

6 Prövning av infrastrukturprojekt

Slutsatser och förslag

Vi har utrett möjligheterna att ersätta dagens fastställande av arbets- och järnvägsplaner för vägar och järnvägar av Vägverket respektive Banverket med en tillståndsprövning hos miljödomstol. En sådan prövning uppfyller krav som ställts i Tunnelkommissionens slutrapport på att prövningen skall ske hos en fristående instans skild från trafikverken, att prövningen skall tillföras tillräckligt miljökunskande och att det skall ske en samlad prövning av varje projekt vid ett och samma tillfälle.

Dagens prövningssystem där regeringen tillåtlighetsprövar de största väg- och järnvägsprojekten enligt miljöbalkens bestämmelser, uppfyller till vissa delar dessa krav eller har förutsättningar att uppfylla dem för de största projekten. Det finns än så länge inte tillräckliga erfarenheter för att kunna dra några slutsatser om hur det nya systemet fungerar. Vi är dock principiellt kritiska till att trafikverken själva har ansvar för miljöprövningen.

Vi föreslår att miljöprövningen av vägar och järnvägar tills vidare ligger kvar hos regeringen och trafikverken. Vi anser emellertid att man på sikt bör pröva att överföra miljöprövningen av väg- och järnvägsprojekt från trafikverken till ett litet antal administrativa myndigheter med ansvar även för annan tillståndsprövning enligt miljöbalken. Detta måste dock bli föremål för fortsatta överväganden och utredningar i särskild ordning.

Vi har också utrett möjligheterna till en ny prövningsordning när det gäller inrättandet av allmänna farleder, men föreslår inte någon ändring av dagens prövning hos regeringen och Sjöfartsverket.

Tunnelkommissionen har i sin slutrapport Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen (SOU 1998:137) sammanställt de erfarenheter som då, år 1998, vunnits av tunnelbygget genom Hallandsåsen. Kommissionen konstaterade i rapporten att vägar liksom järnvägar och farleder miljöprövas av de verk som är ansvariga för sakområdet i samband med den prövning som sker enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg respektive lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Den ansåg att det inte var rimligt att dessa verk miljöprövas egna projekt, i vart fall inte sådana som anses ha en betydande miljöpåverkan. Den ansåg också att det var viktigt att en anläggning miljöprövas i sin helhet vid ett och samma tillfälle. Kommissionen föreslog därför att alla stora infrastrukturprojekt skulle miljöprövas av miljödomstol.

Enligt direktiven till Miljöbalkskommittén skall vi nu närmare utreda Tunnelkommissionens förslag att anläggandet av vägar, järnvägar och allmänna farleder skall prövas av miljödomstol i stället för av de verk som är ansvariga för sakområdena, dvs. Vägverket, Banverket respektive Sjöfartsverket. Den utredningen redovisas i detta kapitel.

En annan del av vårt uppdrag innebär att vi skall utreda om tillståndsprövningen när det gäller miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i framtiden bör ligga hos domstol först efter överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut. Vi skall i det sammanhanget beakta att domstolarna alltmer inriktats på tvistelösning. Utredningen om prövningsordningen för bland annat vattenverksamhet, som redovisas i kapitel 5, har betydelse även för utredningen om prövningsordningen för infrastrukturprojekt.

Detta kapitel, kapitel 6, inleds med en genomgång av hur vägar och järnvägar samt farleder prövas i dag hos Vägverket, Banverket respektive Sjöfartsverket. Därefter följer ett avsnitt om förutsättningarna att miljöpröva väg- och järnvägsprojekt i förvaltningsmyndighet i stället för hos miljödomstol. Det avsnittet skall ses mot bakgrund av att det i vårt uppdrag inte bara ingår att utreda om det finns anledning att flytta prövningen från de tre trafikverken till miljödomstolarna, utan även att mer principiellt bedöma lämpligheten av att en domstol som första instans prövar tillståndsfrågor.

I följande avsnitt visas hur en prövning av infrastrukturprojekt i miljödomstol skulle kunna gå till. Därefter följer en konsekvensanalys som grundar sig på en jämförelse mellan prövning i miljö-

domstol och dagens prövningsordning med prövning i trafikverken. Först belyses de båda alternativen utgående från de huvudargument som låg bakom Tunnelkommissionens förslag och därefter följer konsekvenser i andra avseenden. Kapitlet avslutas med våra slutsatser och förslag vad gäller den framtida prövningsordningen för byggande av vägar och järnvägar samt inrättande av farleder.

6.1 Den nuvarande prövningen av infrastrukturprojekt hos trafikverken

Vissa större infrastrukturprojekt skall tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken. I 17 kap. 1 § miljöbalken finns angivet att regeringen skall pröva tillåtligheten av nya verksamheter av vissa slag, bland annat följande:

18. motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer
19. järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik
20. allmänna farleder

I övrigt regleras prövningen av allmänna vägar genom väglagen medan prövningen av järnvägar följer lagen om byggande av järnväg. Beslutsprocessen är i dessa båda fall likartad och den beskrivs gemensamt i nästföljande avsnitt (6.1.1).

Prövningen av farleder sker enligt lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Den skiljer sig i flera avseenden från prövningen av järnvägar och vägar och redovisas separat.

Vid prövningen av både vägar, järnvägar och farleder enligt respektive lag skall miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap.), grundläggande och särskilda bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden (3 och 4 kap.) samt bestämmelser om miljö kvalitetsnormer (5 kap. 3 § och 16 kap. 5 §) tillämpas. Miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag (6 kap.) är också tillämpliga. Hur de inordnas i beslutsprocessen när det gäller väg och järnväg framgår nedan.

6.1.1 Byggande av väg och järnväg

Beslutsprocessen inför byggande av järnvägar och vägar omfattar huvudsakligen följande steg.

- förstudie
- väg- eller järnvägsutredning
- eventuell tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken av regeringen
- arbets- eller järnvägsplan

När det gäller allmänna vägar initieras beslutsprocessen av väghållaren som kan vara staten, företräd av Vägverkets region, eller en kommun. Järnvägsprojekten initieras i de flesta fall av Banverket även om sådana kan startas av privata intressenter eller av landsting och kommuner som driver tunnelbana eller spårväg.

Den som planerar att bygga en väg eller en järnväg skall genomföra en förstudie. I den skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Förstudien skall vara översiktlig och ange flera alternativ utan att peka ut någon särskild väg- eller järnvägs-korridor. Den skall också ange om det finns behov av någon väg- eller järnvägsutredning innan arbets- eller järnvägsplanen upprättas. Vid utarbetandet av förstudien skall den som avser att bygga vägen eller järnvägen hålla så kallat tidigt samråd med berörda länsstyrelser, kommuner, ideella föreningar och särskilt berörd allmänhet. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed om utökad samråd erfordras.

Om förstudien visat att det finns ett behov av att studera alternativa sträckningar skall en väg- eller järnvägsutredning genomföras. Den skall utgöra underlag för val av huvudsaklig sträckning och utmynna i ett förslag till terrängkorridor och trafikteknisk standard. De olika alternativen skall jämföras med varandra och med alternativet att inte genomföra den aktuella utbyggnaden. Som underlag för att kunna utvärdera och välja alternativ skall väg- eller järnvägsutredningen innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som godkänts av länsstyrelsen.

Om projektet är av den omfattningen att det skall prövas enligt 17 kap. miljöbalken är regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken nästa steg i processen. Till grund för prövningen överlämnar då Vägverket respektive Banverket väg- eller järnvägsutredningen till regeringen tillsammans med ett eget yttrande. Rege-

ringen prövar enligt miljöbalkens bestämmelser om projektet är tillåtligt och om den sökta korridoren alltså utgör det bästa alternativet.

I det sista steget, som består av arbets- eller järnvägsplanen, fastställs den detaljerade sträckningen inom den utpekade korridoren. I arbets- eller järnvägsplanen skall anges den mark som behöver tas i anspråk – permanent och/eller tillfälligt – för projektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter i övrigt som behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av länsstyrelsen innan den tas in i planen. I de fall länsstyrelsen under förstudien beslutat att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall miljökonsekvensbeskrivningen föregås av ett utökat samråd om det inte skett tidigare under väg- eller järnvägsutredningen. Arbets- eller järnvägsplanen skall normalt ställas ut för granskning.

Det är Vägverket respektive Banverket som centralt fastställer planen efter samråd med länsstyrelsen. Om trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning hänskjuts frågan om fastställelse av planen till regeringens prövning. I praktiken är sådana hänskjutanden ovanliga. Ett beslut om fastställelse av plan kan också överklagas till regeringen. Regeringens beslut kan i sin tur bli föremål för rättsprövning av Regeringsrätten.

Enligt 2 kap. 2 § lagen om byggande av järnväg skall de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar och andra olägenheter från anläggningen särskilt anges i planen. Liknande bestämmelser finns i Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m. i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner (38 §) där det ställs krav på att arbetsplanen skall redovisa de skadeförebyggande åtgärder som avses att genomföras.

En fastställd järnvägsplan eller arbetsplan ger rätt att ta mark i anspråk för projektet. Planen kan alltså liknas vid ett tillstånd till expropriation. När det gäller vägar ger arbetsplanen direkt rätt till marken och det finns en möjlighet för den som skall bygga att disponera marken innan ersättningen är bestämd. Någon sådan möjlighet ger inte järnvägsplanen, där marken måste lösas genom lantmäteriförrättning med stöd av planen. Oftast brukar frågor om markåtkomst lösas genom frivilliga överenskommelser.

Frågor om ersättning på grund av störningar från väg eller järnväg är skilda från den prövning som sker genom planen och hantearas med stöd av 32 kap. miljöbalken. Normalt brukar dock ersätt-

ning för störningar regleras i samband med ersättning för den mark som berörs av den nya vägen eller järnvägen.

Beslutsprocessen när det gäller att bestämma en vägs respektive järnvägs sträckning kan liknas vid ett säll; från ett större antal alternativ sällas under processens gång olika förslag successivt bort så det till slut bara kvarstår den lösning som fastställs i arbets- eller järnvägsplanen. Processen är utformad så att man inte skall behöva börja från början med ett nytt alternativ om den ursprungligen valda sträckningen inte visar sig lämplig. Den normala genomförandetiden för ett projekt är lång; upp till 10–12 år från förstudie till byggstart. Om det uppkommer oenighet om lokaliseringen mellan trafikverken och de inblandade länsstyrelserna och kommunerna, kan projektet ytterligare fördröjas.

Planeringen av infrastrukturprojekten har stora inslag av samhällsplanering och löper parallellt med den kommunala planeringen. Projekten är vanligen redovisade i kommunens översiktsplan. Det finns inte några krav på upprättande av detaljplaner eller områdesbestämmelser i samband med upprättande av järnvägsplan eller arbetsplan. En väg eller järnväg får dock inte byggas i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser.

En fastställd arbets- eller järnvägsplan innebär inte att miljöprövningen av projektet är fullständig. Vissa delar av väg- och järnvägsprojekten kan också kräva dispens eller vara tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken.

Om vägen eller järnvägen kommer att beröra strandskyddsområden, naturreservat, kulturresevat, naturminnen eller biotopskyddsområden fordras enligt 7 kap. miljöbalken dispens av länsstyrelsen. Projekten kan medföra att jord- eller bergmassor – ibland förorenade – kan behöva läggas upp på vissa platser, permanent eller för viss tid. Sådan uppläggning kan vara tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt miljöbalken. Prövningsmyndighet är i sådana fall normalt länsstyrelsen eller kommunens miljönämnd. Det kan också krävas tillstånd av miljödomstol till byggande av broar, bortledanden av grundvatten och annan vattenverksamhet. Om projektet prövats i järnvägsplan eller arbetsplan är dock den vattenrättsliga prövningen begränsad och tillstånd kan bara nekas om 2 kap. 9 § är tillämplig (se också 11 kap. 23 § miljöbalken).

Tillstånden och dispensererna enligt miljöbalken söks i dag under olika stadier av projektet. Vartefter projekteringen fortskrider tas underlag för olika ansökningar fram. Det är oftast den entreprenör

som anlitas för bygget som är att anse som verksamhetsutövare och som gör ansökningarna.

För stora projekt kan antalet separata beslut eller domar enligt miljöbalken bli mycket stort. Det har exempelvis uppgivits att det behövs cirka 800 avgöranden av detta slag för byggandet av Botnia-banan.

Slutligen kan det förutom arbets- eller järnvägsplan samt tillstånd och dispenser enligt miljöbalken även behövas bygglov enligt plan- och bygglagen för vissa delprojekt. Själva vägen eller järnvägen kräver inte bygglov. Däremot kräver byggnader, bullerplank, upplag och tunnlar bygglov av kommunens byggnadsnämnd.

6.1.2 Inrättande av allmän farled

Farled är ett geografiskt begrepp som åsyftar den del av ett vattenområde till vilken sjötrafiken hänvisas eller i vilken den normalt går fram. Allmän farled är däremot inte ett geografiskt utan ett rättsligt begrepp. Betydelsen av att en farled är allmän är att den ansvarige för farleden enligt 2 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet får rådighet över vattnet inom det område där sjöfarten skall bedrivas.

En allmän farled får enligt lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn inrättas om den är av betydelse för den allmänna samfärdseln, om den är av väsentlig betydelse för fiskerinäringen, eller om den är av väsentlig betydelse för trafiken med fritidsbåtar och det behövs med hänsyn till säkerheten i farleden.

Inrättandet av allmänna farleder initieras främst av Sjöfartsverket.

Alla nya allmänna farleder tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Sjöfartsverket överlämnar med eget yttrande ansökan till regeringen. Sedan regeringen fattat beslut om farledens tillåtlighet, fattar Sjöfartsverket beslut om inrättandet av den allmänna farleden.

Vid Sjöfartsverkets prövning behandlas tekniska frågor av betydelse för sjöfartens framkomlighet och säkerhet. Det kan vara frågor om vilka säkerhetsanordningar för sjöfarten som krävs i farleden, om det behövs särskilda föreskrifter med hänsyn till förhållandena i farleden, om den behöver sjömätas osv. Sammanfattningsvis sker en prövning utifrån en samlad bedömning av samtliga

de faktorer som Sjöfartsverket har att beakta i enlighet med det sektorsansvar och andra uppgifter verket har. Sjöfartsverkets beslut kan överklagas till regeringen.

Olika typer av åtgärder som måste genomföras i vattnet till följd av farleden – t.ex. muddringar – är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. På samma sätt som gäller vid prövning av vägar och järnvägar kan det alltså även behövas en prövning av miljödomstol vid sidan av prövningen av regeringen och den ansvariga sektorsmyndigheten.

6.2 Allmänt om prövning i domstol eller i förvaltningsmyndighet

En närmare genomgång av Tunnelkommissionens rapport (SOU 1998:137) visar att det är tre huvudargument som ligger bakom kommissionens förslag om att infrastrukturprojekt med betydande miljöpåverkan skall tillståndsprövas av miljödomstol. Trafikverken bör för det första inte miljöpröva sina egna projekt, alltså en slags jävsinvändning. För det andra skall miljöprövningen tillföras tillräckligt miljökunskande vilket sker både genom förfarandet med remisser och huvudförhandling och genom prövningsinstansens särskilda sammansättning och kompetens. Slutligen bör det ske en samlad prövning av varje projekt vid ett och samma tillfälle så att det är möjligt att överblicka helheten i projektets miljöpåverkan.

Dessa argument ledde Tunnelkommissionen att föreslå att prövningen borde ske hos miljödomstol, dvs. prövning i samma ordning som gäller för andra större miljöfarliga verksamheter.

I vårt allmänna uppdrag ingår att vi skall utreda förutsättningarna för att överföra all miljöprövning i första instans från domstolar till förvaltningsmyndigheter. Om en sådan överföring skulle ske, skulle Tunnelkommissionens argument kunna uppfyllas lika väl genom en samlad prövning i administrativ ordning hos en kompetent förvaltningsmyndighet utan egna intressen i saken som i domstol.

Även om utredningen i detta kapitel i enlighet med direktivet har inriktats på prövning vid miljödomstol av större infrastrukturprojekt, bör slutsatserna till största delar kunna gälla även om prövningen i en framtid skulle ske hos en administrativ miljömyndighet i första instans. Den principiella skiljelinjen går i detta fall

snarast mellan att behålla dagens prövning hos det egna trafikverket och att flytta prövningen till en samlad prövning hos en fristående instans, snarare än om prövningsinstansen är en domstol eller en förvaltningsmyndighet. Skälen för och emot domstolsprövning respektive administrativ prövning bedöms inte skilja sig på något avgörande sätt mellan infrastrukturprojekt och andra miljöfarliga verksamheter även om infrastrukturprojektens starka inslag av samhällsplanering måste understrykas. Frågorna om domstolsprövning respektive administrativ prövning diskuteras närmare i kapitel 5.

6.3 Utformningen av en tillståndsprövning i domstol

Vi har valt att utreda Tunnelkommissionens förslag om miljöprövning av infrastrukturprojekt hos miljödomstol genom att jämföra dagens prövningsordning med en ordning där fastställandet av arbets- och järnvägsplaner av Vägverket och Banverket ersätts av en tillståndsprövning hos miljödomstol. En motsvarande jämförelse har gjorts för allmänna farleder, där alternativet till dagens ordning skulle vara att ersätta Sjöfartsverkets beslut om inrättande av en allmän farled med en tillståndsprövning av miljödomstol.

Det utredda alternativet för domstolsprövning av vägar och järnvägar har följande utformning.

I huvudsak följs den nuvarande beslutsprocessen fram till fastställandet av arbets- eller järnvägsplanen. De inledande momenten med förstudie och väg- eller järnvägsutredning finns alltså kvar för att på samma sätt som nu ingå i den stegvisa planeringen av den nya vägen eller järnvägen. De ger underlag för en tillståndsansökan som skall avse den utformning och sträckning som sökanden valt. Ansökan skall också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som bland annat redovisar de alternativa lokaliseringar och utformningar som studerats. Tillståndsansökan ges in till miljödomstolen.

För projekt som tillåtlighetsprövas av regeringen innebär alternativet att verksamhetsutövaren ger in en mer övergripande ansökan om tillåtlighetsprövning till miljödomstolen. Domstolen bereder ärendet åt regeringen som därefter fattar beslut i fråga om tillåtligheten. Om regeringen beslutar att projektet är tillåtligt, lämnar sökanden sedan en utförligare tillståndsansökan till miljödomstolen.

Miljödomstolen behandlar tillståndsansökan på samma sätt som övriga ansökningar enligt miljöbalken med ett remissförfarande och en huvudförhandling där myndigheter, kommuner, organisationer och allmänhet ges tillfälle att framföra sina synpunkter. Miljödomstolens tillståndsdöm kan omfatta alla de beslut för olika delverksamheter som krävs för projektet. Domen ger alltså exempelvis tillstånd till vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter samt befriar från att söka dispenser från olika slag av områdesskydd. Den ger samma förutsättningar för markåtkomst som arbets- och järnvägsplaner gör i dag.

När det gäller de största projekten som tillåtlighetsprövats av regeringen är domstolen vid sin prövning bunden av regeringens beslut när det gäller att projektet får komma till stånd inom den tillåtlighetsprövade terrängkorridoren. I dessa fall kan domstolen alltså endast besluta om mindre justeringar inom korridoren. Det kan röra sig om ändringar inom korridoren av sträckningen i sid- eller höjddled för att exempelvis skydda känsliga områden från intrång eller minska bullerutbredningen.

För stora projekt som innebär betydande miljöpåverkan utan att vara så omfattande att de måste tillåtlighetsprövas av regeringen, prövar miljödomstolen den sökta lokaliseringen på samma sätt som när det gäller andra förprövningspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Både när det gäller de tillåtlighetsprövade projekten och de projekt som prövas direkt av domstolen, fastställer domstolen villkor för projektet. Villkoren kan gälla byggnadsskedet, exempelvis omhändertagande av jord- och bergmassor, användning och hantering av sprängämnen och andra kemikalier eller bortledning, rening och utsläpp av vatten. De kan också gälla vägens eller järnvägens driftfas och omfatta exempelvis skydd mot buller och ljusstörningar eller hantering av vatten. Domstolen prövar också lokaliseringen av sådana delar av projektet som med nuvarande ordning omfattas av särskilda beslut, exempelvis olika slag av upplag.

Slutligen behandlas i domen sådana frågor om markåtkomst som i dag avgörs genom arbets- eller järnvägsplan.

Det redovisade alternativet med tillståndsprövning av vägar och järnvägar hos domstol innebär alltså i huvudsak att dessa typer av projekt skulle prövas på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter, t.ex. flygplatser, som i dag är förprövningspliktiga enligt miljöbalken.

Vi har på detta stadium av utredningen inte gjort någon noggrannare bedömning av avgränsningen av förprövningsplikten. Det

utredda alternativet omfattar alla vägar och järnvägar som skall tillätlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Det omfattar dessutom andra större projekt för vilka länsstyrelsen efter det tidiga samrådet beslutat att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jämför 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar). En fortsatt utredning av detta alternativ fordrar en särskild undersökning av bland annat antalet sådana projekt och omfattningen av deras miljöpåverkan i förhållande till andra förprövningspliktiga verksamheter.

I ett inledande skede övervägde kommittén också en prövningsordning där en begränsad prövning hos miljödomstol skulle komplettera fastställandet av arbets- eller järnvägsplan hos trafikverken. Enligt det alternativet skulle hela den nuvarande beslutsprocessen för vägar och järnvägar, inklusive fastställandet av plan alltså behållas. Alternativet förkastades dock, huvudsakligen på grund av att prövningen hos domstolen begränsades till att enbart gälla villkoren för projektet och lokaliseringen av vissa följdföretag. Lokaliseringen av själva vägen eller järnvägen skulle nämligen vara läst genom den av trafikverket – eller regeringen i de fall den överprövats – fastställda arbets- eller järnvägsplanen. Prövningen bedömdes därmed innebära en ökad administrativ belastning och tidsåtgång, utan att ge motsvarande ökade säkerhet i den miljöfråga som är mest central när det gäller infrastrukturprojekten, nämligen lokaliseringen.

När det gäller farleder skulle en domstolsprövning innebära följande.

Ansökan om inrättande av en allmän farled ges in till miljödomstolen som bereder ärendet och överlämnar det till regeringen för beslut beträffande tillåtligheten enligt miljöbalken. Om regeringen finner att farleden är tillätlig ger sökanden – oftast Sjöfartsverket – in en mer omfattande ansökan till miljödomstolen.

Miljödomstolen är vid sin prövning bunden av regeringens beslut när det gäller lokaliseringen av den allmänna farleden. Prövningen hos domstolen omfattar alltså miljövillkor för farleden samt sådana åtgärder som kan erfordras, exempelvis muddringar, och som i dag prövas särskilt.

6.4 Jämförelse mellan prövning i miljödomstol och prövning hos trafikverken

6.4.1 Prövning av vägar och järnvägar – konsekvenser utifrån Tunnelkommissionens synpunkter

Med den i förra avsnittet redovisade domstolsprövningen av vägar och järnvägar uppfylls Tunnelkommissionens förslag i alla delar. Prövningen av alla större väg- och järnvägsprojekt (både projekt som omfattas av 17 kap. miljöbalken och andra större projekt) sker alltså hos en instans som är helt fristående från trafikverken och som inte kan uppfattas som jävig i dessa frågor. Prövningsprocessen är likadan som den som gäller för andra förprövningspliktiga miljöfarliga verksamheter och den tillförs miljökunskande både genom en remissbehandling och huvudförhandling och genom miljödomstolens egen sammansättning och kompetens. Slutligen ges möjlighet till en samlad överblick över den totala miljöpåverkan av projektets olika delar vid ett och samma tillfälle med insyn från alla intressenter.

Tunnelkommissionens förslag har sin utgångspunkt i händelserna i samband med byggandet av tunneln genom Hallandsåsen. Besluten om byggandet av tunneln fattades under 1990-talets första hälft och Tunnelkommissionens förslag redovisades i dess rapport från år 1998. Under den tid som gått sedan besluten om tunneln fattades har lagstiftningen genomgått omfattande förändringar. Lagen om byggande av järnvägar infördes år 1996 med väglagen som modell och var då den första samlade lagstiftningen om byggande av järnvägar. Miljöbalken trädde i kraft år 1999 och innebar ökade miljökrav med bland annat krav på tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna vid fastställandet av arbets- och järnvägsplaner samt obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen av de största väg- och järnvägsprojekten.

En viktig fråga är hur dagens prövningsordning, med de förändringar som skett, förhåller sig till Tunnelkommissionens huvudsakliga synpunkter och förslag.

När det gäller Tunnelkommissionens *första synpunkt* att prövningen bör ske hos en annan instans än de trafikverk som är ansvariga för sakfrågorna, kan konstateras att det numera sker en obligatorisk tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken hos regeringen av de allra största projekten. Förslaget är alltså uppfyllt för projekt av den storleken som anges i 17 kap. miljöbalken. Projekt av mindre

omfattning, men som fortfarande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, prövas däremot fortfarande i sin huvuddel av det egna trafikverket.

Det är svårare att entydigt besvara vilken förändring som skett när det gäller Tunnelkommissionens *andra synpunkt* som gäller miljökunskandet och hur det tas tillvara vid beslutsfattandet. Till att börja med innebär den nya tillåtighetsprövningen som också innefattar ett remissförfarande en ökad kunskapstillförsel till och genomlysning av de största projekten.

I övrigt har i formellt hänseende förutsättningarna för att lägga ökad vikt vid miljöfrågorna och även öka miljökunskandet vid fastställandet av arbets- och järnvägsplaner förbättrats. Den främsta förändringen är att miljöbalkens allmänna hänsynsregler – med krav på kunskaper hos verksamhetsutövaren, lokalisering, skyddsåtgärder, resurshushållning och val av kemiska produkter – numera skall tillämpas vid fastställandet av arbets- och järnvägsplaner. Kraven på miljökonsekvensbeskrivningarna har också skärpts, både när det gäller innehåll och formell hantering.

Rent praktiskt har också de enheter inom Vägverket och Banverket som centralt svarar för fastställandet av arbets- respektive järnvägsplaner enligt egna uppgifter förstärkts när det gäller miljökunskande.

Numera skall alltså både regeringen och trafikverken vid tillåtighetsprövning respektive fastställande av planer tillämpa samma materiella regler som gäller vid tillståndsprövning av andra miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken. En central fråga är givetvis hur reglerna tillämpas i praktiken; om kraven på infrastrukturprojekten motsvarar de krav som ställs på andra miljöfarliga verksamheter och om kraven är tillräckliga med hänsyn till den miljöpåverkan projekten kan innebära. Den frågan är dock för tidig att besvara eftersom antalet tillåtighetsprövningar och planfastställelser som följt de nya reglerna i miljöbalken än så länge är litet. Hittills har endast ett fåtal tillåtighetsbeslut fattats. Det finns ännu inget exempel på hur efterföljande fastställelsebeslut utformas. Erfarenheter av hur exempelvis de villkor som ställts i tillåtighetsbesluten hanteras saknas helt.

Tunnelkommissionens *tredje synpunkt* gäller möjligheten att vid ett tillfälle få en överblick av ett projekts samlade miljöpåverkan. I det avseendet kan regeringens tillåtighetsprövning ha inneburit en viss förbättrad överblick när det gäller de projekt som omfattas av krav på sådan prövning. I övrigt har tillkomsten av miljöbalken

eller annan lagstiftning inte inneburit några förändringar sedan Tunnelkommissionens förslag. Möjligen kan projekten till och med ha blivit svårare att överblicka genom att miljöbalkens utökade krav på samråd slår igenom både för projektet som helhet och de olika delprojekten som provas separat. Med det ökade antalet samråd vid olika tillfällen kan möjligen bilden av projektet framstå som mer splittrad.

Sammantaget kan man alltså konstatera att dagens prövning till vissa delar uppfyller eller har förutsättningar att uppfylla Tunnelkommissionens synpunkter, åtminstone för de största väg- och järnvägsprojekten. När det gäller den viktiga frågan om hur trafikverken tillämpar miljöbalkens allmänna hänsynsregler och andra materiella regler i miljöbalken, saknas det än så länge tillräckliga erfarenheter för att kunna dra några slutsatser.

6.4.2 Andra konsekvenser av en domstolsprövning av vägar och järnvägar

Förutom när det gäller Tunnelkommissionens synpunkter finns det anledning att jämföra en domstolsprövning med dagens prövning hos trafikverken även i ett antal andra hänseenden.

Byggande av vägar och järnvägar är i stor utsträckning en fråga om samhällsplanering. Frågor av detta slag hanteras oftast av förvaltningsmyndigheter och inte av domstolar. Det finns ändå exempel på verksamheter där inslaget av samhällsplanering är stort och som provas i domstol i första instans. Även när det gäller dessa verksamheter kan det finnas andra starka allmänna intressen som helt eller delvis står emot miljöintresset. Exempel på detta slag av verksamhetstyper är utsläpp av avloppsvatten från tätorter, produktion av elektricitet och värme, omhändertagande av hushållens avfall, anläggandet av flygplatser och etablering av grundvattentäkter för dricksvatten.

Vid en domstolsprövning av väg- och järnvägsprojekt skulle för dessa projekt liksom för övriga verksamheter som nu är förprövningspliktiga enligt miljöbalken, den viktigaste delen av planeringsprocessen ligga före domstolsprövningen.

Även om miljöprövningen av vägar och järnvägar i första hand på grund av det starka inslaget av samhällsplanering kan sägas passa för en förvaltningsmyndighet, är detta slag av frågor inte främmande för prövning i domstol. I själva verket måste denna fråga ses

i ett större perspektiv, där huvudfrågan är om tillståndsprövning enligt miljöbalken över huvud taget bör ske hos domstol som första instans. Den frågan belyses i kapitlet 5 i betänkandet.

De avgöranden som blir följden av dagens prövning hos trafikverken respektive en tänkt tillståndsprövning hos miljödomstol är av olika karaktär när det gäller rättsverkan. Dagens arbets- och järnvägsplan ger byggaren möjlighet till markåtkomst. Planen måste dock kompletteras med de tillstånd och dispenser som kan krävas enligt miljöbalken för olika delsträckor – broar, strandpassager osv. – innan projektet i dess helhet kan genomföras. I de delar som inte tillståndsprövats enligt miljöbalken, kan tillsynsmyndigheten när som helst med stöd av miljöbalkens tillsynsbestämmelser meddela förelägganden om sådana skyddsåtgärder eller begränsningar som motiveras av miljöbalkens hänsynsregler.

En tillståndsdöm av miljödomstolen har en viss rättsverkan enligt 24 kap. 1 §. Den kommer också att inrymma de tillstånd som annars skulle fordrats för olika delprojekt. Det behövs alltså inte några ytterligare prövningar utöver tillståndsdömen. Domen ger verksamhetsutövaren – väg- eller järnvägshållaren – ett rättsskydd som innebär att tillsynsmyndigheten inte kan ställa nya krav på verksamheten i de delar som omfattas av tillståndet så länge verksamheten bedrivs i enlighet med tillståndet och dess villkor. Kraven på verksamheten kan inte skärpas om det inte föreligger sådana förutsättningar för återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor som anges i 24 kap. 3 eller 5 §§ miljöbalken.

En följd av att en tillståndsdöm inrymmer även de tillstånd med mera som enligt dagens system måste prövas separat är att beslutsunderlaget vid en tillståndsprövning måste bli mer omfattande än vid prövningen av en arbets- eller järnvägsplan. Underlaget måste ju innefatta samtliga de uppgifter som behövs även för dessa prövningar. Det kan exempelvis vara svårt att noggrant ange platser och villkor för permanenta upplag, innan man genom detaljerade bygghandlingar fått en tillräckligt god uppfattning om vilka överskottsmassor som uppkommer i projektet och vilken beskaffenhet massorna har. I dag ansöker ofta den entreprenör som anlitas för bygget om dessa tillstånd.

Även om prövningen i en domstolsprocess sker samlat vid ett tillfälle och med ett bredare beslutsunderlag, är det dock inte säkert att beslutsunderlaget vid prövningstillfället måste ha samma detaljeringsnivå i alla delar. Det är troligt att domstolen i stor utsträckning skulle utnyttja möjligheten att delegera fastställandet av

detaljvillkor till tillsynsmyndigheten. Det gäller särskilt detaljvillkor under byggnadsskedet eftersom det är svårt att under en byggfas förutse alla skeenden; det finns ett stort behov av flexibilitet. Det kan snabbt uppkomma oförutsedda situationer i vilka det är oacceptabelt från verksamhetsutövarens utgångspunkter att vara tvungen att avvakta en utdragen domstolsprocess om förändring i en fråga som kanske bara obetydligt påverkar miljöförhållandena. Det är dessutom inte lämpligt att låsa verksamhetsutövaren på ett sätt som försvårar upphandlingen av entreprenörer och som i värsta fall kan minska utrymmet för nya lösningar som kan vara av fördel från miljösynpunkt.

Om domstolsprövningen leder till att fastställandet av villkor i stor utsträckning delegeras till tillsynsmyndigheten minskar skillnaderna mellan domstolsprövning och dagens prövning. Dels behöver det inte bli så stora skillnader i omfattningen på beslutsunderlaget, dels minskar skillnaderna i det efterföljande prövningsarbetet. Även med en tillståndsprövning hos domstol kommer det alltså att finnas behov av efterarbete från både verksamhetsutövarens och tillsynsmyndighetens sida i form av fastställande av villkor för de olika delprojekten.

En viktig fråga är hur tidsåtgången skulle påverkas om domstolsprövning fick ersätta dagens ordning. Frågan är viktig utifrån kommunikationsintresset, där varje förlängning av genomförandetiderna – som redan i dag är mycket långa – är besvärande. Det är ofta fråga om projekt som är angelägna med hänsyn till trafiksäkerhet, miljö eller andra viktiga allmänna intressen. Tidsåtgången är också viktig för de människor som bor och verkar inom det planerade projektets närmaste omgivningar. En utdragen genomförandetid med åtföljande osäkerhet om den framtida markanvändningen är mycket besvärande för dem. Den får konsekvenser för bland annat möjligheterna till ny- och ombyggnad av hus och försäljning av fastigheter.

Tillståndsprocessen hos domstol tar säkerligen längre tid än vad som krävs för fastställandet av arbets- och järnvägsplan av trafikverken. Trafikverken är specialiserade på dessa frågor och har också större flexibilitet när det gäller både kapacitet – vilken personal som avsätts för arbetet – och prioriteringar av angelägna projekt. Domstolsprocessens remissomgång och huvudförhandling tar också tid i anspråk.

Skillnaderna i tidsåtgång minskar sannolikt om man bedömer prövningarna ur ett helhetsperspektiv. Då skall dagens process med

fastställande av plan hos respektive trafikverk samt de efterföljande tillstånds- och dispensprövningarna jämföras med en tillståndsprövning av domstol följt av villkorsfastställelser av tillsynsmyndigheter. Det är troligt att dagens system även i detta perspektiv är snabbare. Alla projekt innefattar inte tillståndsprövningar hos domstol – vilka är mest tidskrävande – och det finns också förutsättningar att fasa in prövningarna av de olika delprojekten successivt så att byggheten kan inledas i projektets ena del medan prövningarna pågår i den andra delen.

En domstolsprövning är generellt sett mer kostsam än motsvarande prövning vid en förvaltningsmyndighet. Fler myndigheter skulle också engageras genom remissförfarandet vid domstolsprövning. Eftersom prövningen skulle avse ett bredare beslutsunderlag skulle den bli mer omfattande för alla parter och alltså även därigenom kostsammare. Kostnaderna skulle alltså öka för både verksamhetsutövare, miljömyndigheter och domstolar. För trafikverken skulle rollen förändras genom att de skulle delta som sökande i stället för som beslutsfattare. Möjligen skulle resurserna på trafikverken kunna minskas något.

Den ökade kunskapsstillförseln och överflyttningen av beslutsfattandet från trafikverken till en oberoende instans – dvs. vad Tunnelkommissionen föreslagit – innebär med nödvändighet också ökade kostnader för samhället. Den avgörande frågan är om den förväntade miljönyttan med en miljöprövning hos domstol uppväger de kostnadsökningar som kan bli aktuella.

6.4.3 Allmänna farleder

Samtliga nya allmänna farleder tillåtighetsprövas i dag av regeringen som då slutligt tar ställning till den från miljösynpunkt viktiga frågan om farledens lokalisering. Alla vattenverksamheter som följer av beslutet tillståndsprövas redan i dag av miljödomstol. Den prövning som sker av Sjöfartsverket i samband med beslutet om inrättande av allmän farled är inriktad på tekniska frågor av betydelse för sjöfartens framkomlighet och säkerhet.

Om prövningen av inrättandet av allmänna farleder överfördes från Sjöfartsverket till miljödomstol skulle domstolens utrymme för att minska farledens miljöpåverkan vara begränsat. Eftersom lokaliseringen skulle vara låst efter regeringsprövningen, skulle prövningen – utöver vad som följer av dagens tillståndsprövningar

för de vattenverksamheter som fordras – inskränka sig till fastställande av de eventuella villkor som behövs från miljösynpunkt. Detta torde bli en mycket begränsad uppgift, eftersom domstolen knappast kan ta över prövningen av de sjötekniska frågor som i dag hanteras av Sjöfartsverket.

6.5 Våra slutsatser och förslag

Samtidigt som utsläpp och påverkan från stora punktkällor som olika slag av industrier successivt minskat har betydelsen av de utsläpp som härrör från många små eller diffusa källor i samhället ökat. Samhällets transportsystem och därmed även den infrastruktur som behövs för transporterna har i det sammanhanget en stor betydelse för den totala belastningen på miljön.

Det är ett starkt samhällsintresse att sörja för säkra och goda kommunikationer. För närvarande byggs och planeras det för vägar och järnvägar i stor omfattning. Många av de nya projekten har till syfte att bland annat öka trafiksäkerheten och att ge förutsättningar för minskad miljöbelastning. Som ett exempel kan nämnas järnvägsutbyggnader som syftar till att i ökad utsträckning kunna överföra person- och godstransporter från motorfordon till järnväg.

Detta innebär att det är mycket viktigt att miljöprövningen av infrastrukturprojekten sker på ett sätt som tillgodoser både miljöintresset och samhällets intresse av att få till stånd säkra och goda kommunikationer.

Sedan tiden för Tunnelkommissionens förslag har prövningen av vägar och järnvägar förändrats betydligt. Dessa ändringar är avsedda att stärka miljöintresset. De viktigaste är införandet av regeringens obligatoriska tillåtighetsprövning enligt miljöbalken av de största projekten samt kravet på tillämpning av bland annat miljöbalkens allmänna hänsynsregler vid fastställandet av arbets- och järnvägsplaner. Det finns än så länge inte tillräckliga erfarenheter av tillämpningen av de nya bestämmelserna för att kunna bedöma vilken inverkan de har på miljökonsekvenserna av nya väg- och järnvägsprojekt. Den praktiska tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler kommer att vara av stor betydelse för synen på trafikverkens prövning och därmed även på hur väl den nuvarande prövningsordningen tar tillvara miljöintresset. Vi är

dock principiellt kritiska till att trafikverken själva har ansvar för miljöprövningen.

Innan tillräckliga erfarenheter vunnits av den nuvarande prövningsordningen, bör en så omfattande förändring som en omläggning till domstolsprövning inte genomföras. Det gäller särskilt mot bakgrund av vår övergripande inställning att all miljöprövning bör börja hos en förvaltningsmyndighet för att därefter kunna överklagas till en domstol.

Vi föreslår att miljöprövningen av vägar och järnvägar tills vidare ligger kvar hos regeringen och trafikverken. Vi anser dock att man på sikt, delvis beroende på erfarenheterna av trafikverkens egen prövning enligt de nya bestämmelserna, bör pröva att överföra miljöprövningen av väg- och järnvägsprojekt från trafikverken till ett litet antal administrativa förvaltningsmyndigheter med ansvar även för annan tillståndsprövning enligt miljöbalken. Detta måste emellertid bli föremål för fortsatta överväganden och utredningar i särskild ordning.

Alla nya allmänna farleder tillåtighetsprövas av regeringen innan Sjöfartsverket fattar beslut. Den vattenverksamhet som kan erfordras prövas hos miljödomstolen. En överföring av beslut om inrättande av allmänna farleder från Sjöfartsverket till miljödomstol ger ökad tidsåtgång och ökade kostnader för samhället utan att ge några förbättringar i miljöhänsende av betydelse. Prövningen bör därför ligga kvar på Sjöfartsverket.

7 Översvämningar

Slutsatser

Vi har inte i de nuvarande vattendomarna kunnat finna några sådana systematiska brister som ökar riskerna för översvämningar i allmänhet. Det beror främst på att det inte är möjligt att med avtappade, utvidgade eller nya magasin undanröja risken för betydande översvämningar. Även om sådana åtgärder i viss mån skulle kunna minska antalet mindre översvämningar, medför de stora kostnader för samhället i form av bortfall av elproduktion och omfattande påverkan på bebyggelse och naturmiljö. Det går alltså inte generellt sett att genom omprövning av domar minska problemen med översvämningar.

Slutsatsen är i stället att vi även framgent måste leva med översvämningar och alltså räkna med att de kommer att inträffa igen. Vi föreslår därför inga ändringar av reglerna för omprövning. Det finns däremot andra åtgärder som förefaller mer ändamålsenliga, till exempel utbyggnad av så kallade älv- och samordningsgrupper och ökad hänsyn till risk för översvämning vid den fysiska planeringen.

Vi har inte funnit skäl att öka samhällets möjligheter att besluta att frångå gällande tillstånd till vattenverksamhet.

Vi har inte heller funnit skäl att i detta sammanhang föreslå ändringar av reglerna om rättegångskostnader i sådana mål som handlar om att öka säkerheten vid vattenverksamheter.

Miljöbalkskommittén har genom tilläggsdirektiv (dir. 2001:25) fått i uppgift att bedöma om förutsättningarna för omprövning av vattendomar är tillräckliga för att förbättra möjligheterna att förebygga och begränsa riskerna för översvämningar. Detta skall ske genom bland annat en genomgång av sådana domar som kan ha betydelse för riskerna för översvämningar. Vi skall också bedöma

om de processuella reglerna är ändamålsenliga. Uppdraget förandleads av de stora översvämningar som inträffade sommaren 2000.

Vi har med hjälp av några länsstyrelser valt ut ett antal domar för den genomgång som regeringen uppdragit åt oss. Diskussioner om möjligheter att åstadkomma förbättringar genom ändringar av de utvalda vattendomarna har förts med företrädare för vattenregleringsföretag och kraftbolag, länsstyrelser, Affärsverket svenska kraftnät och SMHI.

Kommitténs sekretariat har också gjort en studieresa i Jämtland och besökt några av de områden som år 2000 drabbades av översvämningar samt kraftverk, dammar och regleringsmagasin.

7.1 Bakgrund

Översvämningar – dvs. när vatten täcker ytor utanför den normala gränsen för sjö, vattendrag eller hav – inträffar mer eller mindre regelbundet i Sverige. Det som är av intresse för denna utredning är översvämningar i sjöar eller vattendrag. I vårt land är det sällsynt att sådana översvämningar orsakar dödsfall – även om det förekommit – men höga flöden som medför omfattande materiell förstörelse och orsakar allvarliga störningar i kommunikationer och andra samhällsfunktioner återkommer med viss regelbundenhet. Särskilt kända översvämningar inträffade åren 1860 och 1916 i Dalälven. Vid översvämningar i Sundsvallstrakten våren 1919 omkom tre personer – två personer när broar förstördes samt en beväringsman som kallats in för att hjälpa till att bygga vallar för särskilt utsatta punkter såsom elektricitetsverk. Umeälven och Vindelälven drabbades av ovanligt höga flöden 1938 – den så kallade Spölandskatastrofen. Under senare tid inträffade översvämningar i Bergslagen våren 1977 och hösten 1985 drabbades Dalarna och Hälsingland. Under 1990-talet förekom allvarliga översvämningar i Norrland, främst Luleälven, Skellefteälven, Umeälven och Ångermanälven som 1993 drabbades av mycket höga flöden. Detta upprepades även 1995 varvid de högsta flödena under 1900-talet noterades i många älvar, t.ex. Vindelälven. Även sommaren 1998 förekom mycket höga flöden i bland annat Ångermanälven och Umeälven. Sommaren 2000 drabbades södra Norrland och norra Svealand, och följande höst och vinter västra Sverige av mycket omfattande översvämningar. Under hösten 2001 inträffade höga flöden i Sundsvallstrakten. I februari år 2002 drabbades södra Sverige av

omfattande översvämningar. Vid samtliga tillfällen har stora materiella skador följt i översvämningarnas spår.

Frågan om översvämningar har utretts tidigare. Efter översvämningarna hösten 1985 tillkallades Dammsäkerhetsutredningen som fick i uppdrag att utreda dammsäkerhetsfrågor samt överväga åtgärder för att minska risken för och effekterna av översvämningar. Dammsäkerhetsutredningen avgav 1987 sitt betänkande Dammsäkerhet och skydd mot översvämningar (SOU 1987:64). Det innehöll inte några omfattande förslag för att förhindra översvämningar. År 1994 tillkallades ytterligare en utredning – Utredningen om dammsäkerhet och höga flöden – med uppdrag att utreda dels frågor om dammsäkerhet, dels skydd mot översvämningar. I sitt betänkande Älvsäkerhet (SOU 1995:40) föreslog utredningen bland annat att länsstyrelserna skulle bilda älvvisa regionala samordningsorgan för flödesfrågor, att länsstyrelserna skulle kunna besluta om ökning och begränsning av tappning på ett tidigare stadium än som var möjligt enligt räddningstjänstlagen och att länsstyrelserna måste öka sina insatser och stärka sin kompetens vad gällde dammsäkerhet och skydd mot översvämningar. Utredningen föreslog att detta skulle finansieras med hjälp av de bygdegiftsmedel som stat och kommun förfogar över. Även behovet av kartläggning av översvämningrisker genom översiktliga översvämningsskator påtalades.

Förslagen i betänkandet Älvsäkerhet om älvvisa regionala samordningsorgan behandlades i propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (1996/97:11). I den uppdrog regeringen åt Räddningsverket att inrätta sådana grupper. Någon form av samarbetsorgan i vilka kraftverksägare, länsstyrelse och företrädare för SMHI ingår finns i dag för alla större Norrlandsälvar, Dalälven, Mälaren med flera. Under hösten 2001 har också en samordningsgrupp bildats för Vänern och Göta Älv-området. Arbete med översiktlig kartering av riskområden vid översvämningar pågår. Räddningsverket, som finansierar projektet, har anlitat SMHI som för närvarande arbetar med att ta fram översiktliga översvämningsskator. Övriga förslag i betänkandet Älvsäkerhet har inte lett till lagstiftning.

7.2 Möjligheterna att genom omprövning av vattendomar förebygga översvämningar

7.2.1 Reglering av vattendrag

Reglering av vattnet – dvs. ingrepp i vattenflödet genom bland annat dammbyggnader – kan påverka vattenflödet i en älv på ett genomgripande sätt. I Sverige har reglering av vatten skett för olika ändamål bland annat flottning, bevattning, kraftproduktion, sjöfart, vattenförsörjning m.m. Vi gör bedömningen att den typ av reglering som är av störst betydelse för påverkan på översvämningar är reglering för kraftproduktion.

Vattenregleringen till förmån för kraftproduktion syftar till att omfördela de naturliga flödesvariationerna i ett vattendrag. Kraftproducenterna strävar efter att kunna producera så mycket el som möjligt under vinterhalvåret när behovet av el är som störst. Därför sparas vatten under vår, sommar och höst i magasin för att kunna släppas genom kraftverk och generera elkraft under vinterhalvåret. Magasinen består av sjöar som försetts med dammbyggnader eller, där naturliga sjöar saknas, överdämda landområden. I de tillståndsdokument som gäller för regleringarna anges i regel en dämningssgräns dvs. den högsta vattennivå som är tillåten i en viss sjö eller ett magasin och en sänkningsgräns vilket är den lägsta vattennivå som måste upprätthållas. Skillnaden mellan denna övre och undre regleringsgräns är det utrymme – regleringsmagasin – som kan utnyttjas för reglering av vattnet.

Under vintern pågår den så kallade tömningsfasen – det sparade vattnet används för elproduktion. Vid tömningsfasens slut ligger alltså vattennivåerna på eller nära sänkningsgränsen. När behovet av kraft avtar inträder i stället fyllnadsfasen då det gäller att magasinera vatten till nästa vinter. Vårfloden som inträffar under några månader på våren samt det regn som kommer under sommar och höst skall samlas in. Målet är att vid fyllnadsfasens slut under hösten ha fulla magasin.

Under vintern faller sällan regn i landets norra delar utan nederbörden där binds i form av snö och is. Eftersom det är under denna period som behovet av elkraft är störst utnyttjas undan för undan vattnet i magasinen.

Den ovan beskrivna cykeln omfattar ett år och de åtgärder som vidtas kallas årsreglering. Eftersom vattenmängden varierar år från år finns behov att jämna ut vattentillgången mellan olika år. Detta

kallas flerårsreglering. Vid flerårsreglering krävs stora regleringsmagasin som inte blir fyllda varje år utan endast under vattenrika år. Även i ett kort perspektiv finns behov att påverka flödet – ibland från dag till dag eller från timme till timme. Efterfrågan på el är ofta större på dagen än natten och lägre på helger än vanliga veckodagar. Att variera flödet mellan veckor, dygn och timmar kallas korttidsreglering.

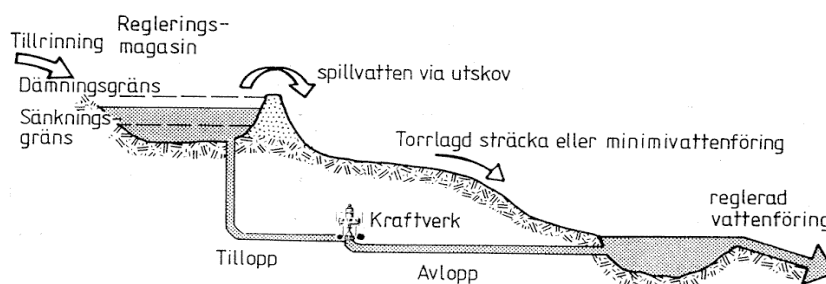
Års- och flerårsreglering sker i de stora magasinerna som i Norrlandsälvarna ligger högt upp i systemen i eller nära fjällkedjan. Längre ner i älvarna finns mindre magasin som i första hand används för korttidsreglering.

7.2.2 Dammar och dammsäkerhet

Det ingår inte i vårt uppdrag att utreda frågor om dammsäkerhet. Dessa är dock av betydelse när översvänningsfrågor diskuteras. Vi berör dammsäkerhetsfrågor endast i den utsträckning det är nödvändigt för att ge en riktig bild av översvänningsproblemen.

Med ordet damm avses i detta sammanhang den byggnad eller anläggning som byggs för att kunna lagra vatten. Den mer eller mindre konstgjorda sjö som därigenom skapas kallas magasin. Dammanläggningar för kraftändamål byggs som ovan beskrivits för att kunna spara vatten och kunna utvinna energi vid de tidpunkter när behovet är som störst. Dammar har byggts under lång tid i vårt land och för olika ändamål. Som nämnts tidigare är det anläggningar för kraftutvinning som i detta sammanhang är av intresse. Den vanligaste dammtypen i svenska kraftverks- och regleringsdammar är fyllnadsdammen; det finns också ett antal betongdammar. I Sverige finns uppskattningsvis cirka 10 000 dammar av varierande storlek och ålder. Av dessa är 190 kraftverksdammar som är högre än 15 m – så kallade höga dammar.

För att kunna utvinna energi ur det strömmande vattnet leds detta in i kraftverket i stället för den naturliga vägen. De sträckor som i oreglerat tillstånd skulle ha varit forsar och strömmande vatten blir på så sätt mer eller mindre torrlagda under delar av året. Vid perioder av höga flöden kan sällan allt vatten släppas genom kraftverket. Damarna är därför utrustade med luckor, utskov, för att kunna släppa fram det vatten som inte kan lagras eller släppas genom kraftverket. Detta brukar kallas för att "spilla" vatten.



Källa: Höga vattenflöden i reglerade älvar, SMHI, 1999.

Dammanläggningar är potentiellt farliga anläggningar. Konsekvenserna av ett dammbrott kan bli fruktansvärda. Många liv har krävts vid dammhaverier i Europa och andra delar av världen och på sina håll i Sverige skulle hela samhällen spolas bort om en dammbyggnad med fyllt magasin skulle rasa. Sverige har varit förskonat från svåra dammolyckor. Under årens lopp har ett antal mindre dammar och en hög damm för kraftproduktion rasat. Den sistnämnda var Noppikoski i Oreälven i Dalarna som raserades hösten 1985. Ingen människa kom då till skada. Däremot omkom en kvinna år 1973 när en liten damm i Näckån i Värmland havererade i samband med ett högt flöde.

Under 1980-talet inleddes en översyn av dammsäkerheten i landet. En kommitté tillsatt av SMHI och företrädare för den svenska vattenkraftsindustrin – Flödeskommittén – föreslog 1990 nya riktlinjer för vilka högsta flöden dammar och andra anläggningar för vattenkraft skall dimensioneras för (Flödeskommitténs slutrapport Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar). Dessa riktlinjer har godtagits av kraftbolagen och sedan dess pågår förändringar av anläggningar för att uppfylla de krav som följer av riktlinjerna.

Sannolikheten för att dammbrott med allvarliga konsekvenser skall inträffa i Sverige är mycket liten men eftersom följderna kan bli dramatiska är det av yttersta betydelse att ingenting görs som försämrar dammsäkerheten. Vid diskussioner om översvämningar måste därför dammsäkerhet alltid komma i första hand. Den vanligaste dammbrottsorsaken globalt sett är överströmning av dammkrönet. En sådan händelse beror i de flesta fall på att tillflödet av

vatten är större än vad dammen har kapacitet att släppa ut, så kallad avbördningsförmåga, eller att utskov inte kan öppnas. Det senare var till exempel orsaken till dammhaveriet i Noppikoski. Det är därför av stor betydelse att hanteringen av vattnet sker på ett sådant sätt att till exempel överströmning inte kan ske. Dämningsgränserna är bestämda med hänsyn till säkerheten och konstruktionen av dammarna. Det kan därför inte komma i fråga att i en översvämningssituation till exempel tillåta att dämningsgränsen överskrids till en nivå som medför att dammen kan brista.

7.2.3 Vattendomar

Reglering av vatten samt uppförande av dammar och kraftverk är tillståndspliktiga verksamheter enligt miljöbalken. Så var även fallet enligt tidigare lagstiftning, 1918 respektive 1983 års vattenlagar. Den som ville genomföra en reglering eller uppföra dammar eller kraftverk fick tidigare ansöka om tillstånd vid vattendomstol. Sedan miljöbalkens införande söks tillstånd vid miljödomstol. Avgöranden kunde tidigare överklagas till Vattenöverdomstolen och Högsta domstolen och numera till Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Vissa särskilt omfattande vattenföretag samt sådana som kunde orsaka särskilt stora skador och olägenheter prövades tidigare av regeringen; detta gäller alltjämt.

I tillståndsdomar ges inte bara tillåtelse att uppföra byggnader och anläggningar. Handhavandet av vattnet regleras också i domarna. Genom de så kallade vattenhushållningsbestämmelserna föreskrivs hur vattnet får tappas. Ovan har nämnts föreskrifter om regleringsgränser som praktiskt taget alltid förekommer (om regleringsgräns se avsnitt 7.2.1). Därutöver kan andra typer av begränsningar av regleringsrättsinnehavarens möjligheter att hantera vattnet föreskrivas. Förutsättningarna för att kunna föreskriva sådana villkor varierar beroende på tekniska, geografiska, hydrologiska med flera faktorer.

Dämnings- och sänkingsgränser kan till exempel kompletteras med föreskrifter om att övergångar skall ske mjukt för att undvika alltför tvära kast mellan tappning och avstängda lägen. Det kan också förekomma föreskrifter om minimivattenförlust i de torrfäror som uppstår när ett kraftverk byggs. Sådana föreskrifter kan meddelas till skydd för fisket eller naturvärden eller tillkomma av estetiska skäl.

Vidare kan föreskrivas att vattennivån i en punkt nedströms dammen vid en viss tid på året skall nå en bestämd nivå. Dessa typer av föreskrifter kan tillkomma för att underlätta för sjöfart och/eller säkerställa en tillräcklig vattennivå av miljöskäl och för friluftslivet. Sådana villkor kan vara kombinerade med bestämmelser om att magasin i bebyggda områden där människor bor och idkar friluftsliv skall fyllas upp i första hand medan avlägset belägna fjällmagasin skall fyllas i sista hand.

När det gäller mängden vatten som skall släppas kan det förekomma kopplingar mellan vissa vattennivåer i en viss punkt uppströms en reglering och den mängd vatten som skall släppas igenom. Det finns av naturliga skäl sällan någon övre gräns för hur mycket vatten som får släppas ut ur en damm, utan i vart fall all tillrinning får i princip alltid passera en reglering. Undantag finns dock till exempel i domen för Väneren och Göta Älv.

I många vattendomar finns som villkor angivet att SMHI skall vara särskild kontrollant för att följa upp att vattenhushållningsföreskrifterna följs. Detta förekommer både i domar från domstolar och i tillstånd från regeringen.

Tillstånd har hittills i regel givits för varje enskilt utbyggnadsprojekt för sig. Ett tillstånd kan gälla en damm respektive ett kraftverk. Om det blir aktuellt med ändringar tillkommer nya tillstånd. Det finns således inga särskilda domar som reglerar hur hela flödet av en älv skall skötas. Vattenhushållningsbestämmelserna i de olika domarna i ett vattendrag har naturligtvis samband med varandra och är baserade på den kunskap om flödesförhållandena som man haft vid respektive anläggnings tillkomst. Nya domar utformas med hänsyn till tidigare domar. Nya projekt måste anpassas till de vattenförhållanden som råder och därmed sker automatiskt en anpassning till helheten vari äldre domar utgör en del.

Under utbyggnaden av vattenkraften i de stora Norrlandsälvarna skedde samordning av vattenhanteringen inte bara i domarna så som beskrivits ovan. I detta skede togs även i viss mån hänsyn till kommande utbyggnader. En stark kontinuitet fanns i handläggningen av vattenmålen. Ofta var det samma domare, ombud för sökanden, ombud för berörda sakägare, företrädare för myndigheter och sakkunniga som deltog i de olika målen om utbyggnad av vattenkraft i en och samma älv. Detta bidrog till att domarna i dessa älvar bildar väl sammanhängande system.

Dimensioneringen av anläggningarnas avbördningskapacitet via utskoven har baserats på den kunskap som man haft vid respektive

anläggnings tillkomst. Sedan 1990 pågår, som tidigare nämnts, översyn enligt Flödeskommitténs riktlinjer och vid behov anpassning av anläggningarna för att säkerställa dammsäkerheten med hänsyn till dagens kunskap om flödesförhållandena (se avsnitt 7.2.2).

Dessutom finns ytterligare faktorer som bidrar till ett helhets-tänkande i ett vattendrag. I de älvar där flera olika kraftverksägare finns behövs en samordning av tappningen. En sådan samordning sköts av vattenregleringsföretag som tillkommit på grund av avtal eller genom vattendom. Ett vattenregleringsföretag är en samfällighet med kraftverksägarna som delägare. Vattenregleringsföretaget ansvarar för planering och tappning av vattnet vid såväl normala som höga flöden. Vid normala flöden sker tappningen utifrån i förväg överenskomna tappningsplaner där vattendomarna utgör de yttre ramarna. Avvikelse från planerna kan endast ske efter överenskommelser mellan kraftverksägarna och efter godkännande av vattenregleringsföretaget. Vid höga flöden blir produktionsplaneringen i form av tappningsplaner helt underordnad säkerhetsintresset och vattenregleringsföretaget styr tappningarna.

7.2.4 Uppkomsten av höga flöden och översvämningar

I Sverige förekommer översvämningar huvudsakligen i två olika situationer, dels i samband med vårfloder, dels under sommaren eller hösten i samband med omfattande nederbörd. Andra typer av översvämningar kan inträffa men det som är av intresse här är dessa.

Vid översvämningar som inträffar under *sommar och höst* beror de höga flödena på att stora regnmängder faller. Om mycket nederbörd faller antingen när vattenmagasinen nästan är fyllda inför vintersäsongen och vattennivåerna alltså ligger nära dämningssgränsen eller i områden där inga magasin finns att samla upp vattenmassorna i, är möjligheterna att förebygga översvämningar mycket begränsade. Med den konstruktion av dammar som finns i Sverige måste en övre regleringsgräns finnas av säkerhetsskäl. Om vattnet tillåts stiga alltför högt riskerar som ovan nämnts dammbyggnaden att brista. Att tillåta överdämning över dämningssgräns i syfte att dämpa flöden för att minska översvämningar är helt utslutet ur säkerhetssynpunkt. Denna möjlighet kan endast utnyttjas om det är helt klart att säkerheten inte äventyras och en ren

nödfallsituation föreligger. Här finns anledning att åter betona att dammsäkerheten i alla lägen måste prioriteras före allt annat. Tappningen av vatten måste därför alltid ske på sådant sätt att dammsäkerheten inte hotas.

I en reglerad älv sker en dämpning i reglermagasinen genom den buffertvolym som alltid finns vid normala förhållanden. När bufferten fyllts upp till den nivå som vattendomen anger som dämpningsgräns är möjligheten till dämpning utnyttjad och den ytterligare tillrinning som kommer in i magasinet måste tappas av, det vill säga avrinningen blir lika med tillrinningen. I undantagsfall kan dock avrinningen bli större än den skulle ha blivit i den oreglerade älven. Det kan till exempel förekomma om det blir nödvändigt för regleringsrättsinnehavaren att släppa igenom inte bara den mängd vatten som rinner till utan ytterligare vatten för att sänka nivån i ett magasin. Det kan vara aktuellt för att kunna dämpa ett högt flöde som väntas inom kort.

I en oreglerad älv finns naturligtvis ingen övre gräns för den högsta nivån i sjöarna. Den oreglerade sjön stiger då till dess tillrinningen och avrinningen är lika stora, vilket vid höga flöden ofta innebär att sjön svämmar över. I vissa fall kan flödena bli högre i det reglerade än i det oreglerade vattendraget. Detta beror på att sjöarna, som ofta inte har någon absolut högsta nivå och kan breda ut sig i landskapet, har en dämpande effekt på flödena nedströms under naturliga förhållanden. Den effekten uteblir när de används som regleringsmagasin och är fyllda till dämpningsgränsen som ju normalt inte får överskridas.

En annan skillnad mellan det oreglerade och reglerade vattendraget är att höga flöden förekommer mer eller mindre regelbundet, nästan varje år, i oreglerade älvar. I ett reglerat system kan det gå många år mellan varje högflödestillfälle varför överraskningsmomentet och den potentiella skadan kan bli större.

Översvämningar i samband med *vårflod* kan uppstå om mängden snö och is är stor och detta smälter snabbt. Vårfloden består i norr av två högvattenperioder. Först kommer den så kallade skogsfloden som orsakas av snösmältningen i skogsområden. Därefter följer fjällfloden som orsakas av snösmältning i högfjällsområdena. Dessa flöden kan i undantagsfall sammanfalla varvid vattennivåerna kan bli extra höga. Om det dessutom regnar under vårfloden kan flödena snabbt öka.

Nederbörd är inte jämnt fördelad över tiden. Stora variationer förekommer helt naturligt. Även flöden och vattennivåer uppvisar

stora naturliga variationer. I hydrologiska sammanhang brukar man beskriva storleken på flöden uttryckt som sannolikheten för att de skall återkomma under en viss tidsperiod. Ett 100-årsflöde inträffar i genomsnitt en gång vart hundra år eller, annorlunda uttryckt, sannolikheten är 1 på 100 att ett flöde av denna storleksordning inträffar under ett givet år. Problemet är dock att det inte går att förutsäga när stora flöden skall inträffa. 100-årsflöden kan komma flera år i rad eller utebli i över hundra år. Förr eller senare kommer det dock att inträffa både 100-årsflöde och 10 000-årsflöden och det viktiga är att vara medveten om att det vilket år som helst kan komma riktigt höga flöden.

Flödeskommittén har infört ett system för klassificering av dammar som utgår från vilka marginalkonsekvenser ett dammbrott skulle medföra (Flödeskommitténs slutrapport Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar). De dammar som skulle medföra risk för liv eller personskada, skada på vissa viktiga anläggningar och stor ekonomisk skadegörelse ingår i den högsta riskklassen. De flöden som dessa högkonsekvensdammar skall klara enligt Flödeskommitténs riktlinjer kan inte anges med någon exakt återkomsttid. Dessa flöden har beräknats med en metod som bygger på en systematisk kombination av alla kritiska faktorer som bidrar till ett flöde, för att på så sätt få fram den svårast tänkbara situationen för dammen. Dammarnas utskov skall klara att släppa fram vatten för dessa exceptionella flöden. Deras kapacitet är därför ett bra mått på hur mycket vatten som en älvsträcka kan väntas föra under de mest extrema förhållandena.

Höjdskillnader och det omgivande landskapet påverkar en älvs utseende och ger vattenfall och forssträckor, sjöar, lugnt flytande sektioner och så vidare. Naturliga förträngningar – grunda områden i vattendraget eller trånga passager i landskapet – eller onaturliga förträngningar skapade av människan, till exempel broar, påverkar också vattendraget och kan ha en dämmande effekt. Vid höga flöden får olika förträngningar, som brukar kallas bestämmande sektioner, betydelse för hur vattnet fördelas. Lokalt kan detta ha stor betydelse för hur en översvämning drabbar en ort och kan också sätta gränser för hur mycket människan kan påverka vattnet i ett mer lokalt perspektiv.

7.2.5 Möjligheter att förebygga översvämningar

De vattendrag som inte är reglerade kan självfallet inte påverkas genom ändringar av befintliga vattendomar. Möjligheterna att förebygga översvämningar i dessa inskränker sig till andra åtgärder såsom invallningar och fördjupningar av vattendrag. Vid de översvämningar som inträffade under år 2000 uppkom en stor del av skadorna i de oreglerade vattendragen.

Vad kan då göras åt höga flöden i reglerade vattendrag? I huvudsak tre olika sätt för så kallad aktiv dämpning med hjälp av anläggningar som tillkommit för kraftproduktion brukar diskuteras. Det första är att inför särskilt höga flöden sänka av vattennivåerna så att den nederbörd som faller kan samlas upp i de befintliga magasinerna. Ett annat tillvägagångssätt är att bygga nya magasin så att den extra nederbörden kan samlas upp. Slutligen framförs ibland att befintliga magasin bör användas för att samla upp den extra nederbörden – antingen genom att dämpningsgränserna generellt sänks och därmed ökade buffertar tillskapas, eller att de byggs ut genom högre fördämningar.

Höga sommar- och höstflöden

Vi börjar med situationer vid höga sommar- och höstflöden. När det gäller *avtappning inför höga flöden* är förutsättningarna för att prognostisera nederbörd en avgörande faktor. Både relativt tidsbegränsade mycket intensiva regn, så som föll i Sundsvallstrakten hösten 2001, och långa perioder av mer måttligt regnande, så som var fallet i Vänerens avrinningsområde hösten 2000, kan medföra problem. Att förutsäga nederbörd är komplicerat och kan för närvarande inte ske annat än något eller några dygn i förväg och då med stor osäkerhet när det gäller mängder. Det är således mycket svårt att i förväg veta var eller när extra stora nederbördsmängder skall falla eller hur länge regn skall pågå. Det är därför inte möjligt att just de år då höga flöden inträffar sänka av magasinerna och skapa extra utrymme.

Går det i stället att skapa *nya magasin* som skall kunna lagra de stora nederbördsmängder som kan komma i stort sett utan förvarning? För att sådana åtgärder över huvud taget skall ha effekt gäller det att regnet faller i de delar av landet där de stora magasinerna finns. De områden där nya magasin skulle kunna uppföras eller

befintliga magasin utökas – dvs. där markförhållanden, bebyggelse m.m. tillåter detta – ligger företrädesvis högt upp i älvarna, i närheten av källflödena nära eller i fjällkedjan. Där skulle magasin kunna tillskapas. Närmare kusten är älvdalarna i regel mer tätbefolkade och de möjliga flödena blir mycket stora. Att anordna flödesdämpande magasin här skulle vara praktiskt omöjligt.

Ett exempel som kan belysa vad som kan hända när det endast finns mindre magasin nära bebyggelse är sjön Marmen i Sundsvallstrakten som ligger i nedre delen av Ljungan. Marmen ligger relativt nära havet och nära bebyggelse. Det är på många sätt typiskt för de stora norrlandsälvarna att de stora magasinerna ligger i och nära fjälltrakterna medan bebyggelsen finns närmare havet. Liksom många andra sjöar svämmade Marmen över sina bräddar både år 2000 och år 2001. Vid en närmare analys visar det sig att om sjön hade haft den lägsta tillåtna vattennivån, det vill säga legat på sänkningsgränsen, när regnet började hösten 2000 hade den extra volym som därmed fanns fyllts upp helt efter 12 timmar och avsänkningen hade inte haft någon påverkan på flödestoppen som kom under flödets sjunde till åttonde dygn. Vid den högsta tillrinningen som inträffade under de höga flödena år 2000 hade Marmens magasinvolym fyllts på 35 minuter. Vid sådana förhållanden är möjligheterna att vidta kraftfulla åtgärder långt nere i älvarna mycket begränsade.

Den allvarligaste invändningen mot tanken att skapa nya magasin är att det sannolikt ändå inte skulle vara fysiskt möjligt att samla upp sådana enorma regnmängder som det handlar om t.ex. ett år som 2000. Att uppföra nya magasin skulle dessutom påverka naturen och bebyggelsen påtagligt och kosta betydande summor.

En annan metod är som sagt att *öka marginalerna i de befintliga magasinerna* – antingen genom att bygga på dammarna eller genom att sänka dämningssgränserna under i vart fall fyllnadsperiodens största del och på så sätt öka buffertarna. Stora nackdelar är dock förbundna med en sådan metod. För att vara säker på att något extra utrymme verkligen finns i magasinerna när den oväntade nederbörden faller måste marginalen behållas i stort sett fram till fyllnadsperiodens slut. Under flertalet år kommer inte vattennivåerna att ha nått dämningssgränsen vid denna tidpunkt; mängden vatten för kraftproduktion skulle vara mindre under vinterhalvåret än i dag. Det skulle innebära att magasinerna skulle utnyttjas som översvämningssbuffertar i stället för sitt ursprungliga ändamål som kraftkällor. Detta skulle få en betydande inverkan på samhällets

elförsörjning. Bortfallet av elproduktion skulle få ersättas med andra energislag. Det skulle också medföra att kraftproducenterna skulle kunna rikta ersättningsanspråk mot staten för bortfallet av produktion samt att utsläppen av så kallade växthusgaser sannolikt skulle öka. Samhällets kostnader för den bortfallna kraften skulle således öka betydligt. En översiktligt gjord beräkning av kostnadsbortfall vid lägre dämningssgräns visar att om fem större magasin i vardera Umeälven, Ångermanälven, Indalsälven, Ljungan, Ljusnan och Dalälven skulle sänkas av med 1 meter generellt, skulle det motsvara 500 miljoner kronor per år i uteblivna inkomster för kraftbolagen. Dessutom skulle de större buffertarna – i praktiken lägre vattennivåer i sjöar under sommaren – få betydelse för friluftslivet, landskapsbilden och naturvärden. Generellt lägre vattennivåer i magasin skulle få betydelse för t.ex. alla som bor runt en sjö och har strandtomter, bryggor, båtar m.m.

Det finns också andra svagheter med denna metod. Den allvarligaste invändningen är densamma som anförts ovan. Även om de tre ovan nämnda begränsningarna skulle vara uppfyllda – det skulle vara ekonomiskt godtagbart och miljömässigt acceptabelt att öka marginalerna i de befintliga magasinerna samt allt regn föll i magasinens tillrinningsområde – skulle de enorma regnmängder som det handlar om vid riktigt höga flöden ändå inte kunna samlas upp. De befintliga magasinerna – även om volymerna skulle kunna utökas genom att dammarna höjs – skulle inte kunna innehålla allt det vatten som faller vid osedvanliga förhållanden.

Översvämningar kan med andra ord inte helt undvikas. Vad som kan åstadkommas är att översvämningar förekommer mer sällan. För att det skall vara ekonomiskt och miljömässigt motiverat att vidta de ovan diskuterade åtgärderna gäller det att riskerna för översvämningar skall kunna begränsas betydligt. Det räcker inte att återkomsttiden minskar med 20–30 år. Skall det ur samhällelig synpunkt vara värt pengarna att höja befintliga dammar för att förhindra att mark som i dag översvämmas vid ett högt flöde i framtiden kommer att undgå vatten, måste riskerna elimineras ordentligt. Det är inte tillräckligt att risken för översvämning för till exempel sjukhus, bostäder, viktiga järnvägar och vägar minskas från i genomsnitt vart 20:e år till i stället vart 40:e år. Riskerna behöver minskas betydligt mer för att en ändring av regleringen skall vara samhällsekonomiskt motiverad. Detta är inte möjligt att åstadkomma med hjälp av ökade marginaler i de befintliga magasinerna

vare sig det handlar om påbyggda dammar eller lägre dämning-gränser.

Höga vårflöden

Vid vårfloder gäller i princip samma sak som vid höga sommar- och höstflöden. Mängden smältvatten kan visserligen uppskattas med utgångspunkt i den kända snö- och ismängden och möjligheterna att förutsäga temperaturförändringar är betydligt bättre än möjligheterna att förutsäga nederbörd. Vårfloden kan därför i viss mån förutsägas. Dessutom är magasinerna oftast avsänkta när vårfloden inträffar. Om det vid vårfloden tillkommer stora nederbördsmängder uppstår dock samma problem med prognoser som vid höga sommar- och höstflöden. Tillskapande av extrautrymme i magasinerna stöter också på samma svårigheter som nämnts ovan. När extra stor vårflod förekommer – som t.ex. våren 1995 – kan inte ens mycket stora extramagasin helt förhindra översvämningar. Flödena kan dämpas, så skedde också i t.ex. Luleälven och Ångermanälven men lyckades inte i Klarälven, våren 1995. Att bygga nya magasin som kan dämpa extrema flöden fullständigt är inte realistiskt.

I övrigt kan noteras att de regleringar av vattenflödet i en älv som utbyggnad av vattenkraft medfört bidragit till att dämpa vårfloder; översvämningar inträffar alltjämt, men med längre återkommande intervall och det blir i många fall lägre flöden än vad som skulle ha förekommit naturligt. De mest extrema flödena kan däremot inte regleringarna dämpa. Detta har medfört att överraskningseffekten ökat. När älven var oreglerad återkom översvämningarna så ofta att människorna i huvudsak anpassade sig till de förväntade höga flödena. Sedan älvarna reglerats har översvämningar förekommit mer sällan och människor har i många fall invaggats i en falsk trygghet och räknar inte längre med att höga flöden kan förekomma på samma sätt som tidigare.

Klimatförändringar

Hur påverkas resonemanget av en eventuell klimatförändring? Denna fråga är svår att besvara. Det är klarlagt att den senaste femtonårsperioden varit mer nederbördsrik i Sverige än motsvarande perioder under 1900-talets andra hälft. Den har också

präglats av mycket milda vintrar. Översvänningsfrekvensen har också ökat i landet de senaste årtiondena. Det är dock svårt att säga om detta avspeglar en ändring av klimatet eller utgör en naturlig variation. Ökningen av nederbörden och översvänningsfrekvensen är mindre tydlig om man jämför med mätningar från hela 1900-talet. En period med ungefär lika höga flöden som under den senaste tioårsperioden inträffade till exempel under 1920-talet i Sverige. Det är därför svårt att med säkerhet fastställa att vi redan nu ser en klimatförändring även om det kommit alltför tecken på detta under senare år. FN:s klimatpanel har uttalat tydliga farhågor för en global uppvärmning. Konsekvenserna av detta för Sveriges del studeras inom SWECLIM (Swedish Regional Climate Modelling Program). Resultaten pekar hittills på att det blir både mildare och blötare i framtiden, speciellt i norra Sverige. Osäkerheten är dock fortfarande stor varför det är svårt att veta hur man skulle kunna motverka detta genom ändrad vattenreglering. Klimatfrågan och dess betydelse för säkerheten i våra älvar måste dock följas noggrant i framtiden.

Avvägning mellan uppströms- och nedströmsintressen – exemplen Storsjön och Väneren

Det har redan konstaterats ovan att utökad magasinsutrymme inte med automatik leder till att riskerna för översvämningar minskar – översvämning till följd av ökad nederbörd i områden nära kusten där stora magasin saknas kan inte förebyggas med annan tappningsstrategi. De riktigt stora flödena kan inte heller dämpas på detta sätt – endast fördröjas. Att i stor omfattning ändra de nu gällande vattendomar som reglerar hur vattenmassorna hanteras i älvarna framstår därför inte som någon lösning.

Det är således inte generellt sett möjligt att undvika översvämningar genom förändrad tappningsstrategi. Detta betyder inte att det helt saknas exempel på situationer där förändringar kan vara motiverade. Under 1988 beslutades om en ändring av tappningen i Indalsälven, närmare bestämt en omfördelning av vatten uppströms respektive nedströms Storsjöns dämning. De dittillsvarande vattendomarna ledde till en olämplig reglering med alltför höga nivåer i Storsjön.

Frågan om hur tappningen skall ske är dock mer komplicerad än vad som antytts ovan eftersom det inom ett älvsystem finns möj-

ligheter att fördela vattnet olika och därmed också påverka var skador kan uppstå. Vätern och Göta älv kan illustrera de motsättningar som kan finnas mellan uppströms- och nedströmsintressen vilka också kräver noggranna avvägningar.

Vätern, som är landets största sjö och samtidigt landets största regleringsmagasin, påverkar mycket stora landområden vid översvämningssituationer. När Väterns nivå stiger över dämningssgränsen drabbas jordbruksmark, men även viktiga vägar och järnvägar, reningsverk och bebyggelse i tätorter – till exempel sjukhus – kan komma att översvämmas. Avgörande för Väterns nivå är, förutom tillrinningen, hur stor tappning som sker vid Vargön till Göta älv, som i princip är det enda utloppet. Under årens lopp har dessutom invallningar byggts runt Vätern just för att skydda mot höga flöden. För att minska skador uppströms Vargön kan man tänka sig att genom ökad tappning där sänka nivåerna i Vätern. På så sätt kan skador runt Vätern undvikas.

Det finns dock en gräns för hur mycket vatten som med dagens anläggningar kan tappas vid Vargön. Det finns dessutom en gräns för hur höga flöden Göta älv dalen tål utan att skador riskeras där. Risken för jordskred och ras är mycket stor i Göta älv dalen som är ett av de mest skredbenägna områdena i Sverige. Riskerna för skred och ras är mindre vid jämn tappning av vattnet. Plötsliga förändringar av tappningen ökar riskerna. Det finns dessutom många industrier i älv dalen varav vissa med mycket miljöfarlig verksamhet. Vid alltför höga nivåer i Göta älv är risken för olyckor och stora skador oacceptabel. I helt opåverkat tillstånd fanns naturliga förträngningar i Göta Älv som medförde att mängden vatten som kunde passera Trollhättan var mer begränsad än vad som är fallet i dag. Genom utgrävningar och andra åtgärder har den mängd vatten som kan passera ökat. Risken för skred och ras längre ner i älv dalen har delvis kartlagts och i viss mån har förebyggande åtgärder kunnat genomföras. Gränsen för vad som kan tappas ut ur Vätern styrs i stor utsträckning av vad som kan bedömas ske utan risk för skador nedströms. Det är inte möjligt att drastiskt öka tappningsvolymerna genom Göta älv utan mycket omfattande åtgärder.

Vad som ur uppströmsintressenas perspektiv framstår som önskvärt kan således för andra medföra risker som från samhällets synpunkt är oacceptabla. Såvitt vi kunnat finna är utrymmet att göra några förändringar av Väterns reglering mycket litet. Det är i stället de mänskliga aktiviteterna och deras lokalisering som måste

anpassa sig till de vattenflöden som kan förekomma även med långa mellanrum.

Omprövningar kan vara motiverade i enskilda fall

Inom varje älvsystem måste således en noggrann vägning göras mellan samhällets intresse av vattenkraftproduktion å ena sidan och kraftverksägarnas ekonomiska intressen och intresset att undvika skador å den andra. Det senare innefattar både allmänna och enskilda intressen. Vid denna vägning kommer dock alltid dammsäkerheten i första hand. Det är också mycket komplicerade hydrologiska och tekniska frågor som måste utredas noggrant innan förändringar i vattendomar kan företas. Omfattande beräkningar och analyser av effekter av ändrade tappningar vid olika flöden måste genomföras för de komplicerade system som de reglerade älvarna utgör. Förändringar kan ha inträffat över tiden som gör att de avvägningar som gjorts i vattendomar mellan uppströms- eller nedströmsintressen är mindre lämpliga. Synen på hur olika typer av markanvändning skall värderas och vägas mot varandra kan också ha förändrats sedan vattendomarna meddelades. I enskilda fall kan således finnas skäl att göra omprövningar för att ändra detta.

Ovan har konstaterats att någon övergripande strategi för att hålla inne den nederbörd som orsakar översvämningar inte är möjlig. Vattnet måste släppas fram och strävan blir att minimera de skador som kan uppstå. Det är oftast bäst ur skadesynpunkt att vattnet rinner jämnt – förträngningar skapar inte sällan problem. Många naturliga förträngningar i våra reglerade vattendrag har genom tiderna rensats bort eller i vart fall minskats av människan. Att eliminera alla förträngningar och ge en älv ett helt jämnt lopp är dock inte möjligt, och sannolikt inte heller eftersträvänt. I ett lokalt perspektiv kan översvämningssproblem förbättras genom rensningar eller muddringar för att få bort förträngningar som skapar olyckliga fördämningseffekter. Risker finns dock att en rensning på en plats endast flyttar problemet till en annan bestämmande sektion med samma eller större risker för skador. Rensningar liksom invallningar kan lokalt ha stor betydelse för vilka skador som uppstår vid översvämningar. Grundorsaken till översvämningar – stora vattenmängder – kan dock inte åtgärdas genom rensningar utan det är snarare ett sätt att mildra symptomen.

7.2.6 Genomgång av domar

Som nämnts ovan kan det finnas skäl att i konkreta fall ifrågasätta om den riskfördelning som existerande vattendomar medför inom en älv är den bästa tänkbara. Frågan kan ställas om vattennivåerna skall vara lägre eller högre i någon del av ett vattendrag och kanske motsvarande högre eller lägre i en annan del. Att besvara en fråga om en eller flera vattendomar i det enskilda fallet bör ändras är en komplicerad fråga som kräver omfattande utredningsmaterial samt noggrann juridisk och teknisk granskning. Vi har inte sett det som vårt uppdrag att göra de komplicerade bedömningar av enskilda fall som ytterst ankommer på miljödomstolarna.

Syftet med genomgången har snarare varit att söka finna övergripande systemfel som behöver rättas till. Som framkommit ovan har vi inte kunnat finna att de nuvarande vattendomarna innehåller några systematiska brister som genom att rättas till skulle minska risken för översvämningar generellt sett.

Det finns exempel på ändringar av domar som medfört omfördelningar av skador i ett älvsystem – främst ändrad reglering av Storsjön i Jämtland 1988 som synes ha varit lyckosam. Även i Värmlands och Västra Götalands län pågår utredningar som syftar till att kunna genomföra omprövningar av vattendomar för att minska översvämningrisker. Vi har gjort en genomgång av domar i syfte att utreda om det finns systemfel som ökar riskerna för översvämningar. Vid denna genomgång har det inte framkommit något fall där omprövning av vattendomar synes kunna resultera i så stor minskning av översvämningriskerna att de motiverar de skadeverkningar de skulle medföra för samhället. Skadeverkningarna består främst av bortfall av energiproduktion – som då måste ersättas med energi från andra källor – samt påverkan på naturmiljön.

7.2.7 Andra åtgärder än ändring i vattendomar

Det faller visserligen utanför vårt direkta uppdrag enligt direktivet, men vi vill ändå föra fram att det finns behov av andra åtgärder än ändringar i tillståndsdomar för att minska riskerna för skador till följd av översvämningar.

Det har tidigare konstaterats att det är de mänskliga aktiviteterna och deras lokalisering som måste anpassa sig till de höga vatten-

flöden som kan förekomma om än med långa mellanrum. I detta sammanhang är naturligtvis samhällsplanering ett avgörande instrument. Det framstår som mycket angeläget att arbetet med översiktliga översvämningsskartor, vilket utförs av SMHI på uppdrag av Räddningsverket, slutförs. Dessutom måste denna information beaktas av kommuner och länsstyrelser i planarbetet, såväl vid detalj- som översiktsplaneringen, enligt plan- och bygglagen.

Slutsatsen är således att vi även framgent måste leva med översvämningar och i samhällsplaneringen räkna med att de kommer att inträffa igen. Liksom tidigare utredningar påtalat är det av största vikt att kommuner och andra organ räknar med översvämningar och vidtar förebyggande åtgärder bland annat i den fysiska planeringen. Bebyggelse i de mest utsatta riskområdena bör inte tillåtas och lokaliseringen av vägar, järnvägar, flygplatser, industrier, bebyggelse – särskilt viktiga anläggningar som sjukhus, anläggningar för energiförsörjning med flera måste prövas även utifrån frågan om risker för översvämningar. Vi anser att frågan om översvämningrisker på ett tydligare sätt än hittills måste uppmärksammas i olika slag av planerings- och tillståndsprocesser. Säkerhetsaspekter skall beaktas till exempel inom ramen för en miljökonsekvensbeskrivning som normalt krävs både för planer enligt plan- och bygglagen, för verksamheter enligt miljöbalken och för olika infrastrukturprojekt.

Som framfördes i betänkandet Älvsäkerhet (SOU 1995:40) behöver resurserna och kompetensen hos de statliga tillsynsmyndigheterna höjas. Vid en jämförelse mellan tillsynsorganisationen för vattenverksamheter å ena sidan och miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd å den andra framstår både resurserna och kompetensen när det gäller vattenverksamhet vid landets länsstyrelser och kommuner samt centrala myndigheter som liten. Detta har delvis historiska förklaringar; ansvaret för kontroll av vattenverksamhet har alltid åvilat verksamhetsutövarna – inslaget av egenkontroll har således varit påtagligt – och det har av statsfinansiella skäl inte varit möjligt att bygga upp någon egentlig tillsynsorganisation under senare tid (jämför prop. 1981/82:130 s. 131 och 596).

Alltsedan 1934 har SMHI haft en viss roll som kontrollant för vissa tillståndsgivna regleringar. Detta har föreskrivits som villkor i vissa enskilda vattendomar men har inte varit ett generellt uppdrag. Vid SMHI finns god kompetens att bedöma handhavandet av vattenregleringar men eftersom SMHI inte är någon tillsynsmyndighet har myndigheten inga befogenheter att t.ex. genom föreläggan-

den åstadkomma förändringar. För närvarande finns en tendens att på ansökan av verksamhetsutövare ändra i vattendomar och frånta SMHI rollen som kontrollant.

När länsstyrelsernas generella tillsynsansvar för vattenföretag infördes genom 1983 års vattenlag förvaltades en stor del av de stora vattenkraftsanläggningarna i landet av Statens Vattenfallsverk. Sedan dess har kraftindustrin genomgått förändringar – Statens Vattenfallsverk har omvandlats till aktieföretag och elkraftsmarknaden har avreglerats. I framtiden kan förändringar fortsätta – inslaget av utländskt ägande kan komma att öka liksom konkurrensen mellan olika kraftbolag. Situationen är med andra ord annorlunda än när den nuvarande tillsynsorganisationen tillkom.

Frågan om tillsyn över vattenverksamhet faller visserligen utanför ramen för denna utredning men när det gäller översvämningar kan konstateras att kompetensen att bedöma och hantera flöden inom den statliga tillsynsorganisationen behöver stärkas (se också Svenska Kraftnäts rapport till regeringen Redovisning av uppdrag att genomföra en översyn av finansieringsmöjligheterna för utredning, planering och genomförande av åtgärder för att begränsa risken för skador vid höga vattenflöden, 2000-09-27, dnr. 239-2000-BE90). Detta är nödvändigt både i de akuta översvämningssituationerna och vid det mer långsiktiga arbetet, såsom planering. Ett resurstillskott framstår därför som nödvändigt om samhället skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter samt bevaka översvämningsspörsmål på det sätt konsekvenserna av höga flöden motiverar. Den kompetens som finns hos SMHI bör utnyttjas bättre av tillsynsmyndigheterna. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att frånta SMHI rollen som kontrollant eftersom det kan medföra att samhällets möjligheter att upprätthålla kompetensen på området samt att få kunskap om hur handhavandet av regleringar sköts minskar.

De förslag vi lämnar i kapitel 5 angående provningsordningen för vattenverksamhet, med provning av tillstånds- och anmälningsärenden hos länsstyrelser, kan också i praktiken bidra till en kunskapsuppbyggnad hos länsstyrelserna.

Exemplet Vänern visar att en övergripande helhetssyn över hela vattendragets avrinningssystem behövs för att kunna hantera översvämningsspörsmålen. Tidigare utredningar har framfört att en ökad samordning och informationsutbyte älvvis eller inom ett avrinningsområde behövs. Vi vill instämma i detta. De älv- och samordningsgrupper som i vissa delar av landet finns sedan flera år och i andra delar håller på att byggas upp fyller mycket viktiga funktio-

ner. Grupper av detta slag bidrar till en långsiktig kunskapsuppbyggnad kring flödesfrågor och bidrar i de akuta översvämningssituationerna till att samhällets olika organ kan samarbeta för att mildra verkningarna av höga flöden. Samhällets satsning på dessa grupper bör öka. Behovet av samarbete, planering och kunskapsuppbyggnad inom avrinningsområden kommer att öka ytterligare när EG:s ramdirektiv för vatten skall införlivas i det svenska rättssystemet.

Ytterligare åtgärder i något mindre skala kan också företas. Uppförande av skyddsvallar och flyttning av olämplig bebyggelse kan i några fall vara motiverade. I vilken utsträckning så skall ske och vem som skall bekosta åtgärderna är till stor del en ekonomisk fråga. I betänkandet Älvsäkerhet (SOU 1995:40) föreslogs att bygdeavgiftsmedel i viss mån skulle kunna tas i anspråk för denna typ av skadeförebyggande åtgärder.

7.3 Bør samhället kunna besluta att frångå vattendomar?

Landshövdingarna i Värmlands och Västra Götalands län har i en gemensam skrivelse till regeringen föreslagit att det skall införas en möjlighet för samhället att i vissa situationer besluta att frångå den tappning av vatten som fastställts genom vattendomar. Framställan har gjorts efter länsstyrelsernas erfarenheter av stigande vattennivåer i Väneren under hösten 2000. Vi har fått i uppdrag att utreda frågan.

7.3.1 Möjligheter att frångå vattendomar i dag

I dag finns flera möjligheter att frångå vattendomar. Olika rättssubjekt har beslutanderätt och förutsättningarna är något olika, men alla förutsätter att någon slags undantagssituation föreligger.

11 kap. 16 § andra stycket miljöbalken

Enligt 11 kap. 16 § andra stycket miljöbalken kan vattenhushållningsbestämmelser i tillståndsdomar frångås i vissa krissituationer. Det skall vara nödvändigt att frångå bestämmelserna för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av någon annan

sådan orsak. Skydd för miljön bör anses omfattas av begreppet annan sådan orsak. Det är regleringsrättsinnehavaren som enligt denna bestämmelse kan fatta beslut om att inte följa domen. Det krävs dock alltid ett godkännande av miljödomstol i efterhand och tillståndshavaren får stå för eventuella skador som uppstått på grund av att vattendomen frångåtts – även om andra större skador kunnat undvikas på detta sätt. Risken för skadeståndskrav medför av naturliga skäl att regleringsrättsinnehavarnas intresse av att utan egen nytta utnyttja denna möjlighet att påverka flöden i översvämningssituationer är liten.

26 kap. 9 § sista stycket miljöbalken

Tillsynsmyndigheten, det vill säga länsstyrelsen, kan enligt 26 kap. 9 § sista stycket miljöbalken, förelägga en tillståndshavare i vissa fall att frångå ett tillstånd. Förutsättningarna för detta är att det rör brådskande föreskrifter som är nödvändiga för att undvika ohälsa eller allvarlig skada på miljön. Bestämmelsen har sitt ursprung i miljöskyddslagen (40 § andra stycket) och brukade kallas "epidemi-fallet" eftersom det i förarbetena till miljöskyddslagen angavs att regeln skulle kunna komma till användning bland annat vid häftigt uppblossande epidemier (prop. 1969:28 s. 226).

Begreppet miljö har en vid betydelse i miljöbalken och innefattar både naturmiljön och kulturmiljö samt såväl allmän som enskild egendom. Regeln kan därför komma till användning för att förelägga en regleringsrättsinnehavare att frångå en vattendom vid risk för skador på egendom eller samhällelig infrastruktur.

Om regeln tillämpas och skador uppkommer på enskild egendom till följd av att en vattendom frångås, uppstår frågan om ansvar att betala ersättning. Några uttryckliga regler om ersättningsrätt finns inte i sådana situationer. Att ålägga verksamhetsutövaren skadeståndsskyldighet framstår som orimligt, i vart fall när det inte är dennes egendom som behöver räddas. Frågan är om det allmänna kan förpliktas betala ersättning för skador som uppstått till följd av att en vattendom frångåtts och som inte skulle ha uppstått om tillståndet följdes. Har myndigheterna begått fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan ersättning utgå enligt bestämmelser i skadeståndslagen. I övrigt kan en allmän rättsgrundsats om ersättningsskyldighet i nödsituationer åberopas när ett ingrepp av en myndighet medför skada på annans egendom.

Den i vars intresse annans egendom upppoffras är skyldig att ersätta ägaren för egendomen (Bertil Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp* 2, 1991, s. 65). Denna ersättningsskyldighet gäller även för det allmänna. Om ändringar av tappningar sker för att mildra verkningar av översvämningar görs det sannolikt i vart fall delvis i det allmännas intresse. Det är dock oklart om den typ av skador det kan röra sig om är ersättningsgilla och i så fall till hur stor del samt vem som i sådana fall är att betrakta som det allmänna.

Räddningstjänstlagen

Slutligen ger räddningstjänstlagen samhället vissa möjligheter att frångå en tillståndsdom. Enligt 45 § räddningstjänstlagen kan räddningsledaren använda annans egendom på en rad olika sätt – förutom att nyttja annans egendom kan sådan föras bort eller förstöras och även andra ingrepp i annans rätt kan företas. I begreppet företa ingrepp i annans rätt ligger till exempel att besluta om annan tappning än vad som föreskrivs i tillstånd. Det är möjligt att göra vid en räddningsinsats om fara för liv, hälsa eller egendom eller skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt. Räddningsinsatser blir enligt 2 § samma lag aktuella vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser. Med olycka avses enligt lagens förarbeten plötsligt inträffade händelser som har medfört eller som kan befaras medföra skada. Översvämningar, ras och skred är typiska exempel på olyckor. Det är först vid överhängande fara för olyckshändelse som räddningstjänstlagen blir tillämplig. När den tidpunkten inträffar för översvämningar är svårt att ange exakt, men det kan konstateras att det i vart fall är i ett relativt sent skede. Dessutom måste vissa förutsättningar i 2 § sista stycket vara uppfyllda. Bland annat skall behov av ett snabbt ingripande föreligga och insatsen skall vara påkallad av omständigheterna i övrigt. Det kan diskuteras om det senare kravet är uppfyllt om länsstyrelsen med stöd av miljöbalkens bestämmelser förordnat om annan tappning än vad som framgår av domen.

Om en räddningsinsats kommer till stånd kan krav på ersättning uppkomma från enskilda. Särskilda regler om ersättning för vissa skador finns i räddningstjänstlagen. Enligt 50 § kan den som tillhandahållit utrustning för räddningstjänst få ersättning. Begreppet har tolkats så att egendom som tagits i anspråk för att användas vid räddningstjänst som komplettering av räddningstjänstens utrust-

ning, och därvid skadats, skall ersättas. Ändrade tappningar och de skador detta kan medföra för enskilda faller inte under denna bestämmelse. Enligt 51 § kan den kräva ersättning vars egendom skadats av att ha tagits i anspråk för placering av anordning som behövs för räddningstjänsten. Inte heller denna bestämmelse kan komma till användning vid ändrad vattenreglering. Däremot finns möjligheter att jämte allmänna rättsgrundsatser om ersättning i nödsituationer göra gällande ersättningsrätt vid ändrad tappning i översvämningssituationer. I propositionen till räddningstjänstlagen anför departementschefen att om ingrepp gjorts för att tillgodose miljön torde det allmänna vara skyldigt att lämna ersättning till den skadelidande (prop. 1985/86:170 s. 55). Samma osäkerhet rörande ersättningsfrågorna som gäller vid ingrepp med stöd av miljöbalken torde finnas i dessa situationer.

7.3.2 Det finns inte anledning att ändra samhällets möjligheter att besluta att frångå vattendomar

En ändring av lagstiftningen skall endast föreslås om det finns ett konstaterat behov. En första fråga blir därför om det finns ett behov av en sådan reglering som landshövdingarna föreslagit. De synes i första hand vilja införa möjligheter till ingripanden av det allmänna i ett tidigare skede än vad räddningstjänstlagen ger utrymme för. Det kan dock redan inledningsvis konstateras att regleringen i miljöbalken gör det möjligt att ingripa i ett tidigare stadium än vad räddningstjänstlagen tillåter.

I en översvämningssituation kan överväganden behöva göras som inte lämpligen bör överlämnas åt dammägarna. Svåra avvägningar mellan olika intressen kan bli aktuella – skall man låta ett reningsverk översvämmas med risk för omfattande föroreningar eller hellre låta en bro som kan vara viktig för kommunikationerna svämmas över med risk för att den spolats bort? I dag tillåter räddningstjänstlagen att samhället i form av räddningsledaren tar sådana beslut. Även miljöbalken ger som framgår av den tidigare redovisningen utrymme i vissa situationer att fatta beslut till skydd för människors hälsa eller miljön. I en översvämningssituation framstår det dock som mer naturligt att räddningstjänstlagens bestämmelser kommer till användning med hänsyn till att lagen tillhandahåller ett helt regelverk just för denna typ av extraordinära situationer. Frågan gäller då om den tidpunkt som räddningstjänstlagen anger

”vid överhängande fara för olyckshändelse” är tillräcklig för att förebygga översvämningar.

Som konstaterats i avsnittet 7.2.5 är översvämningar svåra att förutse, särskilt översvämningar under sommar och höst. Eftersom prognosmöjligheterna är begränsade rör det sig ofta om relativt korta tidsramar – man kan inte veta särskilt lång tid i förväg att en översvämning håller på att inträffa. Vi har i avsnitt 7.2.5 avvisat tanken på att man systematiskt i förväg sänker av dammar som ett sätt att förhindra översvämningar – det går inte att förutse när och var en översvämning kommer att inträffa. Av samma skäl är det svårt att i ett enskilt fall göra insatser lång tid innan en ganska påtaglig risk för översvämning föreligger. ”Överhängande fara för olyckshändelse” torde därför ofta redan föreligga när det finns sådan information som visar att ett ingripande är nödvändigt.

Att ingripa i ett tidigare skede på otillförlitligt material ”för säkerhets skull” kan medföra risker för onödiga skador och kan i värsta fall förvärra en senare översvämning. Det finns en risk att man i sin iver att undvika översvämningar försöker samla upp vatten och utnyttjar sina sista marginaler i magasin för tidigt och därmed får problem med dammsäkerhet i ett senare skede av flödesutvecklingen. Stor försiktighet måste således iakttagas med ingripanden som innebär att gällande vattendomar frångås.

Generellt vill vi påminna om att möjligheterna att påverka och förändra flödena i de högflödessituationer som nu diskuteras är mycket begränsade. De åtgärder som bör vidtas är att skydda sig mot flödenas verkningar genom planering i förväg snarare än att påverka eller manipulera flödena. Skyddet måste vidare baseras på i förväg beräknade och kalkylerade flöden. Man kan beräkna vilka flödessituationer som kommer att uppkomma och skapa beredskap för dem genom att lokalisera verksamheter till rätt områden samt ha beredskap att skydda utsatta områden – men man vet inte när översvämningar kommer att inträffa.

En annan viktig faktor är behovet av samordning i översvämningssituationer. När översvämningen inträffade i Vänern år 2000 fanns inte något samordningsorgan för Vänern, Göta älv och deras tillrinningsområden. Inte heller fanns något vattenregleringsföretag som ansvarade för den övergripande tappningsstrategin inom tillrinningsområdet till Vänern (om vattenregleringsföretag, se avsnitt 7.2.3). Avsaknaden av vattenregleringsföretag betyder att tappningar kan ske utan samordning och att inget organ har den övergripande överblicken över flöden ända från vattendragens käll-

områden uppströms Vänern och ner till havet. Där vattenregleringsföretag finns samlas kunskap och kompetens på ett ställe och ger en helhetsbild över situationen i vattendraget som är betydelsefull. Ett vattenregleringsföretag kan också ansvara för hur tappningen sker i hela vattensystemet, har kunskap om svagheter m.m. och kan därför genomdriva en optimerad tappning i systemet som helhet. Avsaknaden av en samordning kan betyda att det brister i kommunikationen mellan olika organ – tillsynsmyndigheter, tillståndshavare, räddningstjänst, expertorgan som SMHI med flera. Detta kan medföra motstridiga beslut och bristfälligt kunskapsutbyte. Betydelsen av att löpande inför och under en situation med höga flöden kunna utbyta information och följa händelseutvecklingen samt gemensamt diskutera åtgärder kan inte nog betonas.

Vid ett ingripande från samhällets sida är beslutsfattaren – tillsynsmyndigheten eller räddningsledaren – helt beroende av den kompetens och information som finns inom kraftindustrin och vissa expertorgan, till exempel SMHI. Endast företrädare för de företag som handhar regleringarna och kraftverken har den kunskap och överblick som krävs om hur systemet fungerar och vilka handlingsalternativ som står till buds. Behovet av löpande kontakter och informationsutbyte är således stort. Om detta löses inom ramen för en samordningsgrupp kommer myndigheterna och kraftindustrin att kunna föra löpande diskussioner om hur frågor skall lösas och behovet av tvång från samhällets sida i ett sådant skede som landshövdingarna påtalat bör bli litet. Det bör även övervägas att till samordningsgrupperna knyta företrädare för andra intressen, till exempel jordbrukare och andra samhällsintressen.

Vi anser således att behovet av samordningsinsatser är betydligt större än behovet av ändringar i samhällets möjligheter att ingripa. De problem landshövdingarna pekat på skulle sannolikt ha kunnat förebyggas genom en väl fungerande samordningsgrupp. Därtill kan finnas behov av ett vattenregleringsföretag för hela Vänerns och Göta älvs avrinningsområde. En sådan samfällighet kan inrättas på frivillig väg eller efter ansökan från någon som har tillstånd till vattenreglering för kraftändamål. En vattenregleringssamfällighet kan dock inte framtvingas av det allmänna för att tillgodose angelägna samhälleliga intressen. En förändring på denna punkt skulle kunna övervägas om en samordningsgrupp inte skulle visa sig vara tillräcklig.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att det inte finns skäl att genomföra sådana förändringar som landshövdingarna föreslagit.

Om samhällets möjligheter att påverka tappning av vatten i strid med gällande tillstånd skulle utökas aktualiseras även ersättningsfrågan. Någon övergripande reglering av ersättning vid myndighetsingripanden finns inte. Varje typ av ersättning har reglerats separat med ett ganska splittrat system som följd. Några generella principer för när myndighetsingripanden föranleder ersättningsrätt är svåra att skönja. Det förefaller inte rimligt att ålägga regleringsrättsinnehavarna ersättningsskyldighet när från samhällelig synpunkt angelägna ingripanden mot gällande tillstånd orsakar skador.

7.4 Frågor om ändringar av omprövningsregler

7.4.1 Allmänt

Vi har funnit att omprövning av vattendomar inte är någon lösning på problemet med översvämningar. Någon egentlig utredning av regelverket är av detta skäl inte nödvändig.

Vid bland annat våra överläggningar med tjänstemän vid berörda länsstyrelser har framkommit att länsstyrelsernas möjligheter att initiera omprövningar upplevs som mycket begränsade. Behovet av omprövningar synes främst motiveras ur naturvårdssynpunkt. Det pågående arbetet med genomförande av EG:s ramdirektiv för vatten kan komma att medföra att reglerna beträffande omprövning kan behöva ses över. Vi kan därför komma att återkomma till frågan i samband med att förslag presenteras om genomförande av direktivets bestämmelser. Vi vill dock peka på några frågor som framkommit i utredningsarbetet.

Problemet med omprövningar synes framför allt vara en resursfråga. Innan en ansökan om omprövning kan komma till stånd krävs ofta omfattande utredningar som är kostsamma. Att ansöka om omprövning och genomföra en sådan process kräver både juridiskt kunnande och erfarenhet av att föra process i mål om vattenverksamhet samt olika former av teknisk och naturvetenskaplig kompetens. Länsstyrelsen som sökande i ett omprövningsmål riskerar även att få stå för eventuella sakägares rättegångskostnader. Därtill kommer att om en regleringsrättsinnehavare genom en omprövning drabbas av inskränkningar i sitt tillstånd över en viss

nivå kan ersättning behöva betalas av det allmänna. Detta begränsar ytterligare myndigheternas utrymme att begära omprövningar.

Möjligheterna att genomföra omfattande förenklingar av själva processen synes bland annat av rättssäkerhetsskäl inte vara särskilt stora. Om det är fråga om komplicerade juridiska, tekniska och naturvetenskapliga frågor kan kostnaderna för kompetens på dessa områden inte trollas bort. Regelverken om rättegångskostnader samt frågan om ersättning till tillståndshavare kan visserligen förändras. Dessutom kan övervägas om en tillståndshavare i vissa fall skall stå för utredningskostnader i samband med en omprövning. Det gäller i dag vid återkallelse av tillstånd och omprövning av miljöfarlig verksamhet (22 kap. 2a § miljöbalken). Även om sådana förändringar genomförs krävs sannolikt resursförstärkningar för att omprövningar skall kunna ske i större utsträckning än i dag.

Förutsättningarna för omprövning kan komma att förändras med anledning av den utredning om prövningsordningen för vattenverksamheter som presenteras i kapitel 5. Vi kan därför komma att återkomma i slutbetänkandet med förslag om ändring av reglerna om omprövning.

7.4.2 Rättegångskostnadsregler

Såsom nämnts i avsnitt 7.2.2 arbetade SMHI och kraftindustrin under 1980-talets senare hälft med säkerhetsfrågor för dammläggningar vilket utmynnade i nya riktlinjer för dimensionerande flöden och dammsäkerhet m.m. Praktiskt betyder detta att det för vissa anläggningar finns behov av förändringar för att höja säkerheten. Det kan röra sig om ombyggnader för att öka utskovskapacitet i dammar eller höjningar och förstärkningar av dammbyggnader. Sådana ändringar skall tillståndsprövas av miljödomstol och reglerna om rättegångskostnader och ersättning är desamma som före miljöbalkens införande. År 1996 gav Kraftverksföreningen in en skrivelse till regeringskansliet och påtalade att bestämmelserna om rättegångskostnader inneburit att redan identifierade säkerhetshöjande åtgärder i avvaktan på lagändring ännu inte blivit föremål för behandling i domstol. Skrivelsen har överlämnats till oss. I de tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommittén som innehåller uppdraget om översyn av regler som kan motverka förebyggande av översvämningar nämns frågan om rättegångskostnader som en faktor som kan verka avhållande.

Vi har inte fått något allmänt uppdrag att se över rättegångskostnadsreglerna i omprövningssituationer. Sedan vi konstaterat att ändringar av vattendomar inte i någon större utsträckning kan användas för att förebygga översvämningar återstår frågan om rättegångskostnadsreglerna bör ändras för att säkerhetshöjande åtgärder skall kunna genomföras. Efter kontakter med företrädare för vattenkraftindustrin kan konstateras att en stor del av de säkerhetshöjande åtgärderna redan vidtagits utan att några egentliga problem uppstått som rör rättegångskostnader. Visserligen kvarstår ett antal prövningar av säkerhetshöjande åtgärder. Vi anser dock inte att behovet av förändringar av rättegångskostnadsreglerna är så stort att en ändring är påkallad av det skälet; för de kvarvarande prövningarna bör frågorna kunna hanteras tillfredsställande med den nuvarande lagstiftningen.

7.5 Tillståndslösa och herrelösa dammar

Vid kontakt med tjänstemän vid vissa av länsstyrelserna har framkommit att det finns problem med vattenanläggningar – främst dammar – som saknar tillstånd och/eller är övergivna. Anläggningarna kan vara olämpligt placerade eller utformade främst med hänsyn till natur- och miljövård. Om tillstånd saknas kan inte heller någon omprövning av tillstånd ske. Det finns inte heller alltid något tillstånd att återkalla. De anläggningar som saknar ägare är också besvärliga att hantera för myndigheterna.

Såvitt vi kunnat finna har de anläggningar som nu avses en mycket begränsad betydelse vid översvämningar även om det kan finnas exempel på anläggningar som lokalt kan påverka flöden. Behovet av ingripanden mot dessa anläggningar är oftast av naturvårdskaraktär – anläggningen kan utgöra ett vandringshinder för fisk eller tappningen av vatten kan behöva ske annorlunda för att få en gynnsam påverkan på djur- och växtlivet.

Eftersom vi inte har något uppdrag att göra en allmän översyn av omprövningsreglerna föreslås inte nu några förändringar vad gäller tillståndslösa och herrelösa anläggningar. Det kan dock finnas anledning att återkomma till denna fråga i samband med att EG:s ramdirektivet för vatten skall införlivas i svensk rätt. I den mån vi finner att direktivet medför behov av ändringar på denna punkt kommer detta att tas upp i samband med nästa betänkande.

8 Tillsyn vid företag med miljöledningssystem

Slutsatser

Miljöledningssystemen ISO 14001 och EMAS ger positiva effekter för miljöarbetet i företagen, men sådana effekter kan också nås på andra sätt.

Det finns redan nu möjligheter att samordna egenkontroll och myndighetstillsyn, och det behövs inte några nya regler för att öka samordningen.

Behovet av insatser från tillsynsmyndigheterna är inte mindre vid företag med miljöledningssystem än vid andra företag. Det är inte heller troligt att det med nuvarande resurser hos myndigheterna kommer att minska i någon större omfattning på längre sikt. Där-
emot kan tillsynens innehåll ändras beroende på om ett företag har ett miljöledningssystem eller inte.

I ett större samhällsperspektiv och på längre sikt finns det förhoppningar om att införandet av miljöledningssystem kan ge minskad miljöpåverkan.

Vi bör i vårt fortsatta utredningsarbete beträffande systemet för avgifter för prövning och tillsyn inte utgå från några generella avgiftsnedsättningar för företag med miljöledningssystemen ISO 14001 eller EMAS.

Enligt vårt uppdrag skall vi ägna särskilt intresse åt bland annat tillsynens effektivitet och dess förhållande till de standardiserade miljöledningssystemen EMAS och ISO 14001. Vi skall följa upp hur tillsynsarbetet enligt miljöbalken av miljöfarlig verksamhet kommer att påverkas av att verksamheter är anslutna till EMAS eller ISO 14001. Förhållanden som skall undersökas är vilken långsiktig inverkan på tillsynsbehovet och tillsynsavgiften som detta kan medföra och vilka samordningsmöjligheter mellan å ena sidan tillsyn och å andra sidan miljöledningssystemen EMAS och

ISO 14001 som föreligger. I detta ingår även en redovisning av de ekonomiska konsekvenserna för tillsynsarbetet av ett förändrat tillsynsbehov.

Vi skall senare också utreda utformningen av systemet för provnings- och tillsynsavgifter. Den utredningen har inte inletts ännu. Förutsättningarna för den utredningen kommer bland annat att vara beroende av om avgifterna skall påverkas av om en verksamhet infört ett miljöledningssystem eller inte.

Kapitlet om tillsyn vid företag med miljöledningssystem inleds med en bakgrundsbeskrivning. Där presenteras kortfattat miljöledningssystemen ISO 14001 och EMAS, liksom vissa bestämmelser och anvisningar om egenkontroll och tillsyn samt några tidigare undersökningar om företag med miljöledningssystem. Därefter följer en redovisning av de båda undersökningar vi genomfört samt resultatet av dem i form av synpunkter från myndigheter, certifieringsorgan och verksamhetsutövare. Kapitlet avslutas med våra slutsatser.

8.1 Bakgrund

8.1.1 Miljöledningssystemen ISO 14001 och EMAS

ISO 14001 och EMAS och är två internationella system för miljöledning. ISO – Internationella Standardiseringsorganisationen – är en världsomspännande federation för standardisering som utarbetat standarden ISO 14001, Miljöledningssystem – Kravspecifikation med vägledning för användning. EMAS – Eco Management and Audit Scheme – är EU:s frivilliga system för miljöstyrning och miljörevision. Det är fastställt genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 761/2001 av den 19 mars 2001 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning.

Ett första steg vid införandet av ett miljöledningssystem som ISO 14001 är att företaget gör en *miljöutredning* av verksamheten. Då skall verksamhetens miljöaspekter beskrivas och de mest betydande identifieras. Med utgångspunkt från utredningen skall företaget formulera och anta en *miljöpolicy* med övergripande och detaljerade *miljömål* samt ett *miljöledningsprogram* som visar hur man avser att uppfylla målen. Miljöpolicyen skall enligt standarden vara tillgänglig för allmänheten. Personal med arbetsuppgifter som

kan ge betydande miljöpåverkan skall också genomgå lämplig utbildning.

När miljöledningssystemet införts är det dags för en *certifieringsrevision* om företaget vill få systemet certifierat. Den utförs av ett utomstående certifieringsorgan. Sedan de avvikelser som konstaterats åtgärdats, *certifieras* verksamheten mot standarden. Under den fortsatta revisionscykeln går sedan certifieringsorganet återkommande igenom hela eller delar av verksamheten. Avvikelse från miljöledningssystemet noteras av certifieringsorganet och åtgärdas av verksamhetsutövaren. Betydande missförhållanden kan leda till att certifikatet återkallas.

EMAS är något mer omfattande än ISO 14001 och innehåller förutom krav på ett certifierat miljöledningssystem av i huvudsak samma slag som beskrivits ovan, även krav på att företaget årligen offentligt skall publicera en redovisning av sitt miljöarbete. Det är en uppgift för en utomstående ackrediterad miljökontrollant att godkänna miljöredovisningen. Slutligen godkänner Svenska Miljöstyrningsrådet AB att en verksamhet uppfyller EMAS-kraven genom att registrera den.

I EMAS är det obligatoriskt med en ackreditering, dvs. kompetensprövning, av miljökontrollanterna som är förordningens motsvarighet till certifieringsorgan. Det finns inget motsvarande krav för att bli certifierad mot ISO 14001, men i Sverige är certifieringsorganen ändå oftast ackrediterade. I själva verket är det ofta samma organisationer som är certifieringsorgan för miljöledningssystem enligt ISO 14001 och miljökontrollanter enligt EMAS. Det är den statliga myndigheten SWEDAC som ackrediterar miljökontrollanter och certifieringsorgan.

Viktiga komponenter i både ISO 14001 och EMAS är krav på att verksamheterna skall åta sig lagefterlevnad som lägsta kravnivå och att genomföra ständiga förbättringar.

Utöver EMAS och ISO 14001 finns det även andra ledningssystem eller systematiserade arbetsmetoder med mer eller mindre hög ambitionsnivå som också ger eller kan utvecklas till att ge ett strukturerat arbetssätt för miljöfrågorna inom företag. En del kan ha sin grund i andra typer av ledningssystem, exempelvis kvalitetssäkringssystem som ISO 9001, olika slag av ledningssystem för arbetsmiljöarbete eller system inriktade på produkttegenskaper som EPD eller märkningar av typ Svanen. Andra kan ha utvecklats som arbetsmetoder inom en särskild bransch, som exempelvis lant-

brukarnas Miljöhusensyn för Sveriges bönder, kemiindustrins Ansvar & Omsorg eller småföretagens FR 2000.

8.1.2 Bestämmelser och anvisningar om tillsyn

Egenkontroll

Bland de regler och anvisningar som i dag gäller för tillsyn vid miljöfarlig verksamhet och som har betydelse för en undersökning av hur tillsynen kan påverkas av om företag infört miljöledningssystem är bestämmelserna om företagens egenkontroll av särskilt intresse. Med egenkontroll menas enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om egenkontroll sådana aktiviteter, rutiner åtgärder m.m. som en verksamhetsutövare på egen hand har att planera, genomföra och följa upp enligt 26 kap. 19 § miljöbalken och enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna bestämmelse.

I förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll finns krav på att det för varje verksamhet skall finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt miljöbalken samt enligt föreskrifter, domar och beslut som meddelats med stöd av den. Där finns också krav på dokumenterade rutiner för fortlöpande kontroll av att olika slag av utrustning hålls i gott skick för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön. Verksamhetsutövaren skall också fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av detta skall också dokumenteras.

Förordningens bestämmelser preciseras i Naturvårdsverkets allmänna råd om egenkontroll. Där anges att egenkontrollen bör innefatta det system av organisation, rutiner och liknande som skapar förutsättningar för lagefterlevnad, liksom för ett miljö- och hälso-skyddsarbete som är ägnat att bidra till en uthållig utveckling. Egenkontrollen bör enligt råden omfatta såväl organisatoriska och administrativa som tekniska åtgärder och rutiner. Verksamhetsutövaren bör inordna egenkontrollen i verksamheten så att den blir en naturlig del av det dagliga arbetet.

Den verksamhetsutövare som så önskar kan alltså välja att utföra sin egenkontroll med hjälp av miljöledningssystem som exempelvis ISO 14001 eller EMAS.

Naturvårdsverkets handbok Egenkontroll, en fortlöpande process (2001:3) vänder sig i första hand till verksamhetsutövare. I den framför Naturvårdsverket att om en verksamhetsutövare har ett eller flera kontroll- eller ledningssystem, t.ex. ISO 14001 eller EMAS, så kan egenkontrollen samordnas med dessa. Där anges också exempel på i vilka sammanhang samordning kan vara lämplig. Ett av exemplen är att en intern miljörevision enligt ett certifierat/registrerat miljöledningssystem ibland – beroende på syfte och inriktning – kan fullgöra kravet på undersökning, under förutsättning att verksamhetsutövaren är beredd att redovisa resultatet för tillsynsmyndigheten.

Myndigheternas tillsyn samt tillsynsavgifter

Naturvårdsverkets handbok Operativ tillsyn (2001:4) är i främst riktad till tillsynsmyndigheterna. Där anger verket bland annat att det är behovet av tillsyn och inte medverkan i ett visst miljöledningssystem som bör avgöra vilken tillsyn som myndigheten bör prioritera. Behovet bestäms enligt verket bland annat av verksamhetens betydelse för miljön och människors hälsa samt kvaliteten på egenkontrollen. Vidare anförs att även om det finns skäl att anta att tillsynsbehovet normalt är mindre vid företag med miljöledningssystem på grund av förutsättningarna för en god egenkontroll, måste tillsynsbehovet även vid sådana verksamheter avgöras från fall till fall. Myndigheten bör dock enligt handboken så långt det är möjligt förenkla tillsynen vid företag med miljöledningssystem. I den redovisas ett antal exempel på förhållanden som bör beaktas då myndigheten bedömer möjligheterna till förenklingar och behovet av tillsyn vid företag med miljöledningssystem. Möjligheterna att bygga tillsynen på den dokumentation som finns och de undersökningar som sker genom miljöledningssystemet uppmuntras.

I handboken konstateras också att företrädare för certifierade verksamheter oftare kontaktar myndigheten på egen hand vilket kan medföra en ökad eller bibehållen resursåtgång för myndigheten trots en bättre skött verksamhet. Detta kan också innebära att myndigheten i praktiken riktar sina resurser mot de verksamheter som sköts väl i stället för mot dem som har ett större tillsynsbehov. Myndigheterna rekommenderas i handboken att genom god planering så långt som möjligt försöka att styra resurserna så att de

används utifrån tillsynens behov, inte från verksamhetsutövarens. Myndigheten måste dock fullfölja sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen.

Avgifterna för tillsynen bestäms när det gäller de statliga myndigheternas arbete i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. För större miljöfarliga verksamheter – A- och B-listornas verksamheter – anges i en bilaga till förordningen schabloniserade årliga belopp för olika typer och storlekar av verksamheter. I 9 kap. 3 § anges att en miljödomstol eller förvaltningsmyndighet i det enskilda fallet med hänsyn till bl.a. tillsynens omfattning eller annan särskild omständighet får sätta ned eller efterskänka en avgift.

I Naturvårdsverkets allmänna råd till förordningen om avgifter för myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken anges allmänt om avgifterna att myndigheten bör göra en allmän skälighetsbedömning rörande det arbete som lagts ned jämfört med den avgift som skall täcka arbetet. Skulle myndigheten finna att avgiften i detta avseende mer påtagligt överstiger kostnaden för arbetet bör avgiften sättas ned till ett skäligt belopp. När det särskilt gäller tillsyn anges att det individuella tillsynsbehovet vanligen inte bör återspeglas i avgiftens storlek såvida inte tillsynsbehovet är väsentligt mycket lägre än vad som är normalt för branschen.

När det gäller avgifterna för de kommunala myndigheternas arbete med tillsyn vid miljöfarliga verksamheter, är det kommunfullmäktige i varje kommun som självständigt får meddela föreskrifter. Av kommunallagens bestämmelser följer att det totala avgiftsuttaget inte får vara högre än vad som motsvarar de sammanlagda kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls (självkostnadsprincipen) och att kommunens medlemmar skall behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för något annat (likställighetsprincipen).

Som stöd för kommunerna vid taxesättningen har Kommunförbundet givit ut skriften *Taxa för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område* – underlag för lokala bedömningar. I den finns förslag som bygger på dels fasta årsavgifter, dels timavgifter. Det föreslås också att även de kommunala myndigheterna skall tillämpa den regel som gäller för de statliga myndigheterna om nedsättning eller efterskänkning av avgiften om det föreligger särskilda skäl. Nedsättning bör alltså i det enskilda fallet kunna ske med hänsyn till verksamhetens omfattning, tillsynsbehovet, nedlagd handläggningstid eller andra omständigheter. Särskilt anges att en aktiv

egenkontroll, t.ex. genom EMAS-registrering eller ISO 14001-certifiering, kan resultera i att kommunens tillsyn kan minska och att detta kan vara en sådan omständighet som motiverar en nedsättning av avgiften. Det påpekas dock att en bedömning måste göras i varje enskilt ärende.

8.1.3 Tidigare undersökningar

Naturvårdsverket har tidigare vid två tillfällen på uppdrag av regeringen undersökt förutsättningarna för tillsyn vid företag med miljöledningssystem.

Den första undersökningen genomfördes 1997 och resulterade i rapporten 4843 Miljöeffekter av införandet av EMAS med underrubriken Svenska erfarenheter som resultat av intervjuundersökning. I den konstaterades att EMAS-införandet inte medfört något minskat tillsynsbehov, men att arbetssättet i några fall ändrats och anmälningssärenden och samråd ökat. Tillsynsmyndigheterna ansåg då inte att det fanns sakskäl att ändra debiteringen av avgifter eftersom tillsynsbehovet visade sig oförändrat.

Den andra undersökningen som också byggde på intervjuer genomfördes 1998 och avrapporterades i en promemoria med rubriken Reducerade tillsynsavgifter för EMAS-registrerade verksamheter m.m. I promemorian konstaterade Naturvårdsverket att tillsynsbehovet och omfattningen av tillsynsarbetet inte minskat. Vidare ansåg verket att man borde följa tillämpningen av miljöbalken under några år för kunna ta reda på vilken betydelse införandet av miljöledningssystem långsiktigt har för tillsynsbehovet. De undersökningar som gjorts sades peka mot att tillsynens innehåll förändras i positiv riktning.

Andra aktuella undersökningar och utredningar som berör de frågor vi har att utreda vad gäller tillsyn och miljöledningssystem, är miljödepartementets rapport från Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning, Tillsyn enligt miljöbalken (Ds 1998:22), Riksrevisionsverkets granskningsrapport SWEDAC:s kontroll av miljöcertifieringsorgan – en granskning (RRV 2001:27) och den rapport Översyn av AB Svenska Miljöstyrningsrådets verksamhet, slutrapport 2001-04-02 som framställts av konsultföretaget Deloitte & Touche på uppdrag av Miljödepartementet.

Det har nyligen också redovisats undersökningar med inriktning på att klarlägga i vilken utsträckning miljöledningssystem har bety-

delse för verksamheters miljöpåverkan. Exempel på sådana är en undersökning från år 1999 av IVF och fyra andra svenska industriforskningsinstitut; Miljöledningssystem - papperstiger eller kraftfullt verktyg, en undersökning från år 2001 av SPRU, Science and Technology Policy Research, University of Sussex Towards environmental performance management och en licentiatavhandling från år 2001 från Linköpings universitet, How do standardised environmental management systems affect environmental performance and business?.

I våra undersökningar återopas de nämnda rapporterna i en del fall av uppgiftslämnarna.

8.2 Våra undersökningar

Vi har genom en enkät tillsammans med Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket samlat in synpunkter från länsstyrelser och kommunala miljönämnder på skillnader i dels behovet av tillsyn, dels uppläggningsen av tillsynsarbetet beroende på om företag har infört miljöledningssystem eller inte.

Med ledning av svaren på enkäten har vi därefter fördjupat frågeställningarna och genom ett brev till fler grupper av aktörer hämtat in ytterligare synpunkter som gäller tillsyn vid företag med miljöledningssystem.

8.2.1 Enkäten

I enkäten som gick ut till samtliga länsstyrelser (21 stycken) och kommuner (289 stycken) ställdes följande tre frågor.

- M1. Läger ni upp ert tillsynsarbete olika beroende på om det riktar sig mot företag som har miljöledningssystem (t.ex. EMAS eller ISO 14001) eller inte?
- M2. Tycker ni att det skulle finnas anledning att lägga upp tillsynsarbetet olika beroende på om företag har miljöledningssystem eller inte?
- M3. Är er allmänna bedömning att det finns skillnader i tillsynsbehov mellan företag som har miljöledningssystem och de som inte har det?

Frågorna kunde alltså besvaras med ja eller nej. Dessutom gavs det utrymme för egna kommentarer under varje fråga. De besvarades av alla länsstyrelser utom en och – varierande mellan de olika frågorna – av mellan 222 och 233 kommunala miljönämnder.

Av de enkla ja- och nejsvaren kan utläsas att det bara är en mindre andel av tillsynsmyndigheterna som i dag lägger upp tillsynsarbetet olika beroende på om tillsynsobjektet har ett miljöledningssystem eller inte. Ungefär hälften av myndigheterna anser att det skulle finnas anledning till olika uppläggning av tillsynen och att det alltså skulle finnas potential till en förändring. Det är också ungefär hälften av myndigheterna som bedömer att det finns skillnader i tillsynsbehov beroende på om ett företag har miljöledningssystem eller inte. Av ja- och nejsvaren går det dock inte att utläsa vari dessa skillnader består; om det exempelvis är tidsåtgången eller tillsynens innehåll som skiljer sig åt.

Eftersom frågorna är komplexa, kan de enkla ja- och nejsvaren bara ses som grova indikationer på myndigheternas inställning. En mer nyanserad information kan hämtas från kommentarerna till frågorna. Myndigheterna har också i stor utsträckning utnyttjat möjligheten att lämna kommentarer.

I vår undersökning har enkätsvaren – och då framför allt kommentarerna – använts på två sätt. Dels har de varit till hjälp vid formuleringen av de fördjupade frågor som ställts i den uppföljande brevundersökningen, dels har de bidragit till att belysa tillsynsmyndigheternas inställning till tillsyn vid företag med miljöledningssystem.

8.2.2 Brevet

Brevundersökningen hade till syfte att fördjupa frågeställningarna kring tillsyn vid företag med miljöledningssystem och att hämta in synpunkter från en vidare krets av aktörer, dvs. förutom från regionala och lokala tillsynsmyndigheter även från bland annat verksamhetsutövare, certifieringsorgan och centrala myndigheter. Uppläggningen syftade till att täcka in mångfalden av synpunkter och argument.

Brevet skickades till ca 65 adressater och ca 50 brevsvaret kom in. Av dessa kom omkring tio från instanser som huvudsakligen har tillsynsmyndigheternas perspektiv, lika många från sådana som har

certifierarnas infallsvinkel och de resterande från verksamhetsutövare och deras organisationer.

I brevet fanns frågor (se bilaga 11) som skulle belysa ett antal av de frågeställningar som bedömdes vara av betydelse för utredningen. Frågorna behövde inte besvaras i detalj, utan var avsedda att fungera som inspirationskällor till fria svar.

De flesta av svaren var mycket genomarbetade och utförliga. Brevundersökningen kommer att vara till nytta även för andra delar av vårt utredningsarbete än enbart denna delutredning om tillsyn vid företag vid miljöledningssystem.

8.2.3 Resultatet av undersökningarna

Följande synpunkter har framkommit genom enkät- och brevundersökningarna. Avsnittet är en bearbetad sammanställning av de inkomna svaren; våra egna synpunkter och slutsatser redovisas i ett särskilt avsnitt. Där synpunkterna skiljer mellan olika aktörsgrupper har detta redovisats. I övrigt har inte ursprunget till de olika synpunkterna angivits.

Bakgrund

Det finns flera anledningar till att företag inför miljöledningssystem. Grovt kan de delas in i

- marknads- och omvärldskrav,
- interna behov av systematisering och
- lagkrav.

Vilka av skälen som väger tyngst varierar mellan olika företag.

Marknads- och omvärldskraven omfattar krav från kunder och ägare. Det kan också finnas fördelar vid marknadsföring och i konkurrenssituationer. I dessa sammanhang är företagets anseende och trovärdighet när det gäller miljöfrågor av stor betydelse. Detsamma gäller i kontakter med myndigheter, banker, försäkringsbolag och grannar. Önskemål från företagets anställda är också av stor betydelse.

Internt kan det finnas behov av systematisering för att få en god strukturering av miljöarbetet – ordning och reda – samt för att hitta kostnadseffektiva miljöåtgärder som minskad energi- och

kemikalieförbrukning och minskade avfallsmängder. Miljöledningssystemen kan också införas för att sprida miljökunskaper inom företaget och bidra till ett ökat engagemang i miljöfrågorna.

Ett miljöledningssystem kan också underlätta efterlevnaden av yttre krav, dvs. krav genom olika slag av föreskrifter. Det finns behov av att systematiskt kunna följa upp förändringar av lagar och föreskrifter av olika slag. Behovet ökar när kraven och sanktionerna skärps. Utgående från bestämmelserna i förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll kan också någon form av miljöledningssystem sägas vara nödvändigt.

Tidsfaktorn

Tillsynsmyndigheterna anser i huvudsak att erfarenheterna av miljöledningssystem än så länge är alltför begränsade för att det skall gå att dra några slutsatser om inverkan på tillsynsarbetet, särskilt på längre sikt. De anser att dagens kunskaper inte motiverar en annan uppläggnings av tillsynen eller en minskad arbetsinsats från myndigheternas sida. Det finns förväntningar på att miljöledningssystemen på sikt kan innebära förändringar genom att förutsättningarna för en fungerande egenkontroll ökar, men det är för tidigt att bedöma om dessa kommer att infrias. Behovet av kontakter med myndigheterna ökar snarare än minskar i samband med att företag inför miljöledningssystem. Det finns i det skedet ett ökat behov av rådgivning, tolkning av bestämmelser och skriftliga svar på frågor.

Certifieringsorganen understryker också att miljöledningssystem ännu är en relativt ny företeelse och att den verkliga nyttan av dem kan utvärderas först sedan ett tillräckligt antal system varit i bruk under några år. En synpunkt är att den stora förändringen sker genom själva certifieringen då ett antal oklarheter reds ut. Därefter kan utvecklingen ske enligt två linjer; endera förbättras rutinerna allteftersom systemet blir mer känt inom organisationen eller också urholkas det på grund av brist på resurser eller intresse.

De verksamhetsutövare som haft miljöledningssystem under kortare tid, två – tre år, har liknande synpunkter som myndigheter och certifieringsorgan. Sammanfattningsvis innebär de att det gått för kort tid för att det skall gå att dra några slutsatser om behovet av myndighetstillsyn och att behovet av myndighetskontakter än så

länge snarare ökat än minskat. Det finns dock goda förhoppningar om att behovet av tillsyn skall minska när systemen hunnit mogna.

En del större verksamhetsutövare – t.ex. skogsindustrier – har haft miljöledningssystem under en förhållandevis lång tid, ca fem år. De anser att deras miljöledningssystem nu är väl etablerade och att myndigheternas tillsynsinsatser endera redan är minskade eller att de successivt bör kunna dras ned.

Miljöledningssystemens kvalitet

På samma sätt som miljöbalken är generellt tillämpbar, är både ISO 14001 och EMAS tillämpbara på alla typer av organisationer oavsett verksamhet, storlek och geografisk placering. Detta gör att kraven i dokumenten är skrivna på ett generellt sätt som kräver att den enskilda organisationen tolkar och tillämpar kraven på rätt sätt för den egna verksamheten. I detta ligger både styrkan och svagheten. Styrkan är att organisationen, under förutsättning att man har tillämpat kraven rätt, får ett system som är anpassat till den egna verksamheten. Svagheten är att organisationer, som inte lägger tillräckligt med kraft på att tolka och överföra de generella kraven till specifika krav för den egna verksamheten, skapar system som inte är lika effektiva.

Tillsynsmyndigheterna uppger sig ha liten insyn i företagens miljöledningssystem. Det lägsta kravet är att lagbestämmelserna skall följas, men företagens marginal till lagöverträdelse kan variera. Systemen ger företagen själva ett stort utrymme för att styra inriktningen på arbetet och att själva lägga fast nivån för det frivilliga arbetet. För tillsynsmyndigheterna är en viktig fråga om de identifierade miljöaspekterna tagits fram ur miljöbalkens perspektiv eller om de kommit fram till följd av andra, t.ex. ekonomiska, intressen. En tillsynsmyndighet påpekar också att med de grundläggande avvägningsregler som gäller enligt miljöbalken är det heller inte så lätt att avgöra vad som är lagefterlevnad när det gäller verksamheter som inte är tillståndsprövade. Myndigheten drar slutsatsen att miljöledningssystemens krav möjligen passar bättre ihop med lagstiftning i andra länder som i större utsträckning kan vara baserad på generella utsläppsnormer.

En förutsättning för att miljöledningssystemet skall hålla god kvalitet är en engagerad personal och företagsledning. De återkommande revisionsuppföljningarna utgör en säkerhet för att

kvaliteten vidmakthålls. Certifieringsorganens kompetens och deras tillämpning av likvärdiga bedömningsgrunder säkerställs genom SWEDAC:s granskning.

Några myndigheter och verksamhetsutövare pekar på att det finns skillnader mellan olika certifieringsorgan när det gäller tolkningen av standarden ISO 14001 och förordningen EMAS och vilka krav som kan ställas. Ett av certifieringsorganen påpekar att verksamheter med miljöledningssystem som inte riktigt håller måttet kan äventyra trovärdigheten för systemen som helhet och drar slutsatsen att det är viktigt att certifieringsorganen inte gör avkall på de krav standarderna ställer och att de måste ha bra rutiner för att dra in certifikat om det skulle bli nödvändigt.

Fördelar med miljöledningssystem vid tillsyn

Det finns en stor enighet bland både myndigheter och verksamhetsutövare om att miljöledningssystem innebär fördelar vid tillsynsarbetet. Miljöfrågorna får en högre status inom företaget och lyfts till ledningsnivå. Företag med miljöledningssystem har en bättre struktur på sitt miljöarbete och bättre ordning när det gäller ansvarsfördelning och dokumentation än företag utan sådana system. De har bättre rutiner för hantering av miljöpåverkande aktiviteter och bättre kunskaper på alla nivåer inom verksamheten. Allt detta leder till att dialogen med tillsynsmyndigheten underlättas. Införandet av miljöledningssystem ökar också lagefterlevnaden vilket minskar myndighetens behov av tvångsåtgärder som förelägganden.

Några myndigheter har framfört som en möjlig nackdel att en del verksamhetsutövare i sina miljöledningssystem satt målen för miljöarbetet på en mycket låg nivå, men ändå uppfattar att man arbetar på ett miljömässigt bra sätt. Det kan då vara svårt för myndigheten att få förståelse för att miljöbalken i själva verket ställer strängare eller mer framåtsyftande krav. Det finns också verksamhetsutövare som framhåller att det förhållandet att ett företag infört ett miljöledningssystem inte med automatik innebär att man har ett fungerande miljöarbete.

Några verksamhetsutövare har också påpekat att tillsynen kan få en alltför stor fokusering på dokumentation och att kunskaper och erfarenheter som för myndighetens del byggs upp genom tillsyn på fältet därigenom utarmas.

Tidsåtgången för tillsyn

Myndigheterna har åtminstone än så länge inte sett att tidsåtgången för tillsyn minskat hos företag med miljöledningssystem. Snarare medför miljöledningssystemen mer kontakter och diskussioner och därmed en ökad tidsåtgång. Särskilt i samband med införandet av ett miljöledningssystem finns behov av rådgivning och diskussioner om tolkningar och andra grundläggande frågor. I skedet därefter inträffar även vid företag med miljöledningssystem haverier, oförutsägbara händelser, slarv, omgivningsstörningar, avsteg från rutiner m.m. Verksamhetsutövarens behov av skriftlig dokumentation i samband med anmälningar osv. ökar också. Det är inte heller alltid så att myndigheterna, som utgår från miljöbalken, och företagen, som utgår från miljöledningssystemen, gör samma bedömning av vad som är de mest väsentliga miljöfrågorna.

Delvis kan det ökade behovet av myndighetskontakter bero på att verksamheten tidigare var lägre prioriterad från myndighetens sida.

Även om tillsynsmyndigheterna alltså inte anser att tidsåtgången minskas, anser de att tillsynens kvalitet höjs vid företag med miljöledningssystem. Även verksamhetsutövarna anser att kvaliteten höjs. Kompetensen och intresset ökar hos verksamhetsutövarna och miljöarbetets struktur och dokumentation förbättras. Av detta drar verksamhetsutövarna i motsats till myndigheterna slutsatsen att tidsåtgången för tillsyn måste minska.

Verksamhetsutövarna anser att tillsynen vid anläggningar med miljöledningssystem bör ges en lägre prioritet av tillsynsmyndigheten så att resurserna kan läggas på företag med större miljöproblem.

Från både myndighets- och verksamhetsutövarhåll påpekas att tidsåtgången för tillsyn också påverkas av att den i många fall detaljerade och svårtolkade lagstiftningen, inklusive EG-lagstiftningen, leder till mycket frågor. Detta gäller oavsett om företagen infört miljöledningssystem eller inte.

Förväntningarna på hur miljöledningssystemen långsiktigt kommer att påverka behovet av tillsyn skiljer sig mellan myndigheter och verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna – stödda av certifieringsorganen – har genomgående uppfattningen att tidsåtgången för tillsyn måste minska hos företag som infört miljöledningssystem. Myndigheternas förväntningar är betydligt lägre ställda.

Innehållet i tillsynen

Både myndigheterna, certifieringsorganen och flera verksamhetsutövare förväntar sig att inslaget av systemtillsyn kan öka då företag har fungerande miljöledningssystem. Detaljtillsynen som innebär deltagande vid besiktning och förelägganden om kontroll kan alltså minska, medan inriktningen mot genomgång av system, rutiner och instruktioner kan öka.

Flera verksamhetsutövare pekar också på att tillsynsmyndigheternas arbete i större utsträckning skulle kunna inriktas mot praktisk rådgivning och stöd för företag som infört miljöledningssystem.

De flesta industriföretag som haft miljöledningssystem under någon längre tid och som kommit in på frågan om innehållet i tillsynen har i dag inte sett någon större förändring till följd av miljöledningssystemen. I vissa fall har noterats mindre förändringar, eller anges att frågan är under diskussion.

Ett företag har redovisat att tillsynsmyndigheten givit råd om vad som bör tas upp i miljöledningssystemet och företaget har för egen del i ärenden hänvisat till gällande rutiner enligt miljöledningssystemet. Erfarenheten av detta är att det leder till en otydlighet för verksamhetsutövaren; har man ett eget ansvar för egenkontrollen eller inte?

Miljöpåverkan

Uppfattningen om miljöledningssystemens betydelse för ett företags miljöpåverkan skiljer sig mellan tillsynsmyndigheterna å ena sidan och certifieringsorganen och verksamhetsutövarna å den andra.

Tillsynsmyndigheterna kan inte se något klart samband mellan förekomsten av miljöledningssystem och företags miljöpåverkan. De hänvisar till att verksamhetsutövarna själva sätter målen för sitt arbete i miljöledningssystemen och att ambitionsnivån kan variera avsevärt. Naturvårdsverket refererar till undersökningar av SPRU i Storbritannien och svenska undersökningar som inte kunnat peka på något tydligt samband.

En synpunkt som framförs av några myndigheter är att även om möjliga miljöförbättringar kan identifieras genom miljöledningssystemen, är det en kostnadsfråga om de genomförs. Samtidigt är

det flera av tillsynsmyndigheterna som anser att det åtminstone på sikt borde finnas bättre förutsättningar för att det ökade miljömedvetandet skall leda till minskad påverkan.

Certifieringsorganen och verksamhetsutövarna är överlag mer positiva när det gäller miljöledningssystemens förutsättningar att bidra till minskad miljöpåverkan. Det är framför allt kraven i miljöledningssystemen på ständiga förbättringar utöver lagkraven och det ökade miljömedvetandet totalt i organisationen som anföras som skäl till den minskade påverkan. Ett positivt eget engagemang är att föredra framför tvingande krav från myndigheterna. De områden som utpekats som viktigast när det gäller minskad miljöpåverkan genom miljöledningssystem är avfallshantering, kemikalieanvändning, energiförbrukning och transportsystem. Efterlevnaden av miljöbalkens hänsynsregler sägs vara systematiskt integrerad i arbetet. Långsiktigheten i arbetet poängteras.

Även några av verksamhetsutövarna påpekar att tillsynsmyndigheten och företaget ibland gör olika bedömningar av vad som är de viktigaste områdena i miljöarbetet. Likaså framförs av några att ett miljöledningssystem inte med automatik betyder minskad miljöpåverkan, även om förutsättningarna för ett effektivt miljöarbete förbättras.

Avgiftsnedsättning på grund av att behovet av tillsyn minskar?

Tillsynsmyndigheterna anser överlag att det åtminstone än så länge inte har visat sig föreligga någon sådan lägre tidsåtgång för tillsynen hos företag med miljöledningssystem att det motiverar en allmän avgiftsnedsättning för dessa företag. Några myndigheter pekar på att det i vissa särskilda fall kan vara motiverat att sätta ned avgiften. Det är då inte med säkerhet kopplat till om företaget har miljöledningssystem eller inte. Kommunförbundet anför att någon generell sänkning av tillsynsavgifterna i kommunerna inte kan komma ifråga om inte staten väljer att subventionera dessa.

SWEDAC påpekar att tillsynsmyndigheternas resurser i dagens läge är otillräckliga och underfinansierade varför det är tveksamt om dagens tillsynsverksamhet motsvarar behovet. Mot den bakgrunden är det svårt att diskutera kostnadsbesparingar. SWEDAC antar att detta kan vara en förklaring till att vissa tillsynsmyndigheter är negativa till de tankar utredningen skall studera, eftersom man upplever det som ett hot om ytterligare nedskärning av resur-

serna. Fördelen med certifierade företag är i stället att tillsynsmyndigheten kan omprioritera sitt arbete till de företag där behovet är störst.

Certifieringsorgan och verksamhetsutövare har i flertalet fall den inställningen att tidsåtgången minskar vid tillsyn av företag med miljöledningssystem och att detta motiverar en påtaglig nedsättning av avgiften. Sänkningar med 20 procent och ned till 50 procent nämns. Ett alternativ som framförs är att tillsynsavgiften baseras på faktiskt nedlagd tid för tillsyn. Ett annat är att avgiften skulle sänkas enbart för de mindre företag som infört miljöledningssystem och där avgiften är mest kännbar. Det finns också företag som liksom myndigheterna anser att någon sänkning av avgiften inte är motiverad i dagsläget. En synpunkt i det sammanhanget är att kostnaderna för införandet av miljöledningssystem är så stora att en minskning i tillsynsavgiften bara skulle få marginell betydelse.

Avgiftsnedsättning som styrmedel för minskad miljöpåverkan?

Tillsynsmyndigheterna är tveksamma till om det finns något samband mellan miljöledningssystem och minskad miljöpåverkan och anser därmed i allmänhet inte att det finns anledning att sänka avgiften för företag med miljöledningssystem för att därigenom minska påverkan. En myndighet anser att miljöledningssystemen ger positiva effekter och att det kunde vara värt att pröva någon form av styrmedel för att öka intresset.

Naturvårdsverket anför att tillsynsavgiften i många fall är försumbar både i förhållande till kostnaden för införandet av ett miljöledningssystem och i förhållande till den förtjänst som möjligheterna till kostnadsbesparingar eller marknadsfördelar innebär.

Certifieringsorganen och verksamhetsutövarna ser minskade tillsynsavgifter som en stimulans för företagen att införa miljöledningssystem och därigenom bidra till ständiga förbättringar på miljöområdet. Det är viktigt att markera att företagens arbete med miljöledningssystem uppskattas.

Avgiftsnedsättning av annat skäl

Naturvårdsverket anger att det kan finnas ett symboliskt värde i att sänka tillsynsavgiften om man vill uppmuntra verksamhetsutövarna att införa miljöledningssystem. Eftersom tillsynsavgiften är så liten i förhållande till kostnaderna för att införa ett miljöledningssystem, skulle en kraftfullare markering vara att exempelvis sänka arbetsgivaravgiften. Om tillsynsavgiften skulle sänkas bör det i så fall motiveras med just symbolvärdet och inte med att miljöledningssystem minskar den faktiska resursåtgången för tillsynen. Effekterna på den statliga tillsynen bör då belysas eftersom mycket tyder på att tillsynen i dag är både underdimensionerad och underfinansierad.

SWEDAC menar att en eventuell sänkning av tillsynsavgiften måste bedömas mot bakgrund av både ett minskat tillsynsbehov och en politisk vilja att stimulera införandet av miljöledningssystem.

Flera verksamhetsutövare påpekar att en sänkt tillsynsavgift skulle kunna användas som styrmedel för att främja införandet av miljöledningssystem hos framför allt de mindre företagen.

Företag med andra miljöledningssystem m.m.

Tillsynsmyndigheterna har överlag uppfattningen att det finns andra miljöledningssystem än ISO 14001 och EMAS som ger motsvarande positiva effekter. Det kan exempelvis vara fråga om jordbruksnäringens egna system, kvalitetsstyrningssystem eller företagsinterna system för egenkontroll. Det viktiga är att företaget arbetar på ett strukturerat och målmedvetet sätt med miljöfrågorna. Några myndigheter anser dock att det förhållandet att ett system är certifierat har betydelse.

Verksamhetsutövarna anser i de flesta fall att certifieringen är väsentlig för systemets trovärdighet. LRF pekar också på de system som byggts upp särskilt för jordbruksnäringen och som innehåller krav på lagefterlevnad samt oberoende kontroll. Det är också flera av verksamhetsutövarna som anser att det i första hand är företagets vilja att göra något åt sin miljöpåverkan och det förhållandet att man arbetar på ett strukturerat sätt som ger positiva effekter, inte exakt vilket ledningssystem eller arbetssätt man valt.

Små och stora företag

Det finns ingen större skillnad mellan myndigheter, certifieringsorgan och verksamhetsutövare när det gäller inställningen till miljöledningssystem vid stora respektive små företag. Alla anser att de synpunkter man framfört beträffande samtliga frågor bedöms ha samma relevans för både stora och små företag eftersom miljöledningssystemet anpassas efter verksamheten.

Miljökompetensen är i allmänhet större hos de stora företagen som vanligen har egna anställda med särskilda kunskaper och uppgifter på miljöområdet. De mindre företagen måste ofta anlita utomstående i samband med införandet av miljöledningssystem och har större behov av stöd från tillsynsmyndigheten. De mindre företagen blir därmed också känsligare för förändringar – upprätthållandet av ett miljöledningssystem kan ibland hänga på en nyckelperson. Inom de större företagen har det i många fall sedan ganska lång tid bedrivits ett strukturerat och bra miljöarbete. Miljöledningssystemen kan alltså ge en större effekt för de mindre företagen som kan ha haft en lägre ursprungsnivå. De är också ett hjälpmedel för företag som är så små att de inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga att följa miljölagstiftningen. Samtidigt kan det vara svårare för mindre företag att införa och upprätthålla miljöledningssystem med hänsyn till de resurser som fordras.

En tillsynsmyndighet har framfört att det är vanligt att små företag med miljöledningssystem har bättre kunskaper om miljöfrågor än små företag utan miljöledningssystem. När det gäller stora företag är kunskaperna oftast goda oavsett om det finns miljöledningssystem eller inte.

Några verksamhetsutövare anser att det särskilt för små företag kan behövas någon form av kompensation i form av minskade tillsynsavgifter eller förenklade myndighetskontakter för att de skall införa miljöledningssystem med den resursåtgång detta medför. Andra anser att den systemuppläggningskostnad som erhålls med miljöledningssystem är viktigare ju större företaget är. För små företag är beslutsvägarna korta och kontakterna lättare att upprätthålla. Ett litet företag är alltså även utan miljöledningssystem lättare att överblicka. Verksamheternas miljökomplexitet är också viktig för nyttan och funktionen av ett miljöledningssystem. Ju mer lagstiftning som berör verksamheten och ju större och mer diversifierad miljöpåverkan är, desto större anledning finns det att införa ett miljöledningssystem.

Möjligheter till samordning/förbättringar

Flera av tillsynsmyndigheterna frågar sig om tillsynen kanske skulle förbättras om företagens avvikelserapporter, revisionsrapporter osv. som är resultat av arbetet med miljöledningssystem skulle vara offentliga och användas i tillsynsarbetet. En del företag skickar redan i dag sina rapporter till tillsynsmyndigheten. Samtidigt ser myndigheterna att det finns en risk att färre avvikelser rapporteras och den interna förbättringsviljan försämras om materialet blir offentligt. Det skulle alltså minska den inneboende drivkraften i miljöledningssystemet. Det finns också en risk att myndighetens oberoende påverkas om den blir alltför indragen i företagsinterna angelägenheter.

Några myndigheter pekar på möjligheterna att i tillsynsarbetet tillämpa just de delar av resultaten från företagets interna miljöledningssystem som berör myndigheten. På så sätt minskar dubbelarbetet för både företag och myndighet. I det sammanhanget understryks vikten av att olika aktörer gör samma bedömningar om exempelvis lagtolkningar och avvikelshantering. Särskilt certifieringsorganens/miljökontrollanternas bedömningar i förhållande till tillsynsmyndighetens är väsentliga.

Ett exempel på samordning som tillämpas redan i dag hos en tillsynsmyndighet är att företag som i villkor är ålagda att lämna förslag till kontrollprogram använder miljöledningssystemets rutiner och instruktioner för mätning och övervakning för detta ändamål. Besiktningar och utsläppsmätningar där tillsynsmyndigheten brukar närvara tidsplaneras också så att de även kan utgöra underlag för miljörevisionerna.

En myndighet understryker att konventionell tillsyn med besök ute i verksamheterna måste fortleva för att myndigheten skall kunna upprätthålla kompetensen.

En miljökonsult anför att det allvarligt skulle förhindra djupet i de interna miljörevisionerna på företaget om certifieringsorganens redovisningar gjordes offentliga. Inget företag vill riskera sanktioner till följd av missförstånd när det gäller miljörevisionen. I så fall kan i princip certifieringsorganen komma att uppfattas som tillsynsmyndigheter och personal som bedriver internrevision hamna i en besvärlig situation i förhållande till sin arbetsgivare. Resonemanget sägs visa dels att införandet av miljöledningssystem uppenbart förbättrar företagets miljöarbete, dels att miljöledningssystemet måste styras av marknadskrav och inte lagkrav.

Detta synsätt delas av flera verksamhetsutövare. En verksamhetsutövare anser att det är direkt olämpligt att revisionsrapporter, avvikelserapporter etc. är tillgängliga för tillsynsmyndigheten. Att använda miljöledningssystem är ett frivilligt åtagande för att styra det interna miljöarbetet. De redovisningar som tas fram i systemet har till sitt huvudsyfte att bevaka och förbättra miljöprestanda. Det rör sig således om företagsinterna arbetsdokument. Skulle dessa dokument även vara tillgängliga för myndigheterna kommer skärningen mellan internt miljöarbete och myndighetsutövning att bli oklar. En sådan situation skulle varken vara positiv för företagens miljöarbete eller myndigheternas tillsyn.

Några av verksamhetsutövarna föreslår att kontrollprogrammen utgår eller förenklas och att den externa besiktningen ersätts av den externa revisionen. Det bör ske i det fall där det förekommer miljöledningssystem som är certifierade och granskade av utomstående, eftersom aktiviteterna i dag överlappar varandra. Däremot vill verksamhetsutövarna inte redovisa revisionens avvikelserapporteringar till tillsynsmyndigheten.

8.3 Våra slutsatser av undersökningarna

8.3.1 Allmänt

Inledningsvis kan vi konstatera att miljöledningssystemen ISO 14001 och EMAS ger en rad positiva effekter för miljöarbetet inom företagen. Kunskaperna och engagemanget i miljöfrågor ökar i organisationen som helhet och det strukturerade arbetssättet medför goda förutsättningar att efterleva ställda krav. Miljöfrågornas plats i företagets organisation klargör liksom ansvaret för olika frågor. Miljöledningssystemet skapar också förutsättningar för att minska miljöpåverkan från företaget genom lämpliga rutiner på de områden som inte i detalj regleras i föreskrifter, villkor och förelägganden. Motsvarande positiva effekter kan dock nås även på andra sätt än genom ISO 14001 eller EMAS, exempelvis genom andra miljöledningssystem eller genom andra sätt att organisera arbetet inom företaget.

Det bör också understrykas att ett miljöledningssystem är verksamhetsutövarens eget instrument för att internt ordna miljöarbetet och att åstadkomma miljöförbättringar inom de områden

och i den takt han själv bestämmer. Det kan då också vara ett sätt att uppfylla kraven i förordningen om egenkontroll.

Myndighetstillsynen innebär en kontroll av att samhällets krav på verksamhetsutövaren är uppfyllda. Myndigheterna har tillgång till ett antal instrument för att kunna följa upp och säkerställa efterlevnaden av de krav som gäller. Den tillsynen kan inte ersättas av företagsinterna miljöledningssystem.

Det är alltså viktigt att hålla isär företagens interna miljöledningssystem och det myndighetsstyrda tillsynsarbetet.

8.3.2 Samordning

Trots skillnaderna i syfte och uppläggning mellan arbetet med miljöledningssystem och myndighetsstyrd tillsyn, finns det förutsättningar för att samordna arbetet. Det är framför allt verksamhetsutövarna som har de möjligheterna eftersom det bara är verksamhetsutövaren själv som har full insyn i både miljöledningssystemet och den myndighetsstyrda tillsynen. Myndigheten har bara insyn i miljöledningssystemet i de delar som verksamhetsutövaren bestämmer eller, när det gäller EMAS, i den offentliga miljöredovisningen. I stora delar är det normalt också verksamhetsutövaren som själv lämnar förslag till uppläggningsdelen av den myndighetsstyrda tillsynen, exempelvis genom att lämna förslag till kontrollprogram. Det finns alltså inget som hindrar att verksamhetsutövaren väljer att för sitt kontrollprogram föreslå samma mätmetoder, tidsperioder och andra uppföljningsrutiner som förutsätts för miljöledningssystemet. De erfarenheter som vinnas genom arbetet med miljöledningssystem kan naturligtvis också användas av verksamhetsutövaren i det myndighetsstyrda tillsynsarbetet.

Möjligheterna till detta slag av samordning av arbetet understryks också i Naturvårdsverkets handböcker om egenkontroll och operativ tillsyn.

Både miljöledningssystem och myndighetstillsyn utformas individuellt beroende på förutsättningarna och behoven i det enskilda fallet. Vi kan inte finna att det finns behov av några nya generella regler för egenkontroll eller myndighetstillsyn i syfte att nå ökad samordning.

8.3.3 Effekter på myndigheternas tillsynsarbete

Av myndigheternas svar på frågan om hur införandet av miljöledningssystem påverkar myndigheternas tidsåtgång för tillsyn framgår att det än så länge finns alltför lite erfarenheter för att det skall kunna gå att dra några säkra slutsatser om den långsiktiga påverkan. Antalet företag med miljöledningssystem är fortfarande begränsat och de företag som har infört miljöledningssystem har oftast inte tillämpat dem under särskilt lång tid. Därför finns det en osäkerhet om hur inarbetade system långsiktigt fungerar. Erfarenheterna hittills pekar dock på att tidsåtgången inte minskar. Under uppbyggnadsskedet kan behoven av myndighetskontakter snarast öka.

Verksamhetsutövarna och certifieringsorganen har ofta högre förväntningar på att tillsynsbehovet skall minska hos företag med miljöledningssystem. Förhoppningen är att myndigheterna skall prioritera sitt arbete så att större resurser läggs på företag utan miljöledningssystem.

En möjlig orsak till myndigheternas och verksamhetsutövarnas olika bedömning av hur tidsåtgången för tillsyn kan förväntas påverkas skulle kunna bottna i olikheter i uppfattningen om myndigheternas faktiska resurser och möjligheter att påverka tillsynsarbetets inriktning.

Bakgrunden är då att myndigheterna för alla verksamheter måste bedriva ett visst mått av tillsyn som initieras av utomstående och som myndigheten alltså inte själv råder över. Det gäller exempelvis klagomål på verksamheter från omgivningen, frågor från verksamhetsutövare, anmälningar om ändringar av verksamheter, om incidenter av olika slag osv. Det finns behov av detta slag av tillsyn oavsett om företaget har miljöledningssystem eller inte.

Om utrymmet för egna initiativ från myndigheten är litet eller obefintligt uppkommer den situation som myndigheterna beskriver. Den tid myndigheten disponerar för egna initiativ är kort i förhållande till den som upptas av basaktiviteterna och minskningen av tidsåtgången vid företag med miljöledningssystem kan bara bli marginell. Det finns i så fall inte några större förhoppningar om att tillsynsbehovet vid företag med miljöledningssystem kommer att kunna minskas i någon nämnvärd grad ens på lång sikt.

Om det i stället skulle finnas ett större utrymme för egna initiativ från myndighetens sida uppkommer den situation verksamhetsutövarna förutsätter. Det finns då ett utrymme för myndigheten att välja vilka objekt som skall bli föremål för extra tillsynsinsatser.

Naturvårdsverket och SWEDAC har i sina svar på vårt brev anfört att mycket tyder på att tillsynssystemet är underdimensionerat och underfinansierat. Att tillsynsmyndigheterna själva anser att resurserna brister framgår av Tillsyns- och föreskriftsrådets allmänna enkätfrågor, där exempelvis den tillgängliga personalresursen för operativ tillsyn vid länsstyrelserna uppgavs vara knappt hälften av det beräknade behovet under år 2000 (83 jämfört med 179 årsarbetskrafter). Mycket talar alltså för att situationen är den som följer av myndigheternas beskrivning.

Sammantaget leder detta till slutsatsen att behovet av tillsynsinsatser vid företag med miljöledningssystem inte har minskat. När det gäller den långsiktiga påverkan på myndigheternas arbete är det med den nuvarande resurstillgången knappast heller troligt att behovet kommer att minska i någon större omfattning i förhållande till företag utan miljöledningssystem. Även om myndigheternas resursätgång alltså inte ändras, kan införandet av miljöledningssystem innebära förändringar beträffande tillsynens innehåll.

8.3.4 Effekter på företagens miljöpåverkan

Även om inte införandet av miljöledningssystem ens på lång sikt kan förväntas ge någon större påverkan på behovet av myndighetsinsatser, skulle det kunna finnas andra skäl att uppmuntra ett införande. Om miljöledningssystem medför en minskad miljöpåverkan, skulle detta kunna vara ett sådant skäl.

Det är inte entydigt visat att miljöledningssystem skulle ge en minskad miljöpåverkan, även om många omständigheter, som företagets ökade kunskaper och engagemang samt kravet på ständiga förbättringar, bör ge goda förutsättningar för det. Fördelen med att miljöledningssystem införs är alltså att man får en höjning av kvaliteten på företagets egna insatser. I ett läge där myndigheternas resurser inte motsvarar behovet är det naturligtvis särskilt positivt att tillsynskvaliteten ändå kan höjas genom miljöledningssystem efter företagets egna initiativ och insatser. Införandet av miljöledningssystem kan alltså vara ett sätt att förbättra ett företags egenkontroll. Som sades inledningsvis kan införandet av miljöledningssystem i själva verket vara ett sätt för företaget att leva upp till de krav som ställs i förordningen om egenkontroll.

Långsiktigt bör införandet av miljöledningssystem – eller motsvarande systematiska arbetsformer – vid ett företag leda till mins-

kad miljöpåverkan i förhållande till om ett sådant system inte införts. Om företaget samtidigt expanderar eller ändrar sin verksamhet är det dock inte säkert att miljöpåverkan minskar i absoluta tal. Det är troligt att miljöledningssystemet har större betydelse för det vardagliga rutinmässiga förbättringsarbetet än för de stora – ofta tillståndspliktiga – nyinvesteringarna i produktionsutrustningen. Därmed är det inte säkert att miljöledningssystemets del i de totala miljöförbättringarna i ett enskilt fall behöver vara särskilt stor. Det blir också tydligt att det är på lång sikt som effekter kan förväntas. En effekt av detta slag är naturligtvis också svår att mäta eller uppskatta på annat vis.

Även om den minskade miljöpåverkan med detta resonemang inte skulle vara så stor i varje enskilt fall, kan det sammantagna resultatet från ett stort antal verksamheter bli betydande. Från ett samhällsperspektiv bör det alltså finnas goda förhoppningar om att införandet av miljöledningssystem på lång sikt ger en betydande grad av minskad miljöpåverkan.

8.3.5 Effekter på avgiften för prövning och tillsyn

Med dagens avgiftssystem skall avgifterna för prövning och tillsyn vara avpassade så att de täcker myndigheternas kostnader för dessa aktiviteter. Myndigheternas resurser för tillsyn är redan i dag knappa och de kan därför totalt sett inte minskas. Därför är det inte möjligt att införa lägre avgifter för en del av verksamhetsutövarna utan att samtidigt höja dem för andra. Det innebär i sin tur att det är tveksamt om det är lämpligt att minska avgifterna för just de företag som infört certifierade miljöledningssystem som ISO 14001 eller EMAS. Visserligen skulle insyn från en oberoende kontrollant kunna sägas vara en rimlig motprestation för att få åtnjuta lägre avgifter, men samtidigt förefaller det inte rimligt att låta företag som kanske arbetar lika bra med miljöfrågorna men med andra system bekosta detta. Det är inte säkert att de andra företagen tar mer myndighetsresurser i anspråk eller innebär större miljöpåverkan.

För de stora företagen har tillsynsavgiften oftast liten betydelse i förhållande till dels kostnaderna för att införa och upprätthålla ett miljöledningssystem, dels nyttan av miljöledningssystemet vad gäller marknadsfördelar. För dem skulle en sänkning av avgifterna snarast vara en symbolmarkering som i och för sig skulle kunna

vara nog så väsentlig. För de mindre företagen kan avgiften vara mer kännbar och alltså ha förhållandevis större betydelse. Det kan – oberoende av frågan om miljöledningssystem – finnas skäl att återkomma till denna fråga i samband med vårt uppdrag att se över systemet för prövnings- och tillsynsavgifter.

Enligt bedömningen ovan leder införandet av miljöledningssystem knappast till ett minskat behov av resurser för myndigheternas tillsyn. Om tillsynsavgiften skall fördelas utgående från vilka myndighetsresurser som tas i anspråk finns det alltså för närvarande inte någon anledning att tillämpa lägre avgifter för verksamheter med miljöledningssystem.

Är däremot vinsten i form av en kvalitetshöjning på tillsynsarbetet och en förväntan om en långsiktigt minskad miljöpåverkan så stor att det finns anledning att uppmuntra ett ökat införande av miljöledningssystem – utöver vad marknadsfördelarna med miljöledningssystem innebär – kan det vara motiverat med ett differentierat avgiftssystem. Mot detta talar det förhållandet att företag utan miljöledningssystem skulle få subventionera de företag som infört sådana, även om det inte med nödvändighet finns några större skillnader i kvaliteten på miljöarbetet.

En nackdel med ett differentierat system är också att det blir instabilt; vartefter fler företag inför miljöledningssystem skulle avgifterna för övriga successivt behöva höjas för att den totala summan skall vara konstant, vilket är förutsättningen då myndigheternas resursåtgång inte beräknas påverkas.

Det finns också anledning att erinra om att avgiftssystemet redan i dag ger möjlighet att i enskilda fall sänka avgiften för företag som av olika skäl fordrar mindre tillsyn än vad som är normalt i branschen.

Vi anser inte att det inför det fortsatta utredningsarbetet med systemet för avgifter för prövning och tillsyn bör förutsättas några generella avgiftsnedläggningar för företag med miljöledningssystemen ISO 14001 eller EMAS.

9 Miljöbalkens sanktionssystem

Det finns en rad olika instrument för att styra människors beteende från samhällets sida. Ibland görs en distinktion mellan hårda och mjuka instrument där straff, förelägganden och avgifter är exempel på hårda och information och rådgivning på mjuka. Ofta är en kombination av hårda och mjuka instrument nödvändig. Vårt uppdrag rör framför allt utformningen av den del av de hårda instrumenten som brukar kallas sanktioner, vilket är vad som kommer att beröras i detta avsnitt. Det betyder inte att de övriga saknar intresse eller betydelse, men de faller utanför vårt uppdrag.

Vi har fått i uppdrag att utvärdera effektiviteten hos de nya miljöstraffsavgifterna, och samspelet mellan tillsynsreglerna, sanktionsavgifterna och de straffrättsliga reglerna och föreslå de ändringar av regelverket som kan behövas. Dessutom anges i våra direktiv att vi skall utreda förutsättningarna för att ändra brottsbeskrivningen av främst miljöbrott och även i övrigt följa den straffrättsliga tillämpningen av miljöbalken samt lämna de förslag som kan behövas för att åstadkomma ett effektivt och rättvist sanktionssystem.

I detta principbetänkande tecknas först en bakgrund till de sanktionsregler som finns i miljöbalken. I nästa avsnitt beskriver vi en del problem som finns med balkens sanktionssystem samt frågor som bör beaktas i det fortsatta utredningsarbetet. Därefter redogör vi för de principiella utgångspunkter vi kommer att ha för det fortsatta reformarbetet. Trots att detta är ett principbetänkande lämnar vi en del förslag till omedelbara förändringar. Det gäller sådana problem som bör åtgärdas snabbt. Dessa återfinns i det sista avsnittet. I bilaga 12 lämnas en redogörelse för vilka sanktioner som finns i Sverige på miljöområdet samt hur sanktioner inom miljöområdet används i andra länder.

Ordet sanktion används i denna text som ett gemensamt ord för olika tvångsingripanden från samhällets sida mot beteenden som

strider eller stridit mot en rättsregel. I begreppet sanktion ingår både straff och administrativa ingripanden. Miljösanktionsavgifter är ett exempel på ett administrativt ingrepp medan straff är en påföljd för brott.

På miljörettens område har den vanligaste påföljden för brott varit böter. Miljösanktionsavgifterna är tänkta att påföras för överträdelser som lätt kan konstateras och där utrymmet för att göra bedömningar är litet. Liksom böter medför miljösanktionsavgifter en betalningsförpliktelse – en skillnad är att straff endast kan drabba fysiska personer medan miljösanktionsavgift kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer. Ytterligare en form av sanktion är förelägganden som kan förenas med vite. Vite är ett hot om att betalningsansvar kan uppstå om inte den förelägganden riktas mot följer detta. Vite är med andra ord avsett att styra någons beteende i ett enskilt fall för framtiden. Miljösanktionsavgifter och straff syftar i stället bakåt och påförs i efterhand sedan överträdelserna konstaterats. Det är inte möjligt att både döma till straff och använda vite för samma överträdelse. Det är inte heller möjligt att ta ut miljösanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett vitesföreläggande.

9.1 Situationen före miljöbalken och överväganden i samband med införandet av den

9.1.1 Tidigare regler om avgifter för lagöverträdelser

Miljösanktionsavgifter är en nyhet i svensk miljö rätt som infördes genom miljöbalken. I tidigare lagstiftning fanns från år 1981 en annan form av ekonomisk sanktion mot regelöverträdelser på miljöområdet – miljöskyddsavgift. Reglerna om miljöskyddsavgift fanns i 52–63 §§ miljöskyddslagen. Avgiften skulle betalas om någon som bedrev miljöfarlig verksamhet bröt mot visst förbud, åsidosatte vissa föreskrifter, beslut eller villkor som hade meddelats med stöd av miljöskyddslagen och detta ledde till ekonomisk fördel. Syftet med avgiften var att eliminera den ekonomiska fördel som en överträdelse kunde medföra. Miljöskyddsavgiften var tänkt som ett komplement till straffreglerna och skulle utgöra ett incitament för verksamhetsutövaren att öka driftssäkerheten och kontrollen av olika processer och reningsanläggningar. Den skulle utgå även om överträdelserna inte hade skett uppsåtligt eller på grund av

oaktsamhet. Avgiften kunde tas ut både av fysiska och juridiska personer. I ringa fall skulle avgift inte utgå. Frågor om miljöskyddsavgift prövades av Koncessionsnämnden för miljöskydd efter ansökan av Naturvårdsverket samt kunde överklagas till Vattenöverdomstolen (prop. 1980/81:92).

Ursprungligen krävdes att överträdelsen skulle ha lett till betydande olägenhet. Detta rekvisit togs bort eftersom det efter några år visade sig att det var svårt att styrka att en överträdelse hade inneburit ett allvarligt hot mot miljön eller att kunna koppla faktiskt noterade effekter i miljön till en specifik överträdelse. Skäl för att ta ut avgift ansågs finnas oavsett om skada uppkommit (prop. 1986/87:135).

Trots den ovan angivna förändringen användes miljöskyddsavgift i mycket liten utsträckning. Reglerna fanns i nästan tjugo år och under denna tid ansökte Naturvårdsverket om beslut om miljöskyddsavgift i endast ett tiotal fall. I ungefär hälften av fallen lämnades ansökan utan bifall. Enligt en rapport från Brottsförebyggande rådet (rapport 1990:10 Ambitioner och flaskhalsar) var kravet på betydande olägenhet samt villkorens utformning i givna tillståndsbeslut det största hindret. Det var också problematiskt att utreda om, och i vilken utsträckning, en överträdelse medfört ekonomisk fördel samt att beräkna hur stor den var. Dessutom konstaterades i rapporten att handläggningstiderna var mycket långa både hos Naturvårdsverket och Koncessionsnämnden.

9.1.2 Miljösanktionsavgifter

Ett väl fungerande sanktionssystem är ett väsentligt led i en reglering som skall kunna utgöra ett effektivt värn för miljön. Med hänvisning till detta infördes miljösanktionsavgifter i miljöbalken. (prop. 1997/98:45 bland annat del 1 s. 533). I kap. 30 miljöbalken anges ramarna för avgifterna medan den mer detaljerade regleringen finns i förordningen om miljösanktionsavgifter. För att miljöskyddsavgift skall kunna utgå krävs inte att en ekonomisk fördel har uppkommit utan det är tillräckligt att en överträdelse skett av någon av de regler som anges i en bilaga till förordningen om miljösanktionsavgifter. Det krävs inte heller att någon överträtt reglerna av uppsåt eller oaktsamhet utan ansvaret är strikt. Miljösanktionsavgifter kan inte endast åläggas miljöfarlig verksamhet så som var fallet med miljöskyddsavgift, utan överträdelser inom alla

områden av miljöbalken kan avgiftsbeläggas. Avgiften kan dock endast drabba näringsidkare.

I bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter anges förutom vilka överträdelser som är förenade med avgifter också hur stor avgiften skall vara. Beloppet skall uppgå till minst 5 000 kr och högst 1 miljon kr. I de flesta fall är den bestämd till visst belopp direkt i bilagan; i några fall bestäms den med hjälp av en beräkningsfaktor, till exempel mängden otillåtet ämne i de fall ett otillåtet köldmedium använts. Det finns inte något utrymme för jämkning. Den enda ventil som finns är att avgiften inte skall tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Systemet för miljöstraffavgifter bygger på enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning. Den typ av överträdelser som hittills angivits i bilagan är huvudsakligen sådana där det klart kan konstateras om ett brott mot reglerna skett, bland annat en del förseelser av administrativ karaktär såsom för sent inkomna rapporter och underlåtenhet att ansöka om tillstånd eller fullgöra anmälningskyldighet. Att bryta mot villkor i givna tillstånd har hittills inte belagts med miljöstraffavgift.

Det är respektive tillsynsmyndighet som skall besluta om miljöstraffavgift.

9.1.3 Syftet med miljöstraffavgifter

Syftet med att införa miljöstraffavgifter behandlas relativt kortfattat i propositionen till miljöbalken.

De tidigare miljöskyddsavgifterna infördes främst i skärpande syfte – för att eliminera den ekonomiska fördel som en överträdelse kunde medföra. I propositionen till miljöbalken sades att erfarenheterna av detta regelsystem ger vid handen att det inte är särskilt effektivt att försöka undanröja en ekonomisk vinst. Om avgiften i stället görs om till en repressiv sanktion finns det inte skäl att vare sig kräva att ekonomisk fördel har uppkommit på grund av överträdelsen för att avgift skall kunna tas ut eller att relatera avgiften till den ekonomiska fördelens omfattning. Avgiftens syfte skulle då inte vara vinsteliminering, utan enbart styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande näringsverksamhet (prop. 1997/98:45 del 1 s. 535).

I Miljöbalksutredningens betänkande angavs också att syftet bakom reglerna är att verka styrande – se till att miljöreglerna efter-

levs noggrant när verksamhet som typiskt sett medför risker för miljön bedrivs (SOU 1996:103 del 1 s. 598). Syftet är inte att eliminera den ekonomiska fördel som överträdelsen föranlett (SOU 1996:103 del 2 s. 353).

9.1.4 Straff

I miljöbalken samlades 16 olika lagar. Nästan alla innehöll straffbestämmelser som i samband med miljöbalkens införande fördes samman till balkens 29 kap. Dessutom flyttades reglerna om miljöbrott och vållande till miljöstörning från brottsbalken till 29 kap. i miljöbalken. Inga ändringar gjordes därvid i ordalydelsen av de brotten. Däremot tillskapades en rad straffregler med helt nya brottsrubriceringar. De kan indelas i tre grupper. Den första gruppen är sådana som innehåller helt självständiga brottsbeskrivningar, till exempel miljöfarlig kemikaliehantering och nedskräpning. Den andra gruppen innehåller en beskrivande text av vad som skall vara brottsligt, men hänvisar därutöver till andra regler i balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. Vad som är straffbelagt är således reglerat inte bara i dessa straffbestämmelser utan även i de bestämmelser som hänvisas till. Detta brukar kallas blankettstraffbud. I denna grupp ingår brotten otillåten miljöverksamhet, försvarande av miljökontroll och bristfällig miljöinformation. En tredje grupp av straffregler i 29 kap. består av en lång rad enklare blankettstraffbud. De är enklare i den bemärkelsen att de inte har lika omfattande beskrivningar av vad som är straffbart som grupp två ovan, utan hänvisar i större utsträckning till andra regler.

För många av de förfaranden som varit straffbelagda innan miljöbalken tillkom medförde balkens införande en skärpning av straffskalorna.

I straffkapitlet infördes med förebild från många av de lagar som togs in i balken också en generell regel som gör att ringa gärning är straffri. I propositionen uttalades följande om skälen för att införa denna regel.

Regeringen har mot bakgrund av vissa remissynpunkter om svårigheterna att avgränsa området för ringa brott övervägt att ta bort ansvarsfriheten för ringa fall. Detta skulle i och för sig understryka vikten av att bestämmelser till skydd för miljön följs. En sådan ordning skulle innebära en betydande nykriminalisering och därmed ökad belastning för polis, åklagare och domstolar. De flesta av straffbestämmelserna avser att säkerställa upprätthållandet av samhällets

kontroll över en verksamhet så att inte denna utövas i strid mot intressen som balken avser att skydda. För straffbarhet krävs normalt inte att någon skada eller fara för skada skall ha uppstått, utan regelöverträdelsen som sådan är den enda objektiva förutsättningen för att ett brott skall anses vara för handen. Mot bakgrund härav skulle det i många fall framstå som orimligt om varje regelöverträdelse, hur ringa den än är, skulle leda till straffrättsligt ansvar (prop. 1997/98:45 del 1 s. 529).

Regeringen ansåg bland annat därför att ansvarsfrihet borde gälla för ringa fall. Vidare uttalades följande om bedömningen av vad som skulle betraktas som ringa.

Regeringen är emellertid medveten om de svårigheter som kan vara förenade med att dra gränsen för vad som skall anses vara ringa fall och vad som skall föranleda ansvar. Det är av stor vikt att denna prövning sker omsorgsfullt. I praxis finns exempel på fall där domstolen som skäl för att anse ett brott som ringa har anfört att det inte gett upphov till några negativa miljöeffekter, trots att sådana effekter inte varit en förutsättning för straffbarhet. Ett sådant resonemang kan enligt vår mening leda till att ansvarsfrihetsregeln får en alltför vidsträckt tillämpning. Vid bedömningen huruvida en överträdelse är att bedöma som ringa måste gärningen sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. Om någon till exempel underlåtit att iaktta föreskrifter om att vidta skyddsåtgärder och denna underlåtenhet är direkt förenad med straffansvar saknar det betydelse för bedömningen av om gärningen är ringa huruvida någon faktisk skada eller fara för skada uppkommit genom underlåtenheten. Det intresse som straffansvaret syftar till att ta till vara i exemplet är att föreskrivna skyddsåtgärder vidtas. Överträdelsen kan därför anses ringa i objektivet hänseende endast om avvikelsen från den norm som gäller enligt föreskrifterna varit obetydlig. En sammanvägd bedömning måste göras för att fastställa om en viss överträdelse är att anse som ringa och därför skall falla utanför det straffbara området. Det är regeringens uppfattning att ansvarsfrihet bör komma i fråga endast när gärningen vid en sådan bedömning framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att omedelbart skyddas genom straffansvaret (prop. 1997/98:45 del 1 s. 530).

I författningskommentaren sades att avsikten var att endast bagattellartade förseelser skall undantas från det straffbara området (prop. 1997/98:45 del 2 s. 312).

Det bör noteras att även ringa oaktsamhet kan vara straffbar. Det är gärningen som helhet som skall bedömas. I gärningen ingår flera moment varav oaktsamhet kan vara ett. Ringa oaktsamhet kan

leda till effekter som gör att en gärning vid en helhetsbedömning är straffbar.

9.1.5 Förhållandet mellan miljösktionsavgifter och straff

Miljösktionsavgiften är en administrativ avgift som tas ut i särskild ordning oavsett om åtal väcks eller inte (SOU 1996:103 del 2 s. 354). Någon mer principiell diskussion om relationen mellan miljösktionsavgifter och straff finns inte i förarbetena till miljöbalken. I betänkandet påpekas dock att det inte skall ha någon betydelse för frågan om påförande av miljösktionsavgift om straff har ådömts för samma gärning.

Om gärning som avses i 29 kap. 3–10 §§ är att anse som ringa skall inte dömas till ansvar. I utredningsbetänkandet sades att ringa gärningar helt skulle undantas från straff för att koncentrera rättsväsendets resurser till den mer allvarliga miljöbrottsligheten. I dessa fall borde miljösktionsavgifter ensamma vara tillräckliga sanktioner (SOU 1996:103 del 1 s. 591).

Miljösktionsavgift skall beslutas i nära anslutning till tidpunkten för överträdelsen. Straff eller särskild rättsverkan för samma gärning har knappast hunnit komma i fråga vid beslut om påförande av avgiften. Miljöbalksutredningen gjorde därför bedömningen att det inte förelåg något behov av nedsättning av avgiftsbeloppet med hänsyn till andra påföljder med anledning av överträdelsen (SOU 1996:102 del 2 s. 358f). Någon diskussion om möjligheterna att vid straffmätning och beslut om företagsbot och förverkande beakta att miljösktionsavgift påförts fördes inte i betänkandet.

9.1.6 Åtalsprövningsregel

I lagrådsremissen om miljöbalken föreslogs en regel om att för sådana brott som kan föranleda miljösktionsavgift fick åtal endast väckas om det av särskilda skäl var påkallat från allmän synpunkt (29 kap. 11 § fjärde stycket, prop. 1997/98:45 del 3 s. 231). Detta förslag fanns inte i utredningsbetänkandet. I lagrådsremissen sades att det är betydelsefullt vid utformningen av sanktionsavgiftssystemet att man så långt som möjligt undviker att dubbla sanktioner påförs för samma gärning. Vidare uttalades att med hän-

syn till de belopp som sanktionsavgifterna kan komma att utgå med får det allmänna intresset av att i det enskilda fallet vid sidan härav döma ut böter för gärningen antas vara mindre framträdande. Även effektivitetsaspekter talade mot dubbla sanktioner. Annorlunda förhöll det sig vid överträdelser som kunde föranleda fängelsestraff (Lagradsremiss om miljöbalk, 1997-04-03, s. 510).

Lagrådet uttalade bland annat följande.

Den föreslagna åtalsprövningsregeln är avsedd att tillämpas så att åtal regelmässigt skall anses vara påkallat från allmän synpunkt, om brottets straffvärde är sådant att påföljden inte bör stanna vid böter. Av de inskränkningar i allmän åklagares rätt och plikt att åtala som förekommer i brottsbalken är föreskriften att åtal får väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt den mest långtgående. Den förekommer såvitt gäller brottsbalksbrott endast vid ärekränkingsbrott och speciella fall av olovligt förfogande, åverkan och tagande av olovlig väg. Gemensamt för dessa brott är att de ansetts vara av det slaget att något allmänt intresse av lagföring normalt inte gör sig gällande. En åtalsprövningsregel som formulerats på detta sätt anses ha den innebörden att åklagare endast i undantagsfall skall ha rätt och skyldighet att åtala men att man inte har velat utesluta att det kan förekomma fall som bör leda till allmänt åtal. En konsekvens av en sådan åtalsprövningsregel är också att någon utredningsskyldighet för polismyndigheten endast under särskilda omständigheter anses gälla. Med hänsyn till att det vid miljöbrottslighet kan vara betydelsefulla allmänna intressen som står på spel är en åtalsprövningsregel av detta slag inte lämplig, och det framgår av motiven att en så långtgående inskränkning av åtalsplikten inte heller är avsedd. Lagrådet förordar att orden "av särskilda skäl" utgår (prop. 1997/98:45 del 2 s. 510).

Departementschefen anförde att erfarenheterna av systemet med miljöskänkionsavgifter borde avvaktas innan ställning togs till om en åtalsprövningsregel borde införas (prop. 1997/98:45 del 1 s. 530). Förslaget om en åtalsprövningsregel återfanns således inte i propositionen.

9.1.7 Skyldighet att anmäla misstanke om brott

En annan nyhet i miljöbalken som rör sanktionssystemet är regeln i 26 kap. 2 § miljöbalken som föreskriver att tillsynsmyndigheterna skall anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott. En liknande bestämmelse fanns tidigare i miljöskyddslagen (38 § sista stycket)

som dock hade ett mindre tillämpningsområde än miljöbalken. JO har i beslut 6 november 1989 – således innan miljöbalken trädde i kraft – understrukt vikten av att tillsynsmyndigheter gör åtalsanmälan när det föreligger en klar misstanke om att straffbar överträdelse begåtts. Regeln i miljöbalken bör ses mot bakgrund av de problem att beivra miljöbrott som bland annat beskrivs i rapporten från Brottförebyggande rådet som nämns i avsnitt 9.1.1.

I propositionen till miljöbalken liknas miljölagstiftningen vid en kedja vars länkar består av miljö mål, hänsynsregler, tillstånd med villkor, tillsyn, information, omprövning, överträdelse och straff. För att kedjan skall vara effektiv krävs att länkarna inte bara var och en för sig fungerar väl utan också att samspelet mellan länkarna gör det (prop. 1997/98:45 del 1 s. 170). I propositionen sägs vidare att det är angeläget att tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen inte bara samordnas utan även effektiviseras och att tillsynsmyndigheterna måste verka med kraft för att överträdelser beivras, dvs. besluta om miljö sanktionsavgifter och göra åtalsanmälan (prop. 1997/98:45 del 1 s. 491). Regeringen understryker vikten av att tillsynsmyndigheten verkligen anmäler brottsmisstanke när sådan finns. Detta är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd betydelse för efterlevnaden samt att den tidigare nämnda kedjan skall fungera. Regeringen konstaterar i propositionen att det är troligt att så inte alltid skett. Regeringen bedömer att ett bättre resultat i detta avseende kan förväntas om tillsynsmyndighetens skyldighet att anmäla misstanke om brott är obligatorisk (prop. 1997/98:45 del 1 s. 495).

Misstanke om brott skall anmälas utan att tillsynsmyndigheten gör någon bedömning av om tillräckliga skäl för åtal finns; tillsynsmyndigheterna skall inte göra någon egen bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om värslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar skall ske i den efterföljande brottsutredningen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 267).

9.2 Problem med sanktionssystemet och frågor att beakta

Slutsatser

Sanktionssystemet i miljöbalken behöver ses över. En övergripande revision av bland annat miljöbalkens straffregler är nödvändig. Det har inte funnits tid att till detta delbetänkande göra en heltäckande översyn.

Vissa problem bör dock åtgärdas snabbt. Det är framför allt samhällets reaktion på mindre allvarliga överträdelser som är i behov av en snabb förändring.

9.2.1 Övergripande principiella problem

Vid miljöbalkens tillkomst fördes straffbestämmelser från en rad olika lagar in i balken. En närmare analys av gärningarnas straffvärde och hur de olika straffbestämmelserna förhåller sig till varandra saknas.

I de författningar som fördes över till miljöbalken fanns en varierande flora av olika termer och begrepp. Någon genomgång av dessa för att uppnå enhetlighet gjordes inte. Samma begrepp används inte heller alltid i de olika handlingsreglerna som i straffbestämmelserna varför det i vissa fall kan vara svårt att bedöma vad som är straffbart. Som exempel kan nämnas att orden anmälan, underrättelse och rapportering används olika. Det finns också uttryck som används på liknande sätt, till exempel "lämna uppgift". Dessa ord och uttryck används inte enhetligt. Straff är i en bestämmelse kopplat till underlåtenhet att göra anmälan och i en annan bestämmelse till underlåtenhet att lämna underrättelse eller uppgift.

I en stor del av straffbestämmelserna i miljöbalken föreskrivs att den skall straffas som överträder en handlingsregel som regeringen eller någon annan myndighet har utfärdat. Sådana straffregler hänvisar ofta till någon bestämmelse som ger regeringen behörighet att utfärda regler; ett så kallat bemyndigande. För att veta om en handlingsregel är straffsanktionerad eller ej måste man därför ha kännedom om vilket bemyndigande handlingsregeln baseras på. Detta är inte alltid helt klart.

Som exempel antas att en straffbestämmelse är kopplad till ett visst bemyndigande och att alla regler som är utfärdade med stöd av detta bemyndigande är straffbelagda. För att avgöra vad som faller inom ramen för denna straffbestämmelse måste man veta vilka handlingsregler som utfärdats med stöd av bemyndigandet.

Det finns en stor mängd bemyndiganderegler i balken och förordningar som regeringen utfärdat med stöd i balken. Dessa bemyndiganden är inte alltid klart avgränsade i förhållande till varandra. Det anges inte i regeringens förordningar vilket bemyndigande dessa stöder sig på. I föreskrifter från andra myndigheter än regeringen anges visserligen inledningsvis vilka bemyndiganden föreskrifterna stöder sig på, men det kan ofta vara flera olika. Det anges inte för varje paragraf vilket bemyndigande som respektive bestämmelser baseras på. Om flera alternativa bemyndiganden kan vara aktuella, och ett av dem är straffsanktionerat, blir det osäkert om handlingsregeln är straffsanktionerad eller ej.

Följande exempel kan nämnas. En handlingsregel i en föreskrift från ett centralt verk har stöd i två alternativa bemyndiganden – ett av dem kan röra en viss typ av verksamhet, kemikaliehantering, renhållning eller vattenverksamhet, och ett annat kan röra tillsyn som gäller alla typer av verksamheter. Ett av bemyndigandena är straffsanktionerat, till exempel det som rör tillsyn. Om det är oklart vilket av bemyndigandena som handlingsregeln stöder sig på blir det också oklart om den är straffsanktionerad eller ej.

Det finns också andra typer av problem i straffrättsligt hänseende som rör bemyndiganden.

De centrala straffbestämmelserna miljöbrott och vållande till miljöstörning fördes över från brottsbalken till miljöbalken utan ändringar. Några närmare överväganden om dessa straffbestämmelser motsvarar den syn på skyddet för människors hälsa och miljön som miljöbalken i övrigt ger uttryck för synes inte ha gjorts.

Bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning innehåller vissa brottsförutsättningar som är svåra att tillämpa. Ett exempel på detta är att skadorna eller riskerna för skador inte skall vara av *ringa betydelse* eller att *betydande olägenhet* skall ha orsakats. Andra brottsförutsättningar som medfört tolkningssvårigheter är att gärningen är straffri om den *med hänsyn till omständigheterna är försvarlig eller förfarandet är allmänt vedertaget*.

9.2.2 Straffrättsligt ansvar för brott begångna i företagsverksamhet

Det finns också andra problem med straffet som instrument inom miljörätten. Ett sådant rör svårigheten att finna den straffrättsligt ansvarige för brott som begåtts i företagsverksamhet, särskilt när verksamheten drivs i form av en juridisk person.

I Sverige kan endast fysiska personer begå brott och straffas. Enbart människors handlingar och underlåtenheter kan utgöra straffbara gärningar.

En straffbestämmelse innehåller en beskrivning av den straffbelagda gärningen. Beskrivningen är utformad så att den tar sikte på att gärningen utförs av en fysisk person. Så länge ett straffsanktionerat förbud eller påbud i första hand avser enskilda individer är också principerna för att fastställa det individuella straffansvaret relativt okomplicerade. Men om straffansvaret i stället avser att reglera verksamhet i ett företag, såsom är fallet vid många av de verksamheter som faller under miljöbalkens straffregler, uppkommer svårigheter vid tillämpningen. I verksamhet där flera personer arbetar tillsammans i ett företag, som till exempel drivs i form av en juridisk person, uppstår inte sällan svårigheter att fastställa vem eller vilka som skall bära straffansvaret, om det begås en otillåten gärning i verksamheten.

De särskilda straffbestämmelserna innehåller i allmänhet inte någon uttrycklig reglering av vem som skall ådömas straff i det fall då ett brott begåtts i en juridisk persons verksamhet. De allmänna reglerna om gärningsmannaskap och medverkan till brott är inte heller särskilt väl anpassade för de förhållanden som råder vid verksamhet i kollektiva former.

På miljörättens område är problemen att finna den som skall bära det straffrättsliga ansvaret vid överträdelse som begåtts inom ramen för en juridisk person mycket stora, ibland oöverstigliga. Det kan bero på många faktorer. Ansvarsfördelningen mellan de personer som verkar inom den juridiska personen kan vara oklar utan att man därför kan lasta ledningen för företaget för detta. Anledningen till att en skada eller risk för skada har uppstått kan bero på att flera personer varit inblandade som inte varit helt aktiva. Vad var och en gjort kan kanske inte anses så oaktamt att hans eller hennes gärning är straffbar, även om den samlade oaktamheten kan vara betydande.

9.2.3 Andra frågor att beakta

Ett förslag om ändringar i reglerna om företagsbot har nyligen lagts (Företagsbot Ds 2001:69) som innebär att förutsättningarna för att ålägga företagsbot görs mindre begränsade (om företagsbot, se avsnitt 1.7 i bilaga 12). Om detta förslag antas kan en stor del av miljöbrotten komma att träffas av företagsbot, också sådana överträdelser som i dag är belagda med miljöstraffavgifter. Detta måste också beaktas. Inom ramen för den utvärdering som skall ske finns behov av att utreda hur de nu befintliga sanktionerna kan påverka olika rättssubjekt. Det kan också finnas anledning att ta ställning till hur reglerna om miljöstraffavgift skall förhålla sig till företagsbot.

Enligt förslaget skall som huvudregel åtal inte väckas om ett sådant brott där företagsbot kan utgå har begåtts av oaktsamhet och påföljden kan antas stanna vid böter. Förslaget kan förväntas leda till att talan om företagsbot kommer att väckas i större utsträckning än i dag och att åtal inte blir aktuellt. En stor del av de brott som är belagda med miljöstraffavgift kan antas ingå i denna kategori. Om detta förslag antas kan det därför finnas anledning att ta ställning till hur reglerna om miljöstraffavgift skall förhålla sig till företagsbot.

Miljöstraffavgifter är inte straff i traditionell mening, men har många drag gemensamt med straff och upplevs ofta som straff av den som påförs avgift. Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna har numera ställning som svensk lag. Konventionen ger uttryck för en annan syn på begreppet straff och brott än traditionell svensk rätt. Flera av konventionens bestämmelser sätter begränsningar för hur stater kan använda sig av straff. Ett exempel är artikel 6 som tillförsäkrar alla rätt till en rättvis rättegång. Det gäller bland annat vid anklagelser om brott. En annan fråga som aktualiseras är det förbud mot dubbelbestraffning som finns i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen. Enligt bestämmelsen får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan slutligt blivit frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Högsta domstolen har uttalat sig om vad som är anklagelse om brott samt om dubbelbestraffningsförbudet i ett mål där en skattskyldig påförts skattetillägg och frågan uppkom om han dessutom kunde dömas till straffrättslig påföljd för skattebedrägeri

(NJA 2000 s. 622). Skattetillägg är en administrativ avgift på skatteområdet som har många drag gemensamt med miljöskaktionsavgift. Högsta domstolen uttalade att starka skäl talar för att artikel 6 är tillämplig på det svenska skattetilläggsförfarandet. Det skulle betyda att skattetillägg skulle betecknas som anklagelse om brott ("criminal charge") i konventionens mening.

Vi delar den uppfattningen och menar att även miljöskaktionsavgifterna sannolikt skulle betraktas som anklagelse om brott enligt konventionen. När det sedan gäller frågan om artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet lägger hinder i vägen för att både ta ut skattetillägg och döma för brott anser Högsta domstolen att frågan om vad som skall bedömas vara en brottmålsrättegång skall avgöras enligt den interna rättsordningen. Eftersom skattetillägg inte är straff enligt svensk rätt utgör det inget hinder att utöver tillägget döma för brott. Domstolen slår därefter fast att "för att ändå med hänvisning till konventionen underkänna den ordning som gäller enligt intern svensk reglering bör krävas att det finns klart stöd för detta i Europadomstolens praxis. Något sådant stöd föreligger inte." Högsta domstolen tillägger dessutom att det finns en skillnad mellan skattetillägget där ansvaret är strikt och brottet som kräver oaktsamhet eller uppsåt. Högsta domstolen hänvisar till att detta synsätt har stöd i Europadomstolens praxis.

Vi anser att Högsta domstolens resonemang om skattetillägg och straffrättslig påföljd för skattebedrägeri också gäller för miljöskaktionsavgift och straffrättslig påföljd för brott mot miljöbalken. Det finns ingen anledning att innan Europadomstolen slutligt tagit ställning i frågan ändra de svenska reglerna om miljöskaktionsavgift med hänvisning till artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. Däremot finns anledning att följa utvecklingen på detta område och att överväga vad andra artiklar i konventionen kan ha för återverkningar på sanktionssystemet i miljöbalken. Vi återkommer därför till Europakonventionens betydelse för sanktionssystemet i slutbetänkandet.

9.2.4 Situationen i dag

Systemet med miljöskaktionsavgifter har nu varit i kraft i cirka tre år. I praktiken har miljöskaktionsavgifter till övervägande del tagits ut för rapporter som kommit in för sent. Det är framför allt för sent ingivna miljörapporter och så kallade köldmedierapporter som föranlett avgifter. En annan grupp av ärenden där miljöskaktions-

avgift tagits ut är underlåtenhet att anmäla lokaler där allmänheten yrkesmässigt erbjuds hygienisk behandling.

Enligt miljöbalken kan också straff ädömas om gärningen inte är att anse som ringa. De näringsidkare som inte givit in sina miljö- och köldmedierapporter i tid eller inte gjort anmälan har inte bara påförts en miljöstraffavgift utan har också ofta anmälts till åtal och blivit föremål för polisutredning och i många fall dömts till böter. För små företag betyder detta ofta att samma rättssubjekt – den fysiska personen – drabbas av både avgifterna och straffet. För småföretagare är därför sanktionerna mer kännbara än för stora företag, där straff drabbar en fysisk person och miljöstraffavgiften en juridisk person.

Det har också ifrågasatts om samhällets resurser används på bästa sätt när polis- och åklagarväsendets begränsade resurser används till att utreda förseelser som upplevs som bagatellartade och där ofta okunnighet snarare än uppsåt, medvetet risktagande eller nonchalans varit orsaken till överträdelsen i de enskilda fallen. Några direkta miljörisker synes sällan ha funnits i de enskilda fallen.

Från tillsynsmyndigheterna har också framhållits att kriminalisering av bagatellförseelser i kombination med en sträng brottanmälningsplikt kan hota ett gott samarbete mellan tillsynsmyndigheterna och verksamhetsutövarna och därmed försvåra den långsiktiga tillsynen.

Det bör i detta sammanhang antecknas att när det gäller straff för försenade rapporter har Svea hovrätt i två fall ansett att 9 respektive 20 dagar för sent inkomna rapporter får anses vara ringa gärning och således inte brott. Landets miljöåklagare har därefter enats om att som ringa gärning i normalfallet betrakta upp till en kalendermånads försening. Sådan försening kommer således normalt inte att leda till någon brottsutredning eller åtal (se Informationsbrev från Riksåklagarens miljöbrottsenhet samt Rikskriminalpolisens miljöbrottsrotel, nr 3 2001, s. 2). Därmed har olägenheten med att miljöstraffavgift och straff kan utgå för samma överträdelse undanröjts i de mest bagatellartade fallen.

Det har även framförts att avgifterna är för höga. Det kan drabba näringsidkare med liten omsättning – en deltidsarbetande fotvårdare eller hårfrisör – oskäligt hårt att tvingas betala 5 000 kr för en underlåten anmälan. Det har också satts i fråga om avgifterna står i proportion till överträdelserna samt till andra avgifter i samhället.

9.2.5 Slutsatser

Skydd för människors hälsa och den yttre miljön är en viktig uppgift för samhället. Det finns all anledning att se strängt på de brott som typiskt sett medför negativ påverkan eller risk för negativ påverkan på människors hälsa eller miljön och som motverkar en hållbar utveckling. Därför kan det finnas skäl att se över de centrala straffbestämmelserna i straffskärpande riktning. Samhällets resurser bör i högre grad än i dag läggas på att bekämpa allvarlig brottslighet inom miljöbalkens område. Vidare finns det skäl att överväga om alla de gärningar som i dag träffas av straffansvar är straffvärda och bör vara straffbara.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att vad som nu sagts talar för att en mer genomgripande översyn av sanktionssystemet bör göras. Översynen bör ta sikte på vad som bör vara straffbart, strukturella frågor och på de olika sanktionernas förhållande till varandra. Trots att detta är ett principbetänkande lämnar vi en del förslag till omedelbara förändringar. I förslagen har vi begränsat oss till frågor som kan lösas på ett sätt som är förenligt med våra övergripande ställningstaganden, i avsnitt 9.3, till hur sanktionssystemet bör vara utformat.

Det finns skäl som talar för en generell lösning av frågan om vem som skall bära det straffrättsliga ansvaret för brott som begås i företagsverksamhet. Vissa miljöbrott har emellertid en sådan utformning att det ligger nära till hands att överväga en särskild lösning inom miljöstraffrätten. Frågan har stor betydelse för möjligheterna att beivra brott mot straffbestämmelserna i miljöbalken. Vi avser därför att ytterligare överväga frågan.

Det finns, framför allt vid mindre allvarliga förseelser, problem som bör få en omedelbar lösning. I vissa fall kan sanktionssystemet anses slå onödigt hårt. Det är framför allt samhällets reaktioner på mindre allvarliga förseelser, som inte är så bagatellartade att de kan anses som ringa, som behöver förändras. Vi anser att reaktionen vid de förseelser som har mer administrativ karaktär ofta inte står i proportion till den begångna överträdelsen. Dessutom synes det leda till ett felaktigt resursutnyttjande att dessa fall skall behöva belasta polis- och åklagarväsendet. En snar förändring synes vara påkallad. Förslag på omedelbara förändringar presenteras i avsnitt 9.4.

9.3 Principiella synpunkter på sanktionssystemet

Bedömningar och slutsatser

Sanktionssystemet skall präglas av förutsebarhet och proportionalitet. Straff bör i huvudsak användas för de beteenden som typiskt sett är skadliga, farliga eller kränkande för de intressen de är avsedda att skydda.

Det kan finnas anledning att se över de centrala straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken i straffskärpande riktning. Samtidigt behöver samhällets resurser användas på ett bättre sätt än i dag då för stora resurser går åt till att beivra mindre allvarliga brott. Överträdelser som inte är så allvarliga att straff skall användas kan sanktioneras på andra sätt. Det framstår också som en överreaktion från samhället att både sanktionsavgifter och straff utgår för dessa överträdelser. Dubbla sanktioner bör undvikas för mindre allvarliga överträdelser.

Straff bör avskaffas för sådan underrättelse- eller uppgiftsskyldighet där tillsynsmyndigheterna känner till att verksamheten finns och att uppgifter kan förväntas. För andra underrättelse- och uppgiftsskyldigheter – till exempel incident- eller olycksrapportering, nya uppgifter om skadliga ämnen samt underrättelse om förorenade områden – bör dock straff behållas. Straff bör också avskaffas för vissa typer av anmälningsskyldigheter.

Det är inte möjligt att nu göra partiella reformer vare sig av underrättelse- eller uppgiftsskyldigheter eller anmälningsskyldigheter. Ingen avkriminalisering föreslås därför för närvarande. Vi avser i stället att föreslå förändringar av 29 kap. som helhet i ett sammanhang i slutbetänkandet.

9.3.1 Sanktionernas plats i samhällets system för miljökontroll

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd har ansvaret för att miljöbalkens regler till skydd för människors hälsa och miljö följs. Samhället måste dock bedriva en viss kontroll. Av samhällets aktörer spelar särskilt utsedda tillstånds- och tillsynsmyndigheter huvudrollen. Dessa har med hjälp av sina instrument – tillståndsgivning, förelägganden, miljöstraffsavgifter med mera –

att påverka verksamhetsutövare och andra så att miljöbalkens materiella regler uppfylls.

Gränsen för vad som skall vara godtagbart i form av utsläpp eller annan påverkan på omgivningen anges något olika i miljöbalken. I vissa avseenden finns *detaljerade handlingsregler* för verksamhetsutövare och andra aktörer direkt i lag och föreskrifter. I andra avseenden, till exempel när det gäller miljöfarlig verksamhet, täkter och vattenverksamhet, anges regler för miljöhänsyn i *generella termer* i regelverket. Hänsynsreglerna anger samhällets ramar för vilken påverkan som kan godtas. Dessa uttolkas och konkretiseras sedan i enskilda beslut av tillstånds- och tillsynsmyndigheter. I enskilda fall anges på så sätt vad som är miljöbalkens eller samhällets krav för att få bedriva en viss verksamhet. Straffreglerna är bland annat till för att understödja dessa krav. Om de överträds kan straff bli aktuellt. Tyngdpunkten i samhällets system för miljökontroll ligger således hos tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Straffet och straffprocessen används för att stödja dessa och bidrar genom det hot som kommer till uttryck i straffreglerna till att miljöreglerna följs och upprätthålla trovärdigheten i systemet. Denna grundläggande ordning finns ingen anledning att förändra.

Hantering av miljöproblem ställer allmänna krav på verksamhetsutövare och myndigheter som inte alltid är lätta att hantera inom ramen för en straffprocess. I en straffprocess finns krav på rättssäkerhet, förutsebarhet och skydd för den enskilde. Dessa kan inte efterges utan risk för rättsövergrepp. Även om de grundläggande målen som miljörätten strävar att uppfylla är giltiga för miljöstraffrätten finns också andra hänsyn att ta. Miljöstraffrätten är inte bara en del av miljörätten utan också en del av den allmänna straffrätten med de begränsningar detta innebär. De allmänna straffrättsliga grundsatserna och de allmänna principerna för fastställande av ansvar gäller även för miljöstraffrätten. Dessa principer kan i viss mån begränsa effektiviteten i straffet som styrmedel för mänskligt beteende. (Per Ole Träskman, Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet, Nordisk Tidsskrift för kriminalvetenskap 2002, nr 1)

Ny kunskap om effekter och företeelser som motverkar en hållbar utveckling, om betydelsen av olika störningar på omgivningen och om förutsättningarna för att begränsa negativa effekter tillkommer ständigt. Samhällets krav varierar också över tiden beroende på kunskapsnivå och bedömning av hur problem skall värderas. Detta är visserligen inte unikt för miljörätten – även på andra

områden ändras självklart värderingar av vad som är viktigt över tiden. På miljöområdet har dock ny kunskap vuxit fram mycket fort och bedömningarna av vad som är nyttigt respektive skadligt har ändrats och ändras fortfarande relativt snabbt. För att kunna lösa miljöproblem krävs ibland stor flexibilitet. Detta är inte alltid förenligt med ett straffrättsligt synsätt.

Det finns en gräns för vad som kan åstadkommas med hjälp av straffrättsliga instrument på miljörettens område. Det betyder inte att strafflagstiftningen inte fyller en viktig funktion, men det är inte främst genom straffrätten som våra allvarliga miljöproblem kan lösas, även om den har stor betydelse som en yttersta åtgärd från samhällets sida.

I den mån handlingsregler är straffsanktionerade blir gränserna för dessa regler av naturliga skäl prövade inom ramen för en straffprocess. Hur ord och begrepp skall tolkas och var gränserna går för till exempel anmälnings- eller tillståndsplikter kan ibland endast komma att prövas på detta sätt. En i botten förvaltningsrättslig lagstiftning kommer i sådana fall att tolkas och prövas i allmän domstol med straffrättslig metod och straffrättsligt synsätt. Rimligheten i detta kan ifrågasättas (jämför Jan Darpö, Miljöbrott och åtalsrätt i Vänbok till Staffan Westerlund, 2002).

9.3.2 Förutsebarhet och proportionalitet

För att en handling skall utgöra brott och således kunna leda till en straffrättslig påföljd krävs ett stadgande i lag eller annan författning. Denna grundsats benämns *legalitetsprincipen* och ingår som en väsentlig beståndsdel i alla civiliserade länders rättssystem. Legalitetsprincipen är fundamental i ett rättssäkert straffsystem. Endast det som är tydligt straffbelagt i lag bör få föranleda straffrättsliga ingripanden (prop. 1993/94:130 s. 14). Straffbestämmelser måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. Det betyder att lagstiftningen måste vara både begriplig och preciserad. Om straffbestämmelserna blir så många och så vida att medborgarna, trots de bästa föresatser, inte kan undvika att begå brott kommer säkerligen straff, utdömda för sådana fall, att upplevas som orättfärdiga.

Av principen om legalitet följer också ett förbud mot analogisk tillämpning av straffbud. Med analogisk tillämpning menas i detta

sammanhang att ett förfarande anses straffbart trots att det inte kan inordnas under ett straffbuds ordalydelse. Under 1980- och 1990-talen har frågor om legalitet betonats i ett antal lagstiftningsärenden i Sverige. Mindre utrymme har därvid lämnats för en tillämpning av det straffrättsliga regelsystemet som går utöver vad som följer av en strikt läsning av givna regler.

Även sådan lagstiftning eller lagtillämpning som medför att brott kommer att bedömas strängare retroaktivt strider mot legalitetsprincipen.

Sanktionssystemet påverkar utan tvekan medborgarnas beteenden. I vilken utsträckning detta sker genom avskräckning, moralbildning eller andra faktorer är däremot svårt att avgöra. Detta skiftar säkerligen mellan olika brott och har också olika stor betydelse för olika människor.

En faktor som torde vara av stor betydelse för människors tilltro och lojalitet till sanktionssystemet är att det uppfattas som genomtänkt och konsekvent. Grundläggande rättvisekrav för bestämning av straff är proportionalitet och ekvivalens. Med proportionalitet avses att straffskalan för ett brott skall bestämmas i proportion till brottets svårhet. Kravet på ekvivalens innebär att likvärdiga brottstyper skall ha likvärdiga straff. Dessutom bör straffsystemet vara sammanhängande och konsekvent; som huvudregel bör straffreglerna inbördes vara avgränsade så att en överträdelse är straffbelagd i endast en bestämmelse. Att helt undvika att samma beteende kan falla under flera straffbestämmelser är inte möjligt men i sådana fall bör lagstiftaren anvisa ett sätt att lösa en sådan konflikt.

9.3.3 Straff och straffvärde

Kriminalisering är samhällets yttersta reaktion på oönskade beteenden. Kriminalisering innebär ett ställningstagande av lagstiftaren att ett visst angivet förfarande är så förkastligt att det skall vara belagt med straff. Straff är till sin natur repressivt. Avsikten är att det skall innebära lidande eller obehag. Det förhållandet att ett förfarande är straffbart innebär dessutom ett generellt hot som antas avhålla alla och envar från att överträda bestämmelserna. Till skillnad från vissa andra tvångsingripanden från samhällets sida saknar straffet i princip en reparativ funktion.

Straffet är ett mycket långtgående uttryck för statens maktutövning. Att belägga ett förfarande med straff är sålunda en i grund

och botten dramatisk åtgärd, vilket borde föregås av ingående överväganden från lagstiftaren. Vad som skall utgöra brott är ju långt ifrån givet. Straffstadgandena är ett uttryck för lagstiftarens värderingar.

Hur allvarlig viss brottslighet är skall bedömas med utgångspunkt från gärningens straffvärde, det vill säga i vad mån gärningen medför skada, kränkning av brottets skyddsobjekt, fara eller risk för fara eller skada. Lagstiftaren bestämmer det generella straffvärdet genom att ange en straffskala inom ramen för vilken straff skall utdömas i det enskilda fallet.

Åklagarutredningen -90 har i sitt betänkande 1 Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:6) satt upp följande kriterier för att en nykriminalisering skall framstå som befogad (del A s. 110f):

1. ett beteende kan leda till påtaglig skada eller fara
2. alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader
3. straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar
4. straffsanktion skall utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet
5. rättsväsendet skall ha resurser att klara den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär

Regeringen har i allt väsentligt ställt sig bakom dessa krav som också godtagits av remissinstanserna (prop. 1994/95:23 s. 55). Även riksdagen har anslutit sig till principen att kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelser skall användas med försiktighet (1994/95 JuU2 s. 6f).

Det bör naturligtvis undvikas att man i onödan stämplar människor som brottsliga. Det sociala ogillande som fastställande av straffansvar innebär till och med i bagatellartade fall skall inte underskattas. Ett annat – och delvis motverkande – skäl är att straffhotet urvattnas vid en straffrättslig inflation. Om straff stadgas för helt bagatellartade förseelser finns en risk att straffhotet inte får den tyngd som det är avsett att ha. Om vidare antalet straffbestämmelser blir så stort att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra tillnärmelsevis alla överträdelser finns en risk att medborgarna slutar att ta straffhotet på allvar. En sådan utveckling kan uppenbarligen allvarligt skada tilltron till och respekten för rättsväsendet som sådant. Straff bör komma i fråga endast för gärningar som typiskt sett medför påtagliga skador eller

risker för påtaglig skada och där inga andra, mindre ingripande, sanktioner står till buds.

Att belasta rättsväsendet med sådant som har ringa eller inget straffvärde rimmar vidare illa med det nutida synsättet på hur samhällets resurser för brottsbekämpning bör användas. Det kan på goda grunder antas att rättsväsendets resurser i viss utsträckning tas i anspråk för relativt bagatellartad och föga straffvärd brottslighet samtidigt som allvarliga och av statsmakterna prioriterade brott kan förbli outredda och därmed också obeivrade på grund av att resurser för utredningen saknas.

Det ovan sagda talar för att mindre allvarliga överträdelser i viss utsträckning förs bort från det straffbara området. Från principiell synpunkt bör samtidigt som huvudregel inte i lag eller författning givna föreskrifter lämnas osanktionerade. Om en handlingsregel avkriminaliseras bör den därför antingen sanktioneras på andra sätt, till exempel genom sanktionsavgifter, eller så bör det övervägas om regeln helt kan utmönstras eller ges ett annat innehåll. Vid en avkriminalisering krävs alltså inte bara en analys av straffsanktionen utan också av behovet över huvud taget av den materiella regleringen.

Under många år har straffbestämmelser mer eller mindre slentrianmässigt införts i nya författningar utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Genom att använda sig av kriminalisering och straffhot har man fått en färdig och till synes rationell lösning av sanktionsfrågan. Liten eller ingen uppmärksamhet har ägnats åt frågan om det principiellt riktiga i att stämpla det aktuella förfarandet som brottsligt i förhållande till annan kriminalisering eller till straffsystemet i stort. Denna form av inflation i straffrättsliga regler har inte enbart drabbat miljörätten och inte heller enbart Sverige. Att det är ett allmänt förekommande problem i vart fall i Västeuropa antyds i Europarådets rekommendation *The Simplification of Criminal Justice* (rekommendation No. R (87) 18 antagen av the Committee of Ministers of the Council of Europe den 17 september 1987).

Kriminalisering är dock inte det enda och inte alltid det mest effektiva medel som samhället har för att motverka oönskade beteenden. Även andra former av sanktioner måste övervägas som ett alternativ till straff.

9.3.4 Slutsatser om principer för sanktionssystemet på miljöområdet

I detta avsnitt redovisar vi, mot bakgrund av vad som sagts tidigare i avsnitt 9.3, vilka principiella utgångspunkter som bör ligga till grund för miljöbalkens sanktionssystem. Med sanktion avses här såväl olika straffrättsliga ingripanden, miljöstraffsavgifter som övriga tillsynsverktyg, till exempel vite.

Hur skall sanktionssystemet vara utformat på miljöområdet?

En utgångspunkt bör vara att handlingsregler skall vara sanktionerade. Det skall inte löna sig att bryta mot regelverket. I de fall där till och med den svagaste sanktion uppfattas som en för stark reaktion från samhällets sida bör skälet till detta utredas och därefter övervägas om regleringen bör avskaffas eller göras om. Det kan dock undantagsvis finnas regler inom miljöområdet som är svåra att sanktionera genom straff eller andra effektiva sanktioner men som ändå fyller en viktig funktion i tillsynsmyndigheternas arbete att förebygga skador på människors hälsa och miljön.

Sanktionssystemet måste även vara tydligt och förutsebart så att aktörerna på området kan bedöma vilka sanktioner som kan bli aktuella i olika situationer. Legalitetsprincipen kan anläggas även på sanktioner som visserligen i strikt mening inte är straff, men som till funktionen står straff nära, till exempel miljöstraffsavgifter.

Att använda dubbla sanktioner mot samma rättssubjekt bör som huvudprincip undvikas. Det kan i särskilt allvarliga fall dock vara motiverat. Det bör till exempel kunna vara möjligt att använda både straff och miljöstraffsavgift när en verksamhet som typiskt sett riskerar att orsaka störningar och olägenheter på miljön påbörjats utan att tillstånd har sökts.

Inom sanktionssystemet måste proportionalitet och ekvivalens råda. Allvarliga överträdelse skall mötas med hårdare sanktioner än mindre allvarliga överträdelse och lika allvarliga överträdelse skall bemötas med likvärdiga sanktioner. Inte heller på denna punkt uppfyller sanktionssystemet i miljöbalken alltid grundläggande krav. Mindre allvarliga överträdelse bemöts i dag i många situationer med både miljöstraffsavgift och straff medan mer allvarlig brottslighet kanske inte beivras alls – bland annat på grund av långtgående brottsförutsättningar (se avsnitt 9.2.1 sista stycket).

Inom miljöområdet måste samhällets resurser i högre grad användas för att beivra allvarliga överträdelser än att läggas på överträdelser av lägre dignitet.

Hur skall straffreglerna vara utformade på miljöområdet?

Straff utgör som påpekats i avsnitt 9.3.3 samhällets starkaste reaktion på ett redan inträffat och oönskat beteende. De beteenden som skall vara straffbelagda bör vara sådana där samhället särskilt vill markera sitt ogillande. Andra sanktioner som inte är straff kan användas i andra fall. På miljöområdet är det framför allt beteenden som typiskt sett medför skador eller risker för skador på människors hälsa och miljö som är straffvärda. Detsamma gäller till exempel beteenden som försvårar eller omöjliggör viktiga delar av samhällets miljökontroll. Den nuvarande utformningen av de centrala brotten i miljöbalken – miljöbrott och vållande till miljöstörning – medför dock så stora tillämpningsproblem att det kan ifrågasättas om de allvarligare brotten kan beivras i tillräcklig utsträckning (se avsnitt 9.2.1 sista stycket). Detta är ett skäl att se över dessa bestämmelser. Det kan samtidigt finnas anledning att se över bestämmelserna som gäller de mindre allvarliga överträdelserna och föra bort sådant från det straffbara området som inte bör vara kriminaliserat.

Vi delar åklagarutredningens uppfattning om att de kriterier för nykriminalisering som redovisats i avsnitt 9.3.3 är lämpliga och menar att dessa är rimliga utgångspunkter även vid en översyn av straffreglerna i miljöbalken.

Brott som medför skada på människors hälsa eller på miljön eller som medför risk för sådana skador synes i allmänhetens ögon vara förkastliga. Den som begår ett sådant brott riskerar att drabbas av ogillande och avståndstagande från sin omgivning. Man kan i detta sammanhang tala om att straff har en stigmatiserande effekt vilket betyder att någon stämplas som omoralisk eller i någon bemärkelse dålig. Det finns anledning att anta att straffpåföljd i många situationer kan ha en god avhållande effekt just på miljöområdet. Presumptiva miljösyndare är i stor utsträckning socialt väletablerade personer. De har därför särskild anledning att frukta lagföringens och straffets sociala konsekvenser. Effekten förstärks dessutom av risken att redan vid misstanke om brott tvingas schavottera i massmedier, vilka brukar ägna stor uppmärksamhet åt miljööver-

trädelser. Risken för att en person eller ett företag skall sammankopplas med ett miljöbrott utgör förmodligen ett starkt incitament för att följa regelverket på miljöområdet. Detta gäller i vart fall för seriös verksamhet. Vid uppsätlig brottslighet som syftar till att vinna ekonomiska fördelar av att inte följa miljöregler fungerar vare sig hot om straff eller avgifter avskräckande. Här krävs framförallt att risken för upptäckt är så stor att brottsligheten för den presumptive brottslingen inte framstår som meningsfull.

För de överträdelser som bör vara belagda med straff kan man anta att normefterlevnaden skulle minska om risken för upptäckt och sanktion skulle uppfattas som mer eller mindre obefintlig. Straffsystemet måste ha en viss grad av effektivitet för att fylla sin funktion. Vi vill därför framhålla att det enligt vår uppfattning måste vara en självfallen ambition att rättssystemet skall handhas effektivt dvs. att risken för upptäckt och lagföring bör hållas hög och att förfarandet bör vara snabbt. För att detta skall kunna uppnås bör resurserna koncentreras till de allvarliga överträdelserna, där riskerna för störningar och olägenheter på miljön typiskt sett är stora och där åsidosättande av myndigheternas tillsynsfunktioner riskerar att sätta miljöbalkens system ur spel.

Vid bedömningen av vad som är allvarligt måste följande beaktas. Överträdelser av miljöregler kännetecknas i stor utsträckning av att de konkreta riskerna i de enskilda fallen inte alltid är stora, men överträdelserna sammantagna med andra överträdelser och med annan belastning på miljön kan orsaka stora störningar och olägenheter. Det finns alltså anledning att se allvarligt på sådana överträdelser som typiskt sett medför risker för skador, störningar eller andra olägenheter för människors hälsa eller miljön, utan att det i det enskilda fallet nödvändigtvis finns konkreta risker.

Miljöbalkens straffregler uppfyller inte i alla delar de krav på legalitet som vi beskrivit i avsnitt 9.3.2. Det är främst frågan om tydligheten i lagstiftningen som behöver lyftas fram.

Så kallade blankettstraffbud är vanligt förekommande i 29 kap. i miljöbalken. Det är straffbud som egentligen endast innehåller själva straffsatsen och som hänvisar till en annan regel där brottets innehåll framgår. I ett blankettstraffbud kan det till exempel föreskrivas att det är straffbart att inte följa en viss annan särskilt utpekad regel. För att veta vad som är straffbelagt räcker det inte att bara läsa straffbestämmelsen utan man måste också läsa den utpekade regeln. Ibland är hänvisningarna i blankettstraffbud otydliga och svåröverskådliga och det kan då sättas i fråga om lagstiftningen

uppfyller grundläggande krav på tydlighet enligt legalitetsprincipen. Särskilt otydliga kan sådana blankettstraffbud vara som hänvisar till handlingsregler av visst slag som tillkommit efter visst bemyndigande i miljöbalken. Ett bemyndigande ger regeringen eller en annan myndighet som regeringen bestämmer en möjlighet att utfärda regler. Det är många gånger svårt att utläsa vilket bemyndigande en viss handlingsregel i en förordning eller föreskrift från en central myndighet baseras på. Av detta följer att det är i lika mån svårt att läsa ut omfattningen av en sådan straffregel.

Straffregler som inte uppfyller legalitetsprincipens grundläggande krav på tydlighet och precision bör inte förekomma. Det finns därför skäl att göra en översyn av miljöbalkens straffregler med utgångspunkt i de krav som legalitetsprincipen ställer.

Hur skall regelsystemet för miljöskaktionsavgifterna vara utformat?

Syftet med miljöskaktionsavgiften är huvudsakligen detsamma som med straffet; att genom hot om repression ha en preventiv verkan och därigenom öka efterlevnaden av reglerna. Eftersom miljöskaktionsavgifter fyller en likartad funktion som straffet kan de i viss utsträckning ersätta straff. Miljöskaktionsavgifter är billigare att administrera och tar inte polis- och åklagarresurser i anspråk. Att ersätta straff med skaktionsavgift medför därför effektiviseringar.

För överträdelser av mindre svårhet, sådant som uppfattas som mindre allvarliga förseelser – till exempel för sent ingivna rapporter – bör miljöskaktionsavgift användas som huvudregel. Systemet för miljöskaktionsavgifter bygger på enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning. Med hänsyn härtill bör miljöskaktionsavgifter endast förekomma för överträdelser som är lätta att konstatera och som inte bygger på att några bedömningar behöver göras. Detta medför att miljöskaktionsavgifter fortsättningsvis bör användas för den typ av överträdelser som i dag sanktioneras genom sådana avgifter – exempelvis överträdelser som består i underlåtenhet att uppfylla administrativa krav. En del av dessa kan beskrivas som massförseelser av lindrig karaktär och för dem är skaktionsavgifter att föredra framför straff; man bör här avstå från att utnyttja den stigmatisering straffet innebär.

En fördel från effektivitetssynpunkt med miljöskaktionsavgifterna i förhållande till straffet är att de kan drabba såväl juridiska som fysiska personer.

Inom straffrätten kan endast den fällas till ansvar som handlat uppsåtligt eller oaktsamt. Detta kallas subjektiva rekvisit och det kan i många fall vara resurskrävande och svårt att konstatera om någon agerat med uppsåt eller av oaktsamhet. För att ålägga miljö-sanktionsavgift krävs inte att det kan visas att den som begått gärningen varit oaktsam eller handlat uppsåtligt. Från effektivitetssynpunkt är detta en fördel.

Även i andra situationer kan det vara svårt att fälla en enskild person till ansvar för brott även om det framstår som klart att överträdelse av regler till skydd för miljön gjorts. Det kan vara besvärligt att avgöra vilken individ inom ett företag som skall bära ansvaret. Detta har berörts i avsnitt 9.2.2. I de fall när det är svårt att fälla någon som straffrättsligt ansvarig, kan en administrativ avgift, eller annan form av sanktion som drabbar företaget, fylla en viktig funktion.

Det kan diskuteras om det är lämpligt att miljö-sanktionsavgifter beslutas av kommunala nämnder. Miljö-sanktionsavgifterna är en repressiv sanktion och de beslutade beloppen kan bli ansevärliga. Det finns inte utrymme att göra några politiska bedömningar när miljö-sanktionsavgifter skall beslutas utan det rör sig om ren rättstillämpning. Tillsynsutredningen har i sitt betänkande Statlig tillsyn (SOU 2002:14) rest principiella frågor kring det ändamålsenliga i att kommuner bedriver tillsyn på statens uppdrag i de fall där det finns ett förhållandevis entydigt statligt regelverk och där därmed utrymmet för lokala politiska bedömningar är begränsat (s. 89 f och 171). Frågor om tillsynens organisation faller dock utanför vårt uppdrag; det är den principiella frågan om kommunernas roll vid beslut om miljö-sanktionsavgifter som kan diskuteras inom ramen för vår utredning.

Det är viktigt att den som utfärdar nya generella föreskrifter alltid överväger om miljö-sanktionsavgift bör knytas till något eller några av kraven i föreskrifterna. Handlingsregeln eller kravet i en föreskrift tillkommer på grund av att det finns ett behov. En miljö-sanktionsavgift som knyts till den markerar samhällets vilja att också genomdriva detta krav och upprätthålla disciplinen. Den som utfärdar en föreskrift måste uttryckligen ta ställning till hur handlingsregeln skall sanktioneras.

Vi har inför de konkreta förslagen som lämnas i avsnitt 9.4 låtit utföra en inventering av de föreskrifter som är straffsanktionerade genom 29 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken. Det har därvid blivit klarlagt att miljö-sanktionsavgifter används i mycket begränsad utsträck-

ning. Vi är medvetna om att systemet med miljöstraffavgifter är under uppbyggnad. Det bör dock övervägas att införa miljöstraffavgifter i betydligt större utsträckning för överträdelser av föreskrifter än vad som gäller för närvarande.

9.3.5 Bör straff avskaffas för underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldigheter?

I detta avsnitt redovisar vi våra principiella ställningstaganden i frågor som gäller avkriminalisering av överträdelser av mindre allvarligt slag där det i dag kan bli aktuellt med både straff och miljöstraffavgift. De allmänna ställningstaganden som redovisats tidigare i avsnitt 9.3 ligger till grund för vår uppfattning som redovisas här. Vi har funnit att det inte är möjligt att nu lämna förslag på avkriminalisering, men vill här redovisa vår principiella inställning inför det fortsatta arbetet.

De överväganden som aktualiseras är om sanktioner helt skall avskaffas, det vill säga både straff och miljöstraffavgift, eller om någon av dessa sanktionsformer skall behållas och i så fall vilken. Vi har valt att nu koncentrera oss på de vanligast förekommande överträdelserna när det gäller miljöstraffavgift, underlåtenhet att inkomma med miljörapport och så kallad köldmedierapport samt underlåtenhet att göra anmälningar i vissa fall. Här har sanktionssystemet fått betydande kritik både när det gäller storleken på avgifterna och det faktum att både miljöstraffavgifter och straff kan förekomma.

Det är en viktig utgångspunkt att sanktionssystemet på miljöområdet som helhet är konsekvent. Samhället bör inte reagera starkare på mindre allvarliga överträdelser än på sådana som är mer allvarliga. Samtidigt bör alla typer av sanktionsvärda överträdelser fångas upp; det skall inte löna sig att inte följa regelsystemet.

Utgångspunkten vid kriminalisering är att en gärning skall vara belagd med straff om den är så klandervärd – skadlig, farlig eller kränkande för de intressen som straffregeln är avsedda att skydda – att den bör fördömas av samhället. I diskussionen om överträdelser på miljöbalkens område bör vara straffsanktionerade är således överträdelsernas straffvärde den centrala utgångspunkten. Är ett beteende så allvarligt, så klandervärd att det bör föranleda samhällets starkaste reaktion? Beteenden – handlingar eller underlåtenheter – som är skadliga eller farliga för människors hälsa eller mil-

jön är givetvis så klart klandervärda att de bör falla inom det straffbara området. Också sådana beteenden där det typiskt sett finns en risk för att sådan skada eller fara skall uppstå bör vara straffsanktionerade.

Myndigheternas miljötillsyn bygger i stor utsträckning på att verksamhetsutövare lämnar information till tillsynsmyndigheterna. Verksamhetsutövarens skyldighet att rapportera och anmäla är i många fall en förutsättning för att tillsynsmyndigheterna skall kunna fullgöra sina uppgifter effektivt. Instrumenten rapportering och anmälan är viktiga komponenter i tillsynsmyndigheternas arbete. Om en anmälan av en verksamhet inte görs, får tillsynsmyndigheten ingen möjlighet att ta ställning till om åtgärder måste vidtas eller ej mot verksamheten. Kommer någon miljörapport eller köldmedierapport inte in från en verksamhetsutövare försvåras tillsynen. Att tillsynssystemet fungerar är synnerligen angeläget särskilt som det i förlängningen påverkar människors hälsa eller rör tillståndet i miljön. Om inte tillsynen fungerar, finns risken att skador på människors hälsa eller miljön kommer att uppstå. Att helt ta bort underlåtenhet att rapportera och underlåtenhet att anmäla från det område som omfattas av sanktioner kan medföra risker för skador på hälsa eller miljön eller för att tillsynen försvagas.

Hot om straff är som tidigare nämnts inte det enda medel som står samhället till buds. Tillsynsmyndigheterna kan i vissa fall ålägga den som underlåter att ge in rapporter eller uppgifter eller göra anmälan en miljöstraffsavgift. Syftet med miljöstraffsavgiften är – som redovisats under avsnitt 9.1.3 – att se till att hälsoskydds- och miljöreglerna efterlevs när en verksamhet eller åtgärd som typiskt sett medför risker för hälsa eller miljön bedrivs eller vidtas. Det finns således en sanktion som samhället kan tillgripa även om överträdelsen inte är straffsanktionerad.

Andra till buds stående medel för tillsynsmyndigheten är möjligheten att förelägga en verksamhetsutövare att komma in med de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Det kan ske med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken. Ett sådant beslut kan förenas med vite enligt 26 kap. 14 § miljöbalken. Om ett beslut som förenas med vite har överträtts skall en miljöstraffsavgift inte tas ut om överträdelsen omfattas av föreläggandet. Det framgår av 4 § förordningen om miljöstraffsavgifter. Samhället har i dessa fall således bedömt att en sanktionsmöjlighet räcker.

Frågan är hur man med denna utgångspunkt skall bedöma underlåtenhet att ge in rapporter, göra anmälningar eller lämna andra uppgifter till myndigheterna.

Det finns fördelar med avkriminalisering av de nu diskuterade överträdelserna.

Belastningen på polis- och åklagarmyndigheterna minskar. Tid kan därmed frigöras för utredning av mer allvarlig brottslighet.

Om straff ersätts av en annan sanktionsform behöver tillsynsmyndigheterna inte heller åtalsanmäla dessa överträdelser som till antalet är många och vars straffvärde är litet – i vart fall när det inte rör sig om ett upprepat beteende i syfte att dölja miljöskador. En avkriminalisering skulle kunna bidra både till ett bättre tillsynsklimat och till att spara tillsynsmyndigheternas resurser.

En verksamhetsutövare som drabbats av miljöstraffavgift kan om överträdelserna är mindre allvarliga också anses tillräckligt tillrättaförd genom avgiften. Att dessutom underkastas ett straffrättsligt förfarande kan synas som att samhället reagerar alltför kraftigt i förhållande till överträdelsernas svårhet.

Även i detta sammanhang bör framhållas att såväl straffreglerna i miljöbalken som reglerna om miljöstraffavgift är "osjälvständiga" på så sätt att de i stor utsträckning bygger på andra bestämmelser, till exempel regler om tillståndsprövning, anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna uppgifter och underrättelser. Frågan om i vilka situationer en anmälan eller rapportering skall ske är således inte direkt reglerad vare sig i straffreglerna eller i reglerna om miljöstraffavgift utan finns i den "bakomliggande" materiella regleringen.

Den första frågan man då kan ställa sig är om de underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldigheter som föreskrivits är nödvändiga med hänsyn till miljöintressena eller om de är alltför omfattande och långtgående i förhållande till de hälso- och miljöintressen som skall skyddas. En genomgång av balkens skyldigheter att anmäla och lämna underrättelser och uppgifter till myndigheterna borde i så fall ske med den utgångspunkten. Det rimliga skulle då vara att först besvara frågan om underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldigheterna över huvud taget behövs. Därefter bör det övervägas om de skall vara sanktionerade och i så fall hur. En sådan genomgång kommer dock i stor utsträckning att gälla regleringen av miljötillsynen och måste anses ligga utanför vårt uppdrag att se över sanktionssystemet.

Det finns således fördelar med en avkriminalisering om det kan ske utan att risker för miljöskador ökar eller att en försvagning av tillsynen inträffar. Underlåtenhet att ge in underrättelser eller uppgifter av olika slag medför inte i sig någon påverkan på människors hälsa eller miljön. Det kan därför diskuteras om straff helt bör avskaffas för underlåtenhet att lämna underrättelser eller uppgifter.

Alla överträdelser av uppgifts- och underrättelseskyldigheter kan dock inte avkriminaliseras. Oriktigt uppgiftslämnande bör givetvis också fortsättningsvis vara kriminaliserat. Det finns exempel på underrättelser och upplysningar som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheterna skall få kännedom om att de behöver ingripa till skydd för människors hälsa eller miljön, ny information som myndigheterna inte har möjlighet att få på annat sätt. Också för underlåtenhet att lämna sådana uppgifter och underrättelser finns det skäl att behålla straffansvar.

Om en verksamhet däremot är anmäld till en tillsynsmyndighet eller tillståndsprövad har myndigheten fått kännedom om att något pågår som kan behöva granskas. Finns en underrättelse- eller uppgiftsskyldighet föreskriven för en sådan verksamhet vet således myndigheten att verksamheten finns och kommer uppgifterna inte in i tid har myndigheten möjlighet att fråga efter dem.

Det kan också finnas skäl att överväga avkriminalisering av anmälningsskyldigheter. Det finns anmälningsskyldigheter av vitt skilda slag. Några avser förhållanden där det knappast kan anses vara någon risk för att människors hälsa eller miljön skadas. Det kan dock vara avgörande för tillsynsmyndigheternas möjlighet att utöva tillsyn att vissa verksamheter anmäls i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken eller i föreskrifter som utfärdats med stöd av balken. Om en anmälan inte görs känner inte myndigheterna till att verksamheten finns. Det kan därför finnas skäl att behålla straffansvar för underlåten anmälan i större utsträckning än för underlåtenhet att lämna uppgifter och underrättelser.

Underrättelse- och uppgiftsskyldigheter som inte bör avkriminaliseras

Vi anser att det kan finnas skäl att behålla straffansvar i vissa fall för underrättelseskyldighet när olyckor, tillbud eller incidenter har inträffat. Ett sådant exempel är den rapportering som skall ske enligt 6 § förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll. Det kan ha en direkt betydelse för möjligheterna att förebygga skador

på människors hälsa och miljön att sådana uppgifter lämnas till tillsynsmyndigheter så snart som möjligt.

En annan kategori av underrättelse- och uppgiftsskyldigheter som fortsatt bör vara kriminaliserad är sådana som rör uppgifter om nyupptäckt information som kan ha betydelse för människors hälsa eller miljön. Ett exempel på en sådan regel är 14 kap. 23 § miljöbalken som föreskriver att nya uppgifter om skadliga effekter av en kemisk produkt eller bioteknisk organism som blir kända efter det att ett tillstånd eller godkännande har lämnats skall lämnas till tillsynsmyndigheten. Liknande uppgiftsskyldighet finns även för genetiskt modifierade organismer. Ett annat exempel är skyldigheten att lämna underrättelse enligt 10 kap. 9 § miljöbalken om en förorening som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön upptäcks på en fastighet.

Myndigheterna saknar vid båda dessa kategorier anledning att på eget initiativ efterforska uppgifter; man vet inte när man skall fråga. Med hänsyn till betydelsen av att skador på människors hälsa och miljön eller risker för sådana inte uppstår finns det skäl att behålla straffansvar för dessa kategorier av uppgiftslämnande.

Underrättelse- och uppgiftsskyldigheter som bör avkriminaliseras

Vi har gjort en inventering av alla underrättelse- och uppgiftsskyldigheter som föreskrivits i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Vi anser att flertalet av dessa kan avkriminaliseras. I de flesta fall där underlåtenhet att lämna uppgifter kan avkriminaliseras bör i stället miljöstraffavgifter kunna åläggas. Ett exempel på en sådan uppgiftsskyldighet är skyldigheten att lämna så kallade köldmedierrapporter. Ett annat är skyldigheten att lämna miljörapporter.

Alla anläggningar som innehåller en viss mängd köldmedier skall anmälas till tillsynsmyndigheterna. Anläggningarna skall kontrolleras varje år och resultaten av kontrollerna skall rapporteras till tillsynsmyndigheterna – de så kallade köldmedierrapporterna. Det finns inte någon risk för att skador på människors hälsa eller miljön skall uppstå eller att tillsynen skall försvagas om *köldmedierrapporter* inte ges in i tid; tillsynsmyndigheterna känner till vilka verksamhetsutövare som skall ge in rapporter och kan vidta åtgärder om de inte kommer in.

En ren underlåtenhet att ge in en rapport när kontroll av köldmedieanläggning har skett i vederbörlig ordning är i sig inte en så allvarlig överträdelse av regelverket att den måste vara belagd med straff.

Detsamma kan sägas om *miljörapporter*. Eftersom endast tillståndspliktiga verksamheter har skyldighet att lämna miljörapporter har myndigheterna kännedom om verksamheterna och kan agera om en miljörapport inte kommer in. Om en miljörapport inte ges in i tid kan detta vara ett tecken på andra brister hos en verksamhetsutövare och kan motivera en särskild tillsynsinsats från myndighetens sida.

För underlåtenhet att lämna köldmedierapport och miljörapport finns ett fungerande sanktionssystem i form av miljösanktionsavgifter. Underlåtenhet att lämna sådana rapporter kan inte anses vara så klandervärd att det är nödvändigt att dessa förseelser dessutom skall vara straffbara.

Avkriminalisering av anmälningsskyldighet

När det gäller straffvärdet för underlåtenhet att göra anmälan till myndigheter är utgångspunkten densamma som för underlåten rapportering. Är beteendet så allvarligt eller klandervärd att det bör föranleda samhällets starkaste reaktion?

Anmälningsskyldighet är ett instrument som använts i relativt stor utsträckning och i vitt skilda sammanhang. Vissa anmälningsskyldigheter föranleder sällan åtgärder från myndigheterna. Dessa regler om anmälningsskyldighet syftar i stor utsträckning till att ge tillsynsmyndigheten kunskap om att verksamheten finns för eventuella framtida riktade tillsynsinsatser samt i viss mån för att myndigheten skall kunna reagera på uppenbart olämpliga lokaliseringar. Å andra sidan finns andra anmälningsskyldigheter som ofta föranleder åtgärder av olika slag från myndigheterna. Exempel på åtgärder från myndigheternas sida är, föreläggande om skyddsåtgärder eller begränsningar eller till och med förbud.

Generellt kan sägas att anmälningsskyldigheterna fyller en viktig funktion i tillsynsverksamheten. De medför att tillsynsmyndigheten får kännedom om en verksamhet som samhället på förhand bedömt att det kan vara befogat att på något sätt ingripa mot. Utelämnandet av anmälan kan verksamheten pågå utan tillsynsmyndighetens kännedom och orsaka skador på människors hälsa eller miljön.

Det kan finnas anledning att i straffvärdehänseende bedöma olika typer av anmälningsskyldighet på olika sätt. Utgångspunkten bör dock vara att med hänsyn till anmälningsskyldighetens centrala funktion för tillsynen bedöma underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheter som beteenden som fortsatt bör vara kriminaliserade. Det finns dock exempel på anmälningsskyldigheter som bör föras bort från det straffbelagda området.

Det är svårt att avkriminalisera snabbt

Det är svårt att snabbt genomföra de önskvärda avkriminaliseringarna utan att se till sanktionssystemet i dess helhet. Detta beror på huvudsakligen tre faktorer.

För att en regel skall vara giltig krävs att den har stöd i bemyndiganden i överordnad lagstiftning. Regeringens förordningar måste således ha stöd i miljöbalken och myndigheternas föreskrifter måste ha stöd i förordningstext och lagtext. De regler som i dag föreskriver underrättelse- och uppgiftsskyldighet finns i stor utsträckning i föreskrifter meddelade av förvaltningsmyndigheter. Vid inventeringen av de föreskrifter om underrättelse- och uppgiftsskyldighet som vi genomfört har det visat sig att det ofta är oklart i vilket bemyndigande en föreskrift från en förvaltningsmyndighet har stöd och i några fall om de över huvud taget har stöd i något bemyndigande. Eftersom de aktuella straffbestämmelserna förutsätter att överträdelse sker av föreskrifter i balken eller sådana som utfärdats med stöd av balken, måste detta kunna klarläggas för att kunna döma till straff. Osäkerheten om bemyndigandena innebär att omfattningen av det straffbara området är oklart.

En andra faktor är att regleringen av uppgifts- och underrättelse-skyldigheter på vissa områden synes förekomma fläckvis och på olika hierarkisk nivå i reglerna. En regel om en viss typ av uppgiftsskyldighet finns till exempel på kemikalieområdet i balken, medan motsvarande bestämmelse för genetiskt modifierade organismer finns i olika föreskrifter från olika centrala verk. Det bör utredas om en mer enhetlig reglering kan införas. I sådana fall kan kanske en fullständig brottsbeskrivning ersätta de nuvarande blankettstraffbuden.

En tredje svårighet är att gränserna mellan de olika straffbestämmelserna är oklara, eftersom ord och begrepp inte används helt konsekvent. Vad som i en föreskrift skall "anmälas" till en till-

synsmyndighet skall kanske i en annan föreskrift från en annan förvaltningsmyndighet "rapporteras" eller "meddelas". Av detta följer att översynen inte bara kan begränsas till överträdelser av underrättelse- och uppgiftsskyldigheter utan också måste avse överträdelser av anmälningsskyldigheter. Detta är ett alltför omfattande arbete att hinna med till detta delbetänkande.

Som vi nämnt i avsnitt 9.2 har vi för avsikt att göra en översyn av hela 29 kap. Med hänsyn till de svårigheter som nu redovisats är det oklokt att avkriminalisera i de avseenden som ovan berörts utan att ha ett helhetsperspektiv på straffreglerna. Till detta kommer att det är kort tid mellan den tidpunkt då våra förslag skulle kunna träda i kraft och den tidpunkt då nästa betänkande skall lämnas.

Genom de förslag som lämnas nedan om en åtalsprövningsregel och förändringar av miljöstraffsavgifternas belopp bör de mest överhängande problem som nu förekommer kunna lösas.

9.4 Förslag på ändringar

Förslag

Vi föreslår en åtalsprövningsregel som gäller alla fall där miljöstraffsavgift kan åläggas. Den medför att när miljöstraffsavgift kan åläggas kommer åtal att väckas endast när det är särskilt motiverat att dessutom döma till straff.

Vi föreslår en sänkning av det lägsta beloppet för miljöstraffsavgift från 5 000 kr till 1 000 kr. Miljöstraffsavgifter för uppgifter eller underrättelser som lämnats in för sent bör utformas med ett första belopp som är lägre än i dag och därefter successivt högre belopp vid fortsatt försening. Vi förutsätter att en översyn av beloppen i bilagan till förordningen om miljöstraffsavgifter kommer att ske, om våra förslag godtas.

9.4.1 En åtalsprövningsregel bör införas

Det finns fall då både straff och miljöstraffsavgift kan utgå för samma överträdelse enligt dagens system. En sådan dubbel sanktionering framstår som olämplig – i vart fall för mindre allvarliga överträdelser. Dubbla sanktioner kan övervägas när gärningen är klart klandervärd och i den mån det finns utrymme för detta enligt

Europakonventionen. I många fall framstår dock en miljösktionsavgift som fullt tillräcklig förutsatt att storleken på avgiften är lämpligt avvägd.

Ett sätt att komma till rätta med det som upplevs som en "dubbelbestraffning" – både miljösktionsavgift och straff – är att införa en åtalsprövningsregel.

En grundläggande princip inom svensk straffrätt är att om ett förfarande är kriminaliserat, skall den som gör sig skyldig till en sådan gärning få ett straff. Kraven på likhet inför lagen, förutsebarhet i straffrättskipningen och legalitet talar för att alla som gör sig skyldiga till straffbara förfaranden bestraffas. Denna princip kommer bland annat till uttryck i fråga om åtalsplikten. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken är åklagaren, om inte annat är föreskrivet, skyldig att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Åklagaren har således i princip en absolut åtalsplikt. På motsvarande vis är polis och åklagare i princip skyldiga att utreda sådana brott. En processordning som innebär att åtal alltid väcks då det i och för sig finns förutsättningar för detta skulle emellertid i många fall uppfattas som alltför rigid och rentav stötande. Strafflagstiftningen saknar den precision som behövs för att endast klart straffvärda förfaranden skall falla in under det straffbara området.

För vissa brott har lagstiftaren valt att införa en särskild åtalsprövning och angett att presumtionen är mot åtal. Utgångspunkten är således att åtal inte skall väckas. Det finns olika typer av åtalsprövningsregler med starkare eller svagare presumtion mot åtal. Ett typfall är att åtal får väckas endast om det är "påkallat från allmän synpunkt". Ett annat typfall är att åtal får väckas endast om det är "av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt". Den sistnämnda regeln är den mest långtgående av de två där utrymmet för åtal är minst. Den används i brottsbalken vid vissa brott som ansetts vara av det slaget att något allmänt intresse av lagföring normalt inte finns, till exempel ärekränkingsbrott.

Åtalsprövningsregler finns både i brottsbalken och inom specialstraffrätten. De brottstyper för vilka särskild åtalsprövning är föreskriven är i regel sådana där brottet har utpräglat civilrättsliga inslag, rör rättsförhållanden inom familjen eller vad som annars brukar anses tillhöra privatlivet eller där andra sanktionsformer gäller vid sidan av det straffrättsliga regelsystemet (prop. 1994/95:23 s. 86 f).

En åtalsprövningsregel medför således inte att överträdelsen avkriminaliseras. Överträdelser skall fortfarande anmälas till polis- och åklagarväsendet.

Lagrådet avstyrkte som redovisats i avsnitt 9.1.6 införandet av en regel i miljöbalken som föreskrev att åtal fick väckas i fall då miljö-sanktionsavgift kan dömas ut endast om det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Det är en konstruktion som ger ett mycket litet utrymme för åtal. Lagrådet ansåg att en så inskränkt möjlighet för åtal inte vore lämplig med hänsyn till att det vid miljöbrottslighet kan vara betydelsefulla allmänna intressen som står på spel. Lagrådet har således inte helt avvisat tanken på en åtalsprövningsregel, endast varit kritisk mot att en alltför begränsad möjlighet till åtal föreslagits. Vi anser att till de brott i 29 kap. som inte bör beläggas både med straff och miljö-sanktionsavgift bör kunna kopplas en åtalsprövningsregel som är mindre långtgående än vad som föreslogs i lagrådsremissen.

Hur åtalsprövningsregeln bör konstrueras kan diskuteras. Utformningen bör göras sådan att det är möjligt att utreda brott och väcka åtal vid systematisk brottslighet eller sådan brottslighet som görs för att dölja skador på miljön. Uppsåtliga brott bör inte bli föremål för åtalsprövning utan skall åtalas. För brott där sanktionsavgift faktiskt har ålagts och för vilket straffvärdet inte är högt bör åtal däremot inte väckas. Straffvärdet får anses lågt exempelvis när gärningen begåtts av oaktsamhet och oaktsamheten varit ringa (om ringa oaktsamhet se avsnitt 9.1.4 sista stycket). Även andra omständigheter i det enskilda fallet kan göra att straffvärdet är lågt. I de fallen finns inte anledning att väcka åtal.

Enligt vår uppfattning kan frågan om uppsåt eller oaktsamhet föreligger normalt sett avgöras på grundval av de uppgifter som finns tillgängliga hos tillsynsmyndigheten. Det bör därför inte vara nödvändigt att inleda förundersökning för att göra åtalsprövningen.

I de fall någon bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som typiskt sett inneburit risker för störningar och olägenheter på människors hälsa eller miljön eller varit medvetet försumlig, bör åtal väckas även om någon störning eller olägenhet inte har inträffat i det enskilda fallet. Vidare kan det vara aktuellt med åtal om miljö-sanktionsavgift av något skäl inte påförts. Verksamheten har till exempel bedrivits i aktiebolagsform och bolaget har gått i konkurs.

Miljö-sanktionsavgift skall inte tas ut när det är uppenbart oskäligt. I de fallen kan det också finnas anledning att inte väcka åtal.

Åtalsprövningsregeln bör därför omfatta även fall då miljösktionsavgift inte utgått i det enskilda fallet, men då avgift kan utgå.

Det bör även vid bedömningen beaktas att det i miljöbalken finns tydliga anvisningar om att det är verksamhetsutövaren och inte tillsynsmyndigheterna som ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande miljölagstiftning. (prop. 1997/98:45 del 2 s. 279, jämför även 26 kap. 19 § miljöbalken). Tillståndsprövningen är ett av samhällets centrala instrument för begränsning av negativ påverkan på hälsa eller miljö. En utebliven ansökan om tillstånd medför att prövning av verksamheten inte blir av och att den inte heller blir föremål för tillsyn. Det behöver naturligtvis i det enskilda fallet inte betyda att människors hälsa eller miljön utsätts för skada eller risk för skada. Det innebär dock att miljöbalkens system till skydd för hälsan och miljön sätts ur spel i två väsentliga avseenden. Underlåtenhet att göra föreskriven anmälan sätter på samma sätt tillsynen ur spel. Vid underlåtenhet att söka tillstånd eller att göra anmälan av nytillkommen verksamhet kan det oftast anses att åtal är påkallat från allmän synpunkt och att åtal således bör väckas. Vid sådana anmälningsärenden där risken för störningar eller olägenheter på människors hälsa eller på miljön är mycket liten kan det dock räcka med en miljösktionsavgift.

Vi anser att en åtalsprövningsregel som bygger på att åtal endast får väckas när åtal är påkallat från allmän synpunkt bör införas. Vid prövning av frågan om åtal skall väckas eller inte skall en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras.

De brott enligt miljöbalken som är aktuella i detta avsnitt anmäls till övervägande del av tillsynsmyndigheterna. När myndigheter gör brottsanmälan sker det direkt till åklagare. Om en åtalsprövningsregel införas skall således åklagaren först ta ställning till om brottsutredning över huvud taget skall ske. Åklagaren kan efter en prövning av vad som sägs i anmälan besluta att inte inleda förundersökning. Åklagare bör även i framtiden vara förundersökningsledare för de typer av brott som kommer att omfattas av en åtalsprövningsregel.

Det bör noteras att åtal endast skall väckas för sådant som är brottsligt. Regeln om straffrihet för ringa gärning gör att de mest bagatellartade förfarandena faller utanför det straffbelagda området; för gärningar av detta slag blir det aldrig aktuellt att väcka åtal (se avsnitt 9.1.4 om ringabegreppet).

En åtalsprövningsregel kan relativt snabbt införas utan att någon fullständig översyn av vad som skall vara kriminaliserat först måste

göras. Inget hindrar att en del av de överträdelser som nu förses med en åtalsprövningsregel vid en genomgripande översyn avkriminaliseras eller sanktioneras på annat sätt än genom straff.

9.4.2 Ingen förseningsavgift bör införas

En fråga som förts upp är om i stället för straff och miljöstraffavgift en förseningsavgift skall införas för rapporter som kommit in för sent, i likhet med vad som gäller på skatteområdet. Fördelen med förseningsavgifter skulle vara att den enskilde skulle uppleva det som mer acceptabelt att drabbas av en sådan än av straff och miljöstraffavgifter. Det har också hävdats att det lägsta beloppet för miljöstraffavgift är för högt och att det inte finns möjlighet att sätta avgiften under detta belopp.

Det finns emellertid en rad skäl mot att införa ett nytt system med förseningsavgifter. Till att börja med finns det redan ett system med avgifter och det finns inte något som talar för att ett system med förseningsavgifter skulle bli enklare eller billigare än ett system med miljöstraffavgifter. Bestämmelserna om miljöstraffavgift kan ändras så att det ges ett större utrymme för differentiering av beloppen vilket är enklare än att införa ett helt nytt system.

Om det lägsta beloppet för miljöstraffavgift sätts ned och avgiften utformas så som föreslås nedan under avsnitt 9.4.3 har namnet sannolikt inte någon större betydelse. Avgiften får karaktär av förseningsavgift. Vi finner att nackdelarna med att införa ytterligare avgiftssystem utöver de redan befintliga i miljöbalken överväger de fördelar som kan vinnas. Det finns därför ingen anledning att föreslå att förseningsavgift införas.

9.4.3 Beloppens storlek bör förändras

I förarbetena till miljöbalken diskuterades huvudsakligen hur stor den högsta miljöstraffavgiften skulle vara (prop. 1997/98:45 del 1 s. 540). Här är det dock enbart den nedre gränsen som är av intresse. Beloppet 5 000 kr upplevs som anmärkningsvärt högt för de typer av överträdelser som främst har administrativ karaktär – som till exempel vissa rapporterings- och anmälningskyldigheter (se avsnitt 9.2).

När det gäller rapporteringskyldighet kan en jämförelse göras med förseningsavgifter på skatterättens område där 1 000 kr i dag utgår för aktiebolag vid för sent inlämnad självdeklaration enligt 5 kap. taxeringslagen. Har den skattskyldige fortfarande inte efter fyra månader givit in en deklaration utgår ytterligare ett belopp som är fyra gånger högre.

Denna konstruktion, ett lägre belopp än i dag vid "enkel" försening och sedan allt högre belopp ju längre tiden går, framstår som lämpligt även för uppgifter och rapporter på hälso- och miljöområdet som givits in för sent. Intresset av att få in rapporterna motiverar att avgiften höjs kraftigt efter en tids försening samt att ytterligare en höjning av avgiften sker vid en senare tidpunkt.

Den som anspråket riktar sig mot skall enligt förvaltningslagen beredas tillfälle att yttra sig. Om myndigheterna vid detta tillfälle dessutom lämnar upplysning om att förhöjd avgift kan komma att utgå vid ytterligare försening kan en sådan förhöjning inte anses oskälig. En föreskrift bör därför införas, till exempel i förordningen om miljöstraffavgifter, om att den som anspråket riktar sig mot vid samma tillfälle även skall upplysas om de förhöjda beloppen som kan komma att utgå vid fortsatt försening. En sådan upplysning bör vara en förutsättning för att ett förhöjt belopp skall kunna tas ut.

Vi föreslår att miljöstraffavgifter skall kunna utgå med 1 000 kr som lägst samt att den som efter beslut om avgift fortfarande inte efter viss tid inkommit med uppgift skall kunna åläggas nya höjda avgiftsbelopp. En lämplig modell skulle kunna vara att efter två månader dubblera avgiften till 2 000 kronor och efter ytterligare två månader höja avgiften till 4 000 kronor om uppgifterna fortfarande inte kommit in.

Om den som är skyldig att inkomma med en miljö- eller köldmedierapport inte gör detta, trots att miljöstraffavgifter tagits ut vid flera tillfällen, kan det vara ett tecken på att allt inte står rätt till. Andra, mer allvarliga brister ur miljösynpunkt kan finnas än att rapporten inte kommer in. Det kan då finnas anledning för tillsynsmyndigheten att vidta andra former av tillsynsinsatser, till exempel besök på plats.

En del av den kritik som framförts mot miljöstraffavgifterna synes botten i att regleringen av vilka belopp som skall tas ut blivit alltför trubbig; miljöstraffavgift på visst belopp kan åläggas verksamhetsutövare av mycket olika storlek med helt skilda förutsättningar. För att komma till rätta med detta problem har det

framförts att miljöstraffsavgifterna bör sättas i relation till verksamhetens omsättning. Om denna lösning väljs frångås dock en av huvudtankarna bakom den nuvarande konstruktionen av miljöstraffsavgifter – att systemet skall vara enkelt, tydligt, schabloniserat och handläggningen snabb. En koppling till verksamhetens omsättning förutsätter att ytterligare uppgifter måste hämtas in av beslutsmyndigheten och bedömningar måste göras i denna del. Storleken på avgifterna bör sättas utifrån verksamhetens omfattning och dess påverkan på omgivningen. I den mån avgifterna i dessa hänseenden framstår som orättvisa förespråkar vi i stället att regleringen av avgifterna ändras så att fler steg införs och beloppen i de olika stegen varierar mer.

De förslag till förändringar av miljöstraffsavgifter som vi lämnar här kommer inte att få någon praktisk betydelse om inte ändringar även görs i bilagan till förordningen om miljöstraffsavgifter. En översyn av beloppen bör göras i enlighet med förslagen i detta avsnitt. Vi förutsätter därför att regeringen, i den mån våra förslag godtas, kommer att ge berörda myndigheter i uppdrag att genomföra den mer detaljerade revision av bilagan som behövs.

9.4.4 Förslagets kostnadskonsekvenser

Förslagen om införande av en åtalsprövningsregel och sänkningen av beloppen för miljöstraffsavgifter kan visserligen medföra att statens intäkter i form av böter och miljöstraffsavgifter minskar. Å andra sidan minskar även statens kostnader eftersom antalet brottsutredningar och mål i domstolarna bör minska till följd av den föreslagna åtalsprövningsregeln. Vi bedömer att kostnadsminskningen är större än intäktsminskningen.

9.4.5 Förslagets konsekvenser för små företag

Risken att drabbas av dubbla sanktioner vid mindre allvarliga överträdelser slår i dag särskilt hårt mot små företag. Både miljöstraffsavgiften och straffet (som nästan alltid är böter) tas nu i praktiken ut ur samma förmögenhetsmassa. Regeln om åtalsprövning bör leda till att en stor mängd mål som avser förseelser av mindre allvarligt slag som i dag förs till åtal i framtiden kommer att skrivas av utan att åtal väcks. Detta bör gynna framför allt de små före-

tagen. De som gjort sig skyldiga till överträdelser som belagts med miljöstraffavgift kommer i framtiden i vissa fall att få betala en lägre avgift än i dag – 1 000 kr i stället för 5 000 kr. Detta bör också gynna de små företagen som drabbas hårdare av avgifter på 5 000 kr än vad ett stort företag gör.

10 Fortsatta utredningar

I detta kapitel redovisar vi hur vi avser att efter detta delbetänkande arbeta vidare med de olika frågor och förslag som behandlas i betänkandet. Vi redovisar också vilka frågor som återstår enligt våra direktiv och som inte tagits upp i detta betänkande samt vissa mer omfattande övriga frågor som fångats upp under arbetet hittills. Samtidigt som vi presenterar vilka frågor vi kommer att arbeta vidare med, redovisar vi också i respektive avsnitt vissa delmoment som vi inte kommer att utreda vidare. Frågor som har nära anknytning till vad som tas upp i betänkandet finns redovisade i det första avsnittet nedan.

Vår avsikt är att fortsätta arbetet enligt följande om inte tilläggsdirektiv eller andra tydliga signaler efter remiss av detta delbetänkande ger anledning till ändringar.

10.1 Fortsatt arbete med sådana frågor som behandlas i detta betänkande

I kapitel 3 presenteras en lägesrapport beträffande det pågående arbetet med en *uppföljning av hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas* i domstolar och andra myndigheter. Arbetet har än så länge begränsats till genomgångar av beslut från kommunala miljönämnder och länsstyrelser. Under det fortsatta arbetet kommer vi att gå igenom domar och beslut från miljödomstolar.

Vi kommer också att komplettera genomgångarna med fördjupade frågor till domstolarna, myndigheterna och verksamhetsutövarna. I det sammanhanget kommer vi enligt vårt uppdrag särskilt att uppmärksamma konsekvenserna av de allmänna hänsynsreglerna för små och medelstora företag. Vi kommer också att följa upp den fråga som arbetet hittills har väckt, nämligen hur ett stöd till de myndigheter som skall tillämpa de allmänna hänsynsreglerna

med kunskapsspridning och återkoppling om tillämpningen skulle kunna utformas.

Den fördjupade utredningen om tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna kommer att samordnas med utredningen om förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar och kvaliteten av dessa.

Utredningen om *miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten* i betänkandets kapitel 4 har lett till förslag om förändringar i främst 2 kap. miljöbalken. Vi har inte för avsikt att utreda frågorna om hushållning med mark och vatten vidare. Där- emot kan det fortsatta utredningsarbetet i andra delar, exempelvis när det gäller tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos myndigheter och domstolar eller de föreslagna utredningarna om bland annat de särskilda hänsynsreglerna för täkter, ge anledning att modifiera eller komplettera de nuvarande förslagen till förändringar i 2 kap. miljöbalken. Utformningen av de lagförslag som skisseras i betänkandets kapitel 4 behöver också övervägas noggrannare än hittills. Även om utredningen är slutförd, avvaktar vi alltså till slutbetänkandet med slutliga förslag.

Under det hittillsvarande utredningsarbetet om miljöbalkens hushållningsbestämmelser är det några frågeställningar som har uppmärksammats men som vi bedömt inte ingår i vårt uppdrag att utreda vidare. Det gäller framför allt systemet för att utse riksintresseområden enligt 3 kap. där det framkommit indikationer på att olika typer av riksintressen bevakas med olika ambition av de myndigheter som ansvarar för utpekandet av riksintresseområden. Det gäller också frågor om enskilda bestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken. Ett exempel är frågan om hur bestämmelserna i 4 kap. skall förhålla sig till varandra. Skall vattenkraftutbyggnad anses vara en del av det lokala näringslivet i vissa delar av landet? Andra exempel gäller vilka typer av områden i 3 kap. som skall skyddas eller utgöra områden av riksintresse. Det har framförts att områden med yt- eller grundvatten som är viktiga för vattenförsörjningen samt att områden med intresse för de areella näringarna – jordbruk och skogsbruk – borde ges denna ställning.

Prövningsordningen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet behandlas i kapitel 5. Vi har utrett två förslag till ändrad prövningsordning och förordar med dagens myndighetsorganisation det som kallas alternativ 2 och som innebär att tillståndsprövningen av stora vattenverksamheter och av vattenverksamheter som innehåller tvistiga civilrättsliga frågor ligger kvar hos miljödomstolar,

medan prövningen av mindre vattenverksamheter flyttas till länsstyrelserna som tillstånds- eller anmälningsärenden. Tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter kommer i allt väsentligt att vara oförändrad jämfört med nu.

Om vi inte får andra direktiv kommer det fortsatta arbetet enbart att inriktas på alternativ 2 för vattenverksamhet. Vi kommer då att överväga gränserna för tillståndsplikt och anmälningsplikt och vilka typer av verksamheter som bör tillståndsprövas av miljödomstol respektive länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och vilka verksamheter som bör vara anmälningspliktiga till länsstyrelse. Vi kommer också att utarbeta förslag till de nya regler som behövs för bland annat tillståndsprövningen vid länsstyrelserna och för handläggningen av anmälningsärenden samt för att begränsa den samhällsekonomiska tillåtighetsprövningen av vattenverksamheter i enlighet med vårt förslag. Vidare kommer de ekonomiska konsekvenserna av förslaget att utredas vidare. Det följer också av den del av vårt uppdrag som innefattar kostnadsmässiga konsekvenser av miljöbalkens tillämpning för de tillståndssökande och andra inblandade.

I kapitel 2 har vi skisserat visioner som bland annat gäller en framtida prövningsorganisation. Visionen är inte underbyggd av utredningar på annat sätt än att alternativet 1 i kapitel 5 är en utgångspunkt för dess genomförande. För visionen fordras alltså att de civilrättsliga frågorna skiljs från miljöprövningen för vattenverksamhet på samma sätt som redan gäller för miljöfarlig verksamhet. Därutöver krävs för ett genomförande av visionen en ny myndighetsorganisation. En utredning om någon sådan betydande förändring av organisationen omfattas inte av vårt direktiv.

I anslutning till utredningen om prövningen av vattenverksamheter har frågor om markavvattning lyfts fram i många sammanhang. Det har påtalats att dagens bestämmelser är oklara och att det bland annat finns brister i vad som skall betraktas som markavvattning. En utredning av denna delfråga skulle vara resurskrävande, och vi bedömer inte att den ryms inom vårt uppdrag och fortsatta arbete.

När det gäller *prövningen av infrastrukturprojekt* har vi i enlighet med vårt direktiv utrett en prövningsordning som innebär tillståndsprövning hos miljödomstol. Utredningen redovisas i kapitel 6 där vi också jämfört det utredda alternativet med dagens ordning. Vårt förslag innebär att det inte för närvarande görs någon

förändring av dagens ordning och vi kommer därför inte att utreda frågan ytterligare.

Den del av vårt uppdrag som gäller förutsättningarna för att genom omprövning av vattendomar minska risker för och skadeverkningar av *översvämningar* redovisas i kapitel 7. Vi har funnit att det inte föreligger något systematiskt fel i befintliga vattendomar som medför behov av omfattande omprövningar med hänsyn till översvänningsfrågorna. Eftersom omprövningar normalt inte är rätt väg att komma till rätta med översvänningsproblem, avser vi inte heller att utreda omprövningsreglerna vidare från denna utgångspunkt. Det kan däremot visa sig att omprövningsreglerna kan behöva förändras med hänsyn till vårt förslag om en ändrad prövningsordning för vattenverksamhet. Det kan också hända att vår pågående delutredning om införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i svensk lagstiftning kan få en inverkan på behovet av omprövning av vattendomar av olika skäl och på utformningen av reglerna för detta.

Vi redovisar i kapitel 8 vår utredning angående *tillsyn vid företag med miljöledningssystem*. Den belyser hur förekomsten av miljöledningssystem påverkar tillsynen, nu och i ett längre tidsperspektiv. Vi kommer inte att utföra några ytterligare utredningar i denna del. En konsekvens av de slutsatser vi dragit är att vi i det kommande utredningsarbetet om systemet för prövnings- och tillsynsavgifter inte kommer att särbehandla företag med miljöledningssystem.

Kapitlet 9 behandlar frågor som gäller *sanktionssystemet* i miljöbalken. Utredningen i denna del var ursprungligen tänkt att redovisas tillsammans med eventuella förslag till lagändringar först i slutbetänkandet vid utgången av år 2003. Avsikten var att i detta delbetänkande enbart behandla principiella utgångspunkter för det fortsatta arbetet. Erfarenheterna från de första årens tillämpning av bestämmelserna har dock givit anledning att redan nu lämna förslag till vissa ändringar av bestämmelserna. Kapitlet omfattar alltså både principförslag som är inriktade på påföljdsbestämmelserna i ett helhetsperspektiv och vissa begränsade förslag till lagändringar som bör komma till stånd så snart som möjligt.

Vi kommer i det fortsatta arbetet att utreda hur straffrättsliga regler, miljöstraffsavgifter och andra tillsynsregler bör förhålla sig till varandra. På straffrättens område har vi för avsikt att göra en mer omfattande översyn av 29 kap. i balken. Syftet är då att revidera brottsbeskrivningarna och att överväga om skärpningar är lämpliga för de centrala brotten, till exempel miljöbrott och väl-

lande till miljöstörning. När det gäller övriga brott kan det finnas anledning att föra bort de mindre allvarliga överträdelserna från det straffbara området. I det sammanhanget kan det vara motiverat att ställa frågan om samtliga bestämmelser i myndigheternas föreskrifter som kan föranleda straffansvar också är motiverade, eller om det finns några som skulle kunna utgå. Den frågan kommer dock inte att besvaras av oss i det fortsatta arbetet.

En av våra viktiga uppgifter blir att avgränsa det straffbara området tydligare än i dag. Det kan innebära att fler fullständiga brottsbeskrivningar skapas. Någon fullständig förändring av alla de så kallade blankettstraffbuden till fullständiga brottsbeskrivningar bedömer vi dock inte vara möjlig.

10.2 Återstående frågor enligt vårt uppdrag

Den del av vårt uppdrag som gäller *miljökonsekvensbeskrivningar* kommer att påbörjas omgående efter detta delbetänkande och då samordnas med utredningen om hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas hos domstolar och myndigheter. Frågan om hur över- och underströmningsrisker behandlas i beslutsunderlaget kommer att beaktas. De frågor i vårt direktiv som gäller utformningen av *systemet för tillsyns- och prövningsavgifter* kommer också att påbörjas omgående. Den närmare utformningen av systemet är dock beroende av hur prövningsordningen för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet kommer att gestalta sig och utredningarna i dessa delar måste därmed samordnas. Delutredningen om de *kostnadsmissiga konsekvenserna* av miljöbalkens införande för balkens olika aktörer bör också samordnas med både utredningen om prövningsordningen och utredningen om avgiftssystemet.

De förslag till ändringar av miljöbalken som följer av *EG:s ramdirektiv för vatten* kommer att redovisas i vårt nästa delbetänkande senast den 30 november 2002. Samtidigt kommer vi att lämna förslag till de ändringar som kan behövas för att uppfylla ramdirektivet när det gäller bestämmelserna om *miljökvalitetsnormer*. Vårt uppdrag om miljökvalitetsnormer i övrigt kommer att redovisas i vårt slutbetänkande tillsammans med merparten av våra återstående frågor.

10.3 Övriga uppfångade frågor

Under arbetet hittills har vi fångat upp ett antal större frågor eller frågekomplex som inte är specificerade i direktiven och som inte har sådant direkt samröre med någon annan utredningspunkt att de redovisats ovan. Vi redovisar här vilka frågor det gäller och i vilken utsträckning vi avser att behandla dem under vårt fortsatta arbete.

De frågor och synpunkter som framförts till oss i olika sammanhang har samlats i en lista sorterad efter miljöbalkens kapitel. Den listan utgjorde underlag för urvalet av de frågor som behandlades i vårt första delbetänkande. Den har sedan successivt fyllts på och också ingått i underlaget för de delutredningar som presenteras i detta betänkande. Inför slutbetänkandet kommer vi i mån av tid att försöka behandla ytterligare *frågor från frågelistan*. Listan kan nås via vår hemsida som har adressen www.sou.gov.se/miljobalken.

Från företrädare för verksamhetsutövarna har vi fått allt tätare signaler om att *prövningen* av tillstånd till angelägna utökningar och andra förändringar av verksamheterna *tar alltför lång tid*. Klagomålen gäller bland annat de formella förutsättningarna för att få begränsade tillstånd till enbart förändringarna eller utökningarna (så kallade påbyggnadstillstånd), förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar som av några anses onödigt omständligt och tidsförluster i samband med kompletteringar av ansökningshandlingar i alltför många skeden. Vi kommer att utreda frågan om långa handläggningstider särskilt. Arbetet kommer i de delar som gäller framtagandet av beslutsunderlag att samordnas med utredningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Vi kommer däremot inte att utreda frågor som hänger samman med kopplingen mellan handläggning av ärenden enligt plan- och bygglagen och enligt miljöbalken.

Vi har också fått många synpunkter på miljöbalkens *bestämmelser om täkter m.m.* i 12 kap. Synpunkterna gäller både de särskilda hänsynsregler som gäller för täkter, prövningsordningen för täkter och täkttillståndens formella status. Det finns ett intresse av att utreda om det går att samordna bestämmelserna om tillståndsprövning av täkter bättre med balkens övriga regler om tillståndsprövning, och att också överväga hur bestämmelserna i 12 kap. som helhet på bästa sätt passar ihop med övriga bestämmelser i balken. Vi har redan nu gjort vissa förberedande studier i dessa delar, och avser att fortsättningsvis arbeta vidare med bestämmelserna i 12 kap. och i synnerhet med tillståndsprövningen av täkter.

Slutligen har vi uppmärksammat vissa frågor som gäller miljöbalkens system som helhet. Systemfrågorna gäller inte enbart själva miljöbalken utan också de förordningar och föreskrifter som meddelats med stöd av den. Frågeställningarna kan formuleras som tre huvudfrågor som dock har visst inbördes samröre.

En första fråga gäller *bemyndigandena* i miljöbalken och dess förordningar. Bemyndigandena utgör själva stommen i systemet. Det finns oklarheter och brister i hur de bestämmelser som tillkommit med stöd av delegeringar hänger samman med bemyndigandena i miljöbalken och i förordningar under den. Frågan är av särskild betydelse när det gäller straffbestämmelserna eftersom dessa ställer höga krav på tydlighet och förutsebarhet. I den utsträckning bemyndigandefrågorna hänger samman med straffbestämmelser kommer vi också in på dem under det fortsatta arbetet. När det gäller bestämmelserna i föreskrifter och förordningar under miljöbalken i övrigt, har vi inte för avsikt att göra någon heltäckande utredning.

En andra fråga gäller på vilken *nivå i normhierarkin* bestämmelser återfinns. Med dagens regler kan man återfinna bestämmelser av samma slag och samma detaljeringsgrad på helt olika nivåer; både direkt i miljöbalken, i förordningar och i andra myndighetsföreskrifter under balken. Det finns inte något genomtänkt system för vilken nivå som skall väljas för olika slag av regler, utan dagens lagstiftning är ett resultat av de tidigare lagarnas skiftande ordningar. Vi har inte för avsikt att under det fortsatta arbetet lämna förslag till någon plan för hur man bör välja på vilken hierarkisk nivå olika typer av bestämmelser skall införas.

En tredje och sista fråga gäller användningen av olika *begrepp* i miljöbalken samt införandet av *definitioner*. Genom att balken sammansatts av ett antal tidigare lagar som var och en hade sin begreppsvärld, kan samma begrepp nu ha delvis olika innebörd beroende på i vilket avsnitt av balken, i vilken föreskrift eller vilken verksförordning det står. Det är bland annat av detta skäl inte möjligt att samla alla begreppsdefinitioner på ett ställe i balken vilket vissa framfört som ett önskemål. Det kan däremot finnas anledning – särskilt mot bakgrund av EG-rätten såsom ramdirektivet för vatten – att i högre grad än nu införa definitioner av vissa centrala begrepp. Sådana definitioner bör då införas i det sammanhang där de främst hör hemma och inte i något särskilt avsnitt. Det fortsatta arbetet kommer sannolikt att medföra att vi inför vissa nya defini-

tioner i balken, men vi kommer inte att ta något fullständigt grepp om miljöbalkens hela begreppsflora.

11 Författningskommentar

29 kap. Straffbestämmelser och förverkande

11 § fjärde stycket

Regeln innebär att förundersökning endast skall inledas när det är påkallat från allmän synpunkt. Det bör leda till att många av de mindre allvarliga överträdelser som i dag omfattas både av straff och miljösanktionsavgift inte förs till åtal. De flesta ärenden om för sent inlämnade miljörapporter och köldmedierapporter samt en del ärenden om underlåtna anmälningarna, till exempel vissa av de anmälningar som avser lokaler där allmänheten erbjuds hygienbehandlingar, bör kunna skrivas av på grund av att åtal inte är påkallat från allmän synpunkt.

Uppsåtliga brott och sådana som kan antas föranleda annan påföljd än böter omfattas inte av åtalsprövningsregeln. Bedömningen av om åtal bör väckas eller ej skall ske efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i ärendet.

Om det efter ett avskrivningsbeslut visar sig att förutsättningarna för beslutet var andra än dem som var kända för åklagaren vid beslutet kan givetvis förundersökning inledas eller återupptas under förutsättning att brottet inte är preskriberat. Det kan bli aktuellt om det till exempel visar sig att brott förekommit systematiskt eller att miljösanktionsavgift av något skäl på formella grunder inte kunnat åläggas. Som framhållits i avsnitt 9.4.1 bör åtal regelmässigt anses påkallat från allmän synpunkt vid underlåtenhet att ansöka om tillstånd för verksamheter som typiskt sett medför risker för människors hälsa eller miljön. Även vid underlåtenhet att anmäla verksamheter som typiskt sett medför risker för störningar och olägenheter människors hälsa eller miljön, men där någon störning eller olägenhet inte har inträffat i det enskilda fallet bör åtal anses påkallat ur allmän synpunkt.

Även om en miljöstraffavgift tagits ut av en juridisk person kan åtalsprövning göras och beslut fattas att inte väcka åtal mot den fysiska person som kan misstänkas för brott.

I 7 § lagen om införande av brottsbalken föreskrivs att åklagares befogenhet att åtala skall bedömas efter den lag som gäller när åtal väcks. Av detta följer att den nu föreslagna åtalsprövningsregeln blir omedelbart tillämplig också när det gäller brott som har begåtts före ikraftträdandet, om inte åtal har väckts dessförinnan.

30 kap. Miljöstraffavgifter

2 §

Den föreslagna ändringen gör det möjligt att ändra beloppen i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter. Om vårt förslag antas förutsätter vi som framhållits i avsnitt 9.4.3 att regeringen kommer att initiera en revision av beloppen i bilagan.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av Carina Adolfsson-Elgestam, Stig Nilson, Carina Ohlsson och Hans Stenberg

med anledning av kapitel 6, Prövning av infrastrukturprojekt

Vi ser fördelar med att trafikverken har ansvar för miljöprövningen av infrastrukturprojekt, bland annat med hänsyn till verkens sektorsansvar. Vi har inga principiella invändningar mot den nuvarande prövningsordningen.

Om en sådan ny myndighetsorganisation som skisserats i betänkandet (kapitel 2) skulle aktualiseras, kan det finnas anledning att överväga frågan på nytt.

Särskilt yttrande av Marithe Eriksson, Lars Lindblad, Sören Norrby och Birgitta Sellén

med anledning av kapitel 4, Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden och kapitel 9 Miljöbalkens sanktionssystem

Vi ställer oss bakom utredningens samtliga överväganden och slutsatser, men vill kort kommentera ovan angivna sakområden.

kapitel 4

Förslag lämnas i delbetänkandet om hur miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden (3 och 4 kap.) skall samordnas bättre, bland annat med hänsynsreglerna i 2 kap. Detta innebär ett framsteg och gör lokaliseringsprövningen tydligare. Lokaliseringsprövning av även anmälningspliktiga verksamheter enligt 9 kap. innebär exempelvis att det problem kan

förebyggas som uppstår när anmälningspliktiga verksamheter växer till tillståndspliktiga verksamheter – på en mindre lämplig lokalisering.

Det är vår uppfattning att också andra frågor som rests kring hushållningsbestämmelserna bör analyseras av kommittén i dess fortsatta arbete, främst om hur systemet för att utse riksintresseområden enligt 3 kap. är utformat, vad som principiellt bör utgöra riksintressen samt hur konflikter mellan riksintressen hanteras.

kapitel 9

Miljöbalkens sanktionssystem har visat sig ha betydande brister, bland annat avseende överblickbarhet, förutsebarhet och grundregeln att samma förseelse inte skall leda till dubbla sanktioner. Delvis har detta sin grund i att propositionen, trots lång beredningstid, inte var tillräckligt tydlig beträffande miljöstraffavgifter och dubbla sanktioner samt uttalade att erfarenheter borde avvaktas innan ställning togs till en åtalsprövningsregel. Särskilt har effekten för små företag av dels miljöstraffavgift och åtalsanmälan, dels höga utredningskostnader för att undvika dessa, kommit att uppmärksammas på sätt som påverkat förtroendet för miljöbalken som miljöpolitikens viktigaste instrument.

Det är därför en mycket viktig uppgift för kommittén att föreslå ändringar i sanktionssystemet så att sanktionerna blir förutsebara och rimliga och står väl i överensstämmelse med den allmänna rättskänslan. Kommitténs direktiv innehåller långtgående uppdrag om utvärdering och förslag om bland annat samordning, effektivitet och rättvisa i sanktionssystemet. Den samlade uppfattningen inom kommittén om snabba förslag har dock i detta delbetänkande inte kunnat komma till uttryck annat än i några särskilt angelägna men avgränsade delar. Orsaken är bland annat den komplexitet och svåröverblickbarhet som präglar dels miljöbalkens sanktionssystem, dels den "snärskog" av förordningar och föreskrifter som reglerar verksamhet som omfattas av miljöbalken. Vi kan här inte underlåta att betona den mycket stora betydelse som målgruppsanpassad information har för förståelse för och efterlevnad av miljöbalken. Uppenbart har informationen hittills inte i nödvändig omfattning nått fram till och tillgodogjorts av många av dem som utövar verksamhet som omfattas av miljöbalken.

Av dessa orsaker har vi tvingats acceptera att den politiskt kanske viktigaste delen av kommitténs uppdrag kan slutredovisas först i kommitténs slutbetänkande. Helst hade vi sett att en "förseningsavgift" hade kunnat föreslås redan nu för triviala förseelser. Vi instämmer i de förslag till omedelbara åtgärder som kommittén nu lägger fram.

Särskilt yttrande av Maria Wetterstrand

med anledning av kapitel 9, Miljöbalkens sanktionssystem

Min principiella synpunkt är att all eventuell avkriminalisering av brott enligt miljöbalken skall ske med största försiktighet, inte minst med tanke på de signaler som detta kan ge till allmänhet och olika samhällsaktörer. Syftet med att brott beivras är att tillse att regelverken följs. Det måste löna sig att följa lagen. Risken med att påbörja en avkriminalisering är att det i förlängningen kan komma att leda till att balkens trovärdighet och intentioner urholkas.

Det kan därför inte nog påpekas att varje avkriminalisering måste följas av en tydlig förklaring av orsakerna därtill. Min åsikt är att det därvid inte är tillräckligt att lagefterlevnad upplevs som "krångligt" för företag eller tillsynsmyndigheter. En avkriminalisering får aldrig medföra att möjligheten till miljöskydd minskar.

Jag anser vidare att det ur miljösynpunkt finns större behov att skärpa sanktionerna för brott mot miljöbalken än motsatsen.

Särskilt yttrande av Birgitta Sellén

med anledning av kapitel 8, Tillsyn vid företag med miljöledningssystem

Företag som tillämpar miljöledningssystem har bättre kunskaper, ordning och dokumentation och detta underlättar tillsynsarbetet hos både företaget och tillsynsmyndigheten. Exempelvis kan delar av utflödet från miljöledningssystemet utnyttjas i den årliga miljörapporten. Det behövs mindre tid för att få fram uppgifter och tiden som fordras för besök och inspektioner är också kortare.

Liksom vid andra företag med god egenkontroll kan alltså tillsynsriktningen vid företag med miljöledningssystem övergå från detaljtillsyn till högre grad av systemtillsyn. Behovet av djup-

lodande inspektioner uppfattas inte som lika angeläget eftersom företagens trovärdighet ökar.

Av den anledningen anser jag att verksamhetsutövare, som är beredda att utveckla system av ovannämnt slag och som också gör det, både bidrar till en positiv miljöpåverkan och också underlättar det offentliga tillsynsarbetet. De måste få en "morot" i form av minskad tillsyn och därmed lägre tillsynsavgifter.

Jag förutsätter att denna fråga prövas i kommitténs fortsatta arbete.