

En samlad torvprövning



REGERINGSKANSLIET

Miljö- och energidepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24377-0

ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	5
2	Författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader	9
2.3	Förslag till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	11
2.4	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	12
2.5	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter.....	15
2.6	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.....	16
2.7	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	18
2.8	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:308) om fastighetsregister	19
2.9	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)	21
2.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer	22

2.11	Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	24
3	Torvutvinning i Sverige	27
4	Tidigare reglering av utvinning av energitorv	29
5	Den nuvarande regleringen	31
5.1	Två regelverk.....	31
5.2	Torvlagens huvuddrag.....	32
5.3	Miljölagstiftningen	39
5.4	Förhållandet mellan torvlagen och miljöbalken	47
6	En samlad torvprövning	51
6.1	Prövningen av torvtäkter ska ske samlat.....	51
6.2	Kompletterande bestämmelser	57
6.3	Bestämmelser i torvlagstiftningen som inte överförs till miljölagstiftningen.....	59
6.4	Följändringar	62
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	65
8	Konsekvenser av promemorians förslag	67
8.1	Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå	67
8.2	Beskrivning av alternativa lösningar	68
8.3	Effekter om någon förändring inte kommer till stånd.....	68
8.4	Strukturella förändringar som förslaget medför.....	69
8.5	Överensstämmelse med EU-rätt	75
8.6	Informationsinsatser	77
8.7	Konsekvenser för aktörer som berörs av regleringen	77

8.8	Förslagens påverkan på företag.....	85
8.9	Slutsatser.....	88
9	Författningskommentar	91
9.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	91
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader	92
9.3	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	93
9.4	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	93

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Torv används som bränsle (energitorv) men också för andra ändamål som odlingstorv, t.ex. jordförbättringsmedel och stallströ. I denna promemoria föreslås att energitorvtäkter ska regleras på samma sätt som odlingstorvtäkter, i miljöbalken. Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter och förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter föreslås därför upphävas. Dessutom föreslås att vissa ändringar görs i miljöbalken och i förordningar under miljöbalken.

Energitorv omfattas i dag av ett koncessionssystem. Detta betyder att fastighetsägare som opponerar sig mot att deras fastighet tas i anspråk för undersökning eller bearbetning av energitorv har små möjligheter att påverka anspråktagandet då den som ansöker om koncession kan få tillgång till marken genom markanvisning. Koncessionssystemet ger staten möjlighet att styra över att torv utvinns i önskad omfattning och över vem som utvinner torv. Samhällets reglering av energisystemet och synen på torv har förändrats sedan man på 1970-talet beslutade att reglera utvinning av energitorv inom ramen för ett koncessionssystem. I dag bygger den långsiktiga energipolitiken på generella ekonomiska styrmedel och koncessionssystemet för energitorv är därför inte längre motiverat med hänsyn till energipolitiken. Genom att koncessionsrätten för torv tas bort får fastighetsägare möjlighet att avgöra om energitorv ska utvinna på fastigheten och vem som ska utvinna torven.

Vid utvinning av torv kan verksamhetsutövare i dag behöva både koncession enligt torvlagen och tillstånd eller dispens enligt miljöbalken. Detta kan bero på att man vill använda torven både för att utvinna energi och för annat ändamål. Det kan också vara så att verksamhetens lokalisering medför krav på tillstånd eller dispens

enligt miljöbalken. Besluten enligt de olika lagstiftningarna kan innehålla olika villkor och torvlagen och miljöbalken innehåller olika bestämmelser om tillsyn. Detta kan innebära svårigheter både för verksamhetsutövare och för tillsynsmyndigheter. Förslaget om att upphäva torvlagen innebär att dessa problem inte längre uppstår.

Länsstyrelserna är i dag första instans vid prövning av energitorvtäkter. Energitorvtäkter finns i dag i femton olika län. Vissa länsstyrelser har endast ett fåtal ärenden vilket ger handläggarna begränsad erfarenhet. Promemorians förslag innebär att prövningen av energitorvtäkter koncentreras till länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer som även prövar ansökningar om övriga täkttillstånd.

Det nuvarande systemet innebär en prövning i två olika instansordningar, dvs. prövning av olika myndigheter. De båda högsta instanserna tillämpar i viss utsträckning samma bestämmelser, vilket i sig kan innebära risk för motstridiga avgöranden. Förslaget innebär att prövningen av överklagade beslut om energitorvtäkter flyttas från regeringen till mark- och miljödomstolarna. Mark- och miljödomstolarna avgör i dag andra mål om täkter, bl.a. ansökan om tillstånd till odlingstorvtäkt. Domstolarna har en sammansättning som är väl lämpad för att avgöra denna typ av mål.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 13 och 23 §§ miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

13 §

Markavvattning får inte utföras utan tillstånd. Vidare krävs tillstånd, i den utsträckning regeringen föreskriver det, för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark i de fall åtgärden kan förväntas få en bestående negativ effekt på växt- och djurlivet.

För dränering av jordbruksmark genom täckdikning med dräneringsrör som har en största diameter av 300 millimeter krävs det dock tillstånd endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamheten.

Ett tillstånd till markavvattning eller annan åtgärd för att avvattna mark *skall* förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skada på allmänna eller enskilda intressen. I tillståndet *skall* anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda.

Ett tillstånd till markavvattning eller annan åtgärd för att avvattna mark *ska* förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skada på allmänna eller enskilda intressen. I tillståndet *ska* anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda.

Tillstånd enligt denna balk behövs inte för markavvattning i samband med torvtäkt om kon-

cession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m.

23 §¹

Tillstånd *skall* lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,

2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,

4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och

5. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

Tillstånd *ska* lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar, och

4. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för bearbetningskoncessioner som har meddelats med stöd av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

¹ Senaste lydelse 2007:218.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Säkerhet behöver inte ställas i

1. mål som handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister,
2. mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt
 - jordabalken,
 - 21 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken som är ansökningsmål eller 21 kap. 1 § första stycket 5 miljöbalken som avser ersättning vid ingripande av det allmänna,
 - lagen (1933:269) om ägofred,
 - lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.,
 - fastighetsbildningslagen (1970:988),
 - rennäringslagen (1971:437),
 - väglagen (1971:948),
 - lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering,
 - lagen (1972:114) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning,
 - expropriationslagen (1972:719),
 - lagen (1973:1084) om avveckling av vissa godmanskap för delägare i skifteslag,
 - ledningsrättslagen (1973:1144),
 - anläggningslagen (1973:1149),
 - lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter,
 - bostadsförvaltningslagen (1977:792),
 - lagen (1978:160) om vissa rörledning,ar,
 - jordförvärvslagen (1979:230),

¹ Senaste lydelse 2013:550. Ändringen innebär att ”lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter” tas bort ur förteckningen i första stycket 2.

- skogsvårdslagen (1979:429),
 - lagen (1985:139) om ersättning för intrång i enskild fiskerätt,
 - *lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*,
 - kulturmiljölagen (1988:950),
 - minerallagen (1991:45),
 - bostadsrättslagen (1991:614),
 - lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
 - ellagen (1997:857),
 - lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar,
 - naturgaslagen (2005:403), och
 - plan- och bygglagen (2010:900),
3. växelmål och checkmål,
 4. mål som har tagits upp efter offentlig stämning, och
 5. mål vid förvaltningsdomstol eller marknadsdomstolen.
- Säkerhet behöver inte heller ställas i annat fall om talan väcks genom genstämning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Härigenom föreskrivs att lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2. Tillstånd (koncession) som har meddelats enligt den upphävda lagen gäller fortfarande. Tillstånden ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, om det inte följer något annat av denna lag.

3. För tillstånd (koncessioner) som har meddelats enligt den upphävda lagen gäller 19–33 och 37 §§ i den upphävda lagen fortfarande.

4. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före den 1 januari 2017 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Omfattas ett område av flera ansökningar om undersöknings-tillstånd enligt denna lag *eller koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, har den sökande som först kom in med sin ansökan företräde. Om ansökningarna har kommit in samma dag, har sökandena lika rätt inom det gemensamma området.

Omfattas ett område av flera ansökningar om undersöknings-tillstånd enligt denna lag, har den sökande som först kom in med sin ansökan företräde. Om ansökningarna har kommit in samma dag, har sökandena lika rätt inom det gemensamma området.

4 §

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag *eller koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får inte någon annan beviljas undersöknings-tillstånd för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas undersökningstillstånd för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag, får inte någon annan beviljas undersökningstillstånd för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas undersökningstillstånd för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

3 kap.

8 §

Gäller för samma tillståndsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag *eller enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får arbete som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete med stöd av en rättighet som tillkommit senare.

Gäller för samma tillståndsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag, får arbete som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete med stöd av en rättighet som tillkommit senare.

4 kap.

4 §

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag *eller koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får inte någon annan beviljas koncession för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas koncession för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag, får inte någon annan beviljas koncession för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas koncession för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

5 kap.

11 §

Gäller för samma koncessionsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag *eller enligt lagen*

Gäller för samma koncessionsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag, får arbete eller verk-

(1985:620) om vissa torvfyndigheter, får arbete eller verksamhet som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete eller verksamhet med stöd av en rättighet som har tillkommit senare.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2.5 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter

Härigenom föreskrivs att förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter ska upphöra att gälla.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer enligt den lagen.

Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de myndigheter som anges i 2 §. För ett område som omfattas av en beslutad havsplan enligt 4 kap. 10 § miljöbalken ska dock länsstyrelsens arbete grundas på planen.

En bestämmelse om tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i mål och ärenden enligt miljöbalken finns i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelser om att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt andra lagar finns i

1. lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
2. väglagen (1971:948),
3. lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
4. lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
5. *lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,*
6. minerallagen (1991:45),
5. minerallagen (1991:45),

¹ Senaste lydelse av förordningens rubrik 2015:401.

² Senaste lydelse 2015:401.

7. lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,

8. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,

9. ellagen (1997:857),

10. naturgaslagen (2005:403),

11. luftfartslagen (2010:500),

och

12. plan- och bygglagen (2010:900).

6. lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,

7. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,

8. ellagen (1997:857),

9. naturgaslagen (2005:403),

10. luftfartslagen (2010:500),

och

11. plan- och bygglagen (2010:900).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

2.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska införas en ny paragraf, 20 h §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 h §¹

En ansökan om tillstånd eller anmälan som avser täkt av torv ska, utöver det som anges i 19 kap. 5 § miljöbalken, innehålla uppgift om huruvida torven ska användas för att utvinna energi.

Om ansökan avser torv som ska användas för att utvinna energi, ska ansökan innehålla uppgifter om innehåll av ämnen som vid förbränning kan medföra skada på människors hälsa eller miljön.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

¹ Tidigare 20 h § upphävd genom 2014:22.

2.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:308) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs att 27 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §¹

Under planer m.m. ska redovisas

1. regionplan eller översiktsplan,
 2. detaljplan, områdesbestämmelser eller motsvarande äldre planer,
 3. bestämmelse om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), kulturmiljölagen (1988:950), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning,
 4. utredning om tillämpning av 6 kap. 3–5 §§ plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre utredning,
 5. beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt plan- och bygglagen eller utredning om anläggningsavgift enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller beslut eller utredning av motsvarande art enligt äldre bestämmelser,
 6. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse,
 7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) eller lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och
 7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45), eller lagen (1985:620) om vissa och
 8. fornlämning.
- Uppgifter får även redovisas om jaktvårdsområden och fiskevårdsområden.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

¹ Senaste lydelse 2013:536.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för bearbetningskoncessioner som har meddelats med stöd av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2.9 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

*Bilaga*¹

Nuvarande lydelse

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
52. tillståndsgivning och tillsyn enligt minerallagen (1991:45), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter och lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt motsvarande äldre bestämmelser	sekretess för ingivna undersökningsresultat enligt 14 kap. 3 § minerallagen gäller i högst fyra år

Föreslagen lydelse

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
52. tillståndsgivning och tillsyn enligt minerallagen (1991:45) och lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt motsvarande äldre bestämmelser	sekretess för ingivna undersökningsresultat enligt 14 kap. 3 § minerallagen gäller i högst fyra år

¹ Senaste lydelse 2015:298.

2.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

En miljöprövningsdelegation är ett särskilt organ för länsstyrelsens prövning av ärenden om

1. tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 8 § miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen,

2. återkallelse av tillstånd till miljöfarlig verksamhet och förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 § miljöbalken,

3. omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller ändring eller upphävande av villkor eller andra bestämmelser i ett sådant tillstånd eller meddelande av nya villkor eller andra bestämmelser enligt 24 kap. 5 § miljöbalken,

4. upphävande eller ändring av bestämmelser eller villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut enligt 24 kap. 8 § miljöbalken,

5. tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande, och

5. tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande,

6. tillstånd enligt 11 kap. 13 § miljöbalken, dispens enligt 11 kap. 14 § miljöbalken och dispens från föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende om tillstånd

¹ Senaste lydelse 2013:256.

till täkt av torv som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande, och

6. alternativvärden enligt 1 kap. 15 § och dispenser enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250).

7. alternativvärden enligt 1 kap. 15 § och dispenser enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

2.11 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Häri genom förskrivs att 4 kap. 1, 3 och 5 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 10.10 gäller för täkt av torv med ett verksamhetsområde som är större än 150 hektar, om verksamheten inte omfattas av en bearbetningskoncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, eller endast innebär uppläggning och bortforsling av redan utbrutet och bearbetat material efter det att tillsynsmyndigheten meddelat beslut om att täkten är avslutad.

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 10.10 gäller för täkt av torv med ett verksamhetsområde som är större än 150 hektar, om verksamheten inte endast innebär uppläggning och bortforsling av redan utbrutet och bearbetat material efter det att tillsynsmyndigheten meddelat beslut om att täkten är avslutad.

3 §

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 10.20 gäller för täkt för annat än markinnehavarens husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, om verksamheten inte omfattas av en bearbetningskoncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, är tillståndspliktig enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, är tillståndspliktig enligt 1 eller 2 §, eller endast

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 10.20 gäller för täkt för annat än markinnehavarens husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, är tillståndspliktig enligt 1 eller 2 §, eller endast innebär uppläggning och bortforsling av redan utbrutet och bearbetat material efter det att

innebär uppläggning och bortforsling av redan utbrutet och bearbetat material efter det att tillsynsmyndigheten meddelat beslut om att tåkten är avslutad.

tillsynsmyndigheten meddelat beslut om att tåkten är avslutad.

5 §

Anmälningssplikt C och verksamhetskod 10.40 gäller för täkt för markinnehavarens husbehov av mer än 10 000 ton totalt uttagen mängd berg, torv med ett verksamhetsområde större än 5 hektar, eller mer än 50 000 kubikmeter totalt uttagen mängd torv.

Anmälningssplikten gäller inte om verksamheten omfattas av *bearbetningskoncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, eller är tillståndspliktig enligt 1 eller 2 §.

Anmälningssplikt C och verksamhetskod 10.40 gäller för täkt för markinnehavarens husbehov av mer än 10 000 ton totalt uttagen mängd berg, torv med ett verksamhetsområde större än 5 hektar, eller mer än 50 000 kubikmeter totalt uttagen mängd torv.

Anmälningssplikten gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 1 eller 2 §.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för verksamhet som omfattas av *bearbetningskoncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*.

3 Torvutvinning i Sverige

Myrar är en typ av våtmarker som karaktäriseras av torvbildning. Myrar fyller många viktiga ekologiska funktioner i landskapet. De genererar flera ekosystemtjänster och omfattar en betydande del av vår biologiska mångfald. Torv består av dött organiskt material med varierande grad av nedbrytning (humifiering). Hög grad av humifiering ger ett högre kolinnehåll än låghumifierad torv. Hög humifierad torv är därför oftast den som är av intresse för torveldning i syfte att utvinna energi. Utvinning av torv har förekommit i i mer än ett århundrade. Torvbrytningen innebär att torven i myren bryts ut och myrens ekosystem och därmed dess ekosystemtjänster såsom vattenbalansering, kolinbindning, vattenrening och habitat för växt- och djurarter riskerar att försämrats eller försvinna. Torv används som bränsle men också för andra ändamål t.ex. jordförbättringsmedel och strö i stall och ladugårdar. Volymmässigt dominerar energitorven med 64 procent av den totala utvunna volymen.

Innan torven kan utvinnas måste myren beredas. Beredningen innebär att all vegetation på myrens yta tas bort och att myren markavvattnas. Markavvattning sker sedan under den tid som verksamheten bedrivs. Torvtäkt innebär en förlust och försämring av myrhabitat. Själva utvinningen av torven påverkar miljön genom störningar i form av bl.a. buller och damm. När täktverksamheten avslutats måste myren efterbehandlas. Det är inte möjligt att åter skapa myren och dess ekosystem i den utformning och funktion den hade före täkten eftersom ekosystemet är beroende av de torvlager som tagits bort genom torvtäkten. Efterbehandling kan bl.a. innebära att sjöar eller våtmarker skapas och i det senare fallet kan under vissa förutsättningar en ny myr utvecklas. En sådan myr kan ha värden för biologisk mångfald och ekosystemtjänster men det kommer inte att bli den typ av myrekosystem som fanns före

utvinningen och vissa ekosystemtjänster har därmed gått förlorade. Som efterbehandling kan även andra typer av nya miljöer anläggas.

Hur mycket energitorv som kan utvinnas varierar mellan enskilda år och beror främst på väderförhållanden. Under kalla och blöta somrar utvinns generellt sett mindre torv än under varma och torra somrar. Mest energitorv utvanns 2013 i Jämtlands och Norrbottens län. Sedan 1980-talet har användningen av torv för energitillförsel varierat mellan två och drygt fyra terawattimmar. Användningen av torv för energiändamål uppgick 2013 till ca 2,0 terawattimmar. Torven svarade samma år för 0,3 procent av Sveriges totala energitillförsel, vilken preliminärt beräknats uppgå till ca 590 terawattimmar. Energitorv används både för hetvatten- och elproduktion i Sverige. Torven eldas vanligen tillsammans med trädbränslen, vilket har positiva förbränningstekniska effekter jämfört med eldning av enbart trädbränslen. Ett knappt 15-tal svenska torvföretag tillhandahåller energitorv. Torvutredningen (SOU 2002:100) uppskattade antalet direkt sysselsatta för produktion av energitorv i Sverige, angivet som helårsarbetande år 2001, till närmare 600 varav de flesta i glesbygd.

Användningen av energitorv har halverats sedan 2010. Ett trettiotal större värmeverk använder torv, antingen som enda bränsle eller i kombination med andra bränslen.

Energitorv utvinns nästan uteslutande i Europa. Finland hade 2012 den största utvinningen av torv i världen. Därefter följde Sverige, Vitryssland, Tyskland och Irland.

Det sker en import av energitorv och den var som högst år 2004. Importen av torv minskade kraftigt under 2013. Torvnäringen bedömer att utvecklingen fortsätter eftersom flera anläggningar som använder torv ställs av.

4 Tidigare reglering av utvinning av energitorv

Fram till 1975 utvanns energitorv främst under perioder då bränsleimporten försvårades av krigsförhållanden och andra orsaker. Mellan dessa perioder upphörde utvinningen nästan fullständigt. Under första världskriget uppnåddes en utvinning av en miljon kubikmeter torv per år. Vid krigets slut avstannade utvinningen nästan helt. I samband med andra världskriget fick torvindustrin ett kraftigt uppsving. Under krigsåren utvanns upp till fyra miljoner kubikmeter torv per år. Efter kriget gick utvinningen ner och upphörde nästan under 1960-talet.

Innan 1975 fanns inga särskilda bestämmelser om rätt till torvtäkt. Av bestämmelser i brottsbalken framgick att tillgrepp av torv var straffbart. Det innebar att torvtäkt inte föll under allemansrätten utan var förbehållet fastighetsägaren. Förordnande om förbud mot torvtäkt kunde i vissa fall meddelas av länsstyrelsen med stöd av den numera upphävda naturvårdslagen (1964:822). Naturvårdslagen innehöll fram till 1975 inget krav på tillstånd för torvtäkt.

Mellan 1975 och 1985 var utvinning av energitorv reglerad i den numera upphävda lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter (äldre minerallagen). Lagen grundade sig på ett koncessionssystem som innebär att rätten att eftersöka och bearbeta mineralfyndigheter ges efter en prövning av en statlig myndighet. Bakgrunden till detta var att man i samband med energikrisen vintern 1973/74 blev mer intresserad av att tillgodose landets energibehov från inhemska energikällor, bl.a. torv. Koncessionssystemet gav statliga myndigheter möjlighet att kontrollera att koncession endast gavs till företag som på ett rationellt sätt kunde exploatera energitorv och som i övrigt ansågs lämpliga för uppgiften. En annan fördel som framhölls var att koncessionsområdena inte splittrades av fastighetsin-

delningen. Områdena kunde därför ges en omfattning som skapade möjlighet till en rationell och ekonomiskt bärkraftig torvförädling. Vidare gav koncessionssystemet statliga myndigheter möjlighet att reglera verksamheten med lämpliga villkor och återkalla koncessioner som inte utnyttjades. På detta sätt kunde myndigheterna kontrollera att utvinningen bedrevs effektivt. Ett tungt vägande argument för att införa koncessionssystemet var också att det erbjöd möjlighet till en samhällsekonomisk rimlig avvägning mellan å ena sidan energipolitiska intressen och å andra sidan motstående allmänna och enskilda intressen. Ytterligare ett skäl var att man genom regleringen skapade förutsättningar att förebygga en framtida värdestegring på torvmark som berodde på torvens användning för energiändamål.

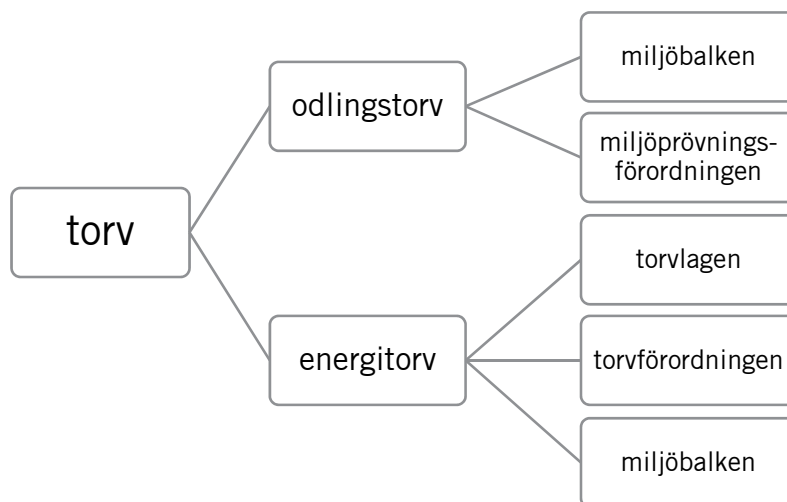
Prövningen enligt den äldre minerallagen ersatte inte den prövning som kunde krävas enligt annan lagstiftning. Bestämmelsen om täkt i 18 § naturvårdslagen utvidgades 1975 till att även omfatta torv. Detta innebar krav på tillstånd för torvtäkt för annat än husbehov. Skälet till detta var främst att torvtäkt i stor omfattning ansågs kunna medföra svåra ingrepp i naturmiljön bl.a. genom inverkan på landskapsbilden och på hydrologiska förhållanden. Prövning skulle även ske enligt den numera upphävda miljöskyddslagen (1969:387). I bilagan till den numera upphävda miljöskyddsförordningen (1989:364) fanns bestämmelser om tillstånd och anmälan för torvtäkt. Miljöskyddslagen var tillämplig på miljöfarliga verksamheter och innehöll bestämmelser till skydd mot olika störningar som t.ex. vatten- och luftförorening och buller. I den numera upphävda vattenlagen (1983:291) fanns bestämmelser om allmänna förutsättningar för vattenföretag. Med vattenföretag avsågs bl.a. markavvattningsföretag, t.ex. dikning. För vattenföretag gällde tillståndsplikt som huvudregel.

5 Den nuvarande regleringen

5.1 Två regelverk

Bestämmelser om prövning av torvtäkter finns i både miljöbalken och lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, i fortsättningen kallad torvlagen. Det är det framtida användningsområdet för torven som avgör vilka bestämmelser som är tillämpliga. Avgörande är om det är energi- eller odlingstorv, se figur 1.

Figur 1. Prövning av torvtäkter



5.2 Torvlagens huvuddrag

Allmänna utgångspunkter

Bestämmelserna om koncession för energitorv överfördes från den äldre minerallagen till torvlagen som trädde i kraft 1985. Ändringen innebar en regelförenkling genom att det tidigare systemet med både koncessionsprövning och prövning enligt naturvårdslagen sammanfördes till en prövning. Förarbetena innehåller riktlinjer för energipolitiken som innebar en satsning på inhemska bränslen, bl.a. torv, för att oljans andel av energiförsörjningen skulle minska.

Vid en genomgång av torvlagen kan konstateras att många av bestämmelserna i torvlagen och förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter, i fortsättningen torvförordningen, är en följd av koncessionssystemet. Koncessionssystemet innebär att staten har möjlighet att styra över att torv utvinns i önskad omfattning och över vem som utvinner torv. Lagen syftar i första hand till att reglera förhållandet mellan å ena sidan den som undersöker och bearbetar en torvfyndighet och å andra sidan fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till marken. Bara i mindre omfattning finns bestämmelser som har ett annat syfte.

Inledande bestämmelser

Enligt 1 § torvlagen krävs koncession för undersökning och bearbetning av energitorv om inte annat följer av 3 §. En fastighetsägare har enligt 3 § rätt att utföra undersökning utan koncession under förutsättning att ingen annan har koncession. Fastighetsägaren får enligt samma bestämmelse överlåta denna rätt. Koncession ska enligt 2 § avse antingen undersökning (undersökningskoncession) eller bearbetning (bearbetningskoncession). Undersökningskoncession får enligt 4 § förenas med rätt för innehavaren att få företräde till bearbetningskoncession för fyndigheten. Av 6 § framgår att för verksamheter som avses i torvlagen gäller också tillämpliga föreskrifter i miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och andra författningar.

I 7 § anges vilka krav som ska vara uppfyllda för att en koncession ska meddelas. Till att börja med gäller att en verksamhet ska vara lämplig från allmän synpunkt för att få komma till stånd. I förarbetena framhålls att i kravet ligger att nyttan från energipolitisk synpunkt ska vägas mot de negativa effekter som verksamheten kan få på andra skilda samhälleliga intressen. Som exempel på andra intressen nämns bl.a. naturvårdsintressen, den fysiska planeringen, försvarets intressen, rennäringens intressen samt närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Bearbetningskoncession får vidare endast meddelas om det görs sannolikt att fyndigheten kan utnyttjas ekonomiskt och sökanden bedöms lämplig att bedriva verksamheten. Vilka krav som ska ställas på sökanden får enligt förarbetena avgöras med hänsyn till verksamhetens omfattning och andra omständigheter (se prop. 1984/85:120 s. 339 f.)

Av 8 § framgår att om någon har beviljats koncession för ett visst område får inte någon annan beviljas koncession för samma område. Enligt 9 § får någon annan än koncessionshavaren eller innehavaren av undersökningstillstånd inte utan särskilda skäl beviljas koncession inom ett område som omfattas av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). I 10 § anges att om två eller flera har ansökt om koncession för samma område ska länsstyrelsen pröva vilken av dessa som från allmän synpunkt bör ges företräde. Huvudregeln är att den som från allmän synpunkt är mest lämpad ska ha företräde.

Villkor i samband med koncession

I 11–14 §§ torvlagen finns bestämmelser om villkor i samband med koncession. En koncession ska enligt 11 § avse ett bestämt område och gälla en viss tid. Av 12 § följer att en koncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser.

I 13 § anges vad som gäller i fråga om villkor om säkerhet. En koncession får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för att koncessionshavaren ska fullgöra skyldigheten att ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning. Vid ingrepp

i naturen av större omfattning ska säkerhet ställas om det inte är uppenbart att det saknas anledning till detta. Om det kan antas att den ställda säkerheten inte är tillräcklig får länsstyrelsen bestämma att ytterligare säkerhet ska ställas. I fråga om säkerhetens beskaffenhet finns en hänvisning till 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Av denna bestämmelse framgår att säkerheten ska bestå av pant, borgen eller företagshypotek.

Länsstyrelsen får enligt 14 § 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. Villkoren får dock inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Överlåtelse, frånträdande och återkallelse av koncession

Koncession får enligt 15 § torvlagen överlåtas endast med länsstyrelsens tillstånd. Av 16 § följer att om koncessionshavaren anmäler till länsstyrelsen att den önskar frånträda sin rätt, upphör rätten sex månader efter att anmälan kom in om inte annat följer av koncessionen. Om koncessionshavaren endast önskar avstå från viss del av koncessionsområdet är det enligt samma bestämmelse möjligt att ansöka om detta hos länsstyrelsen.

Om koncessionshavaren har åsidosatt villkor som förenats med koncessionen får länsstyrelsen enligt 17 § återkalla koncessionen. Om synnerliga skäl föreligger får en koncession återkallas även i fall då koncessionshavaren inte har åsidosatt villkor. I förarbetena anges att återkallelse till exempel kan bli aktuellt om ett tillstånd utan godtagbara skäl inte utnyttjats under en längre tid (se prop. 1984/85:120 s. 343 och prop. 1974:146 s. 70 f.).

Förberedande undersökning

Behöver någon som förberedelse för en ansökan om koncession utföra undersökning på annans mark som inte medges av markägaren får länsstyrelsen enligt 18 § torvlagen efter ansökan lämna tillstånd till sådan undersökning under viss tid. Byggnad får uppföras och

väg byggas endast om fastighetsägaren har samtyckt till det eller länsstyrelsen har lämnat tillstånd till åtgärden. Av bestämmelsen framgår hur sådan undersökning ska utföras och att ersättning kan utgå för skada eller intrång.

Undersökningsarbete

Den som innehar undersökningskoncession får enligt 19 § torvlagen utföra arbete för att undersöka möjligheterna att utvinna energi av torvfyndigheten inom koncessionsområdet.

I 20 § anges vad undersökningsarbetet får omfatta och hur arbetet får utföras. Undersökningsarbete får endast omfatta sådana åtgärder som behövs för att få närmare kännedom om torvfyndighetens storlek, beskaffenhet och utvinningsbarhet. Koncessionshavaren får inte inom koncessionsområdet uppföra annan byggnad än sådan som är nödvändig för undersökningsarbetet, såvida inte fastighetsägaren och innehavare av nyttjanderätt eller servitut avseende marken medger det. I den mån det behövs får koncessionshavaren utan medgivande bygga väg inom området eller använda befintlig väg till och inom området. Efter tillstånd av länsstyrelsen får koncessionshavaren också bygga nödvändig väg till området. Åtgärderna ska utföras så att minsta skada och intrång vållas.

Enligt 21 § får koncessionshavaren använda torv som utvunnits under undersökningsarbetet endast i den utsträckning det behövs för att undersöka torvens beskaffenhet och lämplighet för bearbetning. I 22 § anges att skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete ska ersättas av koncessionshavaren. Om en tvist uppstår om ersättning prövas den av mark- och miljödomstol. Av bestämmelsen följer också att koncessionshavaren ska ställa säkerhet för ersättningskyldigheten innan arbetet påbörjas om inte den ersättningsberättigade avstår från säkerhet. Säkerheten ska ställas hos länsstyrelsen om inte parterna kommer överens om annat.

Bearbetning

I 23–26 §§ torvlagen regleras vad det innebär att ha en bearbetningskoncession. Av 23 § framgår att den som har en bearbetningskoncession får undersöka, bearbeta och tillgodogöra sig torv för att

utvinna energi inom koncessionsområdet. Koncessionshavaren får även enligt samma bestämmelse undersöka och bearbeta torv för annat syfte än att utvinna energi i den utsträckning det behövs för att arbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Denna torv får koncessionshavaren tillgodogöra sig om markägaren inte hämtar den inom sex månader efter tillsägelse och ersätter koncessionshavaren för nedlagda kostnader. Tvist om ersättning prövas av mark- och miljödomstol.

Enligt 24 § får koncessionshavaren inte påbörja bearbetning eller verksamhet som hör samman med denna utan att berörda fastighetsägare har medgett det eller att mark har anvisats enligt 26 §. I 26 § anges att länsstyrelsen ska anvisa den mark som behövs om inte fastighetsägare lämnar medgivande. Enligt samma bestämmelse får den anvisade marken genast tillträdas efter anvisning om koncessionshavaren har ställt säkerhet enligt 27 § och länsstyrelsen inte förordnar annat.

I 25 § anges att om både koncession för bearbetning av torv och undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt minerallagen gäller för samma område får arbete som utförs med stöd av rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete som utförs med stöd av rättighet som tillkommit senare.

Ersättning till följd av att mark tas i anspråk för bearbetning m.m.

I 27–33 §§ torvlagen finns bestämmelser om ersättning till följd av att mark tas i anspråk för bearbetning och bestämmelser om inlösen av fastighet. Av 27 § framgår att ägare till mark som tas i anspråk för bearbetning eller verksamhet som har samband med denna är berättigad att få intrångsersättning och annan ersättning för skada av koncessionshavaren. Innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastighet som berörs av ianspråktagandet har samma rätt till ersättning. Beträffande ersättningen gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del av fastighet till följd av att mark tas i anspråk ska koncessionshavaren enligt 28 § lösa det området om ägaren begär det.

Verkan av att koncession upphör

Enligt 34 § torvlagen ska koncessionshavaren när en koncession upphör ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning, om detta är motiverat från allmän eller enskild synpunkt. Om skyldigheten att vidta sådana åtgärder inte har bestämts genom villkor i koncessionen ska länsstyrelsen pröva frågan i samband med att koncessionen upphör. I bestämmelsen anges att detta inte innebär någon inskränkning i koncessionshavarens skyldigheter enligt 2 kap. 8 § eller 10 kap. miljöbalken.

Vissa särskilda skyldigheter

I 35 § torvlagen finns en bestämmelse som innebär att Sveriges geologiska undersökning på begäran ska få följa arbetet i geologiskt hänseende och ta del av de geologiska resultaten av arbetet.

Tillsyn, handräckning, ansvar m.m.

Av 36 § torvlagen framgår att länsstyrelsen utövar tillsyn över undersökning och bearbetning som utförs enligt torvlagen. Den som utövar verksamheten ska på begäran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen till länsstyrelsen. Tillsynen kan inte delegeras till kommunerna vid tillämpning av torvlagen. Anledningen till detta är att man vid torvlagens införande bedömde att kommunerna kunde förväntas ha ställning som part i ärenden om utvinning av torvfyndighet. Om det behövs ska länsstyrelsen bestämma villkor som tryggar att verksamheten utövas i överensstämmelse med föreskrifterna i lagen. Av samma bestämmelse framgår att länsstyrelsen äger tillträde till arbetsplats och därtill hörande anläggningar för att inspektera verksamhet som omfattas av torvlagen.

I 38 § anges att om undersökningsarbete påbörjas utan att kraven i 22 § om ställande av säkerhet har iakttagits eller om anläggning utförs i samband med förberedande undersökning i strid med 18 § eller i samband med undersökningsarbete enligt 20 § får kronofogdemyndigheten på ansökan av den som äger eller innehar marken meddela särskild handräckning för att arbetet ska inställas

eller att anläggningen ska tas bort på undersökarens bekostnad. För sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Enligt 39 § får länsstyrelsen förelägga en koncessionshavare som inte iakttar villkor i beslutet om koncession vid vite förelägga honom att fullgöra sina skyldigheter. Detsamma gäller om koncessionshavaren inte uppfyller skyldigheten enligt 34 § att vidta åtgärder för återställning. Föreläggande vid vite är även möjligt om koncessionshavaren inte låter myndighet följa koncessionshavares arbete enligt 35 § eller om koncessionshavaren inte lämnar de uppgifter och handlingar som länsstyrelsen behöver för tillsynen. Under samma förutsättning får kronofogdemyndigheten på ansökan av länsstyrelsen eller myndighet som vill följa koncessionshavares arbete enligt 35 § meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse på bekostnad av koncessionshavaren.

I 40 § finns en bestämmelse om straff för den som påbörjar undersökningsarbete utan att iaktta bestämmelsen i 22 § om att ställa säkerhet innan undersökningsarbete påbörjas, för den som bearbetar en torvfyndighet utan att ha erhållit bearbetningskoncession om sådan krävs och för den som vid fullgörande av uppgiftsskyldigheten enligt 36 § uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift.

Om torv bearbetats utan koncession när sådan krävs, får torven enligt samma bestämmelse förklaras förverkad. Brotten får åtalas av allmän åklagare om målsäganden anger brotten till åtal.

Enligt 41 § får länsstyrelsens beslut enligt torvlagen överklagas till regeringen. Naturvårdsverket får enligt samma bestämmelse överklaga besluten.

Av 43 § framgår att om säkerhet som ska ställas enligt torvlagen inte godkänts av den till vars förmån den ställs, prövas säkerheten av länsstyrelsen. I bestämmelsen anges även under vilka förutsättningar borgen får godkännas.

Torvförordningen

Torvförordningen innehåller närmare bestämmelser om ansökningsförfarandet och handläggningen i fråga om koncessioner och andra ärenden enligt torvlagen. En ansökan om bearbetningskon-

cession ska enligt 3 § första stycket 7 torvförordningen innehålla tillgängliga uppgifter om torvens förbränningsegenskaper och innehåll av ämnen som vid förbränning kan medföra skada på miljön.

Enligt 6 § torvförordningen ska avgift för ansökningar om koncession utgå med 6 000 kr för varje koncessionsområde. Denna avgift utgår både vid ansökning om undersökningskoncession och vid ansökning om bearbetningskoncession.

För ansökan om förberedande undersökning utgår en ansökningsavgift med tjugo kronor för varje påbörjat hektar av det sökta området. Av 11 § torvförordningen framgår att vid förlängning av giltighetstiden för en koncession eller förberedande undersökning utgår ingen ansökningsavgift. Länsstyrelsen kan även enligt samma bestämmelse medge undantag från bestämmelser i förordningen om vad en ansökan ska innehålla och vad som ska bifogas ansökan.

Enligt 9 § torvförordningen ska länsstyrelsen alltid inhämta yttrande från berörda kommuner, andra länsstyrelser inom vars område det sökta koncessionsområdet ligger, bergmästaren, Sveriges geologiska undersökning, Statens energimyndighet och Naturvårdsverket.

I 19 § torvförordningen anges att bergmästaren ska föra register över koncessioner och tillstånd till föreberedande undersökning.

5.3 Miljölagstiftningen

Förändringar efter införandet av torvlagen

Miljöbalken trädde i kraft 1999. Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling och tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Genom miljöbalken gjordes grundläggande internationella miljöprinciper rättsligt bindande. Miljöbalken innebar att ett flertal lagar på miljörettens område upphävdes, bl.a. naturvårdslagen och miljöskyddslagen. I samband med att miljöbalken infördes anpassades torvlagen på ett sätt som bl.a. innebar att det framgick vilka delar i miljöbalken som skulle tillämpas vid prövning av koncessioner. Detta behandlas mer utförligt under avsnitt 5.4.

Genom medlemskapet i EU blev det s.k. art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och det s.k. fågeldirektivet

(Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) bindande för Sverige. Enligt direktiven ska livsmiljöer och djur- och växtarter skyddas bland annat genom skapandet av ett europeiskt nätverk av skyddade områden (Natura 2000). Direktiven innebär dels ett områdeskydd, dels ett artskydd. Syftet med direktiven är framför allt att bibehålla eller återställa en gynnsam status för bevarande av vissa typer av livsmiljöer och för populationer av vissa arter av vilda djur och växter.

För att genomföra vissa krav i direktiven har det efter miljöbalkens tillkomst genomförts ändringar i miljöbalken och förordningar under balken som kan vara relevanta för energitorvtäkter. I huvudsak innebär ändringarna ett tillståndsförfarande enligt 7 kap. miljöbalken för att bedöma om verksamheter och åtgärder kan äventyra skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer. Bestämmelserna om artskydd har genomförts genom 8 kap. miljöbalken och artskyddsförordningen (2007:845). Artskyddsförordningen innehåller bestämmelser om fridlysning av arter och möjlighet till dispens från förbuden.

Allmänna utgångspunkter

Till skillnad från torvlagen grundar sig bestämmelserna i miljöbalken inte på koncessionssystemet utan på jordägarättssystemet. Det innebär att ett beslut om tillstånd enligt miljöbalken till miljöfarlig verksamhet inte ger sökanden formell rätt att vidta den sökta åtgärden. Om sökanden inte äger den aktuella fastigheten kan den få rätt att använda en fastighet genom avtal med fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastighet om t.ex. servitut eller nyttjanderätt. Det ankommer på sökanden att innan verksamheten påbörjas lösa frågan om markåtkomst. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet skiljer sig från tillstånd till vattenverksamhet där sökanden måste styrka sin rådighet vid tillståndsprövningen. Om sökanden inte har rådighet ska ansökan om tillstånd till markavvattning avvisas. Bestämmelserna om rådighet finns i 2 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Av 1 kap. 3 § miljöbalken framgår att miljöbalken gäller parallellt med bestämmelser i annan lag.

Tillstånd, anmälan och dispenser

Att utvinna odlingstovv kräver i de flesta fall tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och 4 kap. 1, 3 eller 5 § miljöprövningsförordningen (2013:251). För att bedriva torvtäkt är det nödvändigt att avvattna torvmarken (dika ut). Markavvattning får enligt 11 kap. 13 § miljöbalken inte utföras utan tillstånd.

Beroende på var en verksamhet är lokaliserad kan det t.ex. även krävas ett s.k. Natura 2000-tillstånd enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken, dispens från artskyddet enligt artskyddsförordningen och dispens från markavvattningsförbud enligt 11 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

Ansökan om tillstånd till odlingstovvtäkt enligt 9 kap. miljöbalken prövas av miljöprövningsdelegationen som är ett särskilt organ hos länsstyrelsen. Av 11 kap. 9 b § miljöbalken framgår att tillstånd till markavvattning prövas av länsstyrelse, förutsatt att den inte ska prövas av mark- och miljödomstol enligt 7 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Enligt 14 och 15 §§ artskyddsförordningen och 11 kap. 14 § miljöbalken ska även frågan om dispens från artskydd respektive förbud mot markavvattning prövas av länsstyrelse. Ett beslut från miljöprövningsdelegation eller länsstyrelse kan enligt 19 kap. 1 § miljöbalken överklagas till mark- och miljödomstol.

Av 1 kap. 2 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar framgår att domar från mark- och miljödomstol kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, Svea hovrätt. Enligt 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar och 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden krävs prövningstillstånd för att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva målet. Av 2 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar framgår att målen avgörs i mark- och miljödomstol av lagfarna domare, tekniska råd och särskilda ledamöter. I 2 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar anges att ett tekniskt råd ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana frågor som domstolen prövar. En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde eller av industriell, kommunal eller areell verksamhet. Mark- och miljödomstolen ska enligt 3 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar hålla syn på stället om det behövs. Be-

dömningen av om syn behövs bör göras med hänsyn till målets beskaffenhet och till de utredningsåtgärder som har vidtagits i målet i övrigt.

Eftersom miljöbalken bygger på jordägarättssystemet har staten inte samma möjlighet att styra att torv utvinns i önskad omfattning och kontrollera vem som innehar ett tillstånd. Miljöbalken innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om sökandens lämplighet. Tillstånd kan dock enligt 16 kap. 6 § miljöbalken vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd. Det samma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt tillstånd. I sådana fall kan tillstånd även vägras någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till verksamhet där underlåtelse har förekommit. Av 2 kap. 2 § och 16 kap. 2 § miljöbalken framgår att det även finns möjlighet att ställa krav på kunskap och att föreskriva om de villkor som tillståndsmyndigheten bedömer behövs för verksamheten. Ett tillstånd gäller dock endast om verksamhetsutövaren väljer att ta det i anspråk. Det finns ingen möjlighet att återkalla ett tillstånd som inte utnyttjas utan godtagbara skäl. Tillståndsmyndigheten har dock enligt 24 kap. 3 § miljöbalken möjlighet att ansöka om att återkalla tillstånd om verksamheten slutligt upphört. I 32 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att en ny verksamhetsutövare som tagit över en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig ska anmäla det till tillsynsmyndigheten. Det krävs dock inget tillstånd för överlåtelse.

I 9 kap. 6 g § miljöbalken finns en stoppregel som ska tillämpas vid prövning av torvtäkter som kräver tillstånd eller anmälan. Bestämmelsen anger att en torvtäkt som kräver tillstånd eller anmälan inte får komma till stånd i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö. Syftet med bestämmelsen är att där det är möjligt värna om våtmarker som i huvudsak är orörda och att lämna möjlighet för restaurering av skadade våtmarker. I förarbetena till bestämmelsen om stoppregeln hänvisas till miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker (se prop. 2008/09:144 s. 20).

I 3 kap. 1 § miljöbalken anges att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov och att företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Det finns även enligt 20 e § förord-

ningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd en möjlighet för länsstyrelsen att förelägga den som ansöker om tillstånd till tåkt att lägga fram en utredning som belyser behovet av tåkten samt en tåktplan av den omfattning som behövs.

Av 21 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer framgår att miljöprövningsdelegationen ansvarar för att de ärenden som delegationen ska pröva blir tillräckligt beredda. Enligt 25 § förordningen om miljöprövningsdelegationer ska miljöprövningsdelegationen vid prövning enligt miljöbalken och innan beslut ge länsstyrelsen, i det län där verksamheten bedrivs eller avses att bedrivs, tillfälle att yttra sig. Av 9 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår att ett meddelande om ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska skickas till berörd kommunala nämnd, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen ska enligt 19 kap. 4 § miljöbalken även i övrigt samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken.

Av 19 kap. 5 § första stycket 5 och 22 kap. 6 § miljöbalken framgår att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska när det behövs föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun får enligt samma bestämmelse föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Enligt 2 kap. 8 § miljöbalken ansvarar alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön, till dess att skadan eller olägenheten upphört, för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I 19 kap. 5 § första stycket 9 och 22 kap. 25 § miljöbalken anges att en dom eller ett beslut som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada. I de fall det är fråga om anmälan enligt 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska tillsynsmyndigheten vid handläggning av ärendet meddela de försiktighetsmått som behövs.

När ett tidsbegränsat tillstånd går ut kan verksamhetsutövaren ge in en ny ansökan om tillstånd. Vid utformningen av denna ansökan bör det i de flesta fall vara möjligt att utgå från utredningarna

som tagits fram vid den tidigare ansökan. Den prövning som då ska göras kan väntas bli mindre omfattande än för en ny verksamhet eftersom lokaliseringsfrågan inte på samma sätt blir aktuell när det gäller en befintlig verksamhet.

Säkerhet

Enligt miljöbalken är kravet på säkerhet obligatoriskt vid tillstånd till täkt. En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet. Säkerheten ska enligt 9 kap. 6 e § och 16 kap. 3 § miljöbalken prövas av tillståndsmyndigheten. Enligt miljöbalken är utgångspunkten att skada eller olägenhet för miljön ska avhjälpas för att främja en hållbar utveckling. Detta innebär att det inte finns möjlighet att träffa överenskommelse om säkerhetens storlek.

Tillsyn

Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § miljöbalken säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Länsstyrelsen får enligt 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen överlåta uppgiften till en kommunal nämnd att utöva tillsyn över verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen eller som innebär markavvattningsförorening. I förarbetena till miljöbalken framhålls att utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret bör vara att erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens som kunskap om miljöpåverkan och teknik samt närheten till tillsynsobjektet. När det gäller frågor vid tillsyn över egen verksamhet konstateras i förarbetena att det inte är någon ny företeelse. Det framhålls dock att kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn bör vara av betydelse

vid fråga om övertagande av tillsyn över kommunala anläggningar (se prop. 1997/98:45 del 1, s. 499 ff.).

Av 28 kap. 1 § miljöbalken framgår att för att fullgöra sina uppgifter enligt miljöbalken har en myndighet rätt att få tillträde bl.a. till fastigheter, byggnader och andra anläggningar och där utföra undersökningar och andra åtgärder.

I 26 kap. 17 § miljöbalken anges att om tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande eller ett förbud och det inte blir åtlytt ska kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa beslutet. Av samma bestämmelse framgår att kronofogdemyndigheten får meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse om någon begått gärning som är straffbar enligt utpekade bestämmelser i 29 kap. miljöbalken.

Straffbestämmelser och förverkande

I 29 kap. miljöbalken finns ansvarsbestämmelser bl.a. gällande otillåten miljöverksamhet för den som påbörjar eller bedriver en verksamhet utan tillstånd och för den som lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddspunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn, förutsatt att uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska lämnas in enligt vissa bestämmelser.

Av 29 kap. 12 § miljöbalken framgår att utbrutet material vid tåktverksamhet som varit föremål för brott enligt utpekade bestämmelser får förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott.

Undersökning

I miljöbalken finns ingen motsvarighet till bestämmelserna om undersökningskoncession. Miljöprövningsförordningen innehåller inga krav på anmälan eller tillstånd för undersökning inför ansökan om torvtåkt. Om en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken väsentligt kan komma att ändra naturmiljön ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsyn enligt 12 kap.

6 § miljöbalken. Eftersom undersökningar i de flesta fall endast innebär en begränsad påverkan anmäls de sällan eller aldrig. Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken om de allmänna hänsynsreglerna är dock tillämpliga vid undersökning. Det innebär bl.a. att man ska vidta de skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö.

Om någon som inte äger en fastighet vill göra undersökningar som går längre än vad som faller inom allemansrättens ramar kan den få rätt att göra detta genom avtal med fastighetsägaren.

Miljörapport

Den som utövar miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt 26 kap. 20 § miljöbalken ska varje år lämna en miljörapport. I förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport finns bestämmelser om miljörapporter. Av 6 § i föreskrifterna framgår att alla miljörapporter ska lämnas elektroniskt via Naturvårdsverkets centrala databas för miljörapporter, Svenska miljörapporteringsportalen (SMP).

Avgift

I förarbetena till miljöbalken framhålls vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras. Utgångspunkten bör vara att avgifterna ska täcka en myndighets kostnad för verksamhet enligt miljöbalken, främst prövningen och tillsynen (självkostnadsprincipen). I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om avgifter som ska betalas för mark- och miljödomstolars och statliga förvaltningsmyndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt för förvaltningsmyndigheters kostnader i övrigt som rör sådan prövning och tillsyn. Avgift för prövning och tillsyn för miljöfarlig verksamhet som avser täkt av torv ska betalas med 1 500 kr per år. I 2 kap. 6 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och i bilagan till förordningen anges att avgiften ska betalas från och med det kalenderår som följer efter

det år då beslut om tillstånd till verksamheten meddelades. Av 8 kap. 1 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken framgår att i ärenden om ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken är sökanden skyldig att ersätta länsstyrelsens kostnader enligt 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken för sakkunniga som har tillkallats av länsstyrelsen, för lokaler för sammanträden, för kungörelser i ärendet samt för aktförvarare. Avgift för prövning av en ansökan om markavvattning är enligt 3 kap. 2 § 2 och 6 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken beroende av dikeslängden. I 3 kap. 11 § samma förordning anges att avgift för länsstyrelsens tillsyn över vattenverksamhet ska betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen och ska utgå med 800 kr för varje hel timme handläggningstid. I ärenden om markavvattning enligt 11 kap. 13 eller 14 § miljöbalken är sökanden enligt 8 kap. 1 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken skyldig att ersätta myndighetens kostnad för kungörelse och aktförvarare. Av 27 kap. 1 § miljöbalken framgår att kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Förhållandet till minerallagen

Om en fastighet omfattas av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt minerallagen är fastighetsägarens möjlighet att disponera över fastigheten begränsad. Koncessionshavaren har rätt att utföra bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet och innehavaren av undersökningstillstånd får bedriva undersökningsarbete. I de fall en koncession enligt minerallagen beviljas i ett område där någon har tillstånd att bedriva odlingstortvakt blir minerallagens bestämmelser om ersättning tillämpliga.

5.4 Förhållandet mellan torvlagen och miljöbalken

Vid prövning av koncessioner enligt torvlagen är vissa bestämmelser i miljöbalken tillämpliga. Andra bestämmelser i miljöbalken kan vara tillämpliga på verksamheten men ska prövas i den ordning som anges i miljöbalken, dvs. inte i koncessionsprövningen.

Det framgår av torvlagens grundläggande bestämmelser att för utvinning av energitorv gäller, utöver torvlagen, också tillämpliga föreskrifter bl.a. i miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken framhålls att torvlagen och miljöbalken gäller parallellt. Detta innebär att den som utför undersökningsarbete och bearbetning enligt torvlagen är skyldig att iaktta miljöbalken. Om koncession har lämnats enligt torvlagen har frågor om markavvattning behandlats vid handläggningen av ärendet om koncession. Av 11 kap. 13 § fjärde stycket miljöbalken framgår att det då inte behövs tillstånd till markavvattning enligt miljöbalken. Det behövs inte heller tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken eller miljöprövningsförordningen för miljöfarlig verksamhet. Detta framgår av bestämmelserna om provning av torvtäkt i 4 kap. miljöprövningsförordningen.

Det kan vara svårt att avgöra vilka bestämmelser som ska tillämpas när en skada föreligger efter att en bearbetningskoncession har upphört eftersom flera bestämmelser kan gälla samtidigt. Enligt 34 § torvlagen ska koncessionshavaren ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning om detta är motiverat från allmän eller enskild synpunkt när en koncession har upphört. Bestämmelsen har vissa likheter med 2 kap. 8 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse ska alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara till dess skadan eller olägenheten har upphört för att skadan avhjälpas i den omfattning som kan anses skäligenligt 10 kap. miljöbalken. I förarbetena framhålls att man har möjlighet att ingripa med stöd av bestämmelserna i miljöbalken även om det är fråga om en verksamhet som bedrivits med stöd av en koncession enligt torvlagen. Av bestämmelsen i 34 § tredje stycket torvlagen framgår uttryckligen att även bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken är tillämpliga. Det betonas i förarbetena att det inte bör ställas lägre krav vid utvinning av energitorv än vad som gäller för annan verksamhet (se prop. 1997/98:90 s. 222 f.).

I 7 § torvlagen anges de bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas i koncessionsprovningen. Vid denna provning ska miljöbalkens allmänna hänsynsregler och bestämmelser om hushållning och miljö kvalitetsnormer tillämpas. Vid provning av bearbetningskoncessioner ska ytterligare bestämmelser i miljöbalken och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet tillämpas, bl.a. om miljökonsekvensbeskrivningar, miljöorganisationers talerätt

och markavvattnings-sakkunniga. Anledningen till att fler bestämmelser ska tillämpas vid en prövning av en bearbetningskoncession är att den innebär större miljöpåverkan än undersökningskoncession.

6 En samlad torvprövning

6.1 Prövningen av torvtäkter ska ske samlat

Förslag: Utvinning av energitorv ska regleras på samma sätt som utvinning av odlingsorv. Torvlagen och torvförordningen ska därför upphävas.

Ett ifrågasatt koncessionssystem

Koncessionssystemet för torv har kritiserats bl.a. för att systemet inte beaktar de grundläggande förutsättningarna för fastighetsägarnas långsiktiga bruk av och ansvar för marken. Fastighetsägare som motsätter sig en torvtäkt på sin mark har inte stora möjligheter att påverka att någon annan får ta marken i anspråk för undersökning och utvinning av energitorv. Påverkan på de arealer som utnyttjas är drastisk. Fastighetsägarna har under den tid som verksamheten bedrivs inte möjlighet att bruka det berörda området.

Om man vid efterbehandling väljer att odla skog måste fastighetsägaren vidmakthålla markavvattning på lång sikt.

En förändrad energipolitik

Vid valet mellan ett system där torven som huvudregel tillfaller fastighetsägaren och ett koncessionssystem bör torvens roll i energisystemet beaktas.

Den svenska energipolitiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Grundläggande för den långsiktiga energipolitiken är generella ekonomiska styrmedel som koldioxidskatt, internationell utsläppshandel och certifikat för förnybar el. Den svenska energipolitiken rymmer ett in-

slag av torv, om än i begränsad omfattning. Energitorv kan under vissa villkor användas som bränsle med ett samlat bidrag till växthuseffekten som kan vara mindre än vad som motsvarar torvbränslets innehåll av kol (prop. 2008/09:163 s. 35). Tidsaspekten är avgörande för hur torvutvinning påverkar möjligheten att uppfylla klimatmålen.

EU:s system för handel med utsläppsrätter är ett styrmedel för att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Principen för systemet är att utsläppen begränsas genom att en övre gräns, dvs. ett utsläppstak, sätts för hur stora de totala utsläppen får vara från företagen i systemet. Utsläppstaken beslutas av Europiska kommissionen. Nuvarande utsläppstak innebär att utsläppen från berörda företag ska minska med 21 procent till 2020 jämfört med 2005. Utsläpp från förbränning av torv ingår i handelsystemet. Detta innebär att de utsläpp av koldioxid som sker från förbränning av torv ska redovisas och läggas till de utsläpp som omfattas av Kyotoprotokollet och den efterföljande bördefördelningen inom EU. Att anläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter behöver utsläppsrätter för torvanvändningen försämrar torvens relativa konkurrenskraft gentemot trädbränslen trots torvens ursprungligen lägre bränslepris. Priset på utsläppsrätter har dock sjunkit kraftigt sedan 2012, vilket gynnat både inhemsk och importerad torv.

Sedan 2004 är el producerad med torv berättigat till tilldelning av elcertifikat på samma sätt som el från förnybara energikällor. Torven är också befriad från energi- och koldioxidskatt vid förbränning, men är belastad med svavelskatt. Torven gynnas således både av energiskattesystemet och av elcertifikatsystemet.

Samhällets reglering av energisystemet och synen på torv har förändrats sedan man på 1970-talet beslutade att reglera torvutvinning inom ramen för ett koncessionssystem. Den långsiktiga energipolitiken bygger i dag på generella ekonomiska styrmedel och koncessionssystemet är därför inte längre motiverat med hänsyn till energipolitiken. Vid jämförelse med andra energikällor och andra verksamheter kan konstateras att det finns många verksamheter av stor betydelse för samhället som inte omfattas av koncessionssystem.

Flera prövningar av samma verksamhet

Ett tillstånd till torvtäkt och en bearbetningskoncession gäller ofta mellan 25 och 30 år. Under denna period kan det vara aktuellt att använda torven både för att utvinna energi och för annat ändamål, t.ex. som odlingstorv. Då krävs som huvudregel både tillstånd enligt miljöbalken och koncession enligt torvlagen. Att samma verksamhet kan behöva flera tillstånd hos olika prövningsmyndigheter är resurskrävande för både verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter och remissinstanser. Om en verksamhetsutövare väljer att ansöka om både tillstånd enligt miljöbalken och koncession enligt torvlagen uppkommer flera juridiska svårigheter.

Ett problem som kan uppstå med dubbla tillstånd är att verksamheten får olika villkor i besluten. Svårigheter kan då uppstå vid tillsynen. Om ett område både omfattas av koncession och tillstånd krävs att verksamheten uppfyller villkoren i båda besluten och de krav som ställs i respektive lagstiftning. Torvlagen och miljöbalken innehåller även olika tillsynsbestämmelser.

Väljer en verksamhetsutövare att utvinna odlingstorv inom ett område där koncession har beviljats kan detta innebära att koncessionen inte utnyttjas i tillräcklig omfattning. Koncessionen kan då återkallas med stöd av 17 § torvlagen, vilket gör att koncessionshavaren blir av med sin rätt till att utvinna energitorv.

Beroende på var en verksamhet är lokaliserad kan det utöver koncession enligt torvlagen även krävas tillstånd och dispenser enligt miljöbalken, som t.ex. Natura 2000-tillstånd och artskyddsdispens. Även sådana tillstånd och dispenser kan innehålla andra villkor än beslutet om koncession och vid tillsynen tillämpas miljöbalkens bestämmelser om tillsyn.

En schematisk bild över de olika prövningarnas instansordningar finns i figur 2.

Figur 2. Instansordning för olika prövningar med koppling till torvtäkt



Svårigheter vid prövning av Natura 2000-tillstånd

För att bedriva en verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område krävs tillstånd. Det är inte möjligt att pröva om Natura 2000-tillstånd kan ges i ärendet om koncession. (För mer information se avsnitt 5.3 och 5.4.)

EU-domstolen har i sin rättstillämpning uttryckt att prövningen av planers och projekts påverkan på ett Natura 2000-område ska vara allsidig. Alla aspekter av planerna och projekten ska identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information och kunnande. En prövning uppfyller inte kraven i direktivet om den innehåller brister eller saknar fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser (se mål C-258/11). Vidare har Högsta domstolen framhållit att en uppdelning av en prövning i två etapper inte får leda till att tillstånd meddelas utan att samtliga frågor som ska ingå i tillståndsprövningen verkligen blir bedömda i något skede. Tillståndsprövningen ska omfatta alla de effekter som den sökta verksamheten kan få på ett Natura 2000-område. Det innebär att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig (se NJA 2013 s. 613).

Ett Natura 2000-tillstånd ska enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken prövas av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns. Om en verksamhet eller åtgärd omfattas av tillståndsplikt till följd av bestämmelserna i 9 eller 11 kap. miljöbalken ska dock frågan om Natura 2000-tillstånd prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan. Prövningen av Natura 2000-tillståndet kan dock inte samordnas med prövningen enligt torvlagen vilket leder

till en uppdelning av prövningen i två etapper. Det är en nackdel att det inte går att handlägga frågan om Natura 2000-tillstånd och tillståndet till den miljöfarliga verksamheten i samma ärende.

Komplicerad lagstiftning

Prövningen av torvtäkter är särskilt komplicerad eftersom två lagstiftningar gäller parallellt. Detta har framhållits av flera myndigheter och framgår även av förarbetena till miljöbalkens följdlagstiftning. Det finns flera situationer när det är oklart vilka regler som ska tillämpas. Detta innebär att det finns ett stort behov av vägledning. Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning har uppgett att det är oklart hur långt de olika statliga myndigheternas ansvar för tillsynsvägledning sträcker sig. Detta innebär en risk för brister i tillsynsvägledningen.

Kompetensförsörjning på länsstyrelsen

Det finns energitorvtäkter i sammanlagt femton län men det är framför allt i fem län där energitorvtäkter prövas regelbundet. På vissa länsstyrelser sker sällan prövning av energitorvtäkter. Det kan därför vara svårt att på alla berörda länsstyrelser upprätthålla den kompetens som krävs för att fatta beslut enligt torvlagen. Prövningen av energitorvtäkter är också komplicerad bl.a. på grund av lagstiftningen. Prövning av andra täkter än energitorvtäkter görs inte längre på alla länsstyrelser utan har koncentrerats till tolv miljöprövningsdelegationer. En följd av denna ändring är att myndigheternas möjligheter att bygga upp kompetens har ökat samt möjliggjort för dem som arbetar med tillståndsprövningen att i större utsträckning arbeta heltid med dessa frågor. Detta bedömdes bidra till en mer kvalificerad och effektiv prövning samt ge bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning (prop. 2009/10:215 s. 95 ff.). Samma resonemang är relevant för prövningen av tillstånd till energitorvtäkter.

Prövning av tvistiga markavvattningsärenden

I 7 § torvlagen anges vilka bestämmelser i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet som ska tillämpas vid prövning av bearbetningskoncession. Denna uppräkningslista omfattar inte 7 kap. 19 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I denna bestämmelse anges att länsstyrelsen i vissa situationer ska överlämna ärenden till domstol, bl.a. när det råder oenighet mellan personer som deltar i en markavvattningsanläggning. I förarbetena framhålls att det är mindre lämpligt att länsstyrelsen prövar sådana ärenden. Trots det gjordes bedömningen att något överlämnande av energitorv ärenden inte ska ske i dessa situationer eftersom det skulle innebära att domstolen fick överta hela koncessionsprövningen (prop. 1997/98:90 s. 227 f.) Det är därför en nackdel att länsstyrelserna inte har möjligt att överlämna mål som lämpar sig bättre för en prövning av domstol.

Två högsta instanser

Prövning enligt olika instansordningar innebär ökad risk för motstridiga avgöranden. Prövningarna enligt torvlagen och miljöbalken har olika högsta instanser, regeringen respektive Mark- och miljööverdomstolen. Båda ansvarar för prejudikatbildningen rörande utvinning av torv, bl.a. tillämpningen av stoppregeln i 9 kap. 6 g § miljöbalken. Detta kan medföra att en risk finns för att likartade frågor bedöms olika av prejudikatinstanserna.

Utvinning av energitorv bör regleras på samma sätt som utvinning av odlingsstorv

Vid en samlad bedömning framstår det inte som ändamålsenligt att bibehålla den delade prövningen. Utvinning av energitorv bör istället regleras på samma sätt som utvinning av odlingsstorv. Torvlagen och torvförordningen bör därför upphävas, vilket får till följd att utvinning av energitorv kommer att omfattas av miljöbalkens prövningssystem (jfr avsnitt 5.3).

6.2 Kompletterande bestämmelser

Förslag: En ansökan om tillstånd eller anmälan som avser torvtäkt ska innehålla uppgift om huruvida torven ska användas för att utvinna energi

Miljöprövningsdelegationen ska kunna pröva frågor om tillstånd till markavvattning och dispens från eventuellt markavvattningsförbud eller artskydd om frågorna har samband med ett ärende om tillstånd till täkt av torv enligt 9 kap. miljöbalken och om ärendena har samma sökande.

Bedömning: Naturvårdsverket bör i sin tillsynsvägledning ta tillvara på Sveriges geologiska undersöknings kunskaper och erfarenhet. Det saknas anledning att ge Sverige geologiska undersökning en särskild tillsynsvägledande uppgift.

På grund av de skillnader som föreligger mellan energi- och odlingstorvtäkter finns det ett behov av att överföra vissa bestämmelser från torvlagen och torvförordningen till förordningar under miljöbalken. Förslaget omfattar införandet av två bestämmelser i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För att möjliggöra en mer effektiv prövning föreslås även en ändring i förordningen om miljöprövningsdelegationer.

Av tillståndsansökan ska det framgå om utvinningen avser energitorv

Förslaget innebär att energi- och odlingstorv prövas enligt samma lagstiftning. En ansökan om tillstånd eller anmälan som avser torvtäkt behöver då innehålla uppgift om huruvida torven ska användas för att utvinna energi. Om så är fallet ska anmälan eller ansökan om tillstånd enligt förslaget innehålla uppgifter om innehåll av ämnen som vid förbränning kan medföra skada på miljön. Motsvarande bestämmelse finns i 3 § första stycket 7 torvförordningen. Dessa uppgifter bedöms vara nödvändiga för att minimera negativ påverkan på miljön och människors hälsa.

Miljöprövningsdelegationen ska kunna pröva närliggande frågor inom ramen för torvprövningen

Som beskrivits i avsnitt 5.3 kan flera tillstånd och dispenser behövas på grund av verksamhetens lokalisering. Det behövs även tillstånd till både miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och till markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken för att få utvinna odlingsstov. I stora delar av södra Sverige är markavvattning förbjuden och det behövs dispens för att få markavvattna. Dessutom kan dispens från artskyddet bli aktuellt vid prövning av tillstånd till torvtäkt. Frågan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av miljöprövningsdelegation och frågan om tillstånd till markavvattning och dispens från eventuellt markavvattningsförbud respektive artskydd prövas av länsstyrelsen. Det saknas i dag möjlighet att handlägga dessa frågor i samma ärende. Det skulle dock förenkla prövningen om det fanns en sådan möjlighet och en sådan förändring skulle möjliggöra en mer effektiv prövning av torvtäkter. Det skulle även vara en miljömässig fördel om det fanns möjlighet att i ett ärende göra en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på miljön. Med anledning av detta föreslås en ändring i förordningen om miljöprövningsdelegationer som innebär att en miljöprövningsdelegation får pröva dessa frågor om de har samband med ett ärende om tillstånd till täkt av torv enligt 9 kap. miljöbalken och ärendena har samma sökande. Det kan noteras att en motsvarande ändring även skulle vara fördelaktig för andra verksamheter än torvtäkter. Förslaget i denna promemoria är dock avgränsat till torvtäkter. Liknande frågor har till viss del behandlats i andra utredningar (SOU 2014:35 s. 175 och 415 f. och SOU 2009:10 s. 352 f. och 518 f.).

Sveriges geologiska undersökning förutsätts bidra till Naturvårdsverkets tillsynsvägledning

Det är i dag oklart vilka myndigheter som har ansvar för tillsynsvägledning i fråga om torvlagen. De myndigheter som i huvudsak ger tillsynsvägledning är Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning. Dessa myndigheter har olika kompetens och ger tillsynsvägledning i olika frågor. Naturvårdsverket har enligt 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynsvägledning till

kommunala nämnder och länsstyrelser inom ramen för miljöbalken om inte annat anges. Bergmästaren, som numera är en del av Sveriges geologiska undersökning, utövar emellertid enligt 15 kap. 1 § minerallagen tillsyn över efterlevnaden av den lagen. Genom förslaget upphör koncessionssystemet och kopplingen till minerallagen vilket medför att Sveriges geologiska undersöknings tillsynsansvar avseende energitorvkoncessioner upphör. Det är dock önskvärt att Sveriges geologiska undersöknings kunskaper och erfarenhet på området även fortsättningsvis tas tillvara. Att särskilt peka ut Sveriges geologiska undersökning som ansvarigt för tillsynsvägledning skulle dock bära för långt. I stället bör Naturvårdsverket i myndighetens tillsynsvägledande verksamhet kunna ta tillvara på Sveriges geologiska undersöknings kunskaper och erfarenhet genom ett nära samarbete.

6.3 Bestämmelser i torvlagstiftningen som inte överförs till miljölagstiftningen

Bedömning: Torvlagstiftningens bestämmelser i övrigt behöver inte överföras till miljöbalken eller förordningar meddelade med stöd av balken.

När det gäller torvlagens bestämmelser om villkor i samband med koncession så motsvaras de i stora delar av de miljörättsliga bestämmelserna om villkor. En koncession ska dock enligt 11 § torvlagen gälla en viss tid. Enligt miljöbalken får ett beslut eller en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet tidsbegränsas, men det är inget krav. Det är dock lämpligt att tidsbegränsa tillstånd även för täkter som prövas enligt miljöbalken.

Enligt torvförordningen ska ett yttrande alltid inhämtas från berörda kommuner, andra länsstyrelser inom vars område det sökta koncessionsområdet ligger, bergmästaren, Sveriges geologiska undersökning, Statens energimyndighet och Naturvårdsverket. Någon motsvarande bestämmelse om obligatorisk yttrande avseende torvtäkter finns inte i miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken. Enligt 19 kap. 4 § miljöbalken gäller emellertid att länsstyrelsen, i det här fallet miljöprövningsdelegationen, ska samråda med de statliga myndigheter och kom-

munala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken. Bergmästaren har uppgett att de yttranden som myndigheten i dag lämnar är begränsade och innehåller enbart upplysningar om eventuella mineralrättigheter inom det ansökta koncessionsområdet. Informationen är möjlig att inhämta utan yttrande från bergmästaren, t.ex. genom bergmästarens webbaserade kartvisare över mineralrättigheter. Om en länsstyrelse bedömer att ett yttrande från bergmästaren behövs har den möjlighet att inhämta ett sådant. Naturvårdsverket uppfyller i de flesta ärenden skyldigheten att yttra sig i 9 § torvförordningen genom att skicka standardyttrande som hänvisar till Naturvårdsverkets prövningsvägledning (rapport 6605). Naturvårdsverket får även enligt 9 och 11 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd meddelande om ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och dom eller beslut i fråga om samma tillstånd. I vissa ärenden som bedöms vara prioriterade skickar myndigheten in yttranden över enskilda fall och överklagar beslut och domar. Även Statens energimyndighet uppfyller i dag skyldigheten att yttra sig i 9 § torvförordningen genom att skicka standardyttrande. Den information som finns i standardyttrandena bedöms inte tillföra ärendena sådan information att det är motiverat att ha kvar kravet på obligatoriskt yttrande från myndigheterna. Sveriges geologiska undersökning gör i dag en bedömning i varje enskilt fall och informationen från myndigheten är viktig för att få ett tillräckligt underlag för prövningen. Trots det bör det inte vara nödvändigt att kräva att Sveriges geologiska undersökning ska vara skyldig att yttra sig i ärenden om tillstånd till torvtäkt. Den samlade bedömningen är därför att det inte längre ska vara ett krav att inhämta yttrande från bergmästaren, Statens energimyndighet och Naturvårdsverket.

Enligt 35 § torvlagen ska Sveriges geologiska undersökning eller annan myndighet som regeringen bestämmer på begäran beredas tillfälle att följa koncessionshavarens arbete i geologiskt hänseende och ta del av de geologiska resultaten av arbetet. Miljöbalken innehåller ingen motsvarande bestämmelse. Bestämmelsen i torvlagen tillämpas aldrig eller i mycket begränsad omfattning. Det saknas därför behov av att införa motsvarande bestämmelse i miljöbalken.

Miljöbalkens bestämmelser om tillsyn är mer omfattande än tillsynsbestämmelserna i torvlagen och det finns därför inget behov av att införa nya tillsynsbestämmelser med anledning av förslaget. Det

finns inte heller behov av att införa straffbestämmelser, bestämmelser om skadestånd eller förverkande.

Under avsnitt 6.2 har föreslagits att ansökan ska innehålla uppgift om huruvida torven ska användas för att utvinna energi. Om så är fallet ska ansökan innehålla uppgift om innehåll av ämnen som vid förbränning kan medföra skada på miljön. Enligt torvförordningen ska en ansökan om bearbetningskoncession även innehålla tillgängliga uppgifter om torvens förbränningsegenskaper. Denna uppgift har använts för att bedöma om torvmarken är lämplig för energitorvtäkt. Enligt förslaget kommer det att vara möjligt att utvinna både energi- och odlingstorv inom ramen för samma tillstånd. Företagen får genom förslaget möjlighet att avgöra vilket användningsområde som är mest lämpligt och kan samtidigt anpassa sig till den efterfrågan som finns. Det är då inte nödvändigt att inom ramen för prövningen avgöra i vilken utsträckning torven ska användas för respektive användningsändamål. Därför är det inte nödvändigt att ansökan innehåller uppgift om torvens förbränningsegenskaper.

När ett tidsbegränsat tillstånd gått ut och ansökan om tillstånd till täkt för samma område inges kan prövningen av denna ansökan väntas bli mindre omfattande än för en ny verksamhet. Arbetet med utformning av ansökan kommer även i de flesta fall sådana fall att kräva mindre arbete (se avsnitt 5.3). Avsikten med förslaget är att utmönstra omotiverade skillnader mellan energitorvtäkter och andra täkter. Det finns inte skäl att införa en bestämmelse om att prövningsmyndigheten vid ansökan om tillstånd till energitorvtäkt får göra undantag från bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla. Mot bakgrund av detta behövs inte någon bestämmelse som motsvarar 11 § torvförordningen.

6.4 Följdändringar

Förslag: Hänvisningar till torvlagen och torvförordningen ska tas bort i

- miljöbalken,
- lagen om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader,
- minerallagen,
- förordningen om hushållning med mark- och vattenområden,
- förordningen om fastighetsregister,
- i offentlighets- och sekretessförordning, och
- miljöprövningsförordningen.

Enligt 11 kap. 13 § miljöbalken behövs det inte tillstånd enligt miljöbalken för markavvattning i samband med koncession för torvtäkt har lämnats enligt torvlagen. Av 11 kap. 23 § följer vidare att tillstånd ska lämnas till vattenverksamhet om det för verksamheten har meddelats bearbetningskoncession enligt torvlagen.

Utvinning av energitorv föreslås regleras på samma sätt som utvinning av odlingstorv. Det saknas därför avseende energitorv anledning att behålla bestämmelser som motsvarar 11 kap. 13 och 23 §§ miljöbalken. Bestämmelserna bör därför upphävas. Som framgår av avsnitt 6.2 föreslås dock miljöprövningsdelegationen kunna pröva frågor om tillstånd till markavvattning och dispens från eventuellt markavvattningsförbud eller artskydd, förutsatt att de har samband med ett ärende om tillstånd till täkt av torv enligt 9 kap. miljöbalken och ärendena har samma sökande.

I lagen om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader ställs krav på utländska medborgare att i vissa fall ställa säkerhet för eventuella rättegångskostnader då talan förs i svensk domstol. Enligt 2 § behöver säkerhet emellertid inte ställas i mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt torvlagen. Hänvisningen i 2 § bör utgå eftersom torvlagen föreslås upphävas.

Genom hänvisningar till torvlagen i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen ges sökande eller innehavare till koncession för energitorvfyndigheter samma företrädesrätt som gäller för mineralkoncession. Utvinning av energitorv föreslås re-

gleras på samma sätt som utvinning av odlingstorv. Detta innebär att det nu gällande koncessionssystemet överges. Hänvisningarna i de nämnda paragraferna i minerallagen bör därför utgå. Av samma skäl bör även hänvisningen till torvlagen i 27 § förordningen om fastighetsregister utgå.

I 3 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden finns det en upplysningsbestämmelse som anger att det bl.a. i torvlagen finns bestämmelser om att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt andra lagar än miljöbalken. Upplysningen i bestämmelsen till torvlagen bör utgå med hänsyn till att torvlagen föreslås upphävas.

I bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen finns en hänvisning till torvlagen som av anförda skäl bör utgå. För den nya prövningen och tillsynen kommer i stället punkterna 40 och 92 i bilagan till förordningen att gälla.

I miljöprövningsförordningen finns det hänvisningar till torvlagen som innebär att verksamhet enligt torvlagen undantas från den tillståndsplikt som anges i miljöprövningsförordningen. Dessa hänvisningar bör även utgå.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Tillstånd (koncession) som har meddelats enligt torvlagen ska fortfarande gälla. Tillstånden ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken.

För tillstånd (koncessioner) som har meddelats enligt torvlagen ska dock 19–33 och 37 §§ i den lagen fortfarande gälla.

Torvlagen ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före den 1 januari 2017 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

De äldre bestämmelserna i 11 kap. 13 och 23 §§ miljöbalken ska fortfarande gälla för bearbetningskoncessioner som har meddelats med stöd av torvlagen.

Den äldre bestämmelsen i 2 § lagen om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader ska fortfarande gälla för mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt torvlagen.

De äldre bestämmelserna i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen ska fortfarande gälla i fråga om koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Ikraftträdandebestämmelser

Förslagen i denna promemoria innebär en ny instansordning för prövning av energitorvtäkter. Det är angeläget att förändringarna sker så snabbt som möjligt. Den föreslagna ordningen bör därför träda i kraft den 1 januari 2017.

Övergångsbestämmelser

De ärenden som handläggs hos länsstyrelser och regeringen bör avgöras enligt de processuella bestämmelser som gällde när ärendena inleddes. De ärenden som har inletts hos länsstyrelser och regeringen bör därför avslutas där. Det innebär att ett ärende som före ikraftträdandet har inletts hos en länsstyrelse kommer att överklagas till regeringen.

De äldre föreskrifter som upphör att gälla behöver i vissa avseenden tillämpas på meddelade koncessioner. Det är inte rimligt att rätten till marken upphör under den tid som en koncession är gällande. I de fall det inte finns avtal om rätten till marken mellan koncessionshavaren och fastighetsägaren skulle behov finnas att teckna sådant avtal och det skulle då föreligga en ojämnlik avtalsituation. Det är i de flesta fall önskvärt ur ett hushållningsperspektiv att man fortsätter utvinningen på en plats som bedömts vara lämplig och som påverkats av utvinningen istället för att ta ett nytt område i anspråk. Även detta talar för att vissa bestämmelser i torvlagen bör fortsätta gälla för koncessioner som redan har meddelats. Om bestämmelserna om rätten till marken ska gälla under en övergångsperiod måste även reglerna om ersättning gälla under motsvarande period. De bestämmelser som således bör fortsätta gälla i torvlagen är 19–22 §§ för undersökning och 23–33 och 37 §§ för bearbetning.

I övrigt ska miljöbalkens bestämmelser tillämpas på beslut om koncessioner som meddelats med stöd av torvlagen, bl.a. bestämmelserna om tillsyn och avgifter.

8 Konsekvenser av promemorians förslag

8.1 Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Upphävande av torvlagen och torvförordningen

Förslaget syftar till att komma till rätta med de problem som beskrivits i avsnitt 6. Avsikten är att förenkla prövningen för att undanröja de oklarheter som föreligger och undvika krav på prövning enligt både miljöbalken och torvlagen. Förslaget innebär att verksamhetsutövare kan få ett tillstånd som möjliggör utvinning av både energi- och odlingstorv. Genom detta uppnår man en ökad flexibilitet för verksamhetsutövare. Förslaget syftar även till att förändra prövningssystemet så att det endast finns en instans som ansvarar för prejudikatbildning. Prövningen av ansökan om tillstånd bör göras av de myndigheter som har bäst förutsättningar att göra en kvalificerad och effektiv prövning. Vid utformningen av förslaget har eftersträvat att skapa processuella förutsättningar för en mer effektiv prövning där det är möjligt att göra en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på miljön. Avsikten är även att förslaget ska utmönstra alla omotiverade skillnader mellan prövningen av energi- och odlingstorvtäkter.

Enligt förslagen ska torvlagen och torvförordningen upphävas och utvinning av energitorv ska prövas enligt miljöbalken och de förordningar som meddelats med stöd av balken. Detta innebär att all täktverksamhet kommer att prövas enligt samma lagstiftning.

8.2 Beskrivning av alternativa lösningar

Ett alternativ till det förordade förslaget skulle vara att genomföra förändringar i torvlagen. Det bedöms dock inte vara motiverat att reglera energitorvtäkter i en separat lag. Dessutom innebär alternativet med reglering i separat lag att det inte är möjligt att använda torven för olika ändamål inom ramen för ett tillstånd. Den nuvarande regleringen är komplicerad eftersom två lagstiftningar gäller parallellt. Även om man genom förändringar i torvlagen skulle kunna komma tillrätta med en del av de problem som identifierats kvarstår de problem som beror på att det är två lagstiftningar som reglerar torvtäkter.

Torvbrytningen innebär att torven i myren bryts ut och myrens ekosystem och därmed dess ekosystemtjänster såsom vattenbalansering, kolinbindning, vattenrening och habitat för växt- och djurarter riskerar att försämrans eller försvinna. Utvinning av energitorv påverkar alltså både natur- och kulturmiljö, klimatet och friluftsinteressen samt ibland vissa näringar. Det finns exempelvis en risk för att torvtäkter påverkar recipientens vattenkvalitet. Det finns även EU-rättsliga krav på att torvtäkter över viss storlek ska bli föremål för miljökonsekvensbedömning (se avsnitt 8.5). Det är därför inte ett alternativ att inte kräva tillstånd eller anmälan.

8.3 Effekter om någon förändring inte kommer till stånd

Om någon förändring inte kommer till stånd kommer de problem som beskrivits under avsnitt 6 att kvarstå. Den eftersträlvade regel-förenklingen uteblir och att ett kostnadskrävande system kvarstår. Det innebär även att det EU-rättsliga kravet på miljökonsekvensbedömning av energitorvtäkt över viss storlek inte uppfylls (se avsnitt 8.5).

8.4 Strukturella förändringar som förslaget medför

Övergång från koncessionssystemet till jordägarättsystemet

Förslaget innebär en övergång från koncessionssystemet till jordägarättsystemet. Detta innebär att statens möjlighet minskar att styra över i vilken utsträckning energitorv utvinns och över vem som får utvinna den.

År 1984 fastställde riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätten att överklaga beslut till regeringen. I enlighet med dessa riktlinjer har man strävat efter att lyfta bort sådana ärenden från regeringen som inte kräver ställningstaganden från regeringen som politiskt organ och istället pröva dessa ärenden hos domstol. Detta har motiverats av omsorgen om den enskildes rättssäkerhet, strävanden att begränsa regeringens arbetsbörda samt nödvändigheten av att uppfylla internationella åtaganden. Förslaget ligger i linje med dessa riktlinjer.

Torvlagen och miljöbalken har olika bestämmelser om vad som ska beaktas vid prövning av om en verksamhet ska tillåtas. Det är dock endast vid de beslut som enligt miljöbalken prövas av regeringen som det finns utrymme att åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av olika samhällliga intressen. I förarbetena betonas att samma miljökrav ska gälla vid regeringens prövning som vid annan prövning enligt miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1, s. 433). De politiska aspekterna är sällan aktuella i torvärenden men om en mark- och miljödomstol skulle bedöma att ett mål rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt ska domstolen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Utgångspunkten för ett sådant överlämnande bör vara att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida, t.ex. om miljöskydds krav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter. Det finns därför, även om förslaget genomförs, möjlighet att göra en avvägning mellan olika samhällliga intressen om det krävs.

Torv är en ändlig naturresurs. Trots det är marktypen inte ovanlig. I Sverige finns det 5–6 miljoner hektar torvmarker. Torv kan därför inte anses vara en sådan fyndighet där möjligheten att hitta alternativa lokaliseringar i allmänhet kan anses vara begränsad. Detta skiljer torven från de mineraler som regleras i minerallagen där möjligheten att välja alternativa lokaliseringar i de flesta fall är

betydligt mer begränsad. Branschföreningen Svensk Torv uppger att koncessioner sällan utnyttjas för att få åtkomst till marken. I stället träffas avtal om åtkomsten till marken med fastighetsägare. Utsikten att träffa avtal med fastighetsägare kan vara större på grund av att det finns möjlighet att få rätt att disponera fastigheten genom koncession. En förändring i enlighet med förslaget innebär att rätten att undersöka och utvinna energitorv utan fastighetsägarens samtycke utgår. Förslaget skulle innebära att fastighetsägare får en principiell möjlighet att välja om energitorv ska utvinnas på fastigheten och vem de vill teckna avtal med om flera är intresserade av att utvinna torv.

Vid prövning enligt miljöbalken blir fastighetsägarens rådighet över fastigheten begränsad om fastigheten omfattas av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt minerallagen. Förslaget innebär att i de fall en koncession enligt minerallagen beviljas i ett område där någon har tillstånd att bedriva torvtäkt blir minerallagens bestämmelser om ersättning tillämpliga. En koncession enligt minerallagen får därigenom företräde framför ett tillstånd till energitorvtäkt.

Torvens roll i energisystemet bör beaktas vid valet mellan jordägenderättsystemet och koncessionssystemet. Eftersom den långsiktiga energipolitiken i dag bygger på generella ekonomiska styrmedel är koncessionssystemet inte längre motiverat med hänsyn till energipolitiken.

Undersökningsarbete

De undersökningar som behöver utföras för att avgöra om en torvmark går att utnyttja är oftast inte särskilt omfattande. I första hand syftar de till att bestämma torvens mäktighet och kvalitet samt förutsättningarna att dränera marken. Vid undersökning tas borrhärdar upp i ett rutnät över torvmarken och torvens egenskaper på djupet bestäms. Några andra motstående intressen än fastighetsägarens berörs i regel inte av undersökningen.

Förslaget innebär att undersökning av torv regleras enligt miljöbalken. Det betyder att den som vill undersöka möjligheterna att utvinna energi ur en torvfyndighet på en fastighet som ägs av någon annan behöver träffa ett avtal med fastighetsägaren om

undersökningen, förutsatt att åtgärderna som ska utföras inte faller inom ramen för allemansrätten. I avtalet kan närmare regleras vilka åtgärder som får vidtas och i vilken utsträckning den som utför undersökningen får använda den torv som tagits ut. Vidare kan avtalas om ersättning för intrång och eventuell skada. Avtalet kan även omfatta rätt för den som undersöker att i ett senare skede få utvinna torv. I dag kan den som vill utföra undersökning inför en planerad energitorvtäkt välja mellan att avtala med fastighetsägaren eller att ansöka om undersökningskoncession. Koncessioner utnyttjas emellertid sällan för att få markåtkomst. En följd av övergången från koncessionssystemet till jordägarerättsystemet är att fastighetsägare själva får avgöra i vilken utsträckning undersökningar ska utföras. Förslaget innebär en förenkling för myndigheterna som inte längre kommer att behöva handlägga ansökningar om undersökningskoncession.

Prövande myndigheter i första instans

Förslaget kommer att innebära förändringar av vilka myndigheter som prövar ansökan om tillstånd till energitorvtäkt som första instans. Frågor om koncession prövas i dag av länsstyrelsen i det län där det område som avses med ansökningen ligger. Detta innebär att frågor om koncession kan prövas vid alla 21 länsstyrelser. I dagsläget finns energitorvtäkter i 15 län.

Förslaget innebär att prövningen i första instans av ansökningar om energitorvtäkt flyttas från länsstyrelserna till miljöprövningsdelegationerna där även tillstånd till odlingstorvtäkter prövas. Vid prövningen av tillstånd till energitorvtäkter ska miljöprövningsdelegationerna tillämpa samma bestämmelser som vid prövning av andra miljöfarliga verksamheter. Länsstyrelserna kommer att vara remissinstanser. De skäl som anfördes för att minska antalet miljöprövningsdelegationer för andra miljöfarliga verksamheter har relevans även när det gäller prövningen av energitorvtäkter. I torvutredningens betänkande ifrågasattes lämpligheten av att splittra prövningen av de fåtaliga torvärendena på alla länsstyrelser mot bakgrund av den ringa erfarenhet som handläggarna får. Utredningen föreslog ingen ändring av prövande myndigheterna och hänvisade bl.a. till att det inte fanns anledningen att skilja ut torv-

koncessionerna från övriga ärenden gällande täkter (SOU 2002:100 s. 54 f.). Att koncentrera torvprövningar till miljöprövningsdelegationerna innebär bättre möjligheter till kompetensförsörjning vid prövning av energitorvtäkter.

Prövande myndigheter efter överklagan

Förslaget innebär att beslut om tillstånd till energitorvtäkt kommer att överklagas till mark- och miljödomstolar (se avsnitt 5.3).

Vid prövning av ansökan om tillstånd till torvtäkt kommer det endast att finnas en instansordning och en högsta instans vilket minskar risken för motstridiga avgöranden. Mark- och miljödomstolarna avgör i dag andra mål om täkter och har en sammansättning som är väl lämpad för att avgöra denna typ av mål. Förslaget innebär att regeringens arbetsbörda begränsas när prövningen av dessa ärenden flyttas till mark- och miljödomstolar. Vid prövning av tillstånd till torvtäkt kan det i vissa fall finnas behov av syn för att få ett avgörande av hög kvalitet och av denna anledning är det en fördel att prövningen görs av mark- och miljödomstolar. Handläggningstiden för prövning av överklagade energitorvtäkter bedöms inte öka i förhållande till dagens handläggningstider trots att domarna från mark- och miljödomstol kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, där det dock krävs prövningstillstånd.

Markavvattning

Förslaget innebär att tillstånd till markavvattning och till miljöfarlig verksamhet, dispens från markavvattningsförbudet och från artskyddet för en torvtäkt kan prövas av samma myndighet och handläggas gemensamt om ärendena har samma sökande. Det ger samordningsvinster både för verksamhetsutövare, för prövande myndigheter och för remissmyndigheter. Det möjliggör dessutom en mer effektiv prövning både för energi- och odlingstorvtäkter. Det är även en fördel att den prövande myndigheten kan göra en samlad bedömning av en torvtäkts påverkan på miljön.

Enligt förslaget kommer bestämmelsen 7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet bli tillämplig vid prövning av energitorvtäkter. Enligt denna bestämmelse ska läns-

styrelsen under angivna förutsättningar överlämna ett ärende om tillstånd till markavvattning till mark- och miljödomstol. Detta innebär att bl.a. de ärenden, där det råder oenighet mellan personer som deltar i en markavvattning, ska överlämnas till mark- och miljödomstol. Domstolarna bedöms vara bäst lämpade att bedöma vilka hänsyn som ska tas till enskilda intressen i dessa prövningar. Denna möjlighet saknas vid prövning enligt torvlagen. I de fall där bestämmelsen varit tillämplig är det dock få markavvattningsärenden som överlämnats från länsstyrelsen till mark- och miljödomstol (SOU 2009:10 s. 348 f.).

Register över torvtäkter

Bergmästaren för i dag i enlighet med 19 § torvförordningen register över koncessioner och tillstånd till förberedande undersökning. Enligt bergmästaren är det osäkert i vilken utsträckning registret är komplett eftersom det är oklart om alla länsstyrelser skickar sina beslut till bergmästaren. Förslaget innebär att bergmästaren inte längre kommer att föra register över koncessioner och tillstånd. Register kommer istället att föras på samma sätt som för övriga miljöfarliga verksamheter, vilket innebär att energitorvtäkter kommer att omfattas av bestämmelserna om miljörapporter och kraven på inrapportering i Svenska miljörapporteringsportalen (se avsnitt 5.3). Det finns då inget ytterligare behov av register.

Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport (NFS 2006:9) ska rapporteringen innehålla uppgifter om faktisk produktion för täkter. Enligt föreskrifterna ska verksamhetsutövaren lämna uppgift om den mängd odlingstorv som har utvunnits under året. Om förslaget genomförs behöver denna föreskrift ändras så att även den mängd energitorv som utvunnits under året redovisas separat.

Ekonomisk säkerhet

Förslaget innebär att miljöbalkens regler om säkerhet blir tillämpliga för energitorvtäkter. Det betyder att utgångspunkten för ställande av ekonomisk säkerhet är att skada eller olägenhet för miljön ska avhjälpas och det finns därför ingen möjlighet att träffa

överenskommelse om säkerhetens storlek. Förslaget ger verksamhetsutövaren en större flexibilitet genom att alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden kan godtas, vilket inte är möjligt vid ställande av säkerhet enligt torvlagen.

Avgifter för prövning och tillsyn

Förslaget innebär att förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och avgiftsförordningen (1992:191) blir tillämplig. Detta medför att avgift för prövning och tillsyn för den miljöfarliga verksamheten ska betalas med 1 000 kr per år. Avgift för prövning av en ansökan om markavvattning är beroende av dikeslängden och avgiften för tillsyn ska utgå med 800 kr för varje hel timme handläggningstid. Med tanke på torvtäckers tillståndstid bör den totala avgiften för den miljöfarliga verksamheten uppskattningsvis bli 20 000–30 000 kr per torvtäkt. Till detta kommer kostnaden för markavvattning. Detta kan jämföras med den nuvarande avgiften för prövning enligt torvlagen som utgår med 6 000–12 000 kr per koncessionsområde, beroende på om verksamhetsutövaren ansökt om både undersökningskoncession och bearbetningskoncession eller endast bearbetningskoncession. Om verksamhetsutövaren även ansökt om tillstånd till förberedande undersökning utgår även avgift för detta. Denna avgift är beroende av områdets storlek.

Miljöbalken bygger på principen att skattekollektivet inte ska belastas av kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Kostnaderna ska istället, i enlighet med principen om att förorenaren ska betala, kanaliseras till verksamhetsutövaren. För att detta ska uppnås finns behov av regelbunden översyn av avgiftsnivåerna. Sedan torvförordningen infördes har bestämmelsen om avgift för ansökningar om koncession ändrats endast vid ett tillfälle, 1991. Genom att reglera avgiften för energitorvtäckter på samma sätt som övriga avgifter så kommer dessa att omfattas av eventuella framtida förändringar i förordningarna om avgifter. Den nuvarande avgiften för energitorvtäckter motsvarar inte myndigheternas kostnad för prövning och tillsyn. Förslaget innebär att avgifterna för prövning och tillsyn kommer att öka och myndigheterna kommer att få en bättre kostnadstäckning än i dag.

Delegering av tillsyn

Det saknas skäl att ha andra regler för delegering av tillsyn för energitorvtäkter än för övriga täkter. Förslaget innebär att länsstyrelserna har möjlighet att överlåta tillsynen till kommuner i de fall det bedöms leda till en mer effektiv tillsyn. Detta kan vara en fördel bl.a. med hänsyn till den geografiska närheten mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektet.

Analys av ämnen i torven som kan vara skadliga vid förbränning

Torvmarker kan liknas vid filter där spårämnen som förs till torvmarken med nederbörd och grundvatten binds in och anrikas i torven. Torvens kemiska sammansättning är styrd av bildningsmiljön och den omgivande berggrundens och jordarternas geokemiska sammansättning. Halterna av olika spårämnen varierar ofta både vertikalt och horisontellt i torvlagren inom en torvmark. Områden med förhöjda uranhalter förekommer över hela Sverige. I vissa regioner är det vanligt med uranrik berggrund som alunskiffer och uranrik granit. I dessa områden är det särskilt viktigt att provta torven så att inte problem uppstår vid senare förbränning.

Enligt förslaget ska en ny bestämmelse införas i förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd om att en ansökan om tillstånd eller anmälan som avser täkt av torv ska innehålla uppgift om huruvida torven ska användas för att utvinna energi. Om så är fallet ska ansökan även i fortsättningen innehålla uppgifter om innehåll av ämnen som vid förbränning kan medföra skada på miljön. Dessa uppgifter bedöms vara nödvändiga för att minimera negativ påverkan på miljön och människors hälsa. Motsvarande bestämmelser ska i dag ingå i ansökan om bearbetningskoncession enligt torvförordningen. Bestämmelsen medför inga nya krav.

8.5 Överensstämmelse med EU-rätt

De förslag som lämnas i denna promemoria motiveras av inhemska politiska överväganden och är således inte en följd av att internationell lagstiftning ska genomföras i svensk rätt. Tre direktiv är relevanta vid bedömningen av förslagets överensstämmelse med

EU-rätten. Dessa är direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (2011/92/EU) (det s.k. MKB-direktivet), art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Vid prövning av torvtäkter kan även utvinningsavfallsdirektivet (2006/21/EG) och EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) bli aktuella. Förslaget bedöms dock inte påverka hur dessa direktiv uppfylls.

MKB-direktivet tillämpas för bedömning av projekts inverkan på miljön. Direktivet har genomförts i svensk rätt framför allt genom 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Genom hänvisning från torvlagen till 6 kap. miljöbalken har MKB-direktivet även genomförts för de torvtäkter som prövas enligt torvlagen. I direktivet anges att torvutvinning med ett verksamhetsområde över 150 hektar ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. För annan torvutvinning får medlemsstaterna själva bestämma om en miljökonsekvensbedömning ska göras genom granskning från fall till fall eller genom fastställande av gränsvärden eller kriterier. Enligt artikel 4 ska de kriterier som fastställs i bilaga III beaktas vid en sådan granskning. Dessa kriterier motsvarar de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. En torvtäkt antas enligt 3 § första stycket 2 förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar alltid medföra en betydande miljöpåverkan om den omfattas av 4 kap. 1 eller 3 § miljöprövningsförordningen och är större än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår. I 3 § andra stycket förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar anges att om det är fråga om prövning av andra verksamheter eller ändring av verksamheter ska länsstyrelsen besluta om huruvida verksamheterna och åtgärderna kan antas ha en betydande miljöpåverkan med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen. För energitorvtäkter finns det inga bestämmelser om att täkter över viss storlek alltid ska anses ha en betydande miljöpåverkan. För dessa täkter görs bedömningen i det enskilda fallet med stöd av bilaga 2 till förordningen. Detta gäller även för energitorvtäkter som har ett verksamhetsområde över 150 hektar. Prövningen av miljöpåverkan för verksamheter som prövas enligt torvlagen kan i dagsläget därför inte anses uppfylla kraven i direktivet. Förslaget innebär att energitorvtäkter prövas enligt bestämmelserna i miljöbalken och miljöprövningsförord-

ningen. En sådan förändring skulle innebära att en torvtäkt som är större än 150 hektar alltid skulle anses medföra en betydande miljöpåverkan oavsett torvens användningsområde. Bestämmelserna skulle då uppfylla kravet i direktivet.

I samband med torvutvinning kan även av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet bli tillämpliga. Direktiven har genomförts i svensk rätt bl.a. genom bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, artskyddsförordningen och förordningen (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m. Av 7 kap. 28 a § miljöbalken framgår att det krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Förslaget innebär att bedömningen av om Natura 2000-tillstånd för energitorvtäkter kan lämnas kan prövas av miljöprövningsdelegationen tillsammans med tillståndet till den miljöfarliga verksamheten och till markavvattningen. I samma prövning kan även eventuella frågor om dispens från artskyddet och markavvattningsförbudet beaktas. Det innebär att förslaget i större utsträckning möjliggör en prövning som innehåller fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser.

8.6 Informationsinsatser

Miljöprövningsdelegationerna och länsstyrelserna tillämpar redan bestämmelserna i miljöbalken och för dessa behövs endast en begränsad informationsinsats. Om förslaget genomförs finns behov av information till de företag som utvinner energitorv och till ägare av fastigheter som är aktuella för energitorvtäkt.

8.7 Konsekvenser för aktörer som berörs av regeringen

Sammanlagt är det tolv olika typer av aktörer som berörs av den förändring av systemet som förslaget innebär, se tabell 1.

Tabell 1 Berörda aktörer

Typer av aktörer och antal berörda av den föreslagna förändringen

Aktör	Uppskattat antal	Kommentar
Fastighetsägare	ca 500 fastigheter*	Varje fastighet kan ha flera ägare, vilket betyder att antalet fastighetsägare överstiger antalet fastigheter.
Länsstyrelser	21	Alla län har inte energitorvtäkter i dag.
Miljöprövningsdelegationer	12	Alla miljöprövningsdelegationer har inte energitorvtäkter i sitt prövningsområde i dag.
Mark- och miljödomstolar	5	
Mark- och miljööverdomstolen	1	
Regeringskansliet	1	
Naturvårdsverket	1	
Sveriges geologiska undersökning	1	
Statens Energimyndighet	1	
Bergsstaten	1	
Verksamhetsutövare	ca 15	Företag som i dag utvinner energitorv.
Kommuner	290	I dag finns energitorvtäkter i ca 50 kommuner.

* Av dessa ägs uppskattningsvis 400 av företag.

Fastighetsägare

Förslaget innebär att fastighetsägare får rätt att bestämma om det ska utvinnas energitorv på deras fastigheter och vem som ska få bedriva eventuell täktverksamhet. Ersättning för intrång och skada kan regleras inom ramen för avtal mellan fastighetsägare och verksamhetsutövare. Ändringen av förordningen om miljöprövningsdelegationer innebär en förenkling för fastighetsägare som i prövningen av en torvtäkt vill yttra sig eftersom förslaget innebär att frågan om tillstånd till torvtäkt och till markavvattning samt eventuella dispenser från markavvattningsförbud och artskydd kan prövas i ett sammanhang. Fastighetsägaren kommer därför att kunna yttra sig om flera frågor i samma yttrande.

De fastigheter som är aktuella för utvinning av torv är i huvudsak jordbruks- och skogsfastigheter. Av dessa ägs uppskattningsvis 80 procent av fysiska personer som har en enskild firma. Ett fåtal fastigheter ägs av handelsbolag eller aktiebolag. Dessa fastigheter är

dock i många fall stora. Det område som omfattas av en koncession kan omfatta fler fastigheter. En genomgång av odlingstorvärenden som kom in till Naturvårdsverket under 2013 visar att antalet fastigheter som berörs varierar mellan en och 15 fastigheter (genomsnitt och median fem fastigheter). Uppskattningsvis finns det omkring 100 energitorvtäkter som har bearbetningskoncession. Utifrån detta och vid en grov uppskattning bör omkring 500 fastigheter i dag omfattas av energitorvtäktsverksamhet, varav ca 400 bör ägas av företag.

Länsstyrelser

I dag uppstår en kostnad hos länsstyrelserna för handläggning av ärenden om undersöknings- och bearbetningskoncession och övriga ärenden enligt torvlagen samt för tillsyn⁹.

Förslaget innebär att det som huvudregel inte behövs anmälan eller tillstånd för undersökning inför ansökan om torvtäkt. Länsstyrelserna skulle därför inte längre ha någon kostnad för handläggning av dessa ärenden (se avsnitt 5.3). Länsstyrelsernas sammanlagda minskning av kostnad i denna del uppskattas i genomsnitt uppgå till 16 000 kronor per år.

Enligt förslaget kommer länsstyrelserna inte att besluta i ärenden om ansökan om bearbetningskoncession. Kostnaden för att handlägga ett ärende om ansökning av bearbetningskoncession enligt torvlagen skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser. I de län där man endast handlägger enstaka ansökningar om bearbetningskoncession blir kostnaden per prövat ärende sannolikt högre. Länsstyrelsernas sammanlagda minskning av kostnad i denna del uppskattas till mellan 150 000–350 000 kronor.

Förslaget innebär också att länsstyrelserna inte längre kommer att besluta i ärenden om tillstånd till markavvattning, dispens från markavvattningsförbudet och artskyddet när ärendena har samband med ansökan om tillstånd till odlingstorvtäkt enligt 9 kap. miljö-

⁹ Beräkningarna i detta avsnitt och avsnitt 8.7 är gjorda utifrån Tillväxtverkets regelräknare som anger en timlön på 272,3 kr/h för tækthandläggare. Uppgifter om uppskattning av arbetstid kommer från uppgifter från länsstyrelserna inhämtade under hösten 2014. Uppskattningarna av antal ärenden har beräknats mot bakgrund av ett genomsnitt av antal ansökningar som inkommit 2012 och 2013.

balken. Länsstyrelsernas sammanlagda kostnad för att pröva markavvattningsfrågor i samband med odlingstorvtäkter uppskattas i genomsnitt uppgå till ca 45 000 kronor per år. Uppgift saknas om länsstyrelsernas kostnad för handläggning av artskyddsdispenser i samband med torvtäkt men denna kostnad bedöms vara lägre än kostnaden för markavvattningsfrågor. Förslaget innebär att länsstyrelserna inte längre skulle ha dessa kostnader.

Enligt förslaget kommer länsstyrelserna att delta som remissinstanser vid miljöprövningsdelegationernas handläggning av ansökningar om tillstånd till energitorvtäkter och markavvattning samt eventuella dispenser. Länsstyrelsernas sammanlagda kostnad för att delta som remissinstanser i dessa ärenden uppskattas till 50 000–100 000 kronor per år.

Förslaget innebär att länsstyrelserna inte längre kommer att pröva övriga ärenden enligt torvlagen. Vissa av dessa kommer att prövas av miljöprövningsdelegationer. Medan vissa typer av ärenden utgår som t.ex. markanvisning som uppges kräva mycket resurser eftersom de är konfliktfulla och komplexa. Även detta kommer att innebära att länsstyrelsernas kostnader minskar.

Enligt förslaget kommer länsstyrelserna att ha möjlighet att delegera ansvaret för tillsyn av energitorvtäkter till kommunerna.

Miljöprövningsdelegationer

Förslaget innebär att miljöprövningsdelegationerna kommer att vara första beslutande myndighet vid prövning av ansökan om tillstånd till energitorvtäkt.

Enligt förslaget ska frågan tillstånd till markavvattning, eventuella dispenser från markavvattningsförbud och artskydd prövas av miljöprövningsdelegation istället för av länsstyrelse när ärendena har samband med ett tillstånd till torvtäkt enligt 9 kap. miljöbalken.

Utifrån antagandet att handläggning av ansökan om tillstånd till energitorvtäkt skulle innebära en motsvarande kostnad som nuvarande handläggning av ansökan om tillstånd till odlingstorvtäkter enligt 9 kap. miljöbalken uppskattas den sammanlagda kostnadsökningen för miljöprövningsdelegationerna i genomsnitt uppgå till ca 250 000–350 000 kronor per år. De ökade kostnaderna bedöms dock kunna rymmas inom befintliga anslagsramar. Miljöprövnings-

delegationerna kommer enligt förslaget även att pröva ansökan om tillstånd till markavvattning och eventuella dispenser från markavvattningsförbudet respektive artskyddet (jämför uppskattad kostnad för länsstyrelserna). Den föreslagna ordningen innebär samordningsvinster som bör innebära att den totala handläggningskostnaden minskar i förhållande till när frågorna handläggs av olika myndigheter.

Länsstyrelsen i det län där det finns en miljöprövningsdelegation ska enligt 22 § förordningen om miljöprövningsdelegationer se till att beredningen av de ärenden som delegationen ska pröva utförs av någon som är anställd av länsstyrelsen eller som länsstyrelsen har anlitat. Eftersom frågorna om markavvattning och artskydd i dag prövas av länsstyrelsen så kan miljöprövningsdelegationerna genom beredningen utnyttja den befintliga kunskapen på länsstyrelsen i dessa frågor.

Kommuner

Förslaget innebär att länsstyrelserna har möjlighet att överlåta tillsynen till kommuner. Energitorvtäkter finns i dag i ca 50 kommuner. Som framgår av avsnitt 5.3 får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och utgångspunkten är att dessa avgifter ska täcka myndighetens kostnad. Kommunens kostnad för tillsyn efter eventuell delegation kommer därför finansieras av avgiften.

Mark- och miljödomstolar

Förslaget innebär att ärenden som rör energitorvtäkter kommer att överklagas till mark- och miljödomstol.

Mot bakgrund av ett genomsnitt av antal beslut om bearbetningskoncession som överklagats under 2012 och 2013 uppskattas mark- och miljödomstolarnas kostnadsökning till 80 000–160 000 kr för prövningarna enligt 9 kap. miljöbalken och 80 000–410 000 kr för prövningarna enligt 11 kap. miljöbalken¹⁰.

¹⁰ Kostnaderna i detta avsnitt är beräknade utifrån uppskattningar från mark- och miljödomstolar av de nuvarande kostnaderna i mål som rör odlingstorvtäkter.

Domar från mark- och miljödomstol kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen där det krävs prövningstillstånd. Kostnaden för handläggning av frågan om prövningstillstånd för mål rörande tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken för energitorvtäkter uppskattas till 50 000–110 000 kr.

För de mål där prövningstillstånd beviljas uppskattas den genomsnittliga kostnaden uppgå till ytterligare mellan 16 000–40 000 kr per år.

Förslaget innebär att tvistiga markavvattningsärenden som rör energitorvtäkter kommer att kunna överlämnas till mark- och miljödomstolar. Det är dock få markavvattningsärenden som överlämnats från länsstyrelser till mark- och miljödomstolar. Mot bakgrund av detta bedöms ökningen av ärenden om markavvattning som överlämnas från länsstyrelserna till mark- och miljödomstolarna bli försumbar.

Förslaget innebär även att mark- och miljödomstolarna inte längre kommer att pröva de ärenden om ersättning som enligt torvlagen ska prövas av mark- och miljödomstol som första instans. Dessa ärenden förekommer dock sällan. Dessa mål särredovisas inte i domstolarnas datasystem och de domstolar som har kontaktats har inte haft uppgift om huruvida de prövat något sådant ärende. På grund av detta bedöms minskningen av domstolarnas kostnad i denna del bli försumbar.

Om förslaget genomförs så kommer frågor om tillstånd till markavvattning och eventuella dispenser från markavvattningsförbudet och artskyddet att prövas i samma ärende som tillståndet till den miljöfarliga verksamheten. Eftersom detta innebär samordningsvinster och möjlighet till ökad effektivitet bör detta innebära att domstolarnas kostnad blir lägre jämfört med vad som är fallet när frågorna handläggs i olika ärenden, uppskattningsvis minskar kostnaden med 30 procent jämfört med när frågorna handläggs i olika ärenden. Sammanfattningsvis skulle en ordning i enlighet med förslaget innebära att mark- och miljödomstolarnas kostnad i genomsnitt skulle öka med uppskattningsvis 100 000–400 000 kronor per år och Mark- och miljööverdomstolens kostnad skulle öka med i genomsnitt 50 000–110 000 kronor per år. De ökade kostnaderna bedöms dock kunna rymmas inom befintliga anslagsramar.

Regeringskansliet

Förslaget innebära att Regeringskansliet inte längre kommer att pröva ärenden enligt torvlagen. Regeringskansliet handlägger ärendena och följer de principer som förvaltningslagen (1986:223) ger uttryck för.

Regeringskansliets kostnad för handläggningen av ärenden enligt torvlagen uppskattas i genomsnitt uppgå till 500 000 kronor per år.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har under de senaste åren prioriterat tillsynsvägledning och arbetet med mål och ärenden i fråga om både energi- och odlingstorvtäkter. I samband med detta har myndigheten tagit fram en prövningsvägledning för torvtäkter (rapport 6605). Naturvårdsverket uppfyller i de flesta ärenden skyldigheten att yttra sig i 9 § torvförordningen genom att skicka standardyttranden som hänvisar till prövningsvägledningen. I vissa ärenden som bedöms vara prioriterade skickar myndigheten in yttranden över enskilda fall och utnyttjar rätten att överklaga beslut och domar. När det gäller prövning av torvtäkter strävar Naturvårdsverket efter att i största möjliga utsträckning svara på förelägganden från domstolar.

Förslaget innebär att yttrande från Naturvårdsverket inte kommer att inhämtas vid prövning av alla energitorvtäkter (se avsnitt 6.3). Det skulle medföra en minskning av myndighetens kostnad.

Genom förslaget så tydliggörs myndighetens ansvar för tillsynsvägledningen i fråga om energitorv. Naturvårdsverket har framfört att ansvaret för tillsynsvägledning även i fortsättningen bör vara delat mellan Sveriges geologiska undersökning och Naturvårdsverket. Naturvårdsverket bedömer att en förändring i enlighet med förslaget skulle medföra att behovet av tillsynsvägledning minskar på lång sikt. Förslaget kan även medföra minskat behov av arbete med mål och ärende, både när det gäller överklagande av beslut och domar och behovet av att yttra sig som remissinstans. Detta på grund av att det endast kommer att finnas en högsta instans och för att förslaget innebär att flera av de frågor som nu handläggs i olika ärenden kommer att kunna prövas gemensamt. På kort sikt skulle förslaget medföra behov av ökad tillsynsvägledning som bl.a. skulle

innefatta en uppdatering av befintligt vägledningsmaterial. Som beskrivits ovan under avsnitt 8.4 skulle förslaget även medföra behov av ändring i Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport.

Naturvårdsverket uppskattar att på lång sikt skulle myndighetens kostnad för arbete med energitorvtäkter minska med ca 40 000 kronor per år.

Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersökning arbetar med vägledning angående energitorvtäkter och har bl.a. gett ut rapporten Geologisk vägledning vid ansökan om täkt för energitorv (rapport 2012:12).

Förslaget innebär att Sveriges geologiska undersökningens tillsynsansvar avseende energitorvkoncessioner upphör. Myndigheten förutsätts dock fortsättningsvis bidra till Naturvårdsverkets tillsynsvägledning i den utsträckning som är lämplig. Detta beskrivs närmare under avsnitt 6.2.

I avsnitt 6.3 görs bedömningen att torvförordningens krav att ett yttrande ska inhämtas från bl.a. Sveriges geologiska undersökning inte bör överföras till miljölagstiftningen. Vid arbetet med remisser enligt 9 § torvförordningen gör Sveriges geologiska undersökning en bedömning i varje enskilt fall. Myndigheten får även ett flertal remisser om odlingstorvtäkter och gör även i dessa ärenden en bedömning i varje enskilt fall. Sveriges geologiska undersökning bedömer dock att myndigheten redan i dag yttrar sig över majoriteten av ansökningarna om torvtäkt. Ett minskat antal remisser kan därför antas leda till en viss minskad arbetsbörda för myndigheten.

Statens energimyndighet

Statens energimyndighet arbetar i dag inte med tillsynsvägledning ifråga om energitorvtäkter. Myndigheten uppfyller skyldigheten att yttra sig i 9 § torvförordningen genom att skicka standardyttrande. Förslaget innebär att det inte längre ska finnas ett krav på att inhämta yttrande från Statens energimyndighet även om länsstyrelsen har möjlighet att inhämta yttrande om den bedömer att sådant behövs.

Myndigheten uppskattar att kostnaden för handläggningen av ärenden enligt 9 § torvlagen i genomsnitt uppgår till 20 000 kronor per år. Förslaget innebär att myndigheten inte längre skulle ha denna kostnad.

Bergsstaten

Förslaget innebär att det inte längre finns ett krav på att inhämta yttrande från bergmästaren även om länsstyrelserna har möjlighet att inhämta yttrande om de bedömer att sådant behövs.

Bergmästaren har framhållit att torv i flera avseenden skiljer sig från de mineral som omfattas av minerallagen och med anledning av detta framfört önskemål om att bergmästarens roll vid handläggning av ärenden om energitorv ska ses över.

Bergmästaren har uppskattat att Bergsstatens kostnad för arbetet med torvlagen och torvförordningen uppgår till ca 60 000 kronor per år. Förslaget innebär att myndigheten inte längre skulle ha denna kostnad.

8.8 Förslagets påverkan på företag

Företag som utvinner energitorv

Ett knappt 15-tal företag utvinner energitorv. Dessa företag kan delas in i tre grupper. Ett företag är betydligt större än de övriga och står för 50–60 procent av den totala utvinningen av energitorv. Därutöver finns 3–5 företag som är mellanstora och övriga är små. Torvutredningen (SOU 2002:100) uppskattade antalet direkt sysselsatta för produktion av energitorv i Sverige, angivet som helårsarbetande år 2001, till närmare 600 varav de flesta i glesbygd.

Några av de företag som utvinner energitorv utvinner även odlingsstorv med stöd av tillstånd enligt miljöbalken. Dessa företag har därför redan kunskaper om hur prövningen enligt miljöbalken går till. För de företag som endast utvinner energitorv krävs inhämtande av viss kunskap om prövningsprocessen enligt miljöbalken. I de flesta fall anlitas konsulter för utformning av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning både vid prövning enligt torvlagen och enligt miljöbalken. Branschföreningen Svensk Torv uppskattar den

totala kostnaden för en bearbetningskoncession enligt torvlagen till ca en miljon kronor. Kostnaden för tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken uppskattas till motsvarande belopp. I detta belopp ingår kostnad för ansökan, miljökonsekvensutredning, eventuella kompletteringar och arbete efter eventuellt överklagande.

Förslaget innebär att kravet på undersökningskoncession tas bort. Någon motsvarighet finns inte i miljöbalken. Det får istället avgöras i det enskilda fallet om undersökningsverksamheten kräver en anmälan eller tillstånd. Till följd av det kommer det att krävas avtal med fastighetsägare för att få utföra undersökning som går längre än vad som omfattas av allemansrätten och för att få utvinna energitorv på en fastighet man inte äger. Även om verksamhetsutövare i dag i de flesta fall avtalar med fastighetsägarna om markåtkomst kan möjligheten att träffa avtal påverkas av att energitorvtäkter inte omfattas av ett koncessionssystem (se avsnitt 8.4).

Kostnad för prövning och tillsyn bedöms öka om förslaget genomförs (se avsnitt 8.4). Dessa avgifter är dock förhållandevis låga jämfört med kostnaden för en ansökan.

Förslaget innebär även att en torvtäkt kan överlåtas utan tillstånd från länsstyrelsen. Om en torvtäkt överlåts till ny verksamhetsutövare ska den som tagit över verksamheten anmäla det till tillsynsmyndigheten. Detta innebär en administrativ lättnad för företagen.

En samordning av prövningen av de tillstånd och dispenser som behövs för verksamheten innebär större möjligheter att tidsmässigt koordinera förfarandena, vilket bör leda till en ökad effektivitet. Det bör även medföra att företagens administrativa kostnader för prövning minskar.

Som redovisats i avsnitt 8.4 ger förslaget verksamhetsutövaren en större flexibilitet genom att alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden kan godtas. Detta lämnar utrymme för mindre kostsamma lösningar, vilket är ekonomiskt fördelaktigt för företagen.

Ett upphävande av koncessionssystemet innebär att fastighetsägarna får ökat inflytande. Det görs inte heller vid prövningen någon samhällsekonomisk avvägning mellan å ena sidan energipolitiska intressen och å andra sidan motstående allmänna och enskilda intressen. Förslaget skulle därmed kunna innebära att det kan bli svårare för företaget som utviner energitorv att få tillgång till mark

för torvtäkter och därmed påverka aktuella arbetstillfällen i företrädesvis glesbygd. Enligt uppgift från torvbranschen uppnås dock markåtkomst vid tillämpningen av torvlagen normalt genom frivilliga överenskommelser. Det är rimligt att anta att sådana frivilliga överenskommelser kan träffas även om koncessionssystemet upphör. Det finns vidare vissa torvmarker i Sverige som är kraftigt påverkade genom bl.a. utdikning och saknar naturvärden och som kan vara möjliga för torvutvinning. Den samlade bedömningen blir därför att berörda företag även i framtiden bör kunna bedriva sin verksamhet utan negativ inverkan på arbetstillfällena i berörda regioner.

Företag som är fastighetsägare

Antalet företag som äger fastigheter som omfattas av energitorvsverksamhet är uppskattningsvis ca 400 företag (se avsnitt 8.7).

Förslaget skulle innebära att fastighetsägare får en principiell möjlighet att välja om energitorv ska utvinnas på fastigheten och vem som ska utvinna torv. Denna ändring bedöms vara betydelsefull eftersom torvutvinning på de arealer som utnyttjas är drastisk och den ursprungliga biotopen utplånas. Beroende på vilken efterbehandling som väljs kan markägaren vara tvungen att vidmakthålla markavvattningen. Efterbehandling kan även innebära att sjöar eller våtmarker skapas. Det är dock inte möjligt att återställa den typ av myrkosystem som fanns före utvinningen.

Ändringen av förordningen om miljöprövningsdelegationer innebär en förenkling för fastighetsägare som vill yttra sig i prövningen av en torvtäkt eftersom förslaget innebär att frågan om tillstånd till torvtäkt och till markavvattning samt eventuella dispenser från markavvattningsförbudet och artskyddet kan prövas i ett sammanhang. Fastighetsägaren kommer därför att kunna yttra sig om flera frågor i samma yttrande, vilket bedöms minska den administrativa kostnaden.

Konkurrensförhållanden

Möjligheten att utvinna torv för flera användningsområden inom ramen för samma tillstånd kommer att ge företagen en ökad flexi-

bilitet att anpassa verksamheten efter marknaden och de fysiska förutsättningarna i torvmarken. Den torv som exporteras i dag är främst odlingstorv. Förslaget innebär att företagen har ökade möjligheter att anpassa sig till den efterfrågan som finns och därmed öka sin konkurrenskraft internationellt.

Små företag

Reglerna är lika för alla företag oavsett storlek. Detta innebär att mindre företag påverkas i större utsträckning av de ökade avgifterna för prövning och tillsyn. Beloppen är dock förhållandevis låga jämfört med den totala kostnaden för en ansökan.

En ansökan om tillstånd till en torvtäkt är förknippad med ekonomiska risker. Dessa beror på en ovisshet om huruvida tillstånd kommer att beviljas och vilka villkor ett tillstånd förenas med. Beror på vilka villkor som ett tillstånd kommer att förenas med kan kostnaden för att bedriva verksamheten variera. Förslaget innebär att förutsägbarheten i tillståndsprövningen ökar eftersom det endast kommer att finnas en prejudikatbildande instans. Det kommer att bli tydligt vilka tillsynsbestämmelser som ska tillämpas. Detta innebär sannolikt förbättrade möjligheter för små företag som har begränsade möjligheter att ta ekonomiska risker.

Förslaget bedöms inte i övrigt medföra några effekter som särskilt påverkar små företag.

8.9 Slutsatser

Genom förslaget utmönstras alla omotiverade skillnader mellan prövningen av energi- och odlingstorvtäkter. Tillsynen underlättas och systemet blir mer enhetligt. Dessutom blir systemet mer rättsäkert eftersom en verksamhetsutövare lättare kan överblicka vilka krav som ställs innan verksamheten påbörjas.

Förslaget är positivt ur ett regelförenklingsperspektiv eftersom det bara kommer att finnas en tillämplig lagstiftning. Det kommer endast att finnas en högsta instans som ansvarar för prejudikatbildningen för torvtäkter. Det kommer att vara möjligt att pröva flera olika tillstånd och eventuella dispenser i samma ärende. Detta möjliggör en mer effektiv prövning och medför möjlighet att göra en

samlad bedömning av verksamhetens påverkan på miljön. Förslaget leder även till att kravet i MKB-direktivet på att torvutvinning med ett verksamhetsområde över viss storlek ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning uppfylls även för energitorvtäkter.

Dagens system där det kan krävas prövning enligt både torvlagen och miljöbalken är tids- och kostnadskrävande både för verksamhetsutövare och för myndigheter. Den samlade prövningen kommer att leda till ökad effektivitet inom prövningen. Förslaget innebär störst resurs och kostnadsbesparing för regeringskansliet som kommer att minska sina utgifter med omkring en halv miljon kronor per år. Även Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och Bergsstaten kommer att minska sina kostnader om förslaget genomförs. Förslaget innebär att Sveriges geologiska undersöknings kostnad kan komma att öka något. Även miljöprövningsdelegationen och mark- och miljödomstolarna kommer att få en högre kostnad än tidigare. Vid en bedömning av länsstyrelsernas kostnad inklusive kostnaden för miljöprövningsdelegationerna innebär förslaget att deras genomsnittliga sammanlagda kostnad kommer att minska med i storleksordningen runt 100 000 kronor per år.

Förslaget innebär att företagen kommer att öka sin konkurrenskraft genom den ökade flexibilitet som förslaget ger genom att verksamhetsutövare får möjlighet att inom ramen för ett tillstånd välja vad torven ska användas till. Detta innebär att företagen får större möjlighet att anpassa sig efter efterfrågan på marknaden. Det kan också i många fall leda till bättre utnyttjande av naturresurser. Det kan vara en fördel om en verksamhetsutövare kan utvinna all den torv som finns i en torvmark med stöd av samma tillstånd. Att fortsätta att utvinna torv i torvtäkter som redan är kraftigt påverkade ligger i linje med de riktlinjer som togs fram i betänkandet Uthållig användning av torv (SOU 2002:100) samt miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker. Förslaget innebär inte någon större förändring av företagens kostnader för att få ett tillstånd till torvtäkt. Samordningen av prövningen av de tillstånd och dispenser som behövs för en verksamhet bör dock medföra att företagens administrativa kostnad för prövningen minskar. Däremot kommer företagen att få något ökade kostnader för avgifter i samband med prövning och tillsyn. Dessa avgifter är dock förhållandevis låga jämfört med kostnaden för en ansökan.

Sammanfattningsvis kommer förslaget att innebära flera fördelar både för företag och för prövande myndigheter och bidra till en mer effektiv prövning.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

11 kap. 13 §

Ändringen i paragrafen innebär att fjärde stycket tas bort. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

I paragrafen regleras tillståndsplikt för markavvattning, och om regeringen föreskriver det, andra åtgärder för avvattning av mark. Tillstånd krävs enligt första stycket i princip för varje åtgärd som utgör markavvattning enligt definitionen i 11 kap. 2 § 4. Enligt *fjärde stycket* krävs dock inte tillstånd för markavvattning i samband med torvtäkt om koncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter. I och med att undantaget för energitorv utgår kan det fortsättningsvis komma att krävas tillstånd till markavvattning vid torvbrytning.

11 kap. 23 §

Ändringen i paragrafen innebär att fjärde punkten tas bort. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

I paragrafen regleras att en tillåtlighetsprövning enligt 11 och 16 kap. av de uppräknade vattenverksamheterna inte ska ske och att den såvitt gäller prövningen enligt 2 kap. ska begränsas till en bedömning enligt 2 kap. 9 §. I *fjärde punkten* undantas på sådant sätt vattenverksamhet för vilken bearbetningskoncession har meddelats enligt lagen om vissa torvfyndigheter. I och med att undantaget för energitorv utgår kommer prövningen av torvtäkt, oavsett torvtyp, i fortsättningen omfatta även frågan om verksamheten kan tillåtas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 januari 2017. Av övergångsbestämmelsen följer att undantagen i 11 kap. 13 och 23 §§ avseende energitorv, fortfarande gäller för bearbetningskoncessioner som har meddelats med stöd av lagen om vissa torvfyndigheter.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader

2 §

Ändringen i paragrafen innebär att hänvisningen till lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter tas bort från ur förteckningen i första stycket 2. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

I paragrafen regleras att säkerhet för rättegångskostnader inte behöver ställas av utländska käreande i vissa typer av mål och ärenden i mark- och miljödomstolen, bl.a. enligt lagen om vissa torvfyndigheter. Enligt den senare lagen är det mål om ersättning för expropriativa ianspråktaganden av mark som prövas i mark- och miljödomstol. I och med att koncessionssystemet överges genom upphävandet av lagen om vissa torvfyndigheter är regleringen i lagen om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader inte längre nödvändig.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 januari 2017. Av övergångsbestämmelsen följer att utländska käreande även fortsättningsvis ska ställa skyldighet för rättegångskostnader i mål i mark- och miljödomstolen enligt lagen om vissa torvfyndigheter.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.

9.3 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Förslaget innebär att lagen (1985:62) om vissa torvfyndigheter ska upphöra att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 januari 2017, vilket innebär att lagen upphör att gälla vid utgången av 2016. Övergångsbestämmelserna reglerar vad som ska gälla för tillstånd som meddelats enligt lagen om vissa torvfyndigheter och för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Förslaget behandlas i avsnitt 7.

Enligt *punkt 2* ska tillstånd (koncession) som har meddelats enligt lagen om vissa torvfyndigheter fortfarande gälla. Tillstånden ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Av *punkt 3* följer emellertid att för sådana tillstånd (koncessioner) ska 19–33 och 37 §§ i den upphävda lagen fortfarande gälla. Det innebär att lagens bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för den som har fått undersökningskoncession (19–22 §§) eller bearbetningskoncession (23–26 och 37 §§) och om ersättning till följd av att mark tas i anspråk (27–33 §§) fortfarande ska tillämpas. Av *punkt 4* följer vidare att lagen om vissa torvfyndigheter fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

9.4 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Ändringarna i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen (1991:45) innebär att hänvisningarna till lagen (1985:62) om vissa torvfyndigheter tas bort. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Ändringarna är en följd av att koncessionssystemet överges och att lagen om vissa torvfyndigheter upphävs.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 januari 2017. Av övergångsbestämmelserna följer att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla i fråga om koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.

Departementsserien 2015

Kronologisk förteckning

1. Galdenärens möjligheter att överklaga utmättningsbeslut. Ju.
2. Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Fi.
3. Trossamfundens sociala insatser. En preliminär undersökning. S.
4. Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. Ju.
5. Uppbörd av böter. Ju.
6. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. S.
7. Rätten till försvarare, m.m. Ju.
8. Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. S.
9. Ett reformerat bilstöd. S.
10. Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. Ku.
11. Res lätt med biljett. N.
12. Missbruk av svenska pass. Omfattning och åtgärdsförslag. Ju.
13. Ändringar i lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. N.
14. Statliga utställningsgarantier. En översyn. Ku.
15. Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare. N.
16. Avlägsnande av vrak. Ju.
17. Avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen. S.
18. Patientrörlighet inom EES – vissa kompletterande förslag. S.
19. Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas. S.
20. Kostnadsansvar för smittskyddsläkemedel. S.
21. Offentliggörande av uppgifter om ekologiska aktörer. N.
22. Barnombudsmannens anmälnings-skyldighet. S.
23. Höjt avgiftstak för avgift enligt socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §. S.
24. Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning. Ju.
25. Ett ändamålsenligt minoritetsskydd. Ju.
26. Avskaffande av systemet med etableringslotsar. A.
27. Gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott. Genomförande av det nya CBE-direktivet. Ju.
28. Bidrag för glasögon till barn och unga. S.
29. Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar. A.
30. Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning. Ju.
31. Framtidens filmpolitik. Ku.
32. Anknätningskravet i skuldsaneringslagen. Ju.
33. Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. A.
34. Nya regler för AP-fonderna. Fi.
35. Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande. N.
36. Genomförande av EU:s direktiv om fri rörlighet för arbetstagare. A.
37. Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet. Ju.
38. Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit. Ku.
39. Samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd. Fö.
40. Falska polisbilar. Ju.
41. En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap. U.
42. Ett särskilt tortyrbrott? Ju.
43. Sveriges företagande och konkurrenskraft. Internationell jämförelse. N.

44. Passdatalag. Ju.
45. Stärkta sanktionsmöjligheter för Konsumentombudsmannen. Fi.
46. Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen. Fi.
47. Europeiska politiska partier. Ju.
48. Förebyggande och behandling av spelmissbruk. S.
49. Översyn av straffbestämmelsen om kontakt med barn i sexuellt syfte. Ju.
50. Konkurrensskadelag. N.
51. Avgiftsfrihet för viss screening inom hälso- och sjukvården. S.
52. Patientrörlighet inom EES – kompletterande förslag för tandvården. S.
53. Regionalt utvecklingsansvar i Uppsala, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län. Fi.
54. En samlad torvprövning. M.

Departementsserien 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Avskaffande av systemet med etableringslotsar. [26]
- Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar. [29]
- Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. [33]
- Genomförande av EU:s direktiv om fri rörlighet för arbetstagare. [36]

Finansdepartementet

- Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. [2]
- Nya regler för AP-fonderna. [34]
- Stärkta sanktionsmöjligheter för Konsumentombudsmannen. [45]
- Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen. [46]
- Regionalt utvecklingsansvar i Uppsala, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län. [53]

Försvarsdepartementet

- Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd. [39]

Justitiedepartementet

- Gäldenärens möjligheter att överklaga utmättningsbeslut. [1]
- Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. [4]
- Uppbörd av böter. [5]
- Rätten till försvarare, m.m. [7]
- Missbruk av svenska pass.
 - Omfattning och åtgärdsförslag. [12]
- Avlägsnande av vrak. [16]
- Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning. [24]
- Ett ändamålsenligt minoritetsskydd. [25]

- Gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott.
 - Genomförande av det nya CBE-direktivet. [27]
- Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning. [30]
- Anknytningskravet i skuldsaneringslagen. [32]
- Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet. [37]
- Falska polisbilar. [40]
- Ett särskilt tortyrbrott? [42]
- Passdatalag. [44]
- Europeiska politiska partier. [47]
- Översyn av straffbestämmelsen om kontakt med barn i sexuellt syfte. [49]

Kulturdepartementet

- Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. [10]
- Statliga utställningsgarantier.
 - En översyn. [14]
- Framtidens filmpolitik. [31]
- Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit. [38]

Näringsdepartementet

- Res lätt med biljett. [11]
- Ändringar i lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. [13]
- Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare. [15]
- Offentliggörande av uppgifter om ekologiska aktörer. [21]
- Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande. [35]

Sveriges företagande och konkurrenskraft
Internationell jämförelse. [43]
Konkurrensskadlag. [50]

Miljö- och energidepartementet

En samlad torvprovning. [54]

Socialdepartementet

Trossamfundens sociala insatser.
En preliminär undersökning. [3]
En jämnare och mer aktuell utveckling av
inkomstpensionerna.[6]
Ytterligare en månad inom
föräldrapenningen reserveras
för vardera föräldern.[8]
Ett reformerat bilstöd. [9]
Avskaffande av den bortre tidsgränsen i
sjukförsäkringen. [17]
Patientrörlighet inom EES – vissa
kompletterande förslag. [18]
Det kommunala vårdnadsbidraget
avskaffas. [19]
Kostnadsansvar för
smittskyddsläkemedel. [20]
Barnombudsmannens anmälnings-
skyldighet. [22]
Höjt avgiftstak för avgift enligt social-
tjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §. [23]
Bidrag för glasögon till barn och unga. [28]
Förebyggande och behandling av spelmiss-
bruk. [48]
Avgiftsfrihet för viss screening inom
hälso- och sjukvården. [51]
Patientrörlighet inom EES – komplet-
terande förslag för tandvården. [52]

Utbildningsdepartementet

En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för
kunskap [41]