning, skall vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att motverka sådana störningar. Om förbud eller förelägganden ändå måste riktas mot den aktuella verksamheten för att skydda forskningen, har den som bedriver verksamheten i regel brutit i hänsyn mot omgivningen. Det förefaller då inte rimligt att fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt skall kunna räkna med att få ersättning för de ekonomiska förluster som är förknippade med att undanröja de lagstridiga störningarna.

Situationen påminner till viss del om när en verksamhet stör omgivningen genom att vara miljöfarlig. Enligt en allmän princip i nuvarande lagstiftning betalas inte ersättning ut när en myndighet förbjuder eller begränsar miljöfarlig verksamhet. En annan typ av störning på omgivande verksamheter uppstår när en radiosändare stör andra radiosändare enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Inte heller i ett sådant fall utbetalas någon ersättning till den som tvingas inskränka sin elektroniska kommunikation. Mot att betala ut ersättning talar också, som någon remissinstans anfört, att ett krav på ersättning från forskningshuvudmannen till de verksamheter som begränsas kan leda till att forskningshuvudmannen avstår från att ansöka om ett annars välbehövligt skydd.

Samtidigt går det inte att bortse från att situationer kan uppstå då störningskänslig forskning kräver inskränkningar av verksamheter som normalt sett skulle betraktas som helt oskadliga med hänsyn till miljön och till människors hälsa. Situationen påminner därmed i viss mån om fallet då markanvändning inskränks i miljöns intresse enligt regler om områdesskydd i 7 kap. miljöbalken. I sådana sammanhang kan under vissa förutsättningar ersättning betalas ut om pågående markanvändning avsevärt försvåras på ett område som berörs av beslutet (31 kap. 4 § miljöbalken).

Ett annat skäl för att ersättning kan vara rimlig är att förbud eller förelägganden till skydd för forskningen kan träffa även verksamheter som redan pågick när forskningsverksamheten inleddes. I dessa fall har inte

forskningens behov av skydd gått att ta hänsyn till i samband med att verksamheten etablerades.

Enligt regeringens mening bör den föreslagna lagen innehålla en rätt till ersättning för fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt, vilka annars skulle kunna drabbas av större ekonomiska förluster på grund av inskränkningar i sin verksamhet. Ersättning bör endast betalas ut om pågående markanvändning avsevärt kommer att försvåras till följd av förbud eller förelägganden till skydd för forskningen. Ett argument för detta är att en allmän regel om hänsyn till forskningsverksamhet skall ingå i den föreslagna lagen och ersättning därmed inte bör betalas ut för mindre inskränkningar. Ersättningens storlek bör bestämmas efter liknande principer som gäller enligt miljöbalken vid rådighetsinskränkningar av detta slag. Den störande verksamheten bör därmed stå en viss självrisk (jfr 31 kap. 6 § miljöbalken). Ersättningen bör motsvara skadan med avdrag för ett belopp som motsvarar vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. I övrigt bör bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) tillämpas i fråga om ersättningen. I linje med motsvarande bestämmelser i miljöbalken, bör dock den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen gälla i fråga om värdeökning tio år före det att talan väcktes vid domstol.

Det är naturligt att en fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt som vill begära ersättning enligt de anförda reglerna skall kunna vända sig till domstol för att få sitt anspråk prövat. Utredningen har föreslagit att expropriationslagen skall tillämpas vid prövningen. Regeringen har ingen annan uppfattning. Detta innebär att det blir fastighetsdomstol som prövar frågan om ersättning.

Om ersättning blir aktuell bör denna betalas av den som har nytta av inskränkningarna, dvs. den forskningshuvudman som ansökt om skydd. Denne får överväga om ersättningen är värd att betala för att få slut på störningarna.

Några remissinstanser har hävdats att i de fall en verksamhet i närheten inskränks för att skydda forskning som tillgodoser enskilda företags kommersiella intressen, är detta endast acceptabelt med hänsyn till grundlagens äganderättskydd om ersättningen till den drabbade fastighetsägaren inte reduceras med någon självrisk. Regeringen vill understryka att den föreslagna lagen inte ger utrymme för inskränkningar av angränsande verksamheter om den aktuella forskningen enbart gynnar en enskilds kommersiella intressen. Ett särskilt intresse ur allmän synpunkt måste alltid finnas. Som anförts ovan innebär också lagens allmänna regel om hänsyn till forskning att det är rimligt att ersättningen till fastighetsägare inte omfattar ersättning för sådana inskränkningar som fastighetsägaren ändå borde acceptera av hänsyn till forskningen. Det kan också noteras att expropriationslagen inte gör någon skillnad i ersättning beroende på om en expropriation är motiverad av kommersiella eller allmänna intressen.

Riksdagen har i ett annat sammanhang begärt att regeringen skall utvärdera ersättningsreglerna vid expropriation (bet. 2003/04:BoU5, rskr. 2003/04:151). Regeringen har i samband med propositionen Ledningsrätt för elektroniska kommunikationsnät (prop. 2003/04:136) uttalat att den avser att låta göra en sådan utvärdering. Frågor som rör ersättning i

samband med inskränkningar i rätten till fast egendom bör därför inte övervägas i nu aktuellt sammanhang.

10 En avvägning mellan motstående intressen

Regeringens förslag: Vid prövning av ansökan om skydd mot störningar från utomstående eller från verksamheter i närheten, skall en avvägning göras mellan motstående intressen. Vid denna intresseavvägning skall särskilt sådana faktorer beaktas som

- forskningens art, inriktning och behov av skydd
- risken för störningar av verksamheten
- möjligheten att på annat sätt motverka störningarna
- det allmänna intresset av rörelsefrihet, och
- intresset av att näringsverksamhet och offentlig verksamhet kan utövas fritt.

En inskränkning i rörelsefriheten får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd.

En sådan intresseavvägning skall också göras vid bedömningen av om kraven på försiktighetsmått enligt den allmänna hänsynsregeln har iakttagits.

Utredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Utfallet är delat. Några framhåller särskilt att avvägningsfrågorna är väl lösta i lagförslaget, medan andra är kritiska till utformningen av regeln om intresseavvägning. *Länsrätten i Stockholms län* menar att regeln om intresseavvägning är oprecis och predestinerad att skapa tolkningskonflikter. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* efterlyser en bättre och mer distinkt formulering. *Länsstyrelsen i Skåne län* vill se vidare utredning av intresseavvägningen och menar att förslaget kan innebära konflikter mellan lika samhällsviktiga verksamheter, där den ena får stå tillbaka enbart på grund av att den inte utgör forskningsverksamhet. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Statens geotekniska institut* efterlyser kriterier för bedömningen av forskningsprojektens särskilda värde från allmän synpunkt. *Naturvårdsverket* finner att intresseavvägningsregeln är komplicerad och noterar att den till skillnad från miljöbalken inte innehåller målparagrafer eller andra bestämmelser som kan stödja tillämpningen.

Ett par instanser har synpunkter på själva avvägningen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att beslut om skydd för forskning som avser attraktiva områden endast bör få meddelas då alternativ lokalisering av forskningen inte går att finna. Lagen måste användas mycket restriktivt och beslut om skydd bör tillgripas endast när forskningen är av mycket stort allmänt intresse. *Institutet för rymdfysik* framför däremot att det i verkligheten ofta är just lokaliseringen av forskningen som är det viktigaste kriteriet för att mätningarna skall bli meningsfulla. *Post- och telestyrelsen* framhåller att användningen av radiosändare är ett stort allmänt intresse och att möjligheten till kommunikation måste väga tungt vid en intresseavvägning.

Några instanser betonar vikten av olika former av sakunderlag. *Kungl. tekniska högskolan* och *Uppsala universitet* betonar vikten av att läns-

styrelserna kan inhämta oberoende sakunderlag. *Länsstyrelsen i Uppsala län* menar att den utredning som sökanden tar fram bör motsvara en miljökonsekvensbeskrivning. *Sveriges advokatsamfund* väcker också frågan om det inte i vissa fall bör uppställas krav på någon form av konsekvensutredning där bl.a. en vidare krets av berörda ges tillfälle till synpunkter.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte särskilt berört förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en bestämmelse om intresseavvägning

De förbud och förelägganden till skydd för forskning som kan utfärdas som en följd av lagförslaget ökar den totala samhällsnyttan genom att möjliggöra vetenskapligt grundad kunskapsuppbyggnad även inom områden där störningskänsligheten annars skulle ha hämmat forskningen. Samtidigt medför åtgärderna till skydd för forskningen inskränkningar i det allmänna intresset av rörelsefrihet eller i det fria utövandet av näringsverksamhet eller offentlig verksamhet. För att den totala samhällsnyttan verkligen skall öka som följd av förbud eller andra bestämmelser till skydd för forskning, måste värdet av att skydda forskningen väga tyngre än de intresseförluster som uppstår för allmänheten eller för andra verksamheter. Beslut om skydd för forskning bör därför inte kunna meddelas utan att en fullgod avvägning mellan dessa olika intressen genomförts och värdet av att skydda forskningen därvid befunnits väga tyngst. Lagen bör innehålla en bestämmelse som säkerställer att en intresseavvägning alltid föregår ett beslut om forskningskydd.

En sådan intresseavvägning måste också ske vid bedömning av om kraven på försiktighetsmått enligt den allmänna hänsynsregeln i 2 § har iakttagits.

Utformningen av en bestämmelse om intresseavvägning

Utredningen om forskningsskydd har föreslagit en allmänt formulerad bestämmelse som i huvudsak begränsar sig till att ange de faktorer som alltid skall beaktas vid intresseavvägningen. Utredningen har däremot varit sparsam med bestämmelser som anger riktlinjer för vilken vikt dessa faktorer skall ges i förhållande till varandra. Den generella riktlinjen som ges för tillämpningen är att den grundlagsfästa rörelsefriheten bara får inskränkas så långt som behövs för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd.

Några remissinstanser har ansett att den av utredningen föreslagna regeln om intresseavvägning är för vag och för lite stödjande vid tillämpningen. Naturvårdsverket påtalar utifrån sin erfarenhet av miljöbalken de problem som kan uppstå vid den konkreta tillämpningen av allmänt formulerade bestämmelser om intresseavvägningar. Några instanser har

också synpunkter på viktningen mellan de olika faktorer som skall beaktas.

Enligt regeringens mening är det i och för sig en given utgångspunkt att en reglering som skall styra en avvägning mellan väsentliga samhällsintressen är så tydlig och preciserad som möjligt. Detta främjar en enhetlig rättstillämpning och rättssäkerheten ökar. Samtidigt måste naturligtvis graden av precisering avvägas så att den är ändamålsenlig i förhållande till de verksamheter och de situationer som kommer att råda vid tillämpningen. Även mycket preciserade bestämmelser kan ge upphov till problem när de möter situationer som inte kunnat förutses av lagstiftaren.

I det nu aktuella fallet är det tydligt att den forskning som kan komma i fråga för skydd kan vara av mycket skiftande karaktär och ha varierande skyddsbehov. Likaså kan de intressen som berörs av sådan forskning vara olikartade och ha varierande styrka. Det ligger därmed i sakens natur att en bestämmelse om intresseavvägning inte kan ges en alltför precis utformning. Det går t.ex. inte att precisera vilka åtgärder till skydd för forskning som är motiverade i enskilda fall. Däremot är det som utredningen föreslagit angeläget att i lagen ange vilka faktorer som särskilt skall beaktas före beslut, eftersom detta säkerställer att beslut om skydd för forskning inte kan fattas utan att väsentliga omständigheter vägts in.

Sammantaget menar regeringen att intresseavvägningsregeln bör ges en generell utformning i enlighet med utredningens förslag för att kunna fylla sin funktion i de olikartade situationer som kan uppkomma vid tillämpningen.

Faktorer som särskilt bör beaktas vid intresseavvägningen

Lagen bör ange de faktorer som särskilt skall beaktas vid prövning av ansökan om skydd för forskning. Regeringens förslag till bestämmelse omfattar de faktorer som lyfts fram av Utredningen om forskningsskydd, dvs.

- forskningsverksamhetens art och inriktning,
- forskningsverksamhetens behov av skydd,
- risken för störningar av verksamheten,
- möjligheten att på andra sätt motverka störningar,
- det allmänna intresset av rörelsefrihet, samt
- intresset av att näringsverksamhet och offentlig verksamhet kan utövas fritt.

Remissbehandlingen har inte resulterat i några betydande invändningar mot dessa faktorer och de bör ligga till grund för utformningen av den föreslagna bestämmelsen.

Närmare om bedömningen av de olika faktorerna

Bestämmelsen om att forskningens art och inriktning särskilt skall beaktas inför beslut om forskningsskydd innebär att länsstyrelsen måste pröva om aktuell forskning verkligen uppfyller kravet på att vara av

särskilt värde från allmän synpunkt. Framför allt måste länsstyrelsen bilda sig en uppfattning om forskningens vetenskapliga kvalitet och samhällsrelevans.

Några remissinstanser har lyft fram de svårigheter som kan vara förknippade med att bedöma om forskningen verkligen har ett särskilt värde från allmän synpunkt och efterlyser kriterier för bedömningen. Andra instanser har påtalat det behov av sakkunnigt underlag som kan behövas för denna bedömning. Institutet för rymdfysik menar å andra sidan att ett tillräckligt krav för prövning av skyddsbehovet bör vara att den aktuella forskningen utförs eller leds av en person med forskarutbildning eller motsvarande kompetens.

Med beaktande av de olikartade förutsättningar som kan förekomma från fall till fall, finns det enligt regeringens bedömning inte skäl att i lagen uppställa mer preciserade kriterier för forskningens värde eller att i lagen infoga krav på obligatoriskt inhämtande av sakkunnigt yttrande. Det faktum att skyddet för forskningen kan leda till inskränkningar av motstående intressen innebär samtidigt att det inte är rimligt att tillämpa det i och för sig enkla kriteriet att forskningen skall ledas eller utföras av personal med viss kompetens. Utredningens förslag utgör en lämplig medelväg genom att det säkerställer att forskningens värde alltid bedöms vid intresseavvägningen, medan däremot formerna för bedömningen och kriterierna för denna överläts åt länsstyrelsen.

I praktiken måste det i första hand vila på forskningshuvudmannen att visa att forskningen uppfyller kravet på särskilt värde från allmän synpunkt. Denne bör i sin ansökan om skydd kunna lämna uppgifter som ger en god grund för bedömningen av denna fråga. I många fall kommer också bedömningen att underlättas av att ansökningar om skydd kommer från väletablerade forskningsmiljöer vid universitet och högskolor. Lärosätena kan förväntas ha en intern process för utarbetande av ansökan som innebär att forskningens kvalitet och angelägenhetsgrad prövas, t.ex. genom behandling i fakultetsnämnd och rektors godkännande av ansökan. I många fall kan också den aktuella forskningen ha kvalitetsgranskats i samband med att man ansökt om medel från en extern forskningsfinansier.

I de fall länsstyrelsen bedömer att den aktuella forskningens särskilda värde från allmän synpunkt inte är tillfredsställande belyst, bör yttrande inhämtas från någon sakkunnig instans som ett forskningsråd eller något annat organ med god erfarenhet av att bedöma forskning. Eftersom sådana sakkunnigyttanden lär behövas endast i vissa fall, är det inte nödvändigt att införa en särskild bestämmelse om att sakkunnigyttanden alltid skall finnas om just forskningens värde. Behovet av sakkunnigyttanden kan i vissa fall tänkas vara större vad gäller t.ex. tekniska och ekonomiska aspekter av störningarnas effekter och möjliga åtgärder för att motverka dessa.

På motsvarande sätt bör bedömningen av forskningens behov av skydd i hög utsträckning baseras på underlag från forskningshuvudmannen. Det bör således vila på denne att förse länsstyrelsen med ett underlag som klarlägger orsakerna till att ett rättsligt skydd mot störningarna är angeläget. I de fall bedömningen av störningskänsligheten avser en befintlig verksamhet som redan är utsatt för störningar, blir givetvis erfarenheterna av inträffade störningar och deras effekter en viktig indikator på

störningskänsligheten. Om däremot forskningsverksamheten ännu inte inletts, blir bedömningen av störningskänsligheten sannolikt svårare och förknippad med större osäkerhet, vilket kan ge behov av oberoende bedömningar.

Vid bedömningen av forskningens behov av skydd bör det självfallet beaktas att forskningshuvudmannen har ett ansvar för att själv vidta rimliga åtgärder till skydd för störningar, ett ansvar som utgör en motsvarighet till den hänsyn till forskningens behov som den allmänna hänsynsregeln i lagförslaget ålägger omgivningen. Hur långt forskningshuvudmannens ansvar skall sträcka sig i enskilda fall får bedömas med hänsyn till vilka kostnader och andra olägenheter som är förknippade med att nödvändiga åtgärder vidtas. En rimlig utgångspunkt är dock att det bör ställas högre krav på att forskningshuvudmannen vidtar egna åtgärder om forskningen har ett tydligt kommersiellt syfte vid sidan av sin samhällsnytta.

Även om forskningen kan anses ha ett särskilt värde från allmän synpunkt och ett välgrundat behov av skydd, måste detta skyddsbehov vägas mot de allmänna och enskilda intressen som kan komma att inskränkas som en följd av skyddet för forskningen. Denna intresseavvägning förutsätter att länsstyrelsen har tillräcklig kännedom om de till forskningen motstående intressen som kan beröras, t.ex. ett områdes värde för friluftslivet eller värdet av att en angränsande verksamhet kan bedrivas utan restriktioner. I de fall organiserade verksamheter är berörda bör det inte vara några problem för dessa att föra fram sina synpunkter till länsstyrelsen. Däremot kan det vara svårare för länsstyrelsen att få en god bild av allmänhetens intressen. Denna fråga återkommer regeringen till i avsnitt 11.3 och 11.4, där bestämmelser om kungörelse och samråd behandlas.

Särskild betoning av den grundlagsfästa rörelsefriheten

Som framgått ovan bör lagen ange vilka faktorer som särskilt skall beaktas vid intresseavvägningen, medan däremot själva avvägningen mellan dessa faktorer måste göras från fall till fall utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I ett avseende bör dock ett undantag göras från denna generella utformning av bestämmelsen om intresseavvägning. Hänsynen till den allmänna rörelsefriheten bör betonas genom att det av lagtexten uttryckligen framgår att en inskränkning i rörelsefriheten inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd.

Detta innebär inte att inskränkningar i den allmänna rörelsefriheten endast skall kunna förekomma undantagsvis, men inskräper vikten av att länsstyrelsen vid tillämpningen av lagen tar hänsyn till att en grundlagsfäst rättighet kan beröras. Den undanröjer också risken för att beslut till skydd för forskningen blir mer långtgående än vad som krävs för att tillgodose rimliga skyddsbehov. Så skulle annars kunna bli fallet om de allmänna eller enskilda intressen som står emot forskningens önskemål framstår som ringa, t.ex. i fråga om ett oexploaterat markområde som inte är särskilt intressant för friluftslivet.

11 Ärendehantering och beslut

11.1 Behörig myndighet

Regeringens förslag: Länsstyrelsen prövar ärenden enligt den föreslagna lagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har några invändningar mot utredningens förslag att länsstyrelsen i det län där forskningen bedrivs skulle vara ansvarig prövningsmyndighet. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* menar att länsstyrelserna har den kompetens och den lokalkännedom som krävs för att handlägga ärenden enligt lagen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att den aktuella arbetsuppgiften ligger väl i linje med andra typer av förbudsbeslut som den handlägger. *Vetenskapsrådet* noterar att länsstyrelsen är prövnings- och tillsynsmyndighet för stora delar av miljöbalken och lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar. Med stöd i denna lagstiftning kan länsstyrelsen meddela inskränkningar i rörelsefrihet och annat i en avvägning mot andra samhällsintressen. Rådet finner det därför naturligt att ärenden enligt den föreslagna lagstiftningen handläggs av länsstyrelsen efter yttrande från forskningsråd och andra relevanta organisationer.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte särskilt berört förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna lagen förutsätter att det finns en eller flera myndigheter som kan ansvara för prövningen av ansökningar om skydd för forskning. Utredningen om forskningsskydd har föreslagit länsstyrelserna som ansvariga prövningsmyndigheter. Regeringen gör ingen annan bedömning. Länsstyrelserna är prövnings- och tillsynsmyndigheter för stora delar av miljöbalken och lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.. De har därmed erfarenhet av och kompetens för att tillämpa lagstiftning som innebär avvägningar mellan olika samhällsintressen och som kan leda till inskränkningar i allemansrätten. Till skillnad mot en central myndighet har länsstyrelserna också genom sin koppling till länen en kännedom om lokala förhållanden som blir värdefull vid bedömningen av t.ex. olika områdens värde för allmänheten och friluftslivet.

Den enskilda länsstyrelsen kan inte förväntas ha tillräcklig expertis att bedöma alla tekniska eller vetenskapliga aspekter av ett komplicerat ärende om forskningsskydd. Emellertid får en länsstyrelse tillgång till nödvändig expertis genom det obligatoriska samrådsförfarandet (se avsnitt 11.4) och kan vid behov begära in särskilda expertutlåtanden. Någon enskild myndighet som skulle kunna besitta all den nödvändiga kompetensen finns inte, och inrättandet av en särskild myndighet för att hantera det fåtal ärenden som kan aktualiseras kan inte försvaras ur effektivitets- och kostnadssynpunkt.

Mot denna bakgrund anser regeringen att länsstyrelsen bör pröva ärenden enligt den föreslagna lagen.

Regeringens förslag innebär att länsstyrelsen uttryckligen anges som behörig myndighet i själva lagen. Eftersom länsstyrelsens beslut om forskningsskydd enligt lagförslaget är beslut i enskilda fall, s.k. förvaltningsbeslut, ser regeringen inga hinder mot att lagen innehåller en sådan bestämmelse. Förbudet mot att riksdagen direkt delegerar normgivningsmakt till en förvaltningsmyndighet under regeringen (8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen) berörs inte, eftersom det endast omfattar de fall då länsstyrelsens beslut innebär att generella föreskrifter (normer) beslutas.

Regeringen avser att återkomma med bestämmelser som anger vilken länsstyrelse som är behörig att pröva en ansökan om forskningsskydd. En lämplig ordning är att den länsstyrelse inom vars geografiska område forskningen skall utföras som huvudregel är den myndighet som har i uppgift att pröva ansökan.

11.2 Ansökan

Regeringens förslag: En ansökan om skydd för forskning kan göras av den statliga myndighet eller den juridiska person i vars verksamhet forskningen utförs (forskningshuvudman).

Utredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. Utredningen använder inte begreppet forskningshuvudman och utredningens lagförslag utesluter inte att en fysisk person ansöker om skydd för forskning.

Remissinstanserna: *Svenska rymdaktiebolaget (Esrangle)* påtalar att bolaget ansvarar för och utför också sådan kontroll och styrning av raketerna och ballonger samt forskningsexperiment som kan påverka forskningsresultaten på ett avgörande sätt. Det kan därför vara lämpligt och praktiskt att rätten till ansökan om beslut eller föreskrifter i enlighet med lagförslaget inte strikt begränsas till ”den som bedriver forskningsverksamheten” eller att denna benämning inte tolkas alltför snävt. I vissa situationer kan det enligt bolaget vara praktiskt och nödvändigt att bolaget i stället svarar för en eventuell ansökan. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att en tydlig utmärkning eller avspärrning är en förutsättning för att förbud eller föreskrifter skall ha någon effekt. Verksamhetsutövaren bör därför i sin ansökan precisera vilka utmärkningar eller avspärrningar den avser att utföra. En bestämmelse om detta bör tas in i lagen.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte särskilt berört förslaget.

Skälen för regeringens förslag: De möjligheter till rättsligt skydd som lagförslaget ger bör komma ifråga i de fall då forskningens behov av skydd inte kan tillgodoses genom rimliga egna skyddsåtgärder eller genom överenskommelser i godo med den störande parten. Bäst skickad att bedöma när en sådan situation föreligger är den i vars verksamhet forskningen utförs. Regeringens förslag innebär därför att ärenden om skydd för forskning endast skall tas upp efter ansökan från en

forskningshuvudman, med vilket här avses den statliga myndighet eller den juridiska person i vars verksamhet forskningen utförs (t.ex. ett universitet, ett forskningsinstitut eller ett företag). Detta innebär att det alltid är den i vars verksamhet forskningen utförs och inte den som enbart är uppdragsgivare eller finansiär som är behörig att ansöka om forskningsskydd.

Utredningen om forskningsskydd använde i stället för begreppet forskningshuvudman formuleringen ”den som bedriver forskningen” och uteslöt därmed inte att även en fysisk person skulle kunna ansöka om forskningsskydd. Regeringen har i sitt författningsförslag utgått ifrån att behovet av forskningsskydd för fysiska personer är försumbart och har utformat definitionen av begreppet forskningshuvudman i enlighet med detta.

Som Svenska Rymdaktiebolaget påpekar uppstår en särskild situation när en forskningshuvudman inte själv utför alla moment i forskningen utan utnyttjar andra för t.ex. olika former av materialinsamling eller, som i rymdbolagets fall, kontroll och styrning av raket- och ballonguppsändningar som skall samla in data. Det kan i sådana fall röra sig om verksamheter som tagna var för sig knappast kan betraktas som forskning, men som är en del av ett forskningsprojekt och utgör nödvändiga förutsättningar för den forskning som forskningshuvudmannen utför. I sådana fall bör enligt regeringens mening det organ som utför dessa uppgifter betraktas som forskningshuvudman och därmed vara behörig att skicka in ansökan om forskningsskydd. En nära samverkan med den som lämnat uppdraget får förutsättas i dessa fall. Begränsningen av lagens tillämpningsområde till forskning innebär också att länsstyrelsen alltid måste pröva om de aktuella verksamheterna verkligen utgör en nödvändig förutsättning för forskningen och har en så nära anknytning till denna att fråga är om forskning i lagens mening.

Länsstyrelsens bedömning av ansökningar om forskningsskydd bör underlättas genom att en forskningshuvudmans ansökan om forskningsskydd alltid omfattar en utredning som ger underlag för framför allt den intresseavvägning som myndigheten skall utföra. I utredningen bör redovisas bl.a. forskningens värde från allmän synpunkt, forskningens störningskänslighet och störningarnas konsekvenser, vilka åtgärder som vidtagits och kan vidtas för att motverka störningarna samt kostnaderna för dessa åtgärder. Som någon remissinstans anfört kan det också vara lämpligt att man i ansökan beskriver vilka utmärkningar eller avspärningar forskningshuvudmannen avser att utföra om rättsligt skydd beviljas. Sådana krav på ansökan bör dock inte belasta själva lagtexten. Som framgår av nästa avsnitt bör en forskningshuvudman som beviljats skydd vara skyldig att genom skyltning eller på annat sätt tydligt tillkännage innebörden av beslutet.

11.3 Kungörelse av ansökan och information om beslut

Regeringens förslag: Innan en ansökan om skydd mot störningar från utomstående prövas skall länsstyrelsen kungöra ansökan i en ortstidning. Information om länsstyrelsens beslut om forskningsskydd skall kungöras på samma sätt.

Sökanden är skyldig att betala de kostnader som uppkommer för kungörelserna av ansökan och beslut.

En forskningshuvudman som utför forskning inom ett område som förklarats vara forskningsområde, skall se till att innebörden av beslutet tydligt tillkännages på platsen genom skyltning eller på annat sätt.

Utredningens förslag: Utredningen föreslog inte några särskilda bestämmelser om kungörelse eller information om beslut.

Remissinstanserna: Flera länsstyrelser efterlyser bestämmelser om hur och av vem ansökningar och förbud, särskilt de som rör allmänheten, skall tillkännages. Ett par länsstyrelser pekar också på behovet av att klarlägga vem som skall stå för kostnaderna för tillkännagivandet. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* påpekar att en tydlig utmärkning eller avspärrning är en förutsättning för att länsstyrelsens förbud skall ha någon effekt.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte särskilt berört förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Kungörelse av ärenden som rör det allmänna intresset av rörelsefrihet

Det är angeläget att länsstyrelsen inför den intresseavvägning som skall föregå beslut om skydd för forskning kan fånga upp alla de relevanta intressen som berörs av beslutet. Detta bör inte innebära några särskilda svårigheter i de fall ärendena rör verksamheter i närheten, eftersom aktörerna då identifieras redan i ansökan om forskningsskydd och kan förväntas vara angelägna om att föra fram sina intressen. När forskningshuvudmannen ansökt om skyddsåtgärder som kan medföra inskränkningar av den allmänna rörelsefriheten, kan det emellertid bli svårare för länsstyrelsen att fånga upp alla relevanta intressen. Allmänhetens intresse av att utnyttja ett visst markområde har inte några givna organiserade företrädare.

Utredningen om forskningsskydd menade att allmänhetens intresse borde gå att fånga upp genom att länsstyrelsen vände sig till berörd kommun för att få kännedom om olika områdets värde för kommuninnevånarnas fritid och rekreation. Ett par remissinstanser har även påtalat möjligheten att fånga upp allmänhetens intressen genom att kungöra ärenden om forskningsskydd, t.ex. i form av en notis i ortstidningen.

Regeringen delar bedömningen att kungörelse av ärenden om forskningsskydd som berör allmänheten kan fylla en viktig funktion för att ge länsstyrelsen ett gott beslutsunderlag. En berörd kommun kan inte förväntas ha full kännedom om allmänintresset och kan rimligen inte vara ensam företrädare för allmänhetens intressen. Det bör dessutom mer principiellt vara så att allmänheten ges faktisk möjlighet att direkt till länsstyrelsen framföra synpunkter inför beslut om skydd för forskning som kan beröra allemansrätten. En förutsättning för att allmänheten skall få denna möjlighet är att den får kännedom om att en ansökan om forskningsskydd är under handläggning. Detta bör säkerställas genom att en ansökan om skydd mot störningar från utomstående bör kungöras i en ortstidning. En bestämmelse om att en sådan kungörelse skall ske bör därför införas i lagen.

Kravet på en kungörelse av ansökan bör endast gälla för de ärenden som avser skydd mot störningar från utomstående. Som konstaterats ovan finns det inte samma behov av kungörelse i fråga om ärenden som rör störningar från verksamheter i närheten.

Regeringen behandlar nedan den angränsande frågan om information om beslut och, i avsnitt 11.4, frågan om samråd inför beslut om skydd för forskning.

Information om beslut

De beslut som meddelas med stöd av den föreslagna lagen måste komma till direkt berördas kännedom och även bli mer allmänt kända. Framför allt bör allmänheten få kännedom om beslut som rör inskränkningar i allemansrätten. Som nämnts ovan har flera remissinstanser lyft fram behovet av att föra in bestämmelser om informationskyldighet i lagen. Regeringen instämmer i dessa synpunkter och föreslår att det i lagen förs in en bestämmelse om att länsstyrelsen skall informera om beslut om forskningsskydd genom att kungöra beslutet i ortstidning. Till skillnad mot bestämmelsen om kungörelse av ansökan, som bara avser ansökningar om skydd mot störningar från utomstående, bör bestämmelsen om kungörelse av beslut avse alla beslut om forskningsskydd. Detta bl.a. därför att överklagandetiden bör hänga samma med tidpunkten för kungörandet (se avsnitt 13).

I de fall beslut om forskningsskydd riktar sig till en eller flera störande verksamheter i närheten, bör självfallet huvudmännen för berörda verksamheter, liksom forskningshuvudmannen, underrättas mer direkt om beslutet. Likaså bör de kommuner och myndigheter som deltagit i samrådsförfarandet (se avsnitt 11.4) underrättas om länsstyrelsens beslut. Dessa underrättelser bör följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Regeringen bedömer därför att det inte är nödvändigt att föra in någon särskild bestämmelse om detta i lagen.

Utöver ovan behandlade informationsinsatser måste självfallet innebörden av de beslut om forskningsskydd som riktar sig mot störningar från utomstående tydligt tillkännages i direkt anslutning till det geografiska område som beslutet avser. Genom skyltning eller på annat sätt måste allmänheten kunna förstå vilka villkor som gäller för det område som omfattas av forskningsskydd. Detta är en förutsättning för att undvika oavsiktliga störningar och för att kunna utdöma sanktioner mot den

som bryter mot ett förbud. En tydlig utmärkning av området ligger i och för sig i den berörde forskningshuvudmannens eget intresse och kan förväntas ske även utan särskild reglering. Eftersom frågan är av stor vikt och en förutsättning för att sanktioner skall kunna utdömas, bör emellertid lagen ändå innehålla en bestämmelse som slår fast att den som beviljas forskningsskydd mot störningar från utomstående skall se till att innebörden av beslutet tydligt tillkännages genom skyltning eller på annat sätt.

Kostnader för kungörelse

Enligt regeringens mening bör den sökande forskningshuvudmannen vara skyldig att betala de kostnader som uppkommer för kungörandet av både ansökan och beslut. Forskningshuvudmannen kan förväntas komma i åtnjutande av bl.a. ekonomiska fördelar om länsstyrelsen beslutar om forskningsskydd. Som anges i avsnitt 15 om ekonomiska konsekvenser bör prövningen av ärenden om forskningsskydd i övrigt inte beläggas med avgifter.

11.4 Samråd

Regeringens förslag: Innan ett beslut fattas i ett ärende om skydd för forskning skall länsstyrelsen samråda med en kommun vars geografiska område omfattas av beslutet och med de statliga myndigheter som har väsentliga intressen i frågan.

Utredningens förslag: Utredningen föreslog inte några särskilda bestämmelser om samråd.

Remissinstanserna: Några länsstyrelser som påtalat behovet av kungörelse efterlyser också andra förfaranderegler. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* ser ett behov av samråd med fastighetsägare och verksamhetsutövare i närheten av forskningsanläggningen. *Länsstyrelsen i Örebro län* menar att förslaget bör kompletteras med en regel om handläggningen av ärendet som tydliggör hur allmänna intressen bäst skall tillvaratas, exempelvis genom att kommunen hörs eller att kungörelse sker. *Statens geotekniska institut* föreslår att ansökningar behandlas på samma sätt som planärenden enligt plan- och bygglagen, dvs. samråd mellan berörda och intressenter samt sammanställning av synpunkter på samhällsvärde från utskick till experter före bearbetning och beslut. *Post- och telestyrelsen (PTS)* anser att en skyldighet bör införas för länsstyrelserna att i ärenden om störningar från radiosändare och mobiltelefoner samråda med PTS, samt underrätta denna myndighet om fattade beslut. Samråd bör även ske med andra som kan ha intresse i saken, som t.ex. operatörer, polis och räddningstjänst. *Linköpings kommun* menar att samråd alltid bör ske med berörd kommun innan beslut fattas. *Svenska kommunförbundet* anser att ett obligatoriskt samrådsförfarande vore lämpligt när allmänheten berörs av ett beslut. I vart fall kommunen, men även andra som har intresse av området bör beredas tillfälle till samråd. En lösning skulle enligt förbundet kunna vara

att kungöra ärenden i en lokaltidning. Med hänsyn till att överträdelse av förbud eller föreskrifter föreslås bli straffbelagt bör även polisen beredas tillfälle till samråd. *Sveriges advokatsamfund* vill väcka frågan om det inte i vissa fall bör uppställas krav på någon form av konsekvensutredning, där bl.a. en vidare krets av berörda ges tillfälle att lämna synpunkter.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Fiskeriverket* betonar vikten av att ett tidigt och noggrant samråd sker med verket i ärenden om forskningsskydd där det övervägs inskränkning av fiskeverksamheter. Det bästa vore om samrådsskyldighet med Fiskeriverket följde direkt av författningstexten i analogi med 25 a § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen om forskningsskydd gjorde bedömningen att beslut om skydd för forskning med nämnvärd betydelse från allmänhetens synpunkt skulle bli sällsynta. Utredningen menade därför att det inte var berättigat att belasta ärendehanteringens med krav på något särskilt samrådsförfarande. Enligt utredningen borde emellertid en berörd kommun få yttra sig, utan att detta för den skull reglerades i lagen.

Vid remissbehandlingen har flera remissinstanser lyft fram behovet av att länsstyrelsen tillämpar någon form av samrådsförfarande före beslut. Några av dessa instanser har också ansett att ett samrådsförfarande bör vara obligatoriskt.

Regeringen gör i likhet med utredningen bedömningen att ärenden som berör områden av stort intresse för allmänheten bör bli sällsynta. Enligt regeringens mening räcker dock inte detta som motiv för att inte införa bestämmelser som garanterar att det finns fungerande former för att fånga upp allmänintresset. Ett sätt att säkerställa detta är den bestämmelse om kungörelse av ansökan som föreslagits i avsnitt 11.3. Härutöver menar regeringen att lagen bör innehålla en samrådsbestämmelse som gör det obligatoriskt för länsstyrelsen att samråda med en kommun vars geografiska område omfattas av beslutet. På så sätt kan länsstyrelsen få information om ett visst markområdes betydelse för t.ex. kommuninvånarnas friluftsliv och rekreation. Detta skapar säkrare förutsättningar för att allmänhetens intressen kan tas till vara. För ett sådant samråd talar också att kommunen genom sitt breda ansvar för kommunens allmänna utveckling och användningen av mark och vatten kan ha egna intressen som berörs av beslutet.

Som några remissinstanser påtalat kan det i vissa fall också finnas behov av att länsstyrelsen samråder med statliga myndigheter som på olika sätt har intressen att bevaka i ärenden om skydd för forskning. Sådana samråd är ett naturligt inslag i många myndigheters arbete och kan i stor utsträckning förväntas ske utan att detta regleras i lagen, särskilt som länsstyrelserna är vana att hantera ärenden där samråd bör ske. I fallet med de statliga myndigheterna är inte heller hänsynen till allmänhetens intressen ett lika tungt skäl för ett särskilt krav på samråd. Regeringens bedömning är ändå att även statliga myndigheter – i likhet med en kommun vars geografiska område omfattas av beslutet – bör omfattas av en särskild bestämmelse om samråd. Det finns skäl att ge

särskilt eftertryck åt behovet av samråd när det rör sig om lagstiftning med flera angränsande regelverk och en intresseavvägning som central del.

Kravet på samråd med statliga myndigheter bör dock endast gälla i de fall myndigheterna kan antas ha väsentliga intressen i det aktuella ärendet. Regeringen ser inte skäl att närmare precisera kravet på samråd med statliga myndigheter genom att i lagtexten ange att samråd med vissa myndigheter är obligatoriskt. I de olika fall som kan aktualiseras kan det knappast komma att råda någon större oklarhet om vilka myndigheter som samrådet bör omfatta. I eventuella osäkra fall bör länsstyrelsen självfallet underhand ta kontakt med myndigheter som skulle kunna vara berörda för att närmare utröna behovet av samråd. Ett obligatoriskt samråd med vissa myndigheter skulle kunna innebära att länsstyrelsen skulle bli mindre uppmärksam på andra samrådsbehov än de i lagen angivna.

I plan- och bygglagen (1987:10) omfattar kravet på samråd i plan-ärenden sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av t.ex. ett detaljeplaneförslag. I lagen regleras också samrådsformerna närmare i form av krav på samrådsredogörelse, utställning av planförslag m.m. Även den nu aktuella lagen om skydd för störningskänslig forskning skulle kunna innehålla ett sådant samrådskrav och en viss reglering av formerna för samrådet i syfte att främja ett fullgott underlag för den i lagförslaget centrala intresseavvägningen. Regeringen gör dock bedömningen att det inte är motiverat att införa ett så omfattande samråd. Den föreslagna lagen kommer inte på långa vägar att få den breda tillämpning och betydelse för olika intressen i samhället som kännetecknar plan- och bygglagen. Som flera remissinstanser påtalat kan också det ovan föreslagna kravet på kungörelse av ärenden om forskningsskydd fylla samma funktion som ett utvidgat krav på samråd. Vidare är det självfallet så att länsstyrelsen, om detta i något fall skulle vara motiverat, har full frihet att genomföra ett fördjupat samrådsförfarande. Det bör i detta sammanhang påpekas att beslut om forskningsområde enligt 3 § förutsätter att ägare och innehavare av särskild rätt har gett sitt samtycke.

11.5 Beslut

Regeringens förslag: Ett beslut om skydd för forskning skall gälla tills vidare eller under viss angiven tid. I beslut om forskningsskydd får förordnas att det får tillämpas även om det inte vunnit laga kraft.

Länsstyrelsen får återkalla eller inskränka ett beslut om skydd för forskning när det finns skäl till det.

En forskningshuvudman vars verksamhet har forskningsskydd är skyldig att underrätta länsstyrelsen om förutsättningarna för skyddet väsentligen ändras.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår ingen underrättelseskyldighet för forskningshuvudmannen.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att beslut om skydd för forskning normalt bör tidsbegränsas. *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande* menar att ett beslut bör innehålla uppgifter om begränsning i rumslig omfattning och tid, med möjlighet till förnyad prövning. *Länsstyrelsen i Gävleborg* ifrågasätter om ärenden enligt den föreslagna lagstiftningen är så betydelsefulla och brådskande att en möjlighet till ikraftträdande före det att besluten fått laga kraft är nödvändig. *Uppsala universitet* anser att ett obligatoriskt omprövningsförfarande skulle kunna övervägas i den föreslagna lagstiftningen.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Uppsala universitet* menar att besluten bör tidsbegränsas med möjlighet till förlängning hellre än att gälla tills vidare med möjlighet till uppsägning. Långa förordnandetider bör bli föremål för omprövning av länsstyrelsen med lämpliga intervall. Ett alternativ vore regelbunden tillsyn, som dock kan te sig onödigt kostsamt i jämförelse.

Skälen för regeringens förslag: Lagen bör ge utrymme för både beslut om skydd för forskning som avser viss angiven tid och beslut som gäller tills vidare. Länsstyrelsen bör i samband med beslut om forskningsskydd ta ställning till vad som är mest ändamålsenligt i det enskilda fallet. Normalt bör ett beslut om skydd för forskning gälla under viss angiven tid. En sådan ordning är nödvändig eftersom forskning vanligen bedrivs i projektform, men också med hänsyn till att det generellt sett inte är lämpligt att låta inskränkningar i den allmänna rörelsefriheten gälla tills vidare. Framför allt den snabba teknikutvecklingen och de förändringar av forskningens inriktning som kan inträffa över tid, innebär att det vanligen är motiverat att pröva skyddsbehovet igen genom ett nytt beslut efter viss tid. Beslut om skydd som gäller tills vidare kan emellertid vara motiverade i de fall skyddsbehovet är mycket långsiktigt och det inte går att identifiera någon rimlig tidpunkt när detta upphör, t.ex. om det är frågan om en permanent forskningsanläggning för störningskänslig forskning.

Lagen bör också innehålla en möjlighet för länsstyrelsen att förordna om att ett beslut om skydd för forskning kan tillämpas även om det inte vunnit laga kraft (interimistiskt beslut). En sådan möjlighet behövs för att kunna hantera de fall då forskningen är utsatt för störningar som är så allvarliga att det blir orimligt att låta störningarna fortgå fram till dess beslutet har vunnit laga kraft. Regeringen bedömer att länsstyrelserna, även utan någon särskild regel om detta, kommer att tillämpa denna möjlighet restriktivt.

Under ett besluts giltighetstid kan behovet av skydd för forskningen av olika anledningar bortfalla eller kraftigt försvagas, t.ex. genom att ett forskningsprojekt avslutas i förtid eller ny och mindre störningskänslig teknik tas i bruk. Det kan också hända att de intressen som inskränkts för att ge forskningen erforderligt skydd stärks på grund av olika omständigheter. Det bör därför vara möjligt för länsstyrelsen att när som helst återkalla eller inskränka ett beslut om skydd för forskning om det finns skäl till det.

Även med denna möjlighet kan det finnas viss risk för att det rättsliga skyddet för forskningen – och de inskränkningar i rörelsefriheten som detta innebär för allmänheten – kommer att gälla onödigt länge. Forskningshuvudmannen är ofta den ende som har tillräcklig kännedom om eventuella förändringar i verksamheten och har samtidigt själv inga incitament att verka för att skyddet upphör. Forskningshuvudmannen kan även om skyddsbehovet minskat kraftigt uppleva att skyddet är ”bra att ha”. Om t.ex. ett forskningsprojekt avslutas i förtid är det också tänkbart att forskningshuvudmannen helt enkelt glömmer bort att meddela detta till länsstyrelsen. Regeringen föreslår därför att lagen bör innehålla en skyldighet för forskningshuvudmannen att underrätta länsstyrelsen om förutsättningarna för skyddet väsentligen ändras efter det att en ansökan om forskningsskydd beviljats. Härigenom ökar sannolikheten att länsstyrelsen verkligen får kännedom om förändringar i forskningshuvudmannens verksamhet som kan motivera återkallande eller ändring av ett beslut om forskningsskydd.

Regeringen bedömer att det med denna underrättelseskyldighet för forskningshuvudmannen inte finns behov av att införa ett krav på att beslut om skydd för forskning alltid bör omprövas med vissa tidsintervall.

11.6 Undantag från förbud

Regeringens förslag: En forskningshuvudman får bevilja en person tillstånd att trots förbud beträda ett forskningsområde med tillträdeskydd eller använda teknisk utrustning inom ett forskningsområde med störningsskydd.

Länsstyrelsen får i ett enskilt fall efter ansökan besluta om undantag under begränsad tid från förbud som rör skydd mot störningar från utomstående, om det kan ske utan risk för väsentlig störning av forskningen.

Utredningens förslag: Utredningen föreslog ingen bestämmelse om möjlighet till undantag från förbud.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att erfarenheterna från andra rättsområden, där förbud införs mot inträde eller vissa åtgärder, visar att det uppkommer situationer där det i ett enskilt fall finns anledning att medge undantag. Även om en sådan undantagsmöjlighet inte lagregleras, kan behovet tillgodoses genom att det i ett beslut om skydd mot allmänheten anges att länsstyrelsen om det finns särskilda skäl kan medge undantag från förbudet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att det bör ankomma på länsstyrelsen som tillståndsmyndighet, inte på tillståndshavaren, att pröva ansökningar om dispens från meddelade beslut om skydd för forskning.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Frågan har inte särskilt berörts av remissinstanserna.

Skälen för regeringens förslag: När ett beslut om forskningsskydd trätt i kraft, kan det hända att vissa personer, företag eller andra

organisationer visar sig ha särskilda skäl att beträda ett forskningsområde med tillträdesförbud eller att tillfälligt använda viss teknisk utrustning som är förbjuden i ett forskningsområde med störningsskydd. Sådana situationer kan tänkas inträffa även efter det att en omsorgsfull avvägning mellan forskningens behov och andra motstående intressen har gjorts och behöver inte innebära att det finns skäl att återkalla eller ändra beslutet om skydd för forskning. Samtidigt kan det i det enskilda fallet förefalla orimligt att t.ex. inte bevilja passage genom ett skyddat forskningsområde.

Utredningen om forskningsskydd menade att sådana situationer kunde hanteras genom att berörda tog kontakt med forskningshuvudmannen och ansåg det inte sannolikt att denne skulle upprätthålla förbudet om det fanns skäl att medge undantag. Enligt utredningen fanns det därför inte något behov av formella bestämmelser om dispens från förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av den föreslagna lagen. Utredningen menade också att förbud eller föreskrifter över huvud taget inte kunde förväntas få sådan betydelse för enskilda personer att en dispensmöjlighet skulle vara motiverad.

Emellertid går det inte att bortse ifrån att enstaka situationer kan uppkomma där forskningshuvudmannen inte ger sitt tillstånd och frågan om undantag är av väsentlig betydelse för t.ex. en samhällsnyttig verksamhet eller för en enskilds möjligheter att utnyttja sin egendom. I sådana fall är det olämpligt att frågan om undantag avgörs enbart av forskningshuvudmannen utifrån forskningens intressen och inte av länsstyrelsen, som ju är skyldig att väga in även andra intressen i bedömningen. Som några remissinstanser påpekat är det också rimligt att länsstyrelsen får kännedom om önskemål om undantag, eftersom upprepade och väl motiverade sådana kan vara en indikation på att tidigare beslut bör ändras eller till och med återkallas.

Regeringen föreslår därför att en bestämmelse införs i den föreslagna lagen som möjliggör för länsstyrelsen att i ett enskilt fall efter ansökan besluta om undantag från beslut om skydd mot störningar från utomstående. Undantag bör kunna beviljas endast för begränsad tid och endast om det kan ske utan risk för väsentlig störning av forskningen. Det är rimligt att anta att antalet ärenden om undantag hos länsstyrelserna bör bli mycket begränsat. Flertalet fall då någon önskar tillträde till ett skyddat forskningsområde kommer att hanteras direkt av forskningshuvudmannen.

12 Sanktioner

Regeringens förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud att beträda ett forskningsområde med tillträdesskydd eller använder teknisk utrustning på ett sätt som stör forskningen inom ett område med störningsskydd, skall kunna dömas till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Om gärningen är belagd med straff i någon annan författning gäller i stället den författningen.

Länsstyrelsen får förena förbud eller förelägganden riktade mot verksamheter i närheten med vite.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att fängelse skall ingå i straffskalan för brott mot förbud till skydd mot störningar från utomstående.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Dalarnas län* ifrågasätter om det är motiverat att olika straffskalor skall gälla för överträdelser av beträdelseförbud enligt ordningslagen och den föreslagna lagen. *Miljöbalkskommittén* undrar om det är möjligt med hänsyn till grundlagen att låta en länsstyrelse fylla ut en strafföreskrift med fängelse i straffskalan och om det är lämpligt.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Blekinge län* ifrågasätter om inte den föreslagna straffbestämmelsen bör omfattas av krav på en särskild åtalsprövning.

Skälen för regeringens förslag

Straff

Beslut om att ett visst område skall utgöra forskningsområde med tillträdesskydd eller med störningsskydd måste rimligen straffsanktioneras för att få avsedd effekt.

Utredningen om forskningsskydd har föreslagit att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud utfärdade med stöd av den föreslagna lagen skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Förslaget överensstämmer med de påföljder som gäller för liknande överträdelser i miljöbalken (29 kap. 9 och 11 §§) och lagen (1990:217) om samhällsviktiga anläggningar m.m.

Enligt regeringens mening bör dock straffskalan för brott mot förbud enligt den föreslagna lagen endast omfatta böter. Ett skäl för detta är att straffvärdet för att störa forskning generellt rimligen bör vara något lägre än att bryta mot bestämmelserna i miljöbalken och lagen om samhällsviktiga anläggningar. De senare lagarna syftar ju till att skydda människors hälsa och miljön samt anläggningar av betydelse för landets säkerhet. Ett annat skäl är att de störningar som forskning kan tänkas utsättas för i normalfallet knappast har ett så pass högt straffvärde att fängelse är

motiverat. I de fall forskning utsätts för grova störningar kan andra straffbestämmelser bli tillämpliga, t.ex. bestämmelsen om olaga intrång i 4 kap. 6 § brottsbalken. Detta är möjligt eftersom straffbestämmelsen i den föreslagna lagen föreslås vara subsidiär i förhållande till andra författningsbestämmelser om straff.

Någon anledning att uppställa krav på särskild åtalsprövning saknas. I praktiken kommer misstankar om brott mot bestämmelsen att anmälas till polis eller åklagare av forskningshuvudmannen.

Som Utredningen om forskningsskydd har föreslagit bör inte dömas till ansvar i ringa fall.

Vite

I de fall forskning utsätts för varaktiga eller upprepade störningar från verksamhet i närheten, får förbud eller andra föreläggande riktas mot den störande verksamheten i syfte att minska störningarna eller få dem att upphöra. Därvid kan den som ansvarar för den störande verksamheten vara mer eller mindre ovillig att följa förbudet eller föreläggandet. För att uppnå önskad effekt bör därför förbudet eller föreläggandet kunna förenas med någon form av sanktion, varvid ett vitesföreläggande framstår som lämpligast. Den ansvarige för verksamheten bör därför av länsstyrelsen kunna åläggas att betala ett vite om inte åtgärderna genomförs inom utsatt tid.

Möjligheten till vitesföreläggande innebär att något särskilt straffansvar inte bör föreskrivas i de fall förbud eller andra förelägganden riktas mot verksamheter i närheten. I annat fall skulle dubbla sanktioner kunna uppstå.

13 Överklagande

Regeringens förslag: Beslut om skydd för forskning och om undantag från sådant beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut om skydd mot störningar från utomstående får även överklagas av Naturvårdsverket och av en kommun vars geografiska område omfattas av beslutet. Beslut om återkallelse eller ändring av beslut får endast överklagas av forskningshuvudmannen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tiden för överklagande av ett beslut om forskningsskydd skall räknas från den dag då beslutet kungjorts i en ortstidning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. Utredningen föreslår en annan beräkning av tiden för överklagande av beslut om forskningsskydd.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Stockholms län* menar att de föreslagna reglerna om överklagande behöver ses över och förtydligas i förhållande till motsvarande regler i förvaltningslagen. *Länsrätten i Blekinge län* konstaterar att de avvägningar och resonemang som kan bli aktuella avseende skydd mot verksamhet i närheten liknar de som förekommer vid tillstånd till eller ingripanden mot miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. För att få en effektiv domstolshandläggning och enhetlig rättstillämpning bör man därför överväga att låta länsstyrelsens beslut överprövas av miljödomstol. *Sveriges advokatsamfund* har samma uppfattning, eftersom många av de frågor som kan förväntas uppkomma har stark miljöanknytning (allemanrätt, stängsel, ersättningsfrågor m.m.). Samfundet vill också lyfta fram behovet av att verksamhetsutövare som träffas av förbud eller föreskrifter även skall ha möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader vid efterföljande domstolsprövning. *Naturvårdsverket* ser problem med att verket får överklaga beslut vad gäller restriktioner för allmänheten, eftersom det är tveksamt om verket inom alla aktuella forskningsområden har den kompetens som kan krävas för att väga det allmänna intresset av rörelsefrihet mot behovet av skydd för forskningen. *Post- och telestyrelsen* anser att beslut enligt den föreslagna lagen kan få stora konsekvenser och att överklagandemöjligheterna bör utökas till andra myndigheter och enskilda som berörs av beslutet, som t.ex. operatörer och andra användare av radiosändare. *Svenska kommunförbundet* menar att överklaganderätten, som en naturlig följd av det samrådsförfarande förbundet föreslår, bör utvidgas till att omfatta alla som skriftligen framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag. I utkastet föreslås dock inte att beslut om återkallelse eller ändring av beslut skulle kunna överklagas.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Blekinge län* anser att eftersom ett beslut om återkallelse eller ändring av beslut om skydd påverkar forskningshuvudmannens rättsliga ställning, bör även sådana beslut kunna överklagas. *Uppsala universitet* menar att beslut om forskningsskydds-

områden kan innebära långvariga och omfattande begränsningar i enskildas möjlighet att röra sig fritt i skog och mark, dvs. i allemansrätten. Det kan därför finnas skäl att i likhet med 16 kap. 13 § miljöbalken ge ideella naturskydds- och miljöorganisationer viss klagorätt. *Fiskeriverket* anser att den skyldighet att samråda med Fiskeriverket som verket menar bör föras in i lagen bör åtföljas av en rätt att överklaga beslut om forskningsskydd som berör fiske och vattenbruk i analogi med förhållandena på miljöbalksområdet. *Vägverket* menar att om något undantag för verksamhet enligt väglagen inte införs, bör det övervägas om Vägverket skall ges en rätt att överklaga länsstyrelsens beslut om skydd för forskning.

Skälen för regeringens förslag

Överklagbarhet och instansordning

Regeringen finner i likhet med Utredningen om forskningsskydd att beslut enligt den föreslagna lagen bör kunna överklagas till högre instans. Besluten kan bl.a. innebära begränsningar av den allmänna rörelsefriheten och det finns därmed särskilt starka skäl att förena förslaget med en möjlighet till överklagande. Även länsstyrelsens beslut om undantag från förbud för utomstående att beträda ett område med skydd bör få överklagas.

Utredningen om forskningsskydd har föreslagit att instansordningen för överklaganden av beslut enligt den föreslagna lagen skall överensstämma med bestämmelserna vad som allmänt gäller i fråga om överklagande av förvaltningsärenden, dvs. besluten skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol med krav på prövningstillstånd i kammarrätten.

En annan möjlighet, som lyfts fram av några remissinstanser, vore att låta villkoren för överklagande bli desamma som för ärenden om miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. I så fall skulle överklagande i stället ske till miljödomstol. Ett motiv för detta alternativ skulle kunna vara att effektivitet och enhetlighet främjas om domstolsbehandlingen av de delvis likartade ärendetyperna samordnas. Samtidigt bör man beakta att den föreslagna lagens syfte är tydligt annorlunda än miljöbalkens. Miljödomstolarna skulle därmed vid tillämpningen av den föreslagna lagen tvingas ta ställning till svåra avvägningsfrågor av en typ som de i dag saknar erfarenhet av och där miljöbalkens regler inte ger mycket ledning. Det kan tilläggas att relativt få överklaganden kan väntas bli aktuella varför fördelarna med en samordning under alla förhållanden blir begränsade. Regeringen bedömer därför att överklaganden av beslut i ärenden som rör forskningsskydd bör prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Klagorätt

Tiden för överklagande av beslut om forskningsskydd bör räknas från den dag då beslutet kungjorts i ortstidning. För beslut om undantag enligt 12 § andra stycket bör däremot förvaltningslagens bestämmelser om

beräkning av tid för överklagande gälla, dvs. beräkningen bör utgå från den dag klaganden fick del av beslutet.

Rätten att klaga på beslut om skydd för forskning och om undantag från sådant beslut, bör grundas på de generella bestämmelser om klagorätt i förvaltningsärenden som återfinns i förvaltningslagen (1986:223). Ett beslut får således överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot. Detta innebär inte någon allmän klagorätt för var och en som är missnöjd med ett avgörande. Det krävs att klaganden har ett sådant intresse i saken som berättigar denne att överklaga. Beslutet skall normalt påverka vederbörandes rättsliga ställning eller röra ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. Exakt var gränsen går för klagorättens utsträckning bestäms i praxis. Normalt torde dock forskningshuvudmannen och den som bedriver en sådan verksamhet som ett förbud eller ett föreläggande riktar sig mot alltid ha rätt att överklaga ett beslut som gått denne emot.

Enligt regeringens bedömning finns det skäl att införa en utvidgad klagorätt när det är fråga om beslut om forskningsskydd som avser skydd mot störningar från utomstående. Sådana beslut bör – utöver den klagorätt som följer av allmänna förvaltningsrättsliga regler – även kunna överklagas av en kommun vars geografiska område omfattas av beslutet samt av Naturvårdsverket.

En kommun kan i vissa fall ha en rätt att överklaga länsstyrelsens beslut redan på den grunden att beslutet får anses angå kommunen. Med detta förslag kan en kommun överklaga ett beslut även om så inte är fallet, under förutsättning att någon del av kommunens geografiska område omfattas av beslutet.

En klagorätt för Naturvårdsverket är angelägen för att säkerställa att det finns en nationell instans som bevakar hur tillämpningen av lagen utvecklas i förhållande till det värde som allemansrätten representerar. Någon klagorätt för Naturvårdsverket torde inte följa av förvaltningslagens bestämmelser. En statlig myndighet anses inte ha rätt att överklaga någon annan myndighets beslut utan att det finns särskilda bestämmelser om detta i någon författning. En uttrycklig bestämmelse som ger Naturvårdsverket rätt att överklaga beslut bör därför tas in i lagen. Regeringen förutsätter att Naturvårdsverket fokuserar på frågan om ett forskningsskydd har principiell betydelse för allemansrätten och inte på egna bedömningar av t.ex. forskningens värde eller skyddsbehov. Något behov av att Naturvårdsverket har kompetens inom alla berörda forskningsområden bör därmed inte föreligga. Det är snarare verkets allmänkompetens i frågor som rör medborgarnas utnyttjande av naturen som är värdefull i sammanhanget.

Några remissinstanser har härutöver väckt frågan om inte klagorätten bör utsträckas ytterligare och mer generellt definieras på annat sätt än vad som följer av förvaltningslagens bestämmelser. Svenska kommunförbundet har t.ex. föreslagit att klagorätten bör omfatta alla som skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda och Uppsala universitet kan se skäl att ge ideella naturskydds- och miljöorganisationer viss klagorätt. Några statliga myndigheter anser också att de bör ha klagorätt eftersom deras ansvarsområden och uppgifter särskilt berörs. Regeringen gör dock bedömningen att det skulle föra för långt att ytterligare vidga klagorätten. Ett skäl för detta är att den föreslagna

bestämmelsen om kungörelse av ansökan om forskningsskydd och det obligatoriska samrådet bör ge goda förutsättningar för berörda intressen att göra sig hörda under länsstyrelsens handläggning. Regeringen anser att möjligheterna för en kommun och Naturvårdsverket att överklaga är tillräckliga för att fånga upp andra intressen än rena forskningsintressen. De personer eller organisationer som inte anses ha tillräckliga saktintressen och därmed inte är klagoberättigade, kan antas vända sig till Naturvårdsverket eller kommunen för att framföra sina synpunkter, vilket i sin tur kan leda till att någon av dessa överklagar länsstyrelsens beslut. Frågan om en utvidgad klagorätt måste också bedömas mot bakgrund av att beslut enligt den aktuella lagen vanligen väntas bli tidsbegränsade samt det totala antalet områden med forskningsskydd mycket begränsat. Dessutom finns det skäl att generellt vara restriktiv med att ge statliga myndigheter klagorätt i förhållande till varandras beslut. I det fall ett beslut om forskningsskydd skulle röra forskning där en statlig myndighet är finansiär eller användare, bör forskningens intressen kunna tillvaratas genom forskningshuvudmannen.

När det gäller överklaganden av beslut om återkallelse eller inskränkning av beslut om forskningsskydd, föreslår regeringen att forskningshuvudmannen skall få överklaga sådana beslut, dvs. den statliga myndighet eller juridiska person i vars verksamhet forskningen utförs. Det blir då den forskningshuvudman som beslut enligt 11 § riktar sig mot, som kan överklaga ett sådant beslut.

Ersättning för rättegångskostnader

Sveriges advokatsamfund har aktualiserat frågan om ersättning för rättegångskostnader och ser ett behov av att verksamhetsutövare som träffas av förbud eller andra förelägganden riktade mot störande verksamheter i forskningens omgivning i vissa fall kan få ersättning för sina rättegångskostnader. Regeringens bedömning är emellertid att det inte finns tillräckliga skäl att, för den begränsade lagstiftning det nu är fråga om, införa särskilda bestämmelser om ersättning för rättegångskostnader. I de fall när detta möjligen skulle kunna vara aktuellt, dvs. vid överklagande av beslut mot angränsande verksamhet, är konsekvenserna inte lika långtgående som vid expropriation enligt expropriationslagen (1972:719).

14 Övriga frågor

14.1 Behovet av tillsyn

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några särskilda bestämmelser om tillsyn över lagens efterlevnad.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Kronobergs län* delar i viss mån utredarens uppfattning att den forskande institutionen på egen hand kan kontrollera om man är utsatt för störningar, men anser att ett tydligt utpekande av länsstyrelsen som tillsynsmyndighet ändå bör göras i författningen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* konstaterar att länsstyrelsen ges rätt att besluta om förbud och förelägganden och att förena dessa med vite och därmed får en roll som tillsynsmyndighet. Detta tillsynsansvar bör enligt länsstyrelsen framgå tydligare.

Förslaget enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte särskilt berört förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Kontroll av efterlevnaden av beslut om skydd för forskning underlättas väsentligt av att forskningshuvudmannen själv kan upptäcka om störningarna skulle fortsätta eller återkomma efter länsstyrelsens beslut om skydd. Om så sker kan forskningshuvudmannen förväntas vända sig till behöriga myndigheter för att få till stånd åtgärder.

I de fall skyddet riktar sig mot störningar från utomstående är förbättrade avspärningar eller särskild bevakning genom forskningshuvudmannens försorg mer ändamålsenliga lösningar än att en tillsynsmyndighet ingriper. I svårare fall får forskningshuvudmannen vända sig till polisen.

De beslut som riktar sig mot angränsande verksamhet och är förenade med vite skulle möjligen kunna vara förenade med ett tillsynsansvar för länsstyrelsen. Denna skulle då på uppmaning av forskningshuvudmannen kunna begära en förklaring av den störande verksamheten om det visar sig att förelägganden om åtgärder mot störningar inte följs. Regeringen bedömer dock att en sådan ordning skulle belasta länsstyrelsen i onödan och vara föga effektiv. Störningar upptäcks av forskningshuvudmannen och inte av länsstyrelsen. När sådana störningar upptäcks bör det mest rationella vara att forskningshuvudmannen med stöd av beslutet från länsstyrelsen vänder sig direkt till huvudmannen för den störande verksamheten och påtalar den bristande efterlevnaden. Om detta inte visar sig vara effektivt, bör de ekonomiska intressen som kan vara berörda innebära att efterlevnaden knappast kan förbättras på annan väg än att forskningshuvudmannen vänder sig till rättsväsendet för att få det av länsstyrelsen fastställda vitet utdömt.

Sammantaget bedömer regeringen att det inte finns behov av några särskilda bestämmelser om tillsyn.

14.2 Lagens ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagen skall träda i kraft den 1 juli 2006.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006. Regeringen ser i likhet med Utredningen om forskningsskydd inget behov av särskilda övergångsregler.

15 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Regeringens bedömning: Lagförslagets ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna är så begränsade att någon särskild finansiering inte behövs.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen Dalarnas län* delar utredningens bedömning att det inte kommer att handla om ett större antal ärenden av mer komplicerad natur, och att det är troligt att flera länsstyrelser inte alls kommer att bli berörda. *Länsstyrelsen i Hallands län* instämmer i att det inte finns anledning att införa särskilda avgifter för sökandena. Om antalet ärenden trots allt blir av den omfattningen att de orsakar betydande merarbete för berörda myndigheter bör frågan om avgifter prövas av regeringen i särskild ordning. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* framför att även om antalet ärenden inte kommer att bli så många, så medför en ny ärendegrupp alltid extra arbete i form av utbildning och erfarenhetsutbyte med andra länsstyrelser. *Länsstyrelsen i Skåne län* delar utredarens bedömning att avgiftsfinansiering inte är en framkomlig väg. Länsstyrelsen vill dock peka på att slutsatsen att handläggningen inte kan förväntas kräva särskilt mycket merarbete inte nödvändigtvis behöver vara korrekt och understryker vikten av att uppgiften åtföljs av en finansiering genom anslag. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Länsstyrelsen i Kalmar län* framhåller att prövningar enligt den föreslagna lagen måste göras på ett ingående sätt och att länsstyrelserna inte enbart kan utgå från de skäl som framförs av en forskningsinstitution. Länsstyrelsen i Jönköpings län menar också att det mot bakgrund av den vida definition av forskning av särskilt värde från allmän synpunkt som utredningen föreslår finns en uppenbar risk att länsstyrelserna, i vart fall i ett initialskede, kommer att få hantera ansökningar av ”okynneskaraktär”. De två länsstyrelserna delar därför inte utredarens uppfattning att länsstyrelsernas hantering av de nya uppgifterna kan rymmas inom nuvarande budgetramar. Länsstyrelsen i Kalmar län påpekar att flertalet av länsstyrelsens tillståndsärenden är avgiftsbelagda. Ett begränsat antal ärenden kan knappast utgöra skäl att behandla dessa ärenden annorlunda än andra tillståndsärenden. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* bedömer att de ärenden som uppkommer mycket väl kan innebära grannliga och resurskrävande bedömningar och menar att en ansöknings- eller prövningsavgift till länsstyrelsen bör införas. *Länsstyrelsen i Örebro län* ifrågasätter bedömningen att resursbehovet kan hanteras inom nuvarande ekonomiska ramar och menar att compensation behövs för den nya arbetsuppgiften. Ett lämpligt sätt att finansiera ärendehantering är att införa avgifter. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* framför att en ny ärendegrupp alltid medför extra arbete i form av utbildning och erfarenhetsutbyte. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* vill erinra om att lagen innebär en helt ny arbetsuppgift för länsstyrelserna och att resurser för detta saknas, även om omfattningen inte kan antas bli särskilt stor i dagsläget. *Uppsala*

universitet anser att behovet för länsstyrelse och förvaltningsdomstolar att begära in yttranden från utomstående bör uppmärksammas på kostnadssidan.

Bedömning enligt utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Blekinge län* anser sig på befintligt underlag inte kunna ta ställning till förslaget ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Länsrätten förutsätter att förvaltningsdomstolarna tillskjuts ytterligare medel om så befinns vara nödvändigt. *Post- och telestyrelsen* anser att ett effektivt störningsskydd för forskningen skulle medföra mycket höga samhällsekonomiska kostnader, kostnader som rimligen bör läggas på forskningen och inte på det omgivande samhället.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

Lagförslaget väntas ge upphov till ett mycket begränsat antal ärenden, men innebär likväl en viss ökning av arbetsbördan och därmed kostnaderna för de länsstyrelser som får i uppgift att pröva ansökningar enligt lagen. Lagförslaget kommer dock inte att påverka alla länsstyrelser, eftersom störningskänslig forskning av den aktuella karaktären inte finns i alla län.

De övriga myndigheter och kommuner som bidrar genom samråd eller yttranden åsamkas i mycket begränsad omfattning kostnader av lagförslaget.

Möjligheten att överklaga beslut enligt lagen ger upphov till kostnader för domstolarna samt, i mindre utsträckning, för Naturvårdsverket och kommunerna om dessa utnyttjar sin klagorätt enligt lagen. Antalet överklaganden förväntas bli få. De som görs kan i gengäld tänkas bli ganska komplicerade och svårbedömda, bl.a. eftersom ett lågt antal ärenden innebär att etablerande av praxis dröjer.

Insatser för att beivra brott mot lagen kan tänkas medföra marginellt merarbete för polismyndigheterna, åklagarorganisationen och de allmänna domstolarna. Detsamma gäller det merarbete som domstolarna kan få av mål om ersättning enligt 4 §.

Lagförslaget bör innebära en ekonomisk fördel för de forskningshuvudmän som får rättsligt skydd. Dessa kan härigenom undgå kostnader för andra skyddsåtgärder, t.ex. för att säkra den egna utrustningen mot störningar.

De företag eller organisationer som får inskränka sin verksamhet med anledning av beslut enligt 4 § kan däremot åsamkas extra kostnader. Eftersom kostnaderna för den som får inskränka sin verksamhet skall beaktas vid länsstyrelsens intresseavvägning och ersättning i vissa sådana fall kan utgå från forskningshuvudmannen, bör detta inte få någon större ekonomisk betydelse. Önskemål om forskningsskydd som skulle medföra stora ekonomiska konsekvenser för angränsande verksamheter kan vanligen förväntas falla bort vid den intresseavvägning som föregår beslut om skydd. Om t.ex. nät för mobilkommunikation, som är en viktig del i samhällets infrastrukturer, berörs av en ansökan om forsknings-

skydd, kommer detta att vara en faktor som finns med i den avvägning som skall göras mellan de motstående intressen som finns. Enligt regeringens bedömning är det inte troligt att en sådan avvägning skulle medföra att radiosändare skulle förbjudas inom annat än ett fåtal väl avgränsade mindre områden och inte inkludera tätorter. Regeringen ser mot denna bakgrund inga risker för att tillämpningen av lagen skulle kunna leda till stora samhällsekonomiska konsekvenser genom att tillämpningen t.ex. skulle hindra verksamheter som är en del av samhällets infrastruktur.

Finansiering

Som framgått ovan väntas antalet ärenden som uppstår till följd av den föreslagna lagen bli mycket begränsat. De kostnader som uppstår vid ärendehantering kommer dessutom att i hög utsträckning falla på den forskningshuvudman som ansöker om skydd, eftersom denne redan i sin ansökan bör lämna huvuddelen av det underlag som behövs för prövningen av ärendet. Enligt bestämmelserna i lagen skall forskningshuvudmannen också svara för de kostnader som är förknippade med kungörelse av ansökan om skydd för forskning (se avsnitt 11.3). Övriga kostnader som uppstår vid tillämpningen kommer att bli utspridda på flera myndigheter och kommunala organ.

Det faktum att det inte på förhand går att avgöra vilka eller hur många länsstyrelser som förväntas bli berörda, innebär att det inte går att på förhand finna en rimlig fördelning av särskilda anslagsmedel. Den låga ärendevolymen i kombination med den breda externa medverkan som kan förväntas äga rum vid mer komplicerade ärenden innebär även att de administrativa kostnaderna förknippade med att utforma ett särskilt avgiftssystem skulle bli förhållandevis höga.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att de merkostnader som kan förväntas uppkomma till följd av lagförslaget är så begränsade och spridda mellan olika aktörer att det inte är motiverat att nu anvisa någon särskild finansiering för genomförandet. Berörda myndigheter bör kunna hantera eventuella merkostnader inom ramen för sina befintliga resurser.

Den kommunala finansieringsprincipen skall tillämpas då staten ålägger kommunerna en ny uppgift. Ökade kostnader skall medföra en ökning av generella bidrag till sektorn. I det nu aktuella fallet motiverar dock inte de mycket begränsade merkostnader som följer av förslaget om länsstyrelsens obligatoriska samråd med berörd kommun någon sådan ökning.

Regeringen kommer att följa upp de ekonomiska konsekvenserna av införandet av den föreslagna lagen. Om uppföljningen visar att den nya lagstiftningen medfört kostnadsökningar för länsstyrelserna som inte är att betrakta som ringa, bör medel inom ramen för utgiftsområde 16 tillskjutas länsstyrelserna för att täcka kostnaderna.

16 Författningskommentar

Förslaget till lag om skydd för störningskänslig forskning

Syfte och tillämpningsområde

1 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.

I paragrafen anges att lagen innehåller bestämmelser om skydd för forskning som är känslig för störning och som har ett särskilt värde från allmän synpunkt.

En förutsättning för att lagen skall vara tillämplig är att den verksamhet som skall skyddas utgör forskning. Enligt riktlinjer från OECD (Frascati Manual) kan forskning definieras som ett systematiskt och metodiskt sökande efter ny kunskap och nya idéer, såväl när det sker utan någon bestämd tillämpning i sikte (grundforskning) som när det sker med en bestämd tillämpning i sikte (tillämpad forskning).

I lagen ställs det inte upp något närmare krav på vem som kan utföra forskningen, däremot regleras vem som är behörig att ansöka om skydd (se kommentaren till 6 §). Således omfattas även kommersiellt inriktad verksamhet i sig av lagen. En annan sak är att den intresseavvägning som enligt 5 § alltid skall föregå ett beslut om forskningsskydd kan bli en annan när det gäller sådan verksamhet (jfr avsnitt 10 och kommentaren till 5 §).

Lagen omfattar all *störningskänslig* forskning. Vad som avses med störning behandlas närmare i kommentaren till 2 §.

I och med att beslut om forskningsskydd alltid skall föregås av en intresseavvägning enligt 5 § är det inte alla störningar som motiverar skydd. Mer bagatellartad störning bortfaller naturligtvis. Med störningskänslig avses inte heller känslighet för sådana störningar som regleras i annan lagstiftning eller som normalt kan regleras genom avtal. Här syftas på t.ex. störningar till följd av att leveranser av exempelvis el och vatten inte fungerar. Sådana störningar är delvis reglerade i författning och bör i övrigt regleras i leveransavtalen. Inte heller när forskningen störs av t.ex. arrendatorer, hyresgäster eller fastighetsägare på samma fastighet kan den föreslagna lagen bli aktuell. Sådana konflikter får lösas i enlighet med de avtal och den lagstiftning som reglerar parternas inbördes förhållande.

I formell mening omfattas även försvarsforskning av lagens tillämpningsområde. Emellertid omfattas sådan forskning också ofta av annan skyddslagsstiftning, t.ex. lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Denna bör i många fall vara lämpligare än den föreslagna lagen. Exempelvis så föreslås inte någon särskild sekretessregel för ansökningar om forskningsskydd och ansökningar om forskningsskydd skall kungöras för att bereda allmänheten möjlighet att lämna synpunkter. Den föreslagna lagen bör därför inte i praktiken tillämpas för att värna försvarsforskning.

Den som ansöker om forskningsskydd har att visa att det finns behov av skydd mot störningar. Den allmänna princip som finns om att en förvaltningsmyndighet är skyldig att sörja för att utredningen är tillfredsställande, innebär också att myndigheten skall försöka skaffa behövliga

upplysningar från andra allmänna organ eller enskilda. Forskningens utvecklingstakt är hög och när banbrytande forskning blir aktuell kan nya frågeställningar uppkomma. När prövningen avser en sådan fråga kan beslutet få principiell betydelse för hur efterkommande ansökningar om forskningsskydd av samma eller liknande forskning kan komma att hanteras. Länsstyrelsen har då möjlighet att inhämta yttrande från andra myndigheter för att t.ex. bedöma om en ansökan avser sådan forskning som omfattas av lagen.

Kravet på att verksamheten skall ha *särskilt värde* från allmän synpunkt är allmänt formulerat och avser i första hand att ange lagstiftningens syfte. Det måste alltid uppställas höga krav på forskningens kvalitet för att kunna komma i fråga för skydd. Genom kravet på särskilt värde utesluts normalt sett svårbedömda gränsfall från lagens tillämpningsområde.

I lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor används begreppet forskning i en vidare bemärkelse än vad som vanligen innefattas i begreppet forskning. I den lagen omfattas även utvecklingsarbete på vetenskaplig grund i begreppet forskning och därmed omfattas sådant arbete också av krav på etikprövning (2 §). Sådant utvecklingsarbete avses inte omfattas av förevarande lagförslag. Etikprövningslagen och detta lagförslag har olika syften och några problem med tolkningen av begreppet forskning torde inte uppkomma på grund av lagarnas olika tillämpningsområde.

Allmän regel om hänsyn

2 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.

Paragrafen innehåller en hänsynsregel av liknande slag som förekommer i 2 kap. miljöbalken (se särskilt 2 kap. 3 och 4 §§). Den ställer upp ett allmänt hållet krav på verksamheter eller mera tillfälliga åtgärder som riskerar att störa forskning av särskilt samhällligt värde.

Med *störning* menas, i enlighet med vanligt språkbruk, en företeelse som avviker från det normala eller förväntade och som kan medföra en oönskad effekt. Även obetydlig inverkan räknas hit, men kräver långtifrån alltid särskilda motåtgärder. Får den inga besvärande konsekvenser, är det rimligt att man avstår i varje fall från kostsamma försiktighetsmått (jfr nedan).

Det kan anmärkas, att begreppet störning här är något mera vidsträckt än det begrepp ”skadlig störning” som används i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Kraven på *rimliga försiktighetsmått* riktar sig både mot dem som bedriver varaktiga verksamheter i närheten av forskning och dem som vistas där mera tillfälligt. Det kan bli fråga om att använda sig av särskilda anordningar, för att på så sätt minska buller eller skakningar från ett störande företag, eller underlåta att använda radiosändare eller mobiltelefoner i närheten av en plats där forskning utförs. När det gäller fältstudier i naturen bör den som vistas i närheten av provytor eller försöksområden exempelvis ha uppsikt över barn som kan ta sig in på och hålla hundar kopplade.

Kraven på hänsyn till forskningen är generella och omfattar även sådana försiktighetsmått som i och för sig kan grundas på annan lagstiftning, t.ex. de lagar som omtalas i 4 § andra stycket eller i trafiklagstiftningen.

Vad som är rimligt får i varje enskilt fall bedömas efter en sådan intresseavvägning som anges i 5 §. Som framgår av den paragrafen får man då väga in forskningshuvudmannens möjligheter att själv motverka störningar av det aktuella slaget, t.ex. genom skyddsåtgärder inom de egna lokalerna eller genom att planera forskningen på ett lämpligt vis. Om det står klart att störningarna motverkas mest effektivt på detta sätt, kan det i regel inte anses rimligt att en störande verksamhet begränsas eller läggs ned särskilda kostnader på att förhindra störningar. Man får också beakta de hänsyn som grundas på tillämplig speciallagstiftning, bl.a. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Exempelvis bör befogade samtal till larmnumret 112 under alla förhållanden vara tillåtna (jfr kommentaren till 13 §).

Bestämmelsen om allmän hänsyn kan få betydelse t.ex. då skadestånd krävs på grund av inträffade störningar utan att något beslut om forskningsskydd föreligger. Om inte en verksamhetsutövare tagit rimlig hänsyn till risken för störningar kan han anses vållande till skadan. I sådana fall är dock att märka att – fränsett fall där 32 kap. miljöbalken kan åberopas – ren förmögenhetsskada utanför kontraktsförhållanden i princip ersätts bara vid straffbar handling (2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § 2 skadeståndslagen). Vid person- och sakskada utgår däremot skadestånd vid allt vållande.

Skydd mot störningar från utomstående

3 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.

Bestämmelsen ger möjlighet att utverka skydd för forskning genom beslut av länsstyrelsen efter ansökan av en forskningshuvudman (se 6 §). Länsstyrelsen kan besluta att ett område skall utgöra forskningsområde med tillträdesskydd eller forskningsområde med störningsskydd. Länsstyrelsens beslut fattas i ett enskilt ärende och är således att betrakta som ett förvaltningsbeslut.

En första förutsättning för att paragrafen skall tillämpas är att ansökan gäller störningskänslig forskning och att den har ett sådant värde som anges i 1 §. Vidare krävs att skyddet skall vara behövligt. Kan störningarna enkelt hindras genom åtgärder från forskningshuvudmannens sida, t.ex. isoleringsanordningar kring dennes byggnader eller annan lokalisering av dennes fältverksamhet, saknas anledning att besluta om forskningsskydd enligt paragrafen. Synpunkten återkommer i kommentaren till 5 §.

I varje enskilt fall får det bedömas om det är nödvändigt att meddela beslut om att det område som avses med ansökan skall utgöra forskningsområde med tillträdesskydd, eller om det är tillräckligt att besluta att området skall utgöra forskningsområde med störningsskydd. Oavsett vilken av dessa två möjligheter som länsstyrelsen beslutar om bör självfallet ett beslut enbart omfatta områden där störningar verkligen kan få

betydelse för forskningen. När ett ingripande påkallas, bör länsstyrelsen alltid i första hand pröva om ett beslut om störningsskydd är tillräckligt för att skydda forskningen.

Ytterligare en förutsättning för beslut om forskningsskydd är att det finns möjligheter att på lämpligt sätt markera gränserna för det område som skall utgöra forskningsområde. En sådan avgränsning har betydelse för straffbestämmelsen i 13 §, men är normalt också nödvändig av praktiska skäl.

Beslut enligt *första stycket* kan avse den plats där verksamheten bedrivs jämte intilliggande mark. Den närmare avgränsningen av området kan naturligtvis variera beroende på verksamhetens art och förhållandena i övrigt. Bestämmelsen bör tillämpas restriktivt beträffande mark utanför anläggningen (jfr 5 §).

I *andra stycket* regleras konsekvenserna av ett beslut om att ett område skall vara ett forskningsområde med *tillträdesskydd*. Detta innebär att det råder förbud för utomstående att beträda området utan tillstånd antingen av forskningshuvudmannen eller av länsstyrelsen (jfr 12 §). Den som trots förbud ändå går in på det skyddade området kan i vissa fall tänkas dömas för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § brottsbalken eller tagande av olovlig väg enligt 12 kap. 4 § samma balk, och då är det oavsett lagen möjligt att utan vidare förbjuda tillträde och avspärra området. Detta utgör dock inget hinder mot beslut enligt paragrafen. Gränsen för vad som är förbjudet enligt brottsbalken är inte särskilt klar, och det kan vara en fördel för forskningshuvudmannen att hänvisa till ett uttryckligt myndighetsförbud som tar sikte på områdets speciella känslighet för störningar. Det är också tänkbart att tillträde till området är så besvärande för fastighetsägaren att allemansrätten inte kan anses gälla på området men straffbestämmelserna ändå inte är tillämpliga (jfr avsnitt 4.3). Att märka är vidare att vitesförbud mot beträdande måste riktas mot viss person, men det vanliga lär vara att inkräktare är anonyma. Beträffande vissa försöksytor kan enda möjligheten att hindra skadlig passage vara att utverka ett förbud enligt lagen, åtföljt av skyltar med upplysning om förbudet. Därmed är inte sagt att detta alltid skulle vara den lämpligaste åtgärden för att hindra störningar, eftersom t.ex. en skylt om pågående försöksverksamhet kan tänkas väcka allmänhetens intresse för området (jfr avsnitt 4.3).

Tillträdesskydd kan tillämpas också när forskning riskerar att utsättas för avsiktlig skadegörelse. Genom att mark kan avspärras genom stängsel eller liknande i närheten av anläggningar där experimenten bedrivs, finns det möjlighet att förbättra skyddet mot sådana handlingar. Förbudet mot anordningar i 7 kap. 16 § 4 miljöbalken avser enbart mark där allemansrätten gäller och torde inte kunna åberopas för att hindra sådan avspärrning.

I alla de nu nämnda fallen bör emellertid länsstyrelsen pröva, om en intresseavvägning enligt 5 § mynnar ut i att ett beslut om tillträdesskydd bör meddelas eller om man bör nöja sig med att besluta om störningsskydd eller kanske rent av avstå helt från juridiska åtgärder till verksamhetens skydd.

Paragrafen innehåller inte som 4 § något undantag för störningar som faller under någon annan lagstiftning. Det kan alltså någon gång vara möjligt att välja mellan åtgärder enligt sådan lagstiftning och beslut

enligt paragrafen. För att komma till rätta med störningar mot forskning lär dock i allmänhet lagstiftning som särskilt tar sikte på just forskning bli ett lämpligare medel. Om forskningshuvudmannen valt denna utväg, bör inte länsstyrelsen avslå ansökan redan på den grund att någon alternativ utväg varit möjlig.

Det anförda innebär att den föreslagna lagen formellt omfattar även prövning av områden med t.ex. allmänna vägar. I sådana fall är det emellertid inte troligt att länsstyrelsen efter en intresseavvägning enligt 5 § skulle finna att ett område skall utgöra ett forskningsskyddsområde. Någon särskild gränsdragning mot bestämmelser om allmänna vägar torde därför inte behövas.

I *tredje stycket* regleras konsekvenserna av ett beslut om att ett område skall vara ett forskningsområde med *störningsskydd*. Detta innebär att det gäller förbud för utomstående att utan tillstånd från forskningshuvudmannen eller länsstyrelsen (se 12 §) på området använda radiosändare, framföra motordrivna fordon samt använda annan teknisk utrustning på sådant sätt att det stör forskningen.

När det gäller radiosändare bör den vanligaste utrustningen vara mobiltelefoner. För motorfordon bör det här erinras om att någon allemansrätt inte gäller. I fråga om annan teknisk utrustning är det t.ex. tänkbart att användningen av strålkastare eller andra ljuskällor kan påverka känsliga optiska mätninganordningar. Det är också sannolikt att den tekniskt avancerade utrustning som finns i dagens fordon kan utgöra ett störningsmoment.

Som ovan anmärkts i fråga om forskningsområde med tillträdesförbud kan ett skydd motsvarande det som kan erhållas genom beslut om forskningsområde med störningsförbud ibland uppnås på annat sätt, t.ex. genom att få tillstånd en lokal trafikföreskrift enligt trafikförordningen (1998:1276).

Enligt *fjärde stycket* krävs i vissa fall tredje mans samtycke till beslut om forskningsskydd enligt 3 §. Det gäller i de fall då någon annan än forskningshuvudmannen äger det område som en ansökan om forskningsskydd avser samt då det finns innehavare av nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt till fastigheten. De särskilda rättigheter som här avses är desamma som avses i 1 kap. 2 § expropriationslagen (1972:719). Meningen är alltså inte att med stöd av första stycket ingripa i fastighetsägarens eller nämnda rättighetsinnehavares rätt att bestämma över markens användning. Med annan än den som utför forskningen avses annan än den som enligt 6 § är att betrakta som forskningshuvudman. När marken ägs av staten uppkommer här frågan vilket organ som i sammanhanget har rätt att företräda staten. Detta kan vara en annan myndighet än den myndighet i vilken forskningen utförs. I så fall krävs samtycke av den myndighet som företräder staten som fastighetsägare. Även om staten i dessa fall formellt kan företrädas av olika myndigheter får det antas att de är överens i saken innan forskningshuvudmannen ansöker om forskningsskydd, vilket kan framgå redan av ansökan.

Tillstånd som har utfärdats enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation eller lagen (1993:599) om radiokommunikation är inte sådana särskilda rättigheter som avses här. Dessa tillstånd kommer däremot att kunna bevakas av Post- och telestyrelsen i de samråd som

länsstyrelsen kommer att genomföra. Länsstyrelsen skall sedan i intresseavvägningen enligt 5 § väga in vad som framkommit vid dessa samråd i sin prövning.

I vissa fall kan ett område användas för renskötsel. Det innebär att det finns en nyttjanderätt till marken, s.k. renskötselrätt, vilken enligt 1 § rennäringslagen (1971:437) får utövas av den som är medlem i en sameby. Samebyn företräder medlemmarna i frågor som rör renskötselrätten eller medlemmarnas gemensamma intressen inom rennärningen i övrigt (10 §). Om sådant område är aktuellt för forskningsskydd skall samebyn lämna sitt samtycke.

Det finns myndigheter som kan ha intresse av att bevaka ärenden som rör forskningsskydd och lämna sina synpunkter till länsstyrelsen, t.ex. Fiskeriverket och Vägverket. Sådana intressen kommer att beaktas vid prövningen av ett ärende genom det krav på samråd som uppställs i 8 §. Även andra som har intresse av att lämna sina synpunkter kommer att kunna göra det till länsstyrelsen i och med att en ansökan om forskningsskydd skall kungöras enligt 7 §.

Om i något fall det skulle krävas avspärrning av offentlig plats enligt ordningslagen (1997:1617) kan det behövas tillstånd av polismyndighet och medgivande av kommunen (se närmare 3 kap. 1 och 2 §§). Ett förbud mot tillträde enligt den föreslagna lagen ersätter självfallet inte ett sådant tillstånd eller medgivande. På liknande sätt befriar inte länsstyrelsens beslut om forskningsskydd forskningshuvudmannen från krav på tillstånd enligt annan lagstiftning, t.ex. bygglov för uppsättande av stängsel.

Om en fastighetsägare överlåter en fastighet inom vars område länsstyrelsen har beslutat om forskningsskydd, svarar fastighetsägaren gentemot den nya ägaren för att denne får kännedom om länsstyrelsens beslut. I annat fall kan den nye ägaren hävda att fastigheten beroende på myndighets förbud inte kan användas på det sätt som köparen förutsatt, dvs. att ett rådfel föreligger. Den nye ägaren kan då begära avdrag på köpeskillingen eller om skadan är av väsentlig betydelse häva köpet (4 kap. 18 § och 12 § jordabalken).

Beslut enligt denna paragraf kan överklagas enligt 15 §.

Skydd mot störande verksamheter i närheten

4 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.

Paragrafen behandlar situationen då forskning som avses i 1 § utsätts för störningar som inte härrör från utomstående tillfälliga besökare på fastigheten utan från en pågående verksamhet i närheten. Länsstyrelsen har då enligt första stycket möjlighet att ingripa mot verksamhetens utövare med stöd av denna bestämmelse, dock med undantag som anges i andra stycket. I första hand blir det fråga om vissa föreskrifter om hur störningarna skall minskas eller undvikas eller förbud att vidta vissa speciella åtgärder. Något förbud mot hela verksamheten lär normalt inte bli aktuellt.

Enligt *första stycket* är en förutsättning för att paragrafen skall vara tillämplig att det förekommit varaktiga eller upprepade störningar från en

fastighet i närheten (eller från ett område på forskningshuvudmannens fastighet som inte disponeras av denne). Det räcker alltså inte med en risk för kommande störningar, utan dessa måste ha konstaterats. Däremot fordras inte att den störande verksamheten rent faktiskt har vållat skada för forskningshuvudmannen.

När det gäller verksamheter som endast riskerar att störa forskning kan i stället regeln om hänsyn i 2 § bli tillämplig. Emellertid kan man i dessa fall ofta begära att forskningshuvudmannen själv skyddar sig mot skadeverkningarna genom att lokalisera sin forskning på annat sätt eller vidta andra skyddsåtgärder.

I *andra stycket* föreskrivs om undantag för störningar från verksamheter som faller under den speciella lagstiftningen om elektronisk kommunikation och om elektromagnetisk kompatibilitet samt störningar från en verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag. I sådana fall blir det alltså dessa regler som får utnyttjas när man vill komma till rätta med störningarna. Undantaget gäller alla störningar orsakade av verksamheter som behandlas i de nämnda lagarna – alltså även störning som inte är ”skadlig” i den speciella mening som avses i lagen om elektronisk kommunikation. Om en forskningshuvudman påkallar åtgärder mot en verksamhet som faller under speciallagen, kan alltså länsstyrelsen utan vidare hänvisa till den myndighet som är behörig att handlägga sådana frågor – i det aktuella fallet Post- och telestyrelsen eller berörda miljöprövningsmyndigheter.

Annan verksamhet än den i andra stycket angivna är inte undantagen från bestämmelsens tillämpningsområde. Mot bakgrund av den intresseavvägning som skall ske enligt 5 § är det emellertid inte troligt att det över huvud taget blir aktuellt med beslut med stöd av 4 § mot exempelvis järnvägs- eller luftfartsverksamhet. En avvägning mellan intresset för skydd av forskning mot sådan verksamhet bör inte falla ut till forskningens fördel.

Undantagen omfattar som tidigare nämnts inte den allmänna hänsynregeln i 2 §. När det sålunda finns risk för störningar av viss forskning skall ett företag iakttä rimliga försiktighetsåtgärder oavsett om det skulle finnas möjlighet att ingripa exempelvis enligt miljöbalken eller lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Enligt *tredje stycket* utgår ersättning till den vars verksamhet inskränks på grund av beslut som avses i första stycket, under förutsättning att pågående markanvändning avsevärt försvåras på det berörda området. Det gäller alltså en ersättning av samma slag som återfinns i 31 kap. 4 § miljöbalken. Tolkningen av denna paragraf – bl.a. i fråga om begreppen pågående markanvändning och avsevärt försvårande – bör i stora drag vara vägledande också rörande den nu föreslagna bestämmelsen om ersättning.

Hänsynsregeln i 2 § innebär bl.a. en skyldighet att i rimlig omfattning motverka störningar av forskning. En verksamhet som bedrivs utan sådan hänsyn till forskningen följer inte lagens regler, och utövaren får därför inte rätt till ersättning för att han får inskränka sin verksamhet. Liksom enligt miljöbalken är det bara den lagliga markanvändningen som skyddas av ersättningsregeln. Det innebär också att ersättning utgår endast vid inskränkningar som går avsevärt längre än vad 2 § påkallar,

t.ex. när behövliga försiktighetsmått skulle bli orimligt dyra och verksamheten därför får begränsas i något väsentligt avseende (jfr Bertil Bengtsson m.fl. Miljöbalken. En kommentar. Del II s. 31:19 f, 25 f.) Beslut om forskningsskydd med sådan räckvidd kan väntas bli sällsynta. I regel torde man vid en tillämpning av 5 § komma fram till en mindre ingripande lösning.

Liksom enligt andra ersättningsregler av denna typ – exempelvis expropriationslagen – skall ersättningen utges av den som har nytta av ingreppet, dvs. den forskningshuvudman som har ansökt om forskningsskyddet. En forskningshuvudman får alltså vara beredd att betala ersättning om så omfattande inskränkningar begärs att den andra verksamheten avsevärt försvåras. Vidare skall ersättningen på samma sätt som enligt 31 kap. 6 § miljöbalken reduceras med vad som motsvarar det intrång som fastighetsägaren – eller innehavaren av särskild rätt – under alla förhållanden får tolerera utan ersättning. Denna självrisk får bestämmas med beaktande också av regeln i 2 §, som reglerar hur fastighetsägarens verksamhet skall bedrivas. Frågan blir alltså, dels vilken hänsyn ägaren måste ta till forskning i närheten enligt 2 §, dels i vad mån han enligt tredje stycket härutöver måste acceptera en inskränkning av sin verksamhet. Endast ett försvårande som går utöver detta mått skall medföra rätt till ersättning.

Enligt näst sista meningen i tredje stycket skall expropriationsregler tillämpas på ersättningen, i den mån den föreslagna lagen inte innehåller avvikande regler (jfr den liknande bestämmelsen i 31 kap. 2 § miljöbalken). En sådan avvikelse nämns i detta sammanhang, nämligen att den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen gäller i fråga om värdeökning tio år före talans väckande (jfr 31 kap. 32 § miljöbalken). I övrigt tillämpas expropriationsregler, t.ex. beträffande värdering, bevisbörda och rättegång. I de fall länsstyrelsen meddelar förbud eller föreläggande beträffande en viss verksamhet med stöd av 4 §, så är det således vid fastighetsdomstolen som talan skall väckas om ersättning för detta intrång.

Ett föreläggande att upphöra med eller inskränka störningar kan många gånger grundas på miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet i stället för på den föreslagna lagen om forskningsskydd. Om verksamheten har denna karaktär, utgår ingen ersättning på grund av inskränkningen eftersom miljöbalken saknar regler om ersättning i sådana fall. Detsamma gäller ingripande med stöd av lagstiftningen om elektronisk kommunikation och om elektronisk kompatibilitet, vilka båda saknar ersättningsregler som tar sikte på denna situation (jfr prop. 1992/93:200 s. 231).

Beslut om skydd enligt denna paragraf kan överklagas enligt 15 §.

Avvägning mellan olika intressen

5 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

I *första stycket* anges att en avvägning skall göras mellan motstående intressen vid prövning av en ansökan om forskningsskydd enligt 3 eller 4 §. Vid denna intresseavvägning skall vissa faktorer särskilt beaktas.

Till en början nämns *forskningens art och inriktning*. I detta ligger bl.a. dess betydelse från allmän synpunkt. Här skall man som tidigare berörts ta hänsyn till både forskningens rent vetenskapliga värde och dess betydelse för samhället – t.ex. för sjukvården eller för skyddet av miljön. Denna bedömning kan naturligtvis bli svår i vissa fall, bl.a. i fråga om pågående forskning, som kanske ännu inte gett några konkreta resultat. Länsstyrelsen har emellertid möjlighet att inhämta yttrande från sakkunnigt håll, såsom kompletterande underlag från det universitet där forskningen bedrivs eller, när man vill inhämta utomståendes mening, från fristående instanser som de statliga forskningsråden, Verket för innovationssystem och Naturvårdsverket.

Som nämnts kan också forskning i privata företag skyddas enligt lagen, men den måste i så fall självfallet uppfylla de krav som anges i 1 §. Det måste vara klarlagt att forskningen verkligen har betydelse ur ett vetenskapligt och samhällligt perspektiv – inte bara för företagets egen verksamhet.

Vidare skall särskilt beaktas *forskningens behov av skydd*, dvs. närmast dess känslighet för störningar och risken för att sådana inträffar. I första hand ankommer det på sökanden att komma med utredning om dessa förhållanden. För ett beslut om forskningsskydd enligt 3 § bör i varje fall krävas en konkret risk som forskningshuvudmannen inte kan eliminera utan negativa konsekvenser för dess verksamhet i övrigt. För beslut enligt 4 § gäller att det ska handla om varaktiga eller upprepade störningar. Uppkommer tveksamma tekniska frågor kan det finnas behov av att inhämta ett sakkunnigutlåtande.

Behovet av skydd sammanhänger med de *möjligheter att motverka störningarna* som annars finns. I bestämmelsen nämns detta som en särskild faktor vid avvägningen. Framför allt blir det fråga om åtgärder från forskningshuvudmannens sida, t.ex. beträffande lokaliseringen av forskningen eller lämpliga skyddsanordningar. Forskningshuvudmannen har ett eget ansvar för att vidta vissa mått och steg till skydd mot skador. Det bör krävas av en forskningshuvudman som avser att bedriva störningskänslig forskning att denne i sin planering och utformning av verksamheten tar hänsyn till risken för förutsebara störningar. Härvid får man naturligtvis ta hänsyn till vad sådana motåtgärder kan kosta. Hur långt forskningshuvudmannens eget ansvar skall sträcka sig i det enskilda fallet får bedömas med hänsyn till vilka kostnader och andra olägenheter som är förknippade med att nödvändiga åtgärder vidtas. En rimlig utgångspunkt är dock att det bör ställas högre krav på att forskningshuvudmannen vidtar skyddsåtgärder på egen bekostnad om forskningen bedrivs i kommersiellt syfte.

Länsstyrelsen skall i sin intresseavvägning väga in vad som framkommit vid de samråd som skall äga rum enligt 8 § (jfr även vad som sägs i kommentaren till 3 §).

Även om forskningen kan anses ha ett särskilt värde och ett välgrundat behov av rättsligt skydd, måste intresset av att forskningen skyddas vägas mot de allmänna och enskilda intressen som kan komma att inskränkas till följd av skyddet för forskningen. Här åsyftas främst *det allmänna intresset av rörelsefrihet* och *intresset av att näringsverksamhet och offentlig verksamhet kan utövas fritt*.

Allemansrätten bör naturligtvis inte inskränkas i onödan (något som understryks i tredje meningen, se nedan), men tyngden av detta intresse kan variera. Vissa områden saknar alldeles betydelse för allmänhetens friluftsliv, andra kan vara särskilt värdefulla – t.ex. tillgången till en strand för bad och rekreation där sådana ställen i övrigt är svåråtkomliga. Beroende på berört markområdets karaktär och tillgången till alternativa områden med samma kvaliteter kan allmänhetens intresse komma att väga olika tungt. Saknar länsstyrelsen närmare kännedom om sådana förhållanden bör den kunna få uppgifter från vederbörande kommun. I de fall skyddet för forskningen innebär inskränkningar i näringsverksamhet eller offentlig verksamhet, måste de ekonomiska och andra konsekvenser som en angränsande verksamhet kan drabbas av tas med vid intresseavvägningen.

Att ägare till berörd fastighet, liksom innehavare av särskild rätt, skall få möjlighet att yttra sig över beslut enligt 3 § framgår av att de enligt fjärde stycket samma paragraf skall lämna sitt samtycke. Detsamma bör gälla ägare och innehavare av mark som kan komma att omfattas av beslut enligt 4 §, även om de inte själva utövat den störande verksamheten. Det har ansetts obehövt att i lagen ge en särskild bestämmelse om sådan kommunikationsskyldighet.

När det gäller inskränkningar i näringsverksamhet och offentlig verksamhet med stöd av 4 §, bör man naturligtvis ta hänsyn också till vikten av att denna kan utövas utan besvärande hinder. I sammanhanget får det också betydelse vad det kostar för verksamheten att vidta störningsmotverkande åtgärder.

Liknande avvägningar som här blir aktuella förekommer i fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken eller ingripanden mot sådan verksamhet. Resonemangen i dessa fall bör kunna ge viss ledning också vid tillämpning av den nu föreslagna lagregeln. Men självfallet väger intresset av en störningsfri forskning långt ifrån alltid lika tungt som hänsyn till människors hälsa och till miljön (jfr 2 kap. miljöbalken). Särskilt gäller detta när forskningen tillgodoser ett enskilt företags ekonomiska intressen, även om den samtidigt har vetenskaplig eller annan betydelse för det allmänna.

Vad som anges i första stycket är vad som särskilt skall beaktas vid avvägningen. Detta innebär att även andra faktorer kan vägas in i bedömningen, bl.a. kan man ta hänsyn till om forskningshuvudmannen över huvud taget har planerat sin forskning med tillräcklig hänsyn till störningsriskerna.

I *andra stycket* betonas särskilt vikten av den grundlagsfästa rörelsefriheten i samhället. Denna frihet får inskränkas bara i den utsträckning det framstår som nödvändigt med hänsyn till forskningens rimliga behov av skydd. Bestämmelse hänvisar alltså på nytt till en sorts rimlighetsavvägning och kunde därför synas överflödig. Avsikten är emellertid att särskilt inskräpa vikten av att myndigheternas befogenheter utnyttjas återhållsamt när ett beslut går ut över rörelsefriheten. Bestämmelsen får däremot inte uppfattas så, att allemansrätten bara undantagsvis får begränsas. Som nyss framhållits varierar friluftsintrittets tyngd, och i de allra flesta fall lär en inskränkning ha ringa eller ingen betydelse från allmänhetens synpunkt. Förbud att använda mobiltelefon på ett begränsat

område i naturen utgör således knappast någon nämnvärd olägenhet för enskilda personer.

Frånsett den antydning andra stycket ger om en restriktiv tillämpning ger lagtexten ingen ledning om hur den slutliga avvägningen mellan motstående intressen bör ske. Förhållandena är alltför växlande för att detta skulle kunna preciseras i lagtext. Behovet av ett skydd får bedömas från fall till fall.

En intresseavvägning enligt det nu anförda kan också bli aktuell vid prövning av beslutets giltighetstid (se kommentaren till 9 §). Det är inte rimligt att en inskränkning i rörelsefriheten kan pågå under längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd.

Enligt *tredje stycket* skall det som sägs i första och andra stycket också gälla vid bedömning av om kraven på försiktighetsmått enligt 2 § har iakttagits (se kommentaren till den paragrafen).

Ansökan om skydd

6 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.2.

Av paragrafen framgår att det är en statlig myndighet eller en juridisk person i vars verksamhet som forskningen utförs som kan ansöka om forskningsskydd. En sådan person benämns forskningshuvudman, vilket är ett begrepp som också används i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (jfr prop. 2002/03:50). I den senare lagen innefattas även fysisk person vilken dock inte innefattas i denna lags begrepp.

Kungörelse av ansökan

7 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.3.

Av *första stycket* följer att länsstyrelsen skall kungöra en ansökan om forskningsskydd i ortstidning. Därigenom får allmänheten tillfälle att ta del av ansökan och även möjlighet att yttra sig över denna innan ärendet prövas. Av 3 § lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. framgår att en sådan kungörelse skall införas i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydelse bland dem inom orten som kungörelsen riktar sig till. Vilka lokala dagstidningar som har sådan spridning beror på hur många procent av hushållen i orten som tidningarna sprids till (3 §). Kungörande får även ske i annan form eller i större utsträckning än den föreskrivna, s.k. stödjande kungörelse, om det finns särskilda skäl till det och den sammanlagda kostnaden inte blir större än som är försvarligt med hänsyn till det intresse tillkännagivandet skall tillgodose (4 §). Vid avvägningen mellan informationsintresset och kostnadsaspekten bör omständigheter vägas in som värdet av det som kungörandet gäller, i den mån det låter sig beräknas ekonomiskt, och antalet berörda personer. Vid prövningen av om en stödjande kungörelse skall ske kan det vara av värde att

inhämta synpunkter från forskningshuvudmannen och de som berörs av samrådskyldigheten i 8 §. Samråd beträffande kungörelsen kan ske formlöst. Ytterligare bestämmelser om kungörandet finns i kungörandeförordningen (1977:827).

Vägledning för tid för yttrande kan t.ex. hämtas från Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar (NFS 2001:9), där det föreskrivs att tid för yttrande över en kungjord sådan konsekvensbeskrivning bör vara minst tre veckor.

Av *andra stycket* följer att den som ansökt om forskningsskydd är skyldig att betala de kostnader som uppkommer för kungörelseförfarande enligt första stycket.

Samråd

8 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.4.

Innan länsstyrelsen fattar beslut i ett ärende om forskningsskydd, skall samråd ske med en kommun vars geografiska område omfattas av beslutet och de statliga myndigheter som har väsentliga intressen i frågan. Möjliga myndigheter kan vara Vetenskapsrådet och andra forskningsråd, Verket för innovationssystem, Vägverket och Fiskeriverket. I fråga om ärenden enligt 3 § kan det vara lämpligt att samråda med Post- och telestyrelsen.

Beslutens giltighetstid

9 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.5.

Enligt *första stycket* får länsstyrelsen möjlighet att begränsa ett förbud enligt lagen att gälla under viss tid, exempelvis så länge forskningen kan beräknas pågå eller under perioder då den är känslig för störningar. Det är inte rimligt att en inskränkning i rörelsefriheten kan pågå under längre tid än som är nödvändigt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd (jfr 5 §). Är det oklart hur länge behovet av skydd kommer att bestå, kan beslutet gälla tills vidare.

Enligt *andra stycket* får länsstyrelsen förordna att ett beslut skall gälla interimistiskt, dvs. utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. Möjligheten att fatta sådana beslut bör naturligtvis användas återhållsamt och är närmast avsett för fall där det innebär påtagliga risker för forskningen om inte störningarna snarast upphör.

Information om beslut

10 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.5.

Enligt *första stycket* skall länsstyrelsen informera om beslut om forskningsskydd genom kungörelse i ortstidning, vilket är samma krav som ställs i 7 § beträffande kungörelse av ansökan om forskningsskydd.

Om ortstidning och kungörelse: se närmare kommentaren till den paragrafen.

Tidpunkten för kungörelse har betydelse för beräkningen av den tid inom vilken länsstyrelsens beslut kan överklagas (se kommentaren till 15 §).

Det framgår av 21 § förvaltningslagen (1986:223) att en part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom ärendet avgörs. Härutöver får det anses lämpligt att länsstyrelsen underrättar de med vilka samråd har skett enligt 8 § om beslutet, även om dessa inte har ställning av part i ärendet.

Sökanden är skyldig att betala de kostnader som uppkommer för detta kungörelseförfarande.

Enligt *andra stycket* skall en forskningshuvudman som utför forskning inom ett område som har förklarats vara forskningsområde enligt 3 §, se till att innebörden av beslutet tydligt tillkännages på platsen genom skyltning eller på annat sätt. Detta är en förutsättning för en effektiv tillämpning av straffbestämmelsen i 13 §.

Så länge ett beslut om forskningsskydd är gällande, är det vid varje tidpunkt den forskningshuvudman i vars verksamhet forskningen utförs som är ansvarig för att information sker på platsen. I de fall verksamheten överlåtits till annan forskningshuvudman än den som ansökt om forskningsskydd så är det således den nye forskningshuvudmannen som har ansvaret för informationen.

Om länsstyrelsen enligt 11 § ändrar eller återkallar ett beslut om forskningsskydd enligt 3 § följer av skyldigheten enligt detta stycke att forskningshuvudmannen är skyldig att tillkännage detta, t.ex. genom att ändra eller ta bort skyltningen.

I lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning finns bestämmelser om skyltning. I vissa fall kan sådana åtgärder kräva tillstånd, t.ex. bygglov enligt 8 kap. 3 § 2 plan- och bygglagen (1987:10).

Återkallelse och ändring av beslut

11 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.5.

Enligt *första stycket* kan beslut enligt 3 eller 4 § återkallas, så snart beslutet inte framstår som behövligt eller det annars finns anledning till det. Länsstyrelsen kan ta upp frågor av detta slag på eget initiativ. Självfallet skall forskningshuvudmannen få yttra sig i frågan. Ett beslut om ändring riktar sig mot den forskningshuvudman inom vars verksamhet forskningen utförs vid tidpunkten ifråga. Länsstyrelsens beslut enligt detta stycke kan överklagas enligt 15 §. Det uppställs inte något särskilt krav på hur länsstyrelsen skall informera om beslut enligt detta stycke.

Det åvilar forskningshuvudmannen enligt 10 § *andra stycket* att se till att innebörden av beslut om forskningsskydd enligt 3 § tydligt tillkännages. Även i det fall länsstyrelsen ändrar sitt beslut får forskningshuvudmannen se till att detta tillkännages. Om länsstyrelsen återkallar ett beslut enligt 3 § har således forskningshuvudmannen inte längre någon rätt till

skydd för området, vilket bl.a. innebär att det inte får finnas skyltar eller annan information som anger att området har ett skydd som det inte längre har.

I *andra stycket* stadgas en skyldighet för forskningshuvudmannen att underrätta länsstyrelsen om förutsättningarna för skyddet väsentligt ändras efter det att länsstyrelsen beslutat om forskningsskydd. Efter en sådan underrättelse har länsstyrelsen att ta ställning till om beslutet om forskningsskydd skall återkallas eller ändras på annat sätt. Skyldigheten för forskningshuvudmannen är inte sanktionerad enligt lagen, men en i lag föreskriven skyldighet att underrätta länsstyrelsen torde ändå ha tillräckligt effekt för att förmå forskningshuvudmannen att lämna en sådan underrättelse.

Så länge ett beslut om forskningsskydd är gällande, är det vid varje tidpunkt den forskningshuvudman i vars verksamhet forskningen utförs som är ansvarig för att underrättelse sker, i likhet med bestämmelsen om information på platsen (se 10 §).

Undantag från förbud

12 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.6.

Av *första stycket* framgår att en forskningshuvudman får bevilja en person tillstånd att beträda forskningsområde med tillträdesskydd eller att använda teknisk utrustning inom ett forskningsområde med störningsskydd.

Av *andra stycket* följer att länsstyrelsen får besluta om undantag från förbud enligt 3 § om det kan ske utan risk för störning av forskningen. Undantag får medges efter ansökan i varje enskilt fall. För att bedöma om undantag kan medges bör självfallet den forskningshuvudman som beviljats forskningsskydd få yttra sig över ansökan. Beslut enligt detta stycke kan överklagas enligt 15 §.

Straff

13 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse för överträdelser av beslut som meddelats med stöd av 3 §. Det kan handla om överträdelse av ett tillträdesförbud (*andra stycket*) eller förbud att använda viss utrustning (*tredje stycket*). Däremot omfattar den inte överträdelser av beslut enligt 4 §. Beslut av det senare slaget är riktade mot viss verksamhet och kan i stället förenas med vite med stöd av 14 §.

Både uppsåtliga och oaktsamma överträdelser omfattas av straffansvaret. Det krävs att det föreligger uppsåt eller oaktsamhet både till att det finns ett beslut om forskningsskydd och till att beslutet har överträtts i det enskilda fallet. Detta torde i sin tur normalt förutsätta att det på den aktuella platsen finns tillräcklig information för att de som är i närheten skall förstå att det t.ex. är förbjudet att beträda området. I bestämmelsen i 10 § *andra stycket* åläggs den som beviljats forskningsskydd enligt 3 §

att se till att innebörden av beslutet tydligt tillkännages genom skyltning eller på annat sätt.

Från det straffbara området har undantag gjorts för överträdelser som får anses som ringa. Ringa överträdelser kan det vara fråga om när någon en kortare stund uppehållit sig på eller passerat över förbjudet område utan att det på något sätt stört verksamheten.

Om någon, på ett område som länsstyrelsen beslutat skall utgöra forskningsområde med störningsskydd, trots förbud ringer 112 för att alarmera om en nödsituation kan brottsbalkens bestämmelser om ansvarsfrihet bli aktuella. En gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig (24 kap. 4 §). Nöd anses föreligga när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse.

Enligt bestämmelsen i *sista meningen* är straffbestämmelsen subsidiär till andra författningar om straff. Det innebär att om gärningen är straffbelagd i någon annan författning såsom brottsbalken, så skall inte dömas till ansvar enligt lagen om skydd för störningskänslig forskning. Den som t.ex. ger sig in på förbjudet område skall alltså i första hand straffas för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken, förutsatt att rekvisiten enligt den bestämmelsen är uppfyllda.

Eftersom straffbestämmelsen enbart avser överträdelse av beslut enligt 3 §, medan vitesförbudet skall gälla sådana situationer som avses i 4 §, kan det inte bli aktuellt med straff och vitesföreläggande för en och samma gärning. Någon särskild erinran om att det inte skall dömas till ansvar för gärningar som omfattas av vitesföreläggande är därför inte nödvändig.

Vite

14 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.

Bestämmelsen ger möjlighet att förena ett föreläggande eller ett förbud enligt 4 § som riktas mot en enskild person med vite. Någon möjlighet att vitesförelägga staten föreskrivs inte.

För vite finns särskilda bestämmelser i lagen (1985:206) om viten, bl.a. om hur vitesbeloppet bestäms (3 §). Frågor om utdömande av viten prövas av länsrätten på ansökan av den länsstyrelse som har utfärdat vitesföreläggandet (6 §).

Överklagande

15 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 13.

Enligt *första stycket* får beslut i ärenden enligt 3, 4, 11 § första stycket eller 12 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Av 22 § förvaltningslagen (1986:223) följer att beslutet får överklagas av den som beslutet angår om det har gått henne eller honom emot. Det krävs att klaganden har ett sådant intresse i saken som berättigar henne

eller honom att klaga, dvs. att personen är saklegitimerad. Allmänt sett brukar en förutsättning för klagorätt vara att beslutet antingen påverkar klagandens rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. Om en ansökan avslås eller inte helt beviljas, kan den forskningshuvudman som ansökt om skyddet överklaga beslutet. Om länsstyrelsen beviljar en ansökan om forskningsskydd har de som beslutet går emot rätt att överklaga beslutet.

Enligt *andra stycket* kan beslut om återkallande eller inskränkning av beslut i ärenden enligt 11 § första stycket endast överklagas av den forskningshuvudman som detta beslut riktar sig mot. I samma stycke utökas kretsen av klagoberättigade. Naturvårdsverket får således möjlighet att överklaga ett beslut i ärenden enligt 3 §, något som kan tänkas bli aktuellt exempelvis när beslutet inskränkt allmänhetens rörelsefrihet på ett område av betydelse för friluftslivet. Naturvårdsverket har då möjlighet att söka ändring för att tillvarata allemansrätten på området. Vidare får beslut i ärenden enligt 3 § beslut överklagas av en kommun vars geografiska område omfattas av beslutet. Det kan röra sig om liknande fall. Denna rätt kan visserligen tillkomma en kommun redan enligt bestämmelsens första stycke, men i sådant fall krävs att beslutet angår kommunen och går den emot.

Formerna för att överklaga ett beslut av en länsstyrelse följer av 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Enligt *tredje stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Formerna för ett överklagande följer förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Av *fjärde stycket* framgår att tiden för överklagande av beslut enligt 3 eller 4 § räknas från den dag då information kungjorts enligt 10 §. Detta innebär att bestämmelsen i 23 § andra stycket förvaltningslagen, med innebörd att tidräkningen börjar när klagande fick del av beslutet, inte blir tillämplig på dessa beslut. Av 5 § lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. framgår att kungörande skall anses ha skett den dag då det sista föreskrivna tillkännagivandet ägde rum. Däremot gäller bestämmelsen i 23 § andra stycket förvaltningslagen för beräkning av tiden för överklagande av beslut om återkallelse eller ändring av beslut enligt 11 § första stycket och undantag från förbud enligt 12 § andra stycket.

Ikraftträdande

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 14.2.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Lagförslaget i betänkandet Skydd för forskningsverksamhet (SOU 2002:111)

Förslag till lag om skydd för viss forskningsverksamhet

Tillämpningsområde

1 § Denna lag avser att skydda medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning som är av särskilt värde från allmän synpunkt.

Allmän hänsynsregel

2 § Den som bedriver en verksamhet eller företar en åtgärd som kan medföra störning av forskning som avses i 1 § skall vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att motverka sådana störningar.

Skydd mot allmänheten

3 § Om det behövs för att skydda forskning som avses i 1 § mot störningar, får länsstyrelsen meddela förbud för allmänheten mot att

1. beträda område där forskningen bedrivs jämte intilliggande mark, eller
2. använda mobiltelefon, annan radiosändare eller viss annan teknisk utrustning på område där forskningen bedrivs jämte kringliggande mark-, vatten- och luftområde.

Om det kan anses tillräckligt för att skydda forskningen, kan länsstyrelsen i stället meddela föreskrifter om allmänhetens vistelse eller om användning av utrustningen på områden som anges i första stycket.

I fråga om områden som innehas av annan än den som bedriver forskningsverksamheten får förbud eller föreskrift enligt första eller andra stycket meddelas bara med innehavarens samtycke.

Skydd mot verksamheter i närheten

4 § Utsätts forskningsverksamheten för varaktiga eller upprepade störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen till forskningens skydd meddela behövliga förbud eller föreskrifter beträffande den andra verksamheten.

Vad som sägs i första stycket gäller inte störningar från en sådan verksamhet som regleras i lagen (1993:599) om radiokommunikation eller lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller i föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar.

Medför ett beslut enligt första stycket att pågående markanvändning avsevärt försvåras, är ägaren av det berörda området och innehavare av särskild rätt till detta berättigade till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen skall utges av den som utövar forskningsverksamheten och minskas med vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriations-

lagen (1972:719). Vid tillämpning av 4 kap. 3 § nämnda lag räknas dock värdeökning från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol. Bilaga 1

Intresseavvägning

5 § Vid prövning av krav på skyddsåtgärder enligt 2–4 §§ bör beaktas å ena sidan forskningsverksamhetens art, inriktning och behov av skydd samt risken för störningar av verksamheten, å andra sidan möjligheten att på annat sätt motverka störningarna, det allmänna intresset av rörelsefrihet och, i fråga om ingripanden mot näringsverksamhet eller offentlig verksamhet, intresset av att denna kan utövas fritt. En inskränkning i rörelse- eller handlingsfriheten får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningsverksamhetens rimliga behov av skydd.

Övriga bestämmelser

6 § Frågor om beslut enligt 3 § eller 4 § första stycket tas upp efter ansökan av den som bedriver forskningsverksamheten.

Beslut enligt 3 § eller 4 § första stycket skall gälla tills vidare eller under viss angiven tid. Länsstyrelsen får förordna att beslutet skall tillämpas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft.

Länsstyrelsen kan återkalla eller inskränka ett förbud eller en föreskrift enligt 3 § eller 4 § första stycket, när det finns skäl till det.

7 § Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller föreskrift enligt 3 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket döms inte om gärningen är belagd med straff enligt bestämmelse i någon annan författning.

8 § Förbud eller förelägganden enligt 4 § får förenas med vite.

9 § Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt 3 § får överklagas av Naturvårdsverket och av kommun som berörs av beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

Förteckning över remissinstanserna

Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Blekinge län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kammarkollegiet, Smittskyddsinstitutet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Länsstyrelserna i Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Östergötlands län, Jönköpings län, Kronobergs län, Kalmar län, Gotlands län, Blekinge län, Skåne län, Hallands län, Västra Götalands län, Värmlands län, Örebro län, Västmanlands län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Västernorrlands län, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län, Skolverket, Vetenskapsrådet, Institutet för rymdfysik, Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Karolinska institutet, Södertörns högskola, Uppsala universitet, Mälardalens högskola, Högskolan i Gävle, Örebro universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Malmö högskola, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan på Gotland, Blekinge Tekniska Högskola, Högskolan Kristianstad, Växjö universitet, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Karlstads universitet, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Mitthögskolan, Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Statens Veterinärmedicinska anstalt, Sveriges lantbruksuniversitet, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Naturvårdsverket, Statens strålskyddsinstitut, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Post- och telestyrelsen, Luftfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Rymdstyrelsen, Verket för Innovationssystem, Svenska rymdaktiebolaget – Eorange, Sveriges provnings- och forskningsinstitut, Linköpings kommun, Lunds kommun, Luleå kommun, Kungl. Vetenskapsakademien, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Svenska Kommunförbundet, Sveriges advokatförbund, Föreningen Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Näringslivets nämnd för regelgranskning, Eiscat Scientific Association, Fastighetsägarna Sverige, Industriforskningsinstitutet/IRIS, Institutet för Fastighetsrättslig forskning, Miljöbalkskommittén och Onsala rymdobservatorium.

Ett spontant remissvar har inkommit från Tranemåla Kvarnagård.

Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslag till lag om skydd för störningskänslig forskning

Härigenom föreskrivs följande.

Syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skydd för forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt.

Allmän regel om hänsyn

2 § Den som bedriver en verksamhet eller företar en åtgärd som kan medföra störning av forskning som avses i 1 § skall vidta rimliga försiktighetsmått för att motverka sådana störningar.

Skydd mot störningar från utomstående

3 § Om det behövs för att skydda forskning som avses i 1 § mot störningar, får länsstyrelsen efter ansökan enligt 6 § besluta att ett område skall utgöra *forskningsområde med tillträdesskydd*, eller om det är tillräckligt för att skydda forskningen, *forskningsområde med störningsskydd*. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns förutsättningar att på lämpligt sätt markera områdets gränser på platsen där beslutet skall gälla.

I ett forskningsområde med tillträdesskydd gäller förbud för utomstående att beträda området utan tillstånd enligt 12 § första stycket.

I ett forskningsområde med störningsskydd gäller förbud för utomstående att, utan tillstånd enligt 12 § första stycket, använda radiosändare, framföra motordrivna fordon eller använda annan teknisk utrustning på ett sätt som stör forskningen.

I fråga om områden som ägs eller nyttjas av annan än den som utför forskningen får beslut enligt första stycket meddelas bara med ägarens och nyttjanderättshavarens samtycke.

Skydd mot verksamheter i närheten

4 § Om forskning som avses i 1 § utsätts för varaktiga eller upprepade störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen efter ansökan enligt 6 § meddela förbud eller förelägganden mot den andra verksamheten för att skydda forskningen.

Vad som sägs i första stycket gäller inte sådan verksamhet som regleras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation eller lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller i föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar. Vad som sägs i första stycket gäller inte heller störningar från en verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag.

Om ett beslut enligt första stycket medför att pågående markanvändning inom det berörda området avsevärt försvåras, har områdets ägare och innehavare av särskild rätt till detta område, rätt till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen skall motsvara skadan med avdrag för ett belopp som motsvarar vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. Ersättningen skall betalas av den som ansökt om skyddet. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719). Vid tillämpning av 4 kap. 3 § nämnda lag räknas dock värdeökning från dagen tio år före det att talan väcktes vid domstol.

Avvägning mellan olika intressen

5 § Vid prövning av ansökan om skydd enligt 3 eller 4 § skall en avvägning göras mellan motstående intressen. Vid denna intresseavvägning skall särskilt beaktas sådana faktorer som forskningens art, inriktning och behov av skydd samt risken för störningar av verksamheten samt faktorer som möjligheten att på annat sätt motverka störningarna, det allmänna intresset av rörelsefrihet och intresset av att näringsverksamhet och offentlig verksamhet kan utövas fritt. En inskränkning i rörelsefriheten får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd.

Det som sägs i första stycket gäller även vid bedömning av om krav på försiktighetsmått enligt 2 § har iakttagits.

Ansökan om skydd

6 § En ansökan om skydd enligt 3 eller 4 § kan göras av den statliga myndighet eller den juridiska person i vars verksamhet forskningen utförs (forskningshuvudman).

Kungörelse av ansökan

7 § Innan en ansökan om skydd enligt 3 § prövas skall länsstyrelsen kungöra ansökan i ortstidning.

Sökanden är skyldig att betala de kostnader som uppkommer för kungörelseförfarandet enligt första stycket.

Samråd

8 § Innan ett beslut fattas i ett ärende om skydd enligt 3 eller 4 §, skall länsstyrelsen samråda med berörd kommun och med de statliga myndigheter som har väsentliga intressen i frågan.

Beslutens giltighetstid

9 § Ett beslut enligt 3 eller 4 § skall gälla tills vidare eller under viss angiven tid.

I beslut enligt 3 eller 4 § får förordnas att beslutet skall tillämpas även om det inte har vunnit laga kraft.

10 § Information om länsstyrelsens beslut enligt 3 eller 4 § skall kungöras i ortstidning. Sökanden är skyldig att betala de kostnader som uppkommer för detta kungörelseförfarande.

En forskningshuvudman vars verksamhet har forskningsskydd enligt 3 §, skall se till att innebörden av beslutet tydligt tillkännages genom skyltning eller på annat sätt.

Återkallelse och ändring av beslut

11 § Länsstyrelsen får återkalla eller inskränka ett beslut om skydd enligt 3 eller 4 §, när det finns skäl till det.

Om en länsstyrelse har beviljat en ansökan om forskningsskydd, så är en forskningshuvudman som utför forskning inom ett område som förklarats vara forskningsområde enligt 3 §, skyldig att underrätta länsstyrelsen om förutsättningarna för skyddet väsentligen ändras.

Undantag från förbud

12 § En forskningshuvudman får bevilja en person tillstånd att, trots förbud enligt 3 § andra och tredje stycket, beträda ett forskningsområde med tillträdesskydd eller använda teknisk utrustning inom ett forskningsområde med störningsskydd.

Länsstyrelsen får i ett enskilt fall efter ansökan besluta om undantag från förbud enligt 3 § under begränsad tid, om det kan ske utan risk för väsentlig störning av forskningen.

Straff

13 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud enligt 3 § skall dömas till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar. Om gärningen är belagd med straff i någon annan författning gäller i stället bestämmelserna i den författningen.

Vite

14 § Länsstyrelsen får förena förbud eller förelägganden enligt 4 § med vite.

Överklagande

15 § Beslut enligt 3, 4 eller 12 § andra stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut enligt 3 § får även överklagas av Naturvårdsverket och av en kommun som berörs av beslutet.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tiden för överklagande av ett beslut enligt 3 eller 4 § räknas från den dag då beslutet kungjorts enligt 10 §.

Förteckning över de remissinstanser som yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss

Svea hovrätt, Länsrätten i Blekinge län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Vetenskapsrådet, Uppsala universitet, Chalmers tekniska högskola AB, Fiskeriverket, Post- och telestyrelsen, Skogsstyrelsen och Vägverket.

Ett spontant remissvar har inkommit från Ekonomistyrningsverket.