



Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer och 2 följdmotioner med 11 yrkanden. I propositionen föreslås ett förtydligande av att det är myndigheter och kommunerna som ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs. Vidare föreslås att miljökvalitetsnormerna ska ha olika rättsverkan beroende på om de är gränsvärdesnormer eller andra normer. De möjligheter som 2 kap. 7 § miljöbalken ger i fråga om att ställa längre gående krav för att följa en miljökvalitetsnorm ska bara gälla gränsvärdesnormer. Åtgärdsprogram ska vara vägledande för behovet av sådana krav. Av de åtgärdsprogram som tas fram för att följa en miljökvalitetsnorm ska det framgå hur kraven på förbättringar fördelas mellan olika typer av källor och åtgärder, hur stora förbättringar varje åtgärd innebär och hur åtgärderna är avsedda att finansieras.

I propositionen föreslås också en ändring i fråga om miljöorganisationers talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken som innebär att talerätten utvidgas. Ändringen är föranledd av ett avgörande från EU-domstolen.

De föreslagna ändringarna medför följändringar i lagar som hänvisar till miljöbalkens bestämmelser. Samtliga ändringar planeras träda i kraft den 1 september 2010.

Tre av propositionens lagförslag – förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) och förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:000) – har av lagtekniska skäl brutits ut ur ärendet för lagteknisk samordning med proposition 2009/10:172 Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte (bet. 2009/10:NU26), proposition 2009/10:201 Gränser i skog (bet. 2009/10: MJU28), respektive proposition 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag (bet. 2009/10:CU25).

I två av lagförslagen, förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948) och förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, föreslår utskottet en justering i överensstämmelse med gällande lydelse.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag i övrigt, ställer sig bakom de bedömningar som regeringen har gjort i propositionen och avstyrker motionerna. I betänkandet finns 6 reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	7
Ärendet och dess beredning	7
Bakgrund	8
Propositionens huvudsakliga innehåll	10
Utskottets överväganden	11
Myndigheters och kommuners ansvar för att miljökvalitetsnormer följs	11
Miljökvalitetsnormerna och den individuella prövningen	13
Åtgärdsprogrammets funktion	18
Miljöorganisationers talerätt	20
Övriga följdändringar med anledning av förslagen om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och miljöorganisationers talerätt	24
Reservationer	26
1. Myndigheters och kommuners ansvar för att miljökvalitetsnormer följs, punkt 1 (mp)	26
2. Uttryckssättet att följa miljökvalitetsnormer, punkt 2 (mp)	27
3. Miljökvalitetsnormerna och den individuella prövningen, punkt 3 (v, mp)	28
4. Styrmedel för myndigheter och kommuner, punkt 4 (s, v, mp)	29
5. Åtgärdsprogrammets funktion, punkt 5 (mp)	30
6. Miljöorganisationers rätt att överklaga, punkt 6 (v, mp)	31
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	33
Propositionen	33
Följdmotionerna	34
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	35

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Myndigheters och kommuners ansvar för att miljö kvalitetsnormer följs

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 5 kap. 3 §. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:184 punkt 1 i denna del och avslår motion 2009/10: MJ11 yrkandena 1 och 3 i denna del.

Reservation 1 (mp)

2. Uttryckssättet att följa miljö kvalitetsnormer

Riksdagen antar regeringens förslag till

- a) lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 5 kap 4 och 9 §§, 6 kap. 7 och 21 §§, 7 kap. 19 §, 16 kap. 8 § och 24 kap. 5 §,
- b) lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln såvitt avser 4 a §,
- c) lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar såvitt avser 7 §,
- d) lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter såvitt avser 14 §,
- e) lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220),
- f) lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon såvitt avser 5 a §
- g) lag om ändring i luftfartslagen (2010:000) såvitt avser 6 kap. 6 §. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:184 punkterna 1, 2, 4, 7, alla i denna del, 9, 11 och 16, de båda senare i denna del, och avslår motion 2009/10: MJ11 yrkande 3 i denna del.

Reservation 2 (mp)

3. Miljö kvalitetsnormerna och den individuella prövningen

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 2 kap. 7 § och 16 kap. 5 §. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:184 punkt 1 i denna del och avslår motionerna 2009/10: MJ10 yrkande 1 och 2009/10: MJ11 yrkandena 2, 3 i denna del och 4.

Reservation 3 (v, mp)

4. Styrmedel för myndigheter och kommuner

Riksdagen avslår motion 2009/10: MJ11 yrkande 5.

Reservation 4 (s, v, mp)

5. Åtgärdsprogrammets funktion

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 5 kap. 6 §. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:184 punkt 1 i denna del och avslår motion 2009/10: MJ11 yrkandena 3 i denna del och 6–8.

Reservation 5 (mp)

6. Miljöorganisationers rätt att överklaga

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 16 kap. 13 §. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:184 punkt 1 i denna del och avslår motionerna 2009/10: MJ10 yrkande 2 och 2009/10: MJ11 yrkande 9.

Reservation 6 (v, mp)

7. Väglagen

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948) med den ändringen i 75 a § att ordet "Vägverkets" ska bytas ut mot "Trafikverkets". Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2009/10:184 punkt 3.

8. Lagen om byggande av järnväg

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg med den ändringen i 5 kap. 1 a § att ordet "Banverkets" ska bytas ut mot "Trafikverkets". Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2009/10:184 punkt 12.

9. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till

- a) lag om ändring i miljöbalken,
- b) lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
- c) lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledning,ar,
- d) lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
- e) lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,
- f) lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
- g) lag om ändring i minerallagen (1991:45),
- h) lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
- i) lag om ändring i ellagen (1997:857),
- j) lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken,
- k) lag om ändring i naturgaslagen (2005:403),
- l) lag om ändring i luftfartslagen (2010:000)

i den mån lagförslagen inte omfattas av vad utskottet har föreslagit ovan. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:184 punkterna 1, 2, 4, alla i denna del, 5, 7 i denna del, 8, 10, 11 i denna del, 13–15 och 16 i denna del.

Stockholm den 3 juni 2010

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (s), Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Bengt-Anders Johansson (m), Sofia Arkelsten (m), Bo Bernhardsson (s), Anita Brodén (fp), Lars Hjalmered (m), Jan-Olof Larsson (s), Rune Wikström (m), Wiwi-Anne Johansson (v), Helén Pettersson i Umeå (s), Erik A Eriksson (c), Tina Ehn (mp), Aleksander Gabelic (s), Roland Bäckman (s) och Liza-Maria Norlin (kd).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet regeringens proposition 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer och 2 följd-motioner med 11 yrkanden. Regeringens förslag till riksdagsbeslut redovisas i bilaga 1 och regeringens lagförslag återges i bilaga 2.

Förslagen har granskats av Lagrådet som lämnade förslaget utan erinran.

Utskottet har i ärendet uppvakts av företrädare för branschorganisationen Svenskt Vatten.

Regeringens lagförslag 3, förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948), och lagförslag 12, förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, beaktar inte ändringar i bestämmelserna som har trätt i kraft den 1 april 2010 med anledning av riksdagsbehandlingen av proposition 2009/10:59 En ny myndighetsstruktur på transportområdet (bet. 2009/10:TU9, rskr. 2009/10:183). Utskottet föreslår därför att förslagen justeras i överensstämmelse med gällande lydelse.

I propositionen lämnas i lagförslag 6 ett förslag till lag om ändring i 5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Detta lagrum är föremål för ändringsförslag även i proposition 2009/10:172 Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte som riksdagen ska behandla senare i vår. För lagteknisk samordning har utskottet (prot. 2009/10:31) överlämnat detta lagförslag till näringsutskottet som behandlar förslaget i betänkande 2009/10:NU26 Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte.

I lagförslag 17 lämnas förslag till lag (2010:000) om ändring i 17 § skogsvårdslagen (1979:429). Detta lagrum är också föremål för ändringsförslag i proposition 2009/10:201 Gränser i skog som behandlas av miljö- och jordbruksutskottet i betänkande 2009/10:MJU28 Gränser i skog. Utskottet har beslutat att behandla båda ändringsförslagen i betänkande 2009/10:MJU28 Gränser i skog (prot. 2009/10:31).

I propositionen lämnas ytterligare ett lagförslag som riksdagen ska besluta om senare i vår, nämligen lagförslag 18 med förslag om ändring i förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:000). Detta lagförslag har utskottet överlämnat (prot. 2009/10:31) för lagteknisk samordning till civilutskottet som behandlar proposition 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag i betänkande 2009/10:CU25.

Bakgrund

Miljökvalitetsnormer

Till skillnad från de flesta andra miljöregler tar miljökvalitetsnormer sikte på tillståndet i miljön och inte på hur mänsklig verksamhet ska utformas. Miljökvalitetsnormer anger därför inte hur enskilda som påverkar miljön ska bete sig och kräver därför en form av översättning från det lägsta godtagbara tillståndet i miljön eller från det önskade tillståndet i miljön till handlingsregler för personer och företag. En miljökvalitetsnorm är inte enbart ett värde eller en nivå, utan ett regelkomplex som på olika sätt ska omsättas i krav på myndigheter och kommuner som ansvarar för att normerna följs. Miljökvalitetsnormer meddelas av regeringen men det kan överlåtas till en myndighet att meddela normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. För närvarande finns miljökvalitetsnormer i förordningarna (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft, (2004:675) om omgivningsbuller, (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten och (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Allmänt om åtgärdsprogram

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm ska kunna följas, ska regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer, upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Alla som berörs av åtgärdsprogrammet ska ges tillfälle att lämna synpunkter på förslaget, s.k. samråd. Förslaget till åtgärdsprogram ska fastställas av regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer. Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer. I programmet ska det anges vilken miljökvalitetsnorm som ska följas, de åtgärder som behöver vidtas för att följa normen, vilka myndigheter eller kommuner som ska vidta åtgärderna och när de behöver vara genomförda samt de uppgifter i övrigt som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Åtgärdsprogrammet ska innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och det ska omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år. Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen. Det är myndigheter och kommuner som inom sina ansvarsområden ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram.

Århuskonventionen

I Århuskonventionen – eller konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor – förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter. Varje människa har rätt att leva i en miljö som är förenlig

med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. För att åstadkomma dessa rättigheter och skyldigheter säger konventionen att medborgarna måste ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionens bestämmelser utgör en minimistandard för rättigheterna. Enligt konventionen har miljöorganisationer en särskilt viktig roll, och de tillerkänns därför samma rättigheter som den berörda allmänheten i övrigt. Konventionen innebär en skyldighet för parterna att säkerställa att myndigheter tillhandahåller miljöinformation till den som begär det.

Konventionen ställer krav på att den berörda allmänheten och miljöorganisationerna ska ha tillgång till rättslig prövning. Den som inte fått ta del av den miljöinformation han eller hon bett om eller som fått en förfrågan om information felaktigt hanterad ska ha rätt att få frågan prövad av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ (artikel 9.1). På liknande sätt ska ett beslut som rör sådan verksamhet som omfattas av kraven på deltagande i beslutsprocessen kunna prövas rättsligt i både formellt och materiellt hänseende (artikel 9.2). Konventionen innehåller även bestämmelser om tillgång till rättslig prövning när det gäller miljöbeslut generellt (artikel 9.3).

Århuskonventionen har undertecknats av samtliga EU:s medlemsstater och av Europeiska unionen. De flesta av medlemsstaterna, liksom unionen, har även ratificerat konventionen. För genomförandet av konventionen inom unionsrätten har två direktiv och en förordning beslutats. Ett av dessa direktiv är Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG. Detta direktiv innebär således bl.a. en ändring av MKB-direktivet (rådets direktiv 85/337/EEG). Några av artiklarna i MKB-direktivet som genomför Århuskonventionen är aktuella i det här ärendet.

I MKB-direktivet motsvaras Århuskonventionens artikel 9.2 av artikel 10 a. I artikel 1.2 i MKB-direktivet definieras den berörda allmänheten som den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2. Även icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska enligt denna definition anses ha ett sådant intresse. Enligt artikel 10 a ska icke-statliga organisationer som uppfyller kraven i artikel 1.2 ha rätt till rättslig prövning. Enligt artikel 10 a i MKB-direktivet har icke-statliga organisationer som uppfyller angivna krav rätt till rättslig prövning.

Miljöorganisationernas generella talerätt infördes genom miljöbalken. De typer av mål och ärenden som miljöorganisationernas överklaganderätt skulle omfatta utgjordes när bestämmelsen infördes av domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken. Sedan dess har

bestämmelsen förtydligats och även utvidgats till att omfatta ytterligare beslutstyper, bl.a. beslut om tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken och rätt för friluftsförbund att överklaga beslut i fråga om strandskydd.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ett förtydligande av att det är myndigheter och kommunerna som ansvarar för att miljö kvalitetsnormer följs. Vidare föreslås att miljö kvalitetsnormerna ska ha olika rättsverkan beroende på om de är gränsvärdesnormer eller andra normer. De möjligheter som 2 kap. 7 § miljöbalken ger i fråga om att ställa längre gående krav för att följa en miljö kvalitetsnorm ska bara gälla gränsvärdesnormer. Åtgärdsprogram ska vara vägledande för behovet av sådana krav. Den s.k. stoppregeln vid prövning av nya verksamheter i 16 kap. 5 § miljöbalken tas bort och får en ny motsvarighet i 2 kap. 7 § miljöbalken. Bestämmelsen blir tydligare i fråga om att en verksamhet eller åtgärd under vissa förutsättningar får tillåtas även om den bidrar till att en gränsvärdesnorm inte följs. Av de åtgärdsprogram som tas fram för att följa en miljö kvalitetsnorm ska det framgå hur kraven på förbättringar fördelas mellan olika typer av källor och åtgärder, hur stora förbättringar varje åtgärd innebär och hur åtgärderna är avsedda att finansieras.

I propositionen föreslås också en ändring i fråga om miljöorganisationers talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken som innebär att talerätten utvidgas. Ändringen är föranledd av ett avgörande från EU-domstolen.

De föreslagna ändringarna medför följdändringar i lagar som hänvisar till miljöbalkens bestämmelser. Samtliga ändringar planeras träda i kraft den 1 september 2010, utom de ändringar som föreslås i fråga om förslaget till ny plan- och bygglag.

Utskottets överväganden

Myndigheters och kommuners ansvar för att miljö kvalitetsnormer följs

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring av 5 kap. 3 § miljöbalken som anger att det är myndigheter och kommunerna som har ansvaret för att miljö kvalitetsnormer följs och avslår motionsyrkanden (mp) om att regeringens förslag bör avslås.

Jämför reservationerna 1 (mp) och 2 (mp).

Propositionen

Regeringen föreslår att bestämmelsen i 5 kap. 3 § miljöbalken begränsas till att ange att det är myndigheter och kommunerna som har ansvaret för att miljö kvalitetsnormer följs. Den nuvarande bestämmelsen är formulerad på ett sätt som leder till tolkningen att det vid prövningen av varje verksamhet eller åtgärd måste säkerställas att alla miljö kvalitetsnormer följs. Den formuleringen utgår.

Motionerna

Riksdagen bör enligt motion MJ11 (mp) yrkande 1 avslå regeringens förslag till försvagning av 5 kap 3 § miljöbalken. I stället för att det anges att myndigheter och kommuner ska säkerställa att miljö kvalitetsnormer ska uppfyllas, föreslås att de ska ansvara för att dessa följs. Regeringens förslag till ändring av 5 kap. 3 § miljöbalken innebär att reglerna uppluckras och görs mindre tydliga. Enligt motionens yrkande 3 i denna del bör riksdagen även avslå förslaget att i berörda lagförslag byta ut uttryckssättet ”uppfylla” miljö kvalitetsnormer mot ”följa” miljö kvalitetsnormer. Det bör anges i lag att normerna ska uppfyllas eller klaras, samt att myndigheter och kommuner får de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras.

Utskottets ställningstagande

Den traditionella regleringen på miljöområdet innebär handlingsregler som är direkt riktade mot de källor som kan ge upphov till miljö störningar. Miljö kvalitetsnormer har det motsatta perspektivet. De utgår från det sammanlagda resultatet för miljön, men ger inga handlingsregler i sig. Miljö kvalitetsnormen är därför ett viktigt verktyg för att komma till rätta med

situationer där många olika källor bidrar till en oacceptabel situation och där kraven måste fördelas. De två synsätten ska tillämpas parallellt och är tänkta att komplettera varandra.

Som anförs i propositionen innebär förslaget att systemet med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för att följa normerna blir tydligare med hänsyn till normernas funktion att reglera tillståndet i miljön och inte att reglera prövningar av enskilda verksamheter och åtgärder. Systemets nuvarande och övergripande synsätt bör behållas.

En utgångspunkt för 5 kap. 3 § miljöbalken är att miljökvalitetsnormerna är tillämpliga inom hela det område som omfattas av miljöbalken, i syfte att uppnå enhetliga regler som skapar förutsättningar för likformiga beslut. I bestämmelserna anges vilka som har det direkta ansvaret för att miljökvalitetsnormerna följs, dvs. myndigheter och kommuner. Åtgärdsprogrammen ska ange de närmare styrmedel som behövs för att uppfylla normerna och fördela kraven mellan olika typer av källor som bidrar till att normerna inte följs. Myndigheter och kommuner ska inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Enligt de gällande bestämmelserna får miljökvalitetsnormerna således tre effekter. De är generellt tillämpliga för hela det område som miljöbalken täcker, de utgör grund för att föreslå och fastställa åtgärdsprogram och de får genomslag i enskilda fall, när myndigheter och kommuner handlägger olika ärenden.

Utskottet anser att ordet "säkerställa" i 5 kap. 3 § miljöbalken är svårtolkat och därför problematiskt för såväl tillämpande myndigheter som verksamhetsutövare. Som paragrafen är formulerad kan den läsas som en materiell bestämmelse som innebär att myndigheter och kommuner vid varje enskilt beslut måste göra allt som står i deras makt för att just den verksamhet eller åtgärd som är föremål för prövningen eller tillsynen ska följa miljökvalitetsnormer. Den kan också läsas så att hela bördan av att en miljökvalitetsnorm inte följs kan komma att belasta den senast tillkommande verksamheten. Ett sådant krav kan innebära ett svåröverstigit hinder för såväl samhällsplanering som näringsverksamhet och motverka den blandning av fördelning av krav och styrmedel som i de flesta fall är nödvändig för att en miljökvalitetsnorm ska följas. Även om de angivna tolkningarna kanske inte är de enda, är de skäl för förändringar.

Som redovisas i propositionen bör förslaget läsas i ljuset av övriga förslag som bidrar till att renodla systemet, förstärker åtgärdsprogrammets funktion och, så långt som möjligt, samlar de materiella kraven i form av hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken. Utskottet instämmer i att det är viktigt att myndigheters och kommuners ansvar i fråga om miljökvalitetsnormerna tydligt framgår av miljöbalkens bestämmelser. Det är vidare rimligt att detta kan utläsas i det kapitel som reglerar normerna.

Regeringen har i propositionen En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170) lämnat förslag till en ny plan- och bygglag, där länsstyrelser och kommuners ansvar för att miljökvalitetsnormer "följs" är reglerat.

Strecksatserna och andra stycket i 5 kap. 3 § miljöbalken fyller ingen klargörande funktion. För att undvika de problematiska tolkningar som angivits ovan och för att tillgodose bestämmelsens huvudsakliga syfte – att ange miljö kvalitetsnormernas direkta adressater – bör det även i detta sammanhang anges att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs. De nu föreslagna ändringarna gör att också innebörden av plan- och bygglagens bestämmelser om tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna blir tydligare.

Som redovisas i propositionen bör uttryckssättet att ”följa” miljö kvalitetsnormer användas konsekvent. Uttryckssättet att ”uppfylla” en miljö kvalitetsnorm är missvisande då det ger intryck av att det alltid gäller att nå upp till en viss nivå. För att täcka in miljö kvalitetsnormer av olika karaktär och för att använda ett modernare språkbruk bör i stället för ”uppfylla” uttrycket ”följa” en miljö kvalitetsnorm användas konsekvent.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 5 kap. 3, 4 och 9 §§, 6 kap. 7 och 21 §§, 7 kap. 19 §, 16 kap. 8 § och 24 kap. 5 §, förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln såvitt avser 4 a §, förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningarna såvitt avser 7 §, förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter såvitt avser 14 §, förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220), förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon såvitt avser 5 a § och förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:000) såvitt avser 6 kap. 6 § och avstyrker motion MJ11 (mp) yrkande 1 och yrkande 3 i berörd del.

Miljö kvalitetsnormerna och den individuella prövningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring av 2 kap. 7 § och 16 kap. 5 § miljöbalken om miljö kvalitetsnormernas inverkan vid den individuella prövningen av och tillsynen över enskilda verksamheter och åtgärder samt avslår motioner om att regeringens förslag bör avslås (mp), om att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag (v, mp) samt att myndigheter och kommuner bör få de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras inom utsatt tid (mp).

Jämför reservationerna 3 (v, mp) och 4 (s, v, mp).

Propositionen

Regeringen föreslår att miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormernas inverkan vid den individuella prövningen av och tillsynen över enskilda verksamheter och åtgärder ska innebära följande.

Det ska alltid göras en rimlighetsavvägning enligt de allmänna hänsynsreglerna. De krav ska dock ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som är en gränsvärdesnorm. Om det finns ett åtgärdsprogram för att följa gränsvärdesnormen, ska programmet vara vägledande för bedömningen av vilka krav som behöver ställas.

En verksamhet eller åtgärd ska inte tillåtas om den medför ökad förorening eller störning som inte är obetydlig och bidrar till att en gränsvärdesnorm inte följs. Verksamheten eller åtgärden kan dock tillåtas om det följer av ett åtgärdsprogram, om det vidtas kompensationsåtgärder eller om försämringar under en begränsad tid eller i ett begränsat område vägs upp av väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större område.

Motionerna

Enligt motion MJ10 (v) yrkande 1 bör lydelsen av 2 kap. 7 § miljöbalken kompletteras. Regeringens förslag strider mot EU:s bindande vattendirektiv, och motionärerna föreslår ett tillägg till den nya lydelsen i 2 kap. 7 § miljöbalken (med hänvisning till bestämmelsen i 5 kap. 2 § 4): ”De krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”.

Enligt motion MJ11 (mp) yrkande 2 bör riksdagen avslå regeringens förslag till lag om ändring av 2 kap. 7 § och 16 kap 5 § miljöbalken. Regeringen framhåller att de normer som följer av vattendirektivet inte bör anses vara gränsvärdesnormer, utan övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och att vattendirektivets bestämmelser om ”icke-försämring” och om att nå målen är bindande för medlemsstaterna. Motionärerna ifrågasätter om detta är förenligt med rimlighetsbedömningen enligt 2 kap. 7 § första stycket. Det är möjligt att detta problem kan lösas genom att i 2 kap 7 § andra och tredje stycket lägga till 5 kap. 2 § första stycket 4, utöver de hänvisningar till 5 kap 2 § första stycket 1 som finns i regeringens förslag. Vidare bör riksdagen avslå förslaget att i berörda lagförslag konsekvent byta ut uttryckssättet ”uppfylla” miljökvalitetsnormer mot ”följa” miljökvalitetsnormer. Det bör anges i lag att normerna ska uppfyllas eller klaras, och myndigheter och kommuner bör få de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras (yrkande 3 i denna del). I motionen yrkas vidare att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ändring av 16 kap. 5 § och eventuellt 2 kap. 7 § som inte luckrar upp möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormerna (yrkande 4).

Vidare bör myndigheter och kommuner få de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras inom utsatt tid, t.ex. föreskriftsrätt (yrkande 5). Regeringen har inte lämnat förslag till åtgärder mot diffusa utsläpp.

Utskottets ställningstagande

Gränsvärdesnormer

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är så utformad att krav som går utöver vad som normalt anses rimliga kan ställas på en verksamhet så snart en miljökvalitetsnorm riskerar att inte följas, och den gör inte någon skillnad mellan normer av olika karaktär – lika stränga krav kan ställas oavsett om det är fråga om en gränsvärdes- eller målsättningsnorm. Vidare tar bestämmelsen ingen hänsyn till helhetsperspektivet, exempelvis om det går att uppnå samma miljöförbättring på ett mindre ingripande eller kostsamt sätt, och det finns ingen begränsning för hur stränga kraven kan vara. Som regeringen anför kan bestämmelsen leda till orimliga resultat. Den verksamhet som råkar vara föremål för prövning kan träffas av så stränga krav att den inte längre kan bedrivas, även om den har mycket obetydlig del i att miljökvalitetsnormen inte följs och den aktuella normen dessutom är en målsättningsnorm. Utskottet anser därför att bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken om att rimlighetsavvägningen inte får medföra att en miljökvalitetsnorm inte följs bör utgå.

Som anförs i propositionen bör miljökvalitetsnormer som anger att vissa värden inte får överskridas eller underskridas ha en annan rättsverkan än andra miljökvalitetsnormer. I 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken föreslås endast språkliga moderniseringar. Bestämmelsen i andra stycket är ny och är enbart tillämplig i fråga om sådana miljökvalitetsnormer som är gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

Miljöbalkens bestämmelser ger långtgående möjligheter att ställa stränga krav på verksamheter och åtgärder, oavsett om det är svårt att följa en miljökvalitetsnorm eller inte. För att följa målsättningsnormer och andra miljökvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer räcker det med att kunna tillämpa de grundläggande hänsynskraven i 2 kap. miljöbalken. Utskottet instämmer i att de längre gående krav som numera följer av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken bör begränsas till att bara avse gränsvärdesnormer. Bestämmelsen är formulerad så att den kan tillämpas när en gränsvärdesnorm inte följs eller när den riskerar att inte följas. Inte bara en konstaterad överträdelse utan även en risk för överträdelse är därför tillräcklig för att ställa längre gående krav. Den innebär att sådana krav ska kunna ställas om det behövs för att följa en gränsvärdesnorm och att åtgärdsprogram, om sådana finns, ska vara vägledande för behovet av sådana krav.

Åtgärdsprogram vägledande

Bestämmelsens formulering innebär vissa restriktioner i fråga om dess tillämpning. Längre gående krav ska bara ställas om det behövs för att gränsvärdesnormen ska följas. Om en verksamhet eller åtgärd – i ett bredare perspektiv – bidrar på ett obetydligt sätt till att normen inte följs finns inte ett sådant behov. För att i det enskilda fallet avgöra sådana frågor krävs normalt ett sådant perspektiv som åtgärdsprogrammen ger i fråga om vilka typer av källor som behöver åtgärdas, hur förbättringskraven ska fördelas och hur mycket de olika typerna av källor behöver begränsas. Åtgärdsprogrammen bör därför vara vägledande vid bedömningen av om det enskilda fallet motiverar längre gående krav och av hur omfattande kraven ska vara. När en gränsvärdesnorm inte följs eller riskerar att inte följas och det saknas ett åtgärdsprogram, ska det därför normalt sett inte ställas sådana krav. Det är myndigheterna och kommunerna som har överblicken över de åtgärder som behöver vidtas för att följa en miljö kvalitetsnorm. Det är myndigheterna och kommunerna som föreslår och fastställer åtgärdsprogram. Som anförs i propositionen är det därför ofrånkomligt att myndigheterna och kommunerna har bördan att visa behovet av längre gående krav än vad som följer av en normal rimlighetsavvägning. Om det saknas ett åtgärdsprogram, eller den aktuella verksamheten eller åtgärden inte berörs av programmet, är det också myndigheterna och kommunerna, trots bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken, som i det enskilda fallet ska kunna visa att behovet finns. Orsaken är att den enskilde verksamhetsutövaren, som ska visa att verksamheten uppfyller förpliktelserna i 2 kap. miljöbalken, normalt inte kan förväntas ha det bredare perspektiv som åtgärdsprogrammen ska ha. Utskottet anser att även stoppregeln i 16 kap. 5 § miljöbalken bör begränsas till de fall som gäller gränsvärdesnormer. Bestämmelsen bör tas in som ett tredje stycke i 2 kap. 7 § miljöbalken.

För att åtgärda en miljösituation som är oacceptabel är det naturligt att i första hand försöka komma till rätta med den tillkommande föroreningen eller störningen, i stället för att stoppa verksamheten i sig. Den föreslagna bestämmelsen är formulerad så att den kan tillämpas vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens för verksamheter och åtgärder som innebär ökade föroreningar eller störningar i det avseende som en gränsvärdesnorm reglerar. Med det nya synsättet – dvs. att utgå från ökade föroreningar eller störningar – kan man undvika de oklarheter som är förknippade med att avgöra vad som utgör en ny verksamhet på tidigare oexploaterad mark eller vad som är tillbyggnader och produktionsökningar i befintliga verksamheter. Det blir också tydligt att bestämmelsen inte träffar sådana utbyggnader av industriella anläggningar som samtidigt medför att utsläppen minskar.

Undantag m.m.

Den nya bestämmelsen får således en ändrad och vidgad tillämpning genom att alla fall av sådan ökad förorening eller störning ska omfattas av bestämmelsen. Förutsättningarna för att tillämpa undantag från bestämmelsen bör därför utvidgas.

Det är inte genom individuella prövningar som man ska försöka komma till rätta med de många men små bidragen till föroreningar eller störningar. För det fordras i stället mer generellt verkande styrmedel. Det bör därför vara möjligt att tillåta verksamheter och åtgärder som enbart ger obetydliga bidrag till den förorening eller störning som normen anger.

Det kan finnas ett samhällsintresse av att ett projekt kommer till stånd, trots att det innebär ökade föroreningar eller störningar av det slag som en gränsvärdesnorm reglerar. Det kanske inte heller är möjligt eller lämpligt att finna kompensationsåtgärder. Även i sådana situationer bör åtgärdsprogram ha en viktig roll och förutse behovet av sådana projekt och ange krav som fördelas på olika typer av bidragande källor. Om ett åtgärdsprogram tar hänsyn till och kompenserar de störningar som projektet medför, ska det kunna tillåtas.

Kompensationsåtgärder som en verksamhetsutövare vidtar ska vara så kostnadseffektiva som möjligt. Det nuvarande undantaget, som gäller när verksamhetsutövaren vidtar kompensationsåtgärder på annan verksamhet, bör därför kompletteras så att verksamhetsutövaren i stället för att faktiskt vidta åtgärderna ska kunna finansiera dem. Undantagets formulering tydliggör att sådana åtgärder kan vidtas på andra verksamheter än den som är föremål för prövning, oavsett vilka ägandeförhållanden som råder.

För att följa gränsvärdesnormer kan det krävas omfattande utbyggnadsprojekt, som under byggnadsfasen medför ökade föroreningar eller störningar. På samma sätt kan det finnas behov av projekt som förbättrar situationen inom ett stort geografiskt område, trots att situationen i ett litet område skulle bli försämrad. Sådana projekt som innebär långsiktiga förbättringar eller förbättringar inom stora geografiska områden bör därför undantas. Exempel på sådana projekt kan vara tunnlar för biltrafik som innebär att ett större område avlastas från avgaser samtidigt som halterna ökar just vid tunnelmynningen.

Som redovisas i propositionen bör uttryckssättet att följa miljö kvalitetsnormer användas konsekvent.

Med det anförda ansluter sig utskottet till regeringens bedömning, tillstyrker lagförslagen och avstyrker motionerna MJ10 (v) yrkande 1 och MJ11 (mp) yrkandena 2, 3 i berörd del och 4.

Diffusa utsläpp

Stora punktkällor är föremål för tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken. Miljöbalken ställer stränga krav på sådana verksamheter oavsett om det finns miljö kvalitetsnormer eller inte. Miljö kvalitetsnormerna har därför inte sin största betydelse för att begränsa påverkan från de stora

punktkällorna. Som anförs i propositionen är utmaningen i stället att minska påverkan från de många små och svåridentifierade källorna. Regeringen har mot den bakgrunden beslutat att för närvarande inte föreslå något bemyndigande för regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer att få meddela generella föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm. Som redovisas i propositionen skulle ett sådant bemyndigande bli mycket brett även om det skulle begränsas till föreskrifter mot diffusa utsläpp som har stöd i ett åtgärdsprogram. Ett sådant brett bemyndigande på ett område där det samtidigt inte är möjligt att förutse vilka behoven är i fråga om generella föreskrifter är mindre lämpligt. Utskottet gör därmed samma bedömning som regeringen och avstyrker motion MJ11 (mp) yrkande 5.

Åtgärdsprogrammets funktion

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag om åtgärdsprogrammets funktion och avslår motioner om att avslå förslaget att byta ut uttryckssättet ”uppfylla” miljökvalitetsnormer mot ”följa” miljökvalitetsnormer (mp), om att ansvar för tillsyn och uppföljning ska anges i åtgärdsprogrammen (mp), om att en översyn av ett åtgärdsprogram med avseende på måluppfyllelsen bör göras när föreskrifter har fastställts (mp) och om behovet av sanktioner när åtgärdsprogram inte följs (mp).

Jämför reservation 5 (mp).

Propositionen

Regeringen föreslår att åtgärdsprogrammen ska – utöver det som gäller i dag – innehålla uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna och mellan olika åtgärder. Om programmet avser en gränsvärdesnorm ska det innehålla uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärdena bedöms medföra och om hur åtgärdena tillsammans bedöms bidra till att normen följs. Ett åtgärdsprogram ska också innehålla en analys av hur åtgärdena är avsedda att finansieras.

Vidare föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om godkännande av mätmetoder och mätutrustning för kontrollen av att miljökvalitetsnormer följs.

Motionerna

Enligt motion MJ11 (mp) yrkande 3 i denna del bör riksdagen avslå regeringens förslag att i berörda lagförslag konsekvent byta ut uttryckssättet "uppfylla" miljö kvalitetsnormer mot "följa" miljö kvalitetsnormer. I motionen redovisas vidare att erfarenheter från Stockholms åtgärdsprogram för luftkvaliteten visar att det av åtgärdsprogrammet måste framgå vilken instans som har tillsynsansvar för olika moment i programmet (yrkande 6). Det behöver också pekats ut vem som har det övergripande ansvaret för att åtgärdsprogrammet följs upp. Vidare bör en översyn av ett åtgärdsprogram med avseende på målpuppfyllelsen göras när eventuella föreskrifter fastställs (yrkande 7). Motionärerna framhåller även behovet av sanktioner, som viten eller miljö sanktionsavgifter, när åtgärdsprogrammen inte följs (yrkande 8). Det är inte helt tydligt att alla de myndigheter och kommuner som omfattas av ett åtgärdsprogram har en skyldighet att genomföra de åtgärder som programmet omfattar.

Utskottets ställningstagande

Som anförs i propositionen är åtgärdsprogrammen övergripande planeringsinstrument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpningen av de olika styrmedel som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. Åtgärdsprogrammen ger en bild av de områden där särskilda insatser krävs för att följa normerna, och valet av vilka myndigheter eller kommuner som får detta ansvar styrs därför av hur problemen är definierade. Genom sitt breda tillämpningsområde kan åtgärdsprogrammen träffa alla myndigheter och kommuner som kan påverka möjligheten att följa miljö kvalitetsnormerna. Rätt tillämpade leder programmen till effekter som innebär att ett antal samhällsaktörer bidrar till att normerna följs.

Åtgärdsprogrammets funktion är dels att fördela kraven mellan olika typer av källor, dels att ange de olika typer av styrmedel som ska användas. Denna funktion är central för alla typer av åtgärdsprogram och bör således ingå i de grundläggande bestämmelserna.

Utskottet anser att även finansieringsfrågan bör diskuteras i samband med åtgärdsprogrammen. Ska särskilda och mer omfattande åtgärder än vad som normalt omfattas av myndigheters och kommuners ansvar vidtas för att följa en miljö kvalitetsnorm kan det vara förenat med nya kostnader. Om inte frågan om de ekonomiska konsekvenserna och finansieringen av styrmedlen tas upp redan i förslagen till åtgärdsprogram förloras en viktig del av samrådets funktion att bl.a. förankra programmet hos berörda myndigheter och kommuner. Vidare försvåras en nödvändig prioritering av åtgärderna utifrån deras kostnadseffektivitet, och det finns en risk att åtgärderna aldrig kommer till stånd. För alla typer av miljö kvalitetsnormer finns således ett behov av att frågor om finansiering analyseras och belyses, som också bör göras enligt sådana grundläggande bestämmelser.

Sedan tidigare gäller att konsekvenser från allmän och enskild synpunkt ska analyseras. I detta ingår bl.a. att belysa vilka kostnadsmissiga konsekvenser olika åtgärder kan få för det allmänna och det enskilda. Kravet på att analysera hur åtgärderna ska finansieras bör därför gälla myndigheters och kommuners kostnader.

Utskottet gör bedömningen att det behövs skarpare regler för åtgärdsprogram som gäller gränsvärdesnormer och att det därför finns anledning att ställa ytterligare krav på program där gränsvärdesnormer behandlas. Det är dessutom viktigt att kraven fördelas och preciseras och att det kvantifieras vad varje åtgärd förväntas medföra i syfte att följa en gränsvärdesnorm. En sådan kvantifiering ger en god vägledning i valet av lämpliga styrmedel, liksom i det fortsatta arbetet när styrmedlen ska användas. Summan av alla åtgärder i programmet måste motsvara den totala förändring som behöver ske, så att det finns förutsättningar för att gränsvärdesnormen ska kunna följas.

De beskrivna förändringarna i fråga om nya grundläggande bestämmelser för vad som ska anges i åtgärdsprogram kan enligt utskottets bedömning anges genom kompletteringar i 5 kap. 6 § miljöbalken, där det bör framgå att det i åtgärdsprogrammet ska anges hur kraven på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheten att uppfylla normen och mellan olika åtgärder. I samma paragraf bör det även finnas ett krav om att programmet ska innehålla en analys av hur åtgärderna är avsedda att finansieras.

Vidare behövs det en särskild bestämmelse som gäller gränsvärdesnormer. En ny bestämmelse bör därför införas i 5 kap. 6 § miljöbalken som anger att ett åtgärdsprogram som fastställs för att följa en gränsvärdesnorm även ska innehålla en uppskattning av den förbättring som var och en av åtgärderna kan medföra och att sådana förbättringar sammanlagda ska motsvara vad som behövs för att följa normen.

Utskottet har tidigare redovisat att ändringarna i fråga om att "följa" en miljö kvalitetsnorm är en konsekvens av ändringen i 5 kap. 3 § miljöbalken. Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag och avstyrker motion MJ11 (mp) yrkande 3 i berörd del och yrkandena 6–8.

Miljöorganisationers talerätt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag om miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och avslår motioner (v, mp) om miljöorganisationernas talerätt.

Jämför reservation 6 (v, mp).

Propositionen

Regeringen föreslår att miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken ska omfatta andra juridiska personer utöver ideella föreningar. För att få överklaga ska intresset att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen vara organisationens huvudsakliga ändamål. Organisationen får inte vara vinstdrivande och ska ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt kunna visa att verksamheten har allmänhetens stöd. I övrigt ändras inte bestämmelserna om miljöorganisationers rätt att överklaga.

Motionerna

Regeringen bör enligt motion MJ10 (v) yrkande 2 återkomma med kompletterande lagförslag om miljöorganisationers talerätt i enlighet med Århuskonventionen. Kravet på att organisationen måste ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år stämmer inte med Århuskonventionen och unionsrättens regler. Det bör finnas en möjlighet till undantag i fråga om kravet på föreningens verksamhetstid på liknande sätt som föreslås för medlemsantalet.

Även enligt motion MJ11 (mp) yrkande 9 bör regeringen skyndsamt göra en bred översyn av miljöorganisationernas talerätt i syfte att bredda talerätten. Legitima miljöorganisationer utesluts fortfarande enligt regeringens förslag. Ytterligare justeringar behöver göras av miljöorganisationers talerätt, och frågan behöver ses över i ett större sammanhang. En viktig fråga är att talerätten bör utökas till att avse flera typer av beslut.

Utskottets ställningstagande

Lokala miljöorganisationer

Efter ett avgörande av EU-domstolen, som motiverats av en begäran om förhandsavgörande av Högsta domstolen, står det klart att den svenska lagstiftningens krav på att miljöorganisationer ska ha lägst 2 000 medlemmar står i strid med unionslagstiftningen. Kravet kan i nuläget inte tillämpas och kan inte finnas kvar i miljöbalken. Ett lägsta antal medlemmar kan föreskrivas, men endast för att i så fall syfta till att säkerställa att en förening verkligen existerar och bedriver verksamhet. Vilket antal medlemmar det skulle kunna utgöra har domstolen inte slagit fast.

Som anförs i propositionen får det medlemsantal som kan komma i fråga inte vara sådant att det hindrar lokala föreningar från att få tillgång till rättslig prövning. Ett medlemsantal på 100 personer kan som utgångspunkt ses som ett lämpligt avvägt antal eftersom det avspeglar att organisationen har god uppslutning hos allmänheten samtidigt som antalet inte är så högt att det kan befaras att lokala organisationer utesluts. Ett medlems-

antal på 100 personer får även anses förenligt med EU-domstolens mening att antalskriterier skulle kunna accepteras om de avser att utgöra en försäkran om att en förening verkligen existerar och bedriver verksamhet.

EU-domstolen har särskilt framhållit att lokala miljöorganisationer ska ha tillgång till rättslig prövning. Av detta skäl bör ett numerärt kriterium inte vara absolut. Det bör finnas en möjlighet att medge en ideell förening med färre än 100 medlemmar talerätt om föreningen kan påvisa att den har allmänhetens stöd, exempelvis genom god lokal förankring eller något annat liknande förhållande, som t.ex. mycket omfattande verksamhet. Eftersom antalskravet speglar föreningens lokala förankring visar 100 medlemmar dock på ett tydligt sätt att verksamheten har stöd hos allmänheten.

Organisationsform

Samtidigt som kravet på antalet medlemmar sänks väsentligt och inte längre är absolut bör även kravet på att en miljöorganisation måste vara en ideell förening ses över. Utskottet anser att rätten att överklaga inte längre enbart ska vara förbehållen miljöorganisationer som är ideella föreningar. För att på ett konventionsenligt sätt avgränsa vilken typ av organisationer som ska komma i fråga bör de övriga organisationer som tillerkänns talerätt vara juridiska personer som utgör icke vinstdrivande organisationer. Detta innebär att organisationen inte ska ha till syfte att generera vinst.

En viktig del i miljöorganisationers talerätt är även att organisationerna ska representera allmänheten och ha dess stöd. En ideell förening som har 100 medlemmar får anses göra detta. När det gäller andra organisationer – som inte på samma sätt har medlemmar – bör det också krävas en tydlig och stabil anknytning till allmänheten. Som anförs i propositionen bör det i fråga om ideella föreningar också finnas en möjlighet att visa att man har starkt stöd hos allmänheten. I miljöbalken bör det således anges att såväl ideella föreningar som andra miljöorganisationer ska ha god uppslutning bland allmänheten för att komma i åtnjutande av talerätt. För ideella föreningars del kan alltså detta ske genom att föreningen kan visa att den har 100 medlemmar.

En bärande tanke bakom miljöorganisationers talerätt är att miljöorganisationerna ska företräda de allmänna intressena. Allmänna intressen bevakas traditionellt sett av staten, myndigheterna och kommunerna. Inom ramen för bl.a. internationellt samarbete har man dock sedan många år uppmärksammat att det är viktigt att allmänhetens engagemang i miljöfrågor tas till vara och att detta engagemang kommer till uttryck genom miljöorganisationerna. Allmänna intressen ska på så sätt kunna bevakas även av organisationerna. Utskottet anser att detta bör vara en allmän utgångspunkt för bedömningen av om en organisation har allmänhetens stöd.

Lokal förankring m.m.

Utskottet anser vidare att för att anses ha allmänhetens stöd bör organisationen exempelvis kunna visa att den har god lokal förankring hos den befolkning som är berörd av den verksamhet eller åtgärd som är i fråga eller att organisationen aktivt har deltagit i den process som är aktuell t.ex. under samrådsförfarandet och då har företrätt en bred allmänhet på olika sätt. Andra omständigheter som får anses tyda på gott stöd hos allmänheten är att organisationen har ett stort antal bidragsgivare eller stödmedlemmar. Ett medlemsantal som ligger runt 100 medlemmar ger förstås en god fingervisning om att organisationen har allmänhetens stöd.

Det är det huvudsakliga och verkliga ändamålet med organisationens verksamhet som är avgörande, vilket nu alltså också föreslås komma till uttryck i författningstexten. En organisation vars grundläggande syfte är att tillgodose sina medlemmars enskilda intressen, exempelvis fastighetsägarintressen, exploateringsintressen eller ekonomiska eller politiska intressen, kommer inte i fråga för talerätt enligt den nu aktuella bestämmelsen även om en sådan organisation också har till ändamål att främja natur- och miljöskydd.

Som konstateras i propositionen är syftet med detta lagstiftningsärende i första hand att göra de anpassningar av det svenska regelverket som är nödvändiga med anledning av EU-domstolens dom, men därutöver kan det finnas anledning att göra ytterligare överväganden om miljöorganisationers talerätt i syfte att förbättra genomförandet av Århuskonventionen. Det förslag till ett EU-direktiv om tillgång till rättslig prövning som presenterades 2003 har ännu inte lett till någon slutlig unionsrättsakt, och några förhandlingar i fråga om direktivet har inte bedrivits på lång tid. Frågan om direktivet är dock inte avslutad. Regeringen avser att noga följa utvecklingen på området, inte minst tillämpningen av den nu föreslagna förändringen av talerätsregeln, och återkomma i frågan om miljöorganisationers talerätt.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionerna MJ10 (v) yrkande 2 och MJ11 (mp) yrkande 9.

Övriga följdändringar med anledning av förslagen om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och miljöorganisationers talerätt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag om följdändringar. Tre av propositionens lagförslag har av lagtekniska skäl brutits ut ur ärendet för lagteknisk samordning. Det gäller förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) och förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:000).

Riksdagen beslutar att regeringens förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948) och förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg justeras i överensstämmelse med gällande lydelse.

Propositionen

I flera lagar ändras hänvisningarna till de föreslagna bestämmelserna i miljöbalken.

Utskottets ställningstagande

Regler om miljökvalitetsnormer finns i miljöbalken, medan ett antal lagar vid sidan om balken hänvisar till balken. De ändringar i miljöbalken som nu föreslås innebär att hänvisningarna till miljöbalken i ett antal lagar behöver justeras. Med utgångspunkt i de hänvisningar som finns i dag omfattar justeringen de följdändringar som är nödvändiga för att hänvisningar med samma omfattning som i dag ska gälla även enligt de förslag som nu lämnas. Det gäller hänvisningar till den nya bestämmelsen i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken, som ersätter 16 kap. 5 § miljöbalken. Den nya terminologin att miljökvalitetsnormer ska "följas" i stället för att "uppfyllas" medför att justeringar behöver göras i vissa andra lagar.

I ett avseende innebär förslaget dock att miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer kommer att få en utvidgad tillämpning. Det gäller lagen om vissa torvfyndigheter. Förslaget innebär att den modifierade stoppregel som föreslås i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken blir tillämplig även vid undersökningskoncession. En sådan förändring är rimlig men har samtidigt en begränsad effekt i den utsträckning undersökningskoncessioner är av försumbar betydelse för möjligheterna att följa en gränsvärdesnorm.

Med anledning av den föreslagna ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken behöver följdändringar göras i de bestämmelser i andra författningar som hänvisar till miljöbalkens bestämmelse. I väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, lagen (1983:293) om inrättande,

utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, luftfartslagen (2010:000), minerallagen (1991:45), lagen (1998:811) om införande av miljöbalken samt plan- och bygglagen (1987:10) finns sådana hänvisningar som nu behöver justeras på grund av ändringen i miljöbalken.

Regeringens förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948) och förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg beaktar inte ändringar i bestämmelserna som har trätt i kraft den 1 april 2010 med anledning av riksdagsbehandlingen av proposition 2009/10:59 En ny myndighetsstruktur på transportområdet (bet. 2009/10:TU9, rskr. 2009/10:183). Utskottet föreslår därför att förslagen justeras i överensstämmelse med gällande lydelse.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag i övrigt.

Tre av propositionens lagförslag har brutits ut ur ärendet för lagteknisk samordning med andra lagförslag. I propositionen lämnas ett förslag till lag om ändring i 5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Detta lagrum är också föremål för ändringsförslag i proposition 2009/10:172 Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte som behandlas av näringsutskottet i betänkande 2009/10:MJU26 och som riksdagen ska besluta om senare i vår. Ändringen innebär att en hänvisning till 16 kap. 5 § miljöbalken ska utgå. Utskottet tillstyrker förslaget och har beslutat att överlämna ändringsförslaget till näringsutskottet för lagteknisk samordning (prot. 2009/10:31).

I propositionen lämnas även ett förslag till lag (2010:000) om ändring i 17 § skogsvårdslagen (1979:429). Detta lagrum är också föremål för ändringsförslag i proposition 2009/10:201 Gränser i skog som behandlas av miljö- och jordbruksutskottet i betänkande 2009/10:MJU28 Gränser i skog. Utskottet har beslutat att behandla båda ändringsförslagen i betänkande 2009/10:MJU28 Gränser i skog (prot. 2009/10:31).

Slutligen lämnas ett förslag om ändring i förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:000) som riksdagen ska besluta om senare i vår. De föreslagna ändringarna avser följdändringar med anledning av ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken. Utskottet tillstyrker regeringens förslag. För lagteknisk samordning har utskottet överlämnat detta lagförslag till civilutskottet som behandlar proposition 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag i betänkande 2009/10:CU25 senare i vår (prot. 2009/10:31).

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Myndigheters och kommuners ansvar för att miljökvalitetsnormer följs, punkt 1 (mp)

av Tina Ehn (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 5 kap. 3 §. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:MJ11 yrkandena 1 och 3 i denna del och avslår proposition 2009/10:184 punkt 1 i denna del.

Ställningstagande

Regeringen föreslår att 5 kap. 3 § miljöbalken ändras. I stället för att det, som nu, står att myndigheter och kommuner ska säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls, ska det stå att dessa ska ansvara för att de följs. Skillnaden kan vara betydelsefull. Regeringen har inte preciserat vari ansvaret består och har inte gjort klart om dess förslag avses få materiell verkan, t.ex. vid domstolsprövning av ärenden. Det behövs ett klagörande från regeringen eller i samband med utskottsbehandlingen. Regeringens argumentation tyder på att avsikten är att minska miljökvalitetsnormernas betydelse vid prövning av enskilda verksamheter och åtgärder. En konsekvens av regeringens förslag är att myndigheters och kommuners incitament att reducera utsläppen eller annan miljöbelastning minskar. Sammantaget innebär regeringens ändring av 5 kap. 3 § miljöbalken att reglerna luckras upp och görs mindre tydliga. Vi avvisar regeringens förslag.

Regeringen föreslår också att uttryckssättet att ”följa” miljökvalitetsnormer används i stället för att ”uppfylla”, som står i nuvarande lagtext, eller att ”klara”, som Miljöbalkskommittén föreslog. Skillnaden kan tyckas liten, men den har betydelse. Regeringens förslag ger uttryck för en passiv hållning till miljökvalitetsnormer. I stället för att aktivt agera för att klara eller uppfylla normerna räcker det att myndigheterna följer dem i sitt beslutsfattande. Vi anser att det bör stå i lagen att normerna ska uppfyllas eller klaras samt att myndigheter och kommuner får de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras. Regeringens förslag bör avslås.

2. Uttryckssättet att följa miljö kvalitetsnormer, punkt 2 (mp) av Tina Ehn (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till

a) lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 5 kap. 4 och 9 §§, 6 kap. 7 och 21 §§, 7 kap. 19 §, 16 kap. 8 § och 24 kap. 5 § med den ändringen att ordet ”följa” i olika böjningsformer ska bytas ut mot ”uppfylla” i motsvarande form,

b) lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln såvitt avser 4 a § med den ändringen att ordet ”följs” ska bytas ut mot ”uppfylls”,

c) lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar såvitt avser 7 § med den ändringen att ordet ”följs” ska bytas ut mot ”uppfylls”,

d) lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter såvitt avser 14 § med den ändringen att ordet ”följs” ska bytas ut mot ”uppfylls”,

e) lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220) såvitt avser 22 a § med den ändringen att ordet ”följs” ska bytas ut mot ”uppfylls”,

f) lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon såvitt avser 5 a § med den ändringen att ordet ”följs” ska bytas ut mot ”uppfylls”,

g) lag om ändring i luftfartslagen (2010:000) såvitt avser 6 kap. 6 § med den ändringen att ordet ”följs” ska bytas ut mot ”uppfylls”.

Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:MJ11 yrkande 3 i denna del och bifaller delvis proposition 2009/10:184 punkterna 1, 2, 4, 7, alla i denna del, 9, 11 och 16, de båda senare i denna del.

Ställningstagande

Regeringen föreslår att uttryckssättet att ”följa” miljö kvalitetsnormer används i stället för att ”uppfylla”, som står i nuvarande lagtext, eller att ”klara”, som Miljöbalkskommittén föreslog. Skillnaden kan tyckas liten, men den har betydelse. Regeringens förslag ger uttryck för en passiv hållning till miljö kvalitetsnormer. I stället för att aktivt agera för att klara eller uppfylla normerna räcker det att myndigheterna följer dem i sitt beslutsfattande. Vi anser att det bör stå i lagen att normerna ska uppfyllas eller klaras samt att myndigheter och kommuner får de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras. Regeringens förslag bör avslås.

3. Miljö kvalitetsnormerna och den individuella prövningen, punkt 3 (v, mp)

av Wiwi-Anne Johansson (v) och Tina Ehn (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring av miljöbalken såvitt avser 2 kap. 7 § och 16 kap. 5 § och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2009/10:MJ10 yrkande 1 och 2009/10:MJ11 yrkandena 2, 3 i denna del och 4 samt avslår proposition 2009/10:184 punkt 1 i denna del.

Ställningstagande

Regeringens förslag innebär negativa konsekvenser för miljöpåverkan från vattenverksamhet. I EU:s ramdirektiv för vatten är en viktig princip att inget vatten får försämrats. Direktivet är bindande, och medlemsländerna är ålagda att införa det i nationell rätt. Regeringens förslag strider således mot EU:s bindande vattendirektiv.

Vi föreslår en ny lydelse enligt följande: ”Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 och 4. [...] Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning, och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 och 4 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den [...]”

Tredje stycket 1 innebär att en ny verksamhet kan tillåtas även om den ytterligare belastar en norm som redan överskrids om det är förenligt med ett åtgärdsprogram. Detta öppnar för att miljö- eller hälsosituationen försämrats och normuppfyllelsen förvärras. Tredje stycket innebär att även om en gränsvärdesnorm inte uppfylls kan en ytterligare belastning tillåtas, även om den förvärrar situationen och inte är förenlig med ett åtgärdsprogram. Villkoret i detta fall är enbart att försämringen anses vara obetydlig. Det finns inget hinder mot att flera trafikalstrande verksamheter tillåts, så länge som den marginella ökningen av var och en kan anses vara försumbar. Detta minskar incitamenten för kommuner och myndigheter att agera förebyggande för att miljö kvalitetsnormer ska klaras.

Regeringen framhåller att det kan finnas ett samhällsintresse av att ett projekt kommer till stånd trots att det innebär ökade föroreningar eller störningar av det slag som en gränsvärdesnorm reglerar. Stoppregeln ger ett kraftigt incitament till myndigheterna och särskilt kommunerna att se till att miljö kvalitetsnormerna uppfylls för att möjliggöra nya, önskade verksamheter.

Sammantaget anser vi att regeringens förslag till ny utformning av 2 kap. 7 § för att ersätta 16 kap. 5 § bör avslås, och regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som inte belastas med de problem som beskrivits ovan och som inte minskar trycket på kommuner och myndigheter att se till att gränsvärdena klaras. Detta bör ges regeringen till känna.

Regeringen föreslår att uttryckssättet att ”följa” miljö kvalitetsnormer används i stället för att ”uppfylla”, som står i nuvarande lagtext, eller att ”klara”, som Miljöbalkskommittén föreslog. Skillnaden kan tyckas liten, men den har betydelse. Regeringens förslag ger uttryck för en passiv hållning till miljö kvalitetsnormer. I stället för att aktivt agera för att klara eller uppfylla normerna räcker det att myndigheterna följer dem i sitt beslutsfattande. Vi anser att det bör stå i lagen att normerna ska uppfyllas eller klaras samt att myndigheter och kommuner får de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras. Regeringens förslag bör avslås.

4. Styrmedel för myndigheter och kommuner, punkt 4 (s, v, mp)

av Anders Ygeman (s), Bo Bernhardsson (s), Jan-Olof Larsson (s), Wiwi-Anne Johansson (v), Helén Pettersson i Umeå (s), Tina Ehn (mp), Aleksander Gabelic (s) och Roland Bäckman (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:MJ11 yrkande 5.

Ställningstagande

Vi anser att regeringen, myndigheter eller kommuner ska få meddela generella föreskrifter för insatser mot diffusa utsläpp. Det kan vara föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att klara en miljö kvalitetsnorm. Föreskrifterna ska ha stöd i ett åtgärdsprogram.

Regeringen föreslår inga andra styrmedel för att normerna ska uppfyllas eller klaras. Regeringen nöjer sig med att konstatera att kommunerna och myndigheterna har ansvaret.

Vi anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till de styrmedel som behövs för att miljö kvalitetsnormerna ska klaras inom utsatt tid, t.ex. föreskriftsrätt. Detta bör ges regeringen till känna.

5. Åtgärdsprogrammets funktion, punkt 5 (mp)

av Tina Ehn (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till ändring av miljöbalken såvitt avser 5 kap. 6 § med den ändringen att ordet ”följa” i olika böjningsformer ska bytas ut mot ”uppfylla” i motsvarande form och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:MJ11 yrkandena 3 i denna del och 6–8 samt bifaller delvis proposition 2009/10:184 punkt 1 i denna del.

Ställningstagande

Regeringen föreslår ett antal preciseringar när det gäller åtgärdsprogrammen. Preciseringarna finns i 5 kap. 6 § miljöbalken. Dessa är bra i sig, men de är otillräckliga. Erfarenheter från Stockholms åtgärdsprogram för luftkvaliteten visar att det av åtgärdsprogrammet klart måste framgå vilken instans som har tillsynsansvar för olika moment i programmet. Det behöver också utpekats vem som har det övergripande ansvaret för att åtgärdsprogrammet följs upp. Kraven på åtgärdsprogram i 5 kap. 6 § miljöbalken bör kompletteras med dessa uppgifter.

En komplikation är att innehållet i föreskrifter som utfärdas under åtgärdsprogrammet blir viktigt för måluppfyllelsen. Föreskrifterna finns emellertid inte förrän åtgärdsprogrammet har fastställts. Därför bör en översyn av åtgärdsprogrammet med avseende på måluppfyllelsen göras när eventuella föreskrifter fastställts.

Regeringens förslag har förutsättningar att fungera endast om de myndigheter och kommuner som ska vidta olika typer av åtgärder i enlighet med programmet har skyldigheter att vidta dessa åtgärder fullt ut även i sin tillämpning av andra lagar än miljöbalken. Det är inte helt tydligt att de myndigheter och kommuner som omfattas av ett åtgärdsprogram har skyldighet att genomföra de åtgärder som programmet omfattar. Sanktionsmöjligheter krävs om utpekade aktörer inte vidtar de åtgärder som ankommer på dem. På andra rättsområden har det visat sig att kommuner inte alltid gör vad de är skyldiga att göra enligt lagstiftningen. Inom t.ex. socialrätten finns därför möjlighet att utdöma vite mot kommuner i sådana situationer. Ett annat alternativ som bör övervägas är möjligheten till en miljöstraffavgift när ett åtgärdsprogram inte följs.

Detta bör ges regeringen till känna.

Regeringen föreslår att uttryckssättet att ”följa” miljö kvalitetsnormer används i stället för att ”uppfylla”, som står i nuvarande lagtext, eller att ”klara”, som Miljöbalkskommittén föreslog. Skillnaden kan tyckas liten, men den har betydelse. Regeringens förslag ger uttryck för en passiv håll-

ning till miljö kvalitetsnormer. I stället för att aktivt agera för att klara eller uppfylla normerna räcker det att myndigheterna följer dem i sitt beslutsfattande. Vi anser att det bör anges i lag att normerna ska uppfyllas eller klaras samt att myndigheter och kommuner får de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras. Regeringens förslag bör avslås.

6. Miljöorganisationers rätt att överklaga, punkt 6 (v, mp)

av Wiwi-Anne Johansson (v) och Tina Ehn (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 16 kap. 13 § miljöbalken och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:184 punkt 1 i denna del och motionerna 2009/10: MJ10 yrkande 2 och 2009/10: MJ11 yrkande 9.

Ställningstagande

Vi anser att den föreslagna förändringen inte är tillräckligt långtgående. Legitima miljöorganisationer utesluts fortfarande. Det finns organisationer med enbart ett fåtal medlemmar som sedan länge bedriver ett erkänt miljöarbete i Sverige. Det kan finnas legitima skäl för lokala grupper att skyndsamt organisera sig för att påverka ett aktuellt beslut som rör angelägna lokala intressen.

Kravet på att organisationen måste ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år innebär ett exkluderande som stämmer illa med Århuskonventionen och unionsrättens regler. Att föreningen ska ha varit verksam i Sverige riskerar att strida mot Århuskonventionens ickediskrimineringsprincip i artikel 3.9. Vi föreslår att det ges möjlighet till undantag i fråga om kravet på föreningens verksamhetstid, på liknande sätt som föreslås för medlemsantalet.

En viktig fråga är att talerätten bör utökas till att avse flera typer av beslut. Ett exempel är tillsynsbeslut. Miljöorganisationer bör även kunna få föra talan mot skogsavverkningar i skyddsvärda skogar och mot jakt på hotade arter. Miljöorganisationernas överklaganderätt bör även utökas i plan- och bygglagen samt inkludera möjlighet till granskningsyttranden och prövningsförfaranden. Ett annat exempel är att inte fatta beslut vid anmälan av en åtgärd som ska anmälas enligt t.ex. miljöbalken. Det kan också finnas anledning för miljörelser att kunna agera när en myndighet inte fullgör sina åtaganden på miljöområdet, t.ex. om en myndighet eller kommun inte fullgör sina skyldigheter enligt ett åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. Det har också föreslagits att miljörelser ska få talerätt i frågor som rör intrång i nationalstadsparker och vissa frågor som rör bygg-

lov. Frågan har också väckts om en möjlighet att föra talan mot länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. plan- och bygglagen vid prövning av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse, om beslutet kan befaras innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Regeringen bör skyndsamt genomföra en bredare översyn av miljöorganisationernas talerätt och återkomma till riksdagen med förslag till lämpliga lagändringar.

Detta bör ges regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948).
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
5. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.
7. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.
8. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).
9. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220).
10. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).
11. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.
12. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.
13. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).
14. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.
15. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403).
16. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:000).

Följande lagförslag behandlas i sin helhet i andra sammanhang:

lagförslag 6 – förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

lagförslag 17 – förslag till lag om ändring i lagen (2010:000) om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) och

lagförslag 18 – förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:000).

Följdmotionerna

2009/10:MJ10 av Wiwi-Anne Johansson m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en kompletterad lydelse av 2 kap. 7 § miljöbalken.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med kompletterande lagförslag om miljöorganisationers talerätt i enlighet med Århuskonventionen.

2009/10:MJ11 av Tina Ehn m.fl. (mp):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till försvagning av 5 kap. 3 § miljöbalken.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag till ändring av 16 kap. 5 § och 2 kap. 7 §.
3. Riksdagen avslår regeringens förslag att konsekvent byta ut uttrycks-sättet "uppfylla" miljö kvalitetsnormer mot "följa" miljö kvalitetsnormer.
Motionsyrkandet behandlas i den del som berör proposition 184.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag till ändring av 16 kap. 5 § och eventuellt 2 kap. 7 § som inte luckrar upp möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormerna.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att myndigheter och kommuner bör få de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras inom utsatt tid, t.ex. föreskriftsrätt.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en komplettering av 5 kap. 6 § med ytterligare krav på att åtgärdsprogram bl.a. tydligt ska ange ansvar för tillsyn och uppföljning.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av åtgärdsprogram med avseende på måluppfyllelsen när eventuella föreskrifter fastställts.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av sanktioner som viten eller miljö-sanktionsavgifter när åtgärdsprogrammen inte följs.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt bör göra en bred översyn av miljöorganisationernas talerätt i syfte att bredda talerätten.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 16 kap. 5 § ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 5 kap. 2 och 3 §§ ska utgå,

dels att 2 kap. 7 §, 5 kap. 3, 4, 6 och 9 §§, 6 kap. 7 och 21 §§, 7 kap. 19 §, 16 kap. 8 och 13 §§ och 24 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.7 §¹

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

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

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en mil-

¹ Senaste lydelse 2006:1014.

jökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,

2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller

3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

5 kap.

3 §

Myndigheter och kommuner *skall säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de*

– prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,

– utövar tillsyn, eller

– meddelar föreskrifter.

Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljökvalitetsnormer.

Myndigheter och kommuner *ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs.*

4 §²

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm *skall kunna uppfyllas, skall* regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om det behövs för att *följa* en miljökvalitetsnorm, *ska* regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

² Senaste lydelse 2003:890.

Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan uppfyllas därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.

Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt beredas tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget.

Efter samråd enligt tredje stycket skall den som upprättat förslaget i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen skall fogas till handlingarna i ärendet.

Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan följas på grund av att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att följa normen förekommer.

Den som upprättar förslaget ska

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget, och

2. i en särskild sammanställning redovisa synpunkterna och hur hänsyn tas till dem samt foga sammanställningen till de övriga handlingarna i ärendet.

6 §³

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla föreskrivna miljö kvalitetsnormer.

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den miljö kvalitetsnorm som skall uppfyllas,

2. de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormen skall kunna uppfyllas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljö kvalitetsnormer.

Programmet ska innehålla

1. uppgifter om den eller de miljö kvalitetsnormer som ska följas,

2. uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

3. uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljö kvali-

³ Senaste lydelse 2003:890.

3. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt.

Ett åtgärdsprogram *skall* omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

tetsnormerna och mellan olika åtgärder som avses i 2,

4. i fråga om åtgärder för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 2 § första stycket 1, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs,

5. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och

6. en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och hur åtgärderna enligt 2 är avsedda att finansieras.

Ett åtgärdsprogram *ska* omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

9 §⁴

Regeringen *skall*, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas, även besluta vilka som är *skyldiga att* kontrollera att en miljökvalitetsnorm *uppfylls*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att *miljökvalitetsnormerna uppfylls samt hur resultatet av sådana kontroller skall redovisas*.

Regeringen *ska*, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas, även besluta vilka som *ska* kontrollera att en miljökvalitetsnorm *följs*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att *en miljökvalitetsnorm följs samt om godkännande av mätmetoder och mätutrustning*.

6 kap.

7 §⁵

Miljökonsekvensbeskrivningen ska, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §.

Om verksamheten eller åtgärden omfattas av samrådskravet i 4 § första stycket 2, ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla

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

⁴ Senaste lydelse 2002:175.

⁵ Senaste lydelse 2009:652.

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

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

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

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

När en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa alternativa utformningar enligt andra stycket 4 får länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas.

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

21 §⁶

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

1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. *uppfylls*, och

2. tillgodose ett intresse som rör enligt 3 och 4 kap.

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

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

1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. *följs*, och

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

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

⁶ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2004:606.

7 kap.

19 §

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter *därför* att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller annars inte *uppfyller* en miljökvalitetsnorm.

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter *på grund av* att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller *på annat sätt innebär att* en miljökvalitetsnorm inte *följs*.

16 kap.

8 §

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *uppfylla* miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva *en* verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *följa* miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

13 §⁷

Överklagbara domar och beslut får överklagas av en ideell förening som *enligt sina stadgar* har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, *när det gäller domar och beslut* om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk *samt* i frågor om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. *Detta gäller*

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i *sådana* frågor *enligt* föreskrifter som har meddelats med stöd av *balken*, får överklagas av en ideell förening *eller en annan juridisk person* som

1. har till *huvudsakligt* ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,

⁷ Senaste lydelse 2009:532.

1. även i de fall överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet, och

2. även i de fall domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

En förening får inte överklaga beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

För att få överklaga ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

En förening som vill överklaga en dom eller ett beslut som avses i första stycket ska göra det innan tiden för överklagande gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

2. inte är vinstdrivande,

3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och

4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

24 kap.

5 §⁸

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

⁸ Senaste lydelse 2007:660.

1. när, från det tillståndsbeslutet vann laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm *överträds*,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller *underlåta* att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt föreskrift eller beslut med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får trots bestämmelserna i första stycket omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

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

Häriigenom föreskrivs att 3 a och 4 a §§ lagen (1966:314) om kontinentalsockeln ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §⁹

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

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

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

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

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

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

4 a §¹⁰

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *överträds*.

Med stöd av denna paragraf får inte meddelas så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *inte följs*.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

⁹ Senaste lydelse 2001:438.

¹⁰ Senaste lydelse 1998:819.

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

Härigenom föreskrivs att 3 a och 75 a §§ väglagen (1971:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §¹¹

Vid prövning av ärenden enligt denna lag *skall* 2–4 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag *skall därvid* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag *ska* 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag *ska då* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

75 a §¹²

Vägverkets beslut i fråga om fastställelse av en arbetsplan för väg får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Vägverkets beslut i fråga om fastställelse av en arbetsplan för väg får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

¹¹ Senaste lydelse 1998:832.

¹² Senaste lydelse 2005:184.

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

Härigenom föreskrivs att 4 och 7 §§ lagen (1978:160) om vissa rörledningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹³

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

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

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

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

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen *dras fram* och *används* och sökanden *är* lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Vid koncessionsprövning *ska* 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

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

7 §¹⁴

Uppkommer genom verksamhet för vilken koncession har meddelats enligt denna lag en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *överträds*, får regeringen eller den myndighet som reger-

Uppkommer genom verksamhet för vilken koncession har meddelats enligt denna lag en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *inte följs*, får regeringen eller den myndighet som reger-

¹³ Senaste lydelse 1998:826.

¹⁴ Senaste lydelse 1998:826.

ingen bestämmer föreskriva ytterligare eller ändrade villkor för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

ingen bestämmer föreskriva ytterligare eller ändrade villkor för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

Villkor enligt första stycket får inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

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

Härigenom föreskrivs att 1 a och 4 a §§ lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §¹⁵

Vid prövning av ärenden enligt denna lag *skall* 2–4 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag *ska* 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

4 a §¹⁶

Beslut enligt 1 och 2 §§ får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Beslut enligt 1 och 2 §§ får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

¹⁵ Senaste lydelse 1998:868.

¹⁶ Senaste lydelse 2008:1348.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Härigenom föreskrivs att 7 och 14 §§ lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹⁸

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att verksamheten kommer till stånd och sökanden från sådan synpunkt är lämplig att bedriva verksamheten.

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

Vid koncessionsprövning ska bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av bearbetningskoncession ska man därutöver tillämpa bestämmelserna i 6 kap., 9 kap. 6 c och 6 d §§ och 16 kap. 5 §, 12 § första stycket 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Bearbetningskoncession får meddelas endast om det görs sannolikt att fyndigheten kan tillgodogöras ekonomiskt.

Vid prövning av bearbetningskoncession ska man därutöver tillämpa bestämmelserna i 6 kap., 9 kap. 6 c och 6 d §§ och 16 kap. 12 § första stycket 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

14 §¹⁹

Länsstyrelsen får förena koncessionen med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *överträds*.

Länsstyrelsen får förena koncessionen med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *inte följs*.

¹⁸ Senaste lydelse 2009:650.

¹⁹ Senaste lydelse 1998:825.

Villkor enligt första stycket får inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

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

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

6 §²⁰

<p>En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som</p>	<p>En sådan ideell förening <i>eller annan juridisk person</i> som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket denna lag, eller

2. innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 14 § miljöbalken får överklaga ett beslut enligt första stycket 2.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²⁰ Senaste lydelse 2009:530.

9 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

Härigenom föreskrivs att 22 a § strålskyddslagen (1988:220) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 a §²¹

Vid prövning av ärenden enligt denna lag eller vid meddelande av villkor med stöd av 27 § *skall* 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt denna lag *skall* upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag eller vid meddelande av villkor med stöd av 27 § *ska* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. *Ett tillstånd eller dispens som medverkar till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt denna lag *ska* upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²¹ Senaste lydelse 1998:841.

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

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 4 a § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

4 a §²²

Bergmästarens beslut i fråga om bearbetningskoncession får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Bergmästarens beslut i fråga om bearbetningskoncession får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²² Senaste lydelse 2005:188.

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

Härigenom föreskrivs att 5 a och 6 §§ lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §²³

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *överträds*.

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *inte följs*.

Med stöd av denna paragraf får inte meddelas så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

6 §²⁴

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²³ Senaste lydelse 1998:847.

²⁴ Senaste lydelse 2008:832.

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

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § och 5 kap. 1 a § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §²⁵

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg *skall* 2–4 kap., 5 kap. 3 § *och* 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag *skall därvid* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg *skall* hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning *skall* eftersträvas.

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg *ska* 2–4 kap. *och* 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag *ska då* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg *ska* hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning *ska* eftersträvas.

5 kap.

1 a §²⁶

Banverkets beslut i fråga om fastställelse av en järnvägsplan får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Banverkets beslut i fråga om fastställelse av en järnvägsplan får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²⁵ Senaste lydelse 1998:850.

²⁶ Senaste lydelse 2005:185.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 a §²⁷

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

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje. För förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

Trots det som sägs i första och andra styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som linjen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje ska bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²⁷ Senaste lydelse 2009:653.

14 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 28 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §²⁸

Mål som gäller lagligförklaring enligt 17 § denna lag *skall* utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § miljöbalken.

Reglerna i 16 kap. 13 § miljöbalken om en ideell förenings rätt att överklaga gäller även i de fall den överklagbara domen eller beslutet avser en lagligförklaring.

Mål som gäller lagligförklaring enligt 17 § denna lag *ska* utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § miljöbalken.

Reglerna i 16 kap. 13 § miljöbalken om en ideell förenings *eller annan juridisk persons* rätt att överklaga gäller även i de fall den överklagbara domen eller beslutet avser en lagligförklaring.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

²⁸ Senaste lydelse 2006:1013.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 september 2010.

16 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:000)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 6 § och 12 kap. 7 § luftfartslagen (2010:000) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2009/10:95 Föreslagen lydelse

6 kap.

6 §

Ett tillstånd enligt 5 § får meddelas endast om flygplatsen är lämplig från allmän synpunkt. Vid prövningen ska hänsyn särskilt tas till flygsäkerheten, relationen till övrig luftfart och andra transportslag, totalförsvaret samt särskilda störningar.

Vid tillståndsprövningen ska 3 och 4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid tillståndsprövningen ska 3 och 4 kap. samt 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. *Ett tillstånd som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.*

Ett tillstånd får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

12 kap.

7 §

En förvaltningsmyndighets beslut om tillstånd att inrätta och driva flygplatser får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

En förvaltningsmyndighets beslut om tillstånd att inrätta och driva flygplatser får överklagas av en sådan ideell förening *eller annan juridisk person* som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.