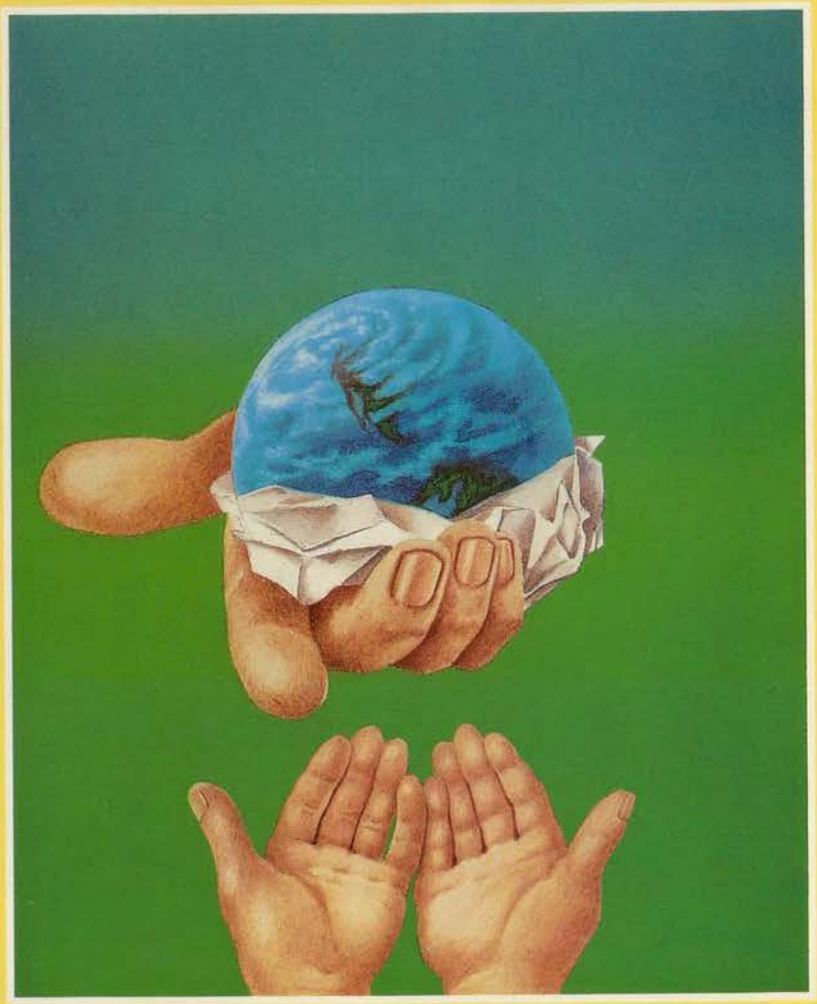
Miljöbalken

En skärpt
och samordnad miljölagstiftning
för en hållbar utveckling



Del 2

HUVUDBETÄNKANDE AV MILJÖBALKSUTREDNINGEN

SOU 1996:103

Statens offentliga utredningar
1996:103
Miljödepartementet

Miljöbalken

En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling

Del 2

Huvudbetänkande av Miljöbalksutredningen
Stockholm 1996

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Stockholm 1996

ISBN 91-38-20310-3
ISSN 0375-250X

Innehåll

DEL 2

37 Författningskommentar 7
37.1 Förslaget till miljöbalk 7

FÖRSTA AVDELNINGEN
ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER

1 kap. Miljöbalkens mål 7
2 kap. Tillämpningsområde 12
3 kap. Allmänna aktsamhetsregler 19
4 kap. Grundläggande bestämmelser vid ändrad markanvändning 38
5 kap. Särskilda bestämmelser vid ändrad markanvändning för vissa områden i landet. 45
6 kap. Miljökvalitetsnormer 53
7 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag 68

ANDRA AVDELNINGEN
SKYDD AV NATUREN

8 kap. Skydd av områden 84
9 kap. Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter 116

TREDJE AVDELNINGEN
SÄRSKILDA BESTÄMMELSER OM VISSA VERKSAMHETER

10 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 121
11 kap. Vattenföretag 133
12 kap. Täkter, skötsel av jordbruksmark och vissa andra verksamheter 154
13 kap. Särskilda bestämmelser om genetiskt modifierade organismer 163
14 kap. Kemiska och biotekniska produkter 179
15 kap. Avfall och producentansvar 202
16 kap. Regler om gaturenhållning, skyltning m.m. 217
17 kap. Föreskriftsrådet 222

FJÄRDE AVDELNINGEN
PRÖVNINGEN AV MÅL OCH ÄRENDEN ENLIGT DENNA BALK

18 kap. Allmänt om prövningen 224
19 kap. Regeringsprövning 236
20 kap. Förvaltningsmyndigheternas, kommunernas och domstolarnas prövning 250
21 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m.m. 277
22 kap. Rättegångskostnader och liknande kostnader 289

FEMTE AVDELNINGEN
TILLSYN M.M.

23 kap. Tillsyn 295
24 kap. Avgifter 320
25 kap. Tillträde m.m. 328

SJÄTTE AVDELNINGEN
PÅFÖLJDER

26 kap. Straffbestämmelser och förverkande 344
27 kap. Miljösanktionsavgifter 352

SJUNDE AVDELNINGEN
ERSÄTTNING OCH SKADESTÅND M.M.

28 kap. Skadereglering vid ingripande av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenföretag m.m. 363
29 kap. Skadestånd för vissa miljöskador samt enskilda anspråk vid miljöfarlig verksamhet 391
30 kap. Särskilda bestämmelser om förorenade områden 403
31 kap. Miljöskadeförsäkring 411

37.2 Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vattenföretag 415

1 kap. Inledande bestämmelser 415
2 kap. Rådighet över vatten m.m. 416
3 kap. Markavvattningssamfälligheter 418
4 kap. Bevattningssamfälligheter 422
5 kap. Vattenregleringssamfälligheter. 424
6 kap. Avgifter 427
7 kap. Prövningen av vissa vattenföretag 431
8 kap. Särskilda bestämmelser om prövningen av markavvattning 437
9 kap. Andelskraft 443
10 kap. Slutbestämmelser 444

37.3 Förslaget till lag om kungörelse, skriftväxling och delgivning i miljömål 447

37.4 Förslaget till lag om ändring i bilavgaslagen (1986:1386). 451

37.5 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672). 453

38 Jämförande paragrafregister. 455

SÄRSKILDA YTTRANDEN 479

BILAGOR

Bilaga 1 Direktiv och tilläggsdirektiv
Bilaga 2 En internationell utblick, av professor Staffan Westerlund
Bilaga 3 Rådets direktiv 75/442/EEG om avfall ändrat genom direktiv 91/156/EEG
Bilaga 4 Principåtaganden för en miljösaneringsförsäkring

37 Författningskommentar

37.1 Förslag till miljöbalk

FÖRSTA AVDELNINGEN

ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER

1 kap. Miljöbalkens mål

1 § Målet med miljöbalken är att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling i samhället, där nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i.

För att uppnå detta mål skall

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller andra störningar eller på något annat sätt,

2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,

3. den biologiska mångfalden bevaras,

4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med naturresurser och energi tryggas, och

5. ett kretslopp med hushållning, återanvändning och återvinning av material främjas,

---

Paragrafen har ingen direkt motsvarighet i gällande rätt.

I paragrafens första stycke anges miljöbalkens mål. Det berör såväl människan som naturen och samhället och är inriktat på att skapa långsiktigt goda miljöförhållanden.

En grundtanke i arbetet med miljöbalken är att vi som lever nu inte får försöka komma undan miljöproblemen genom att lasta över dem på framtiden och lämna efter oss en utarmad och förstörd natur. Denna grundtanke genomsyrar paragrafen. Det är sålunda inte endast nu levande utan även kommande generationer av människor som skall

tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i. Livsbetingelserna för det biologiska livet skall upprätthållas till gagn för framtidens värld. Utvecklingen i samhället skall styras in i banor som är långsiktigt hållbara.

Att nå en på lång sikt hållbar utveckling av samhället är en global målsättning som har förts fram av Brundtlandskommissionen och utvecklats vidare vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Detta beskrivs närmare i avsnitt 5. Att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling innebär inte bara att miljöförstöringen måste hejdas utan i hög grad även att en långsiktigt god hushållning med naturens resurser måste säkerställas.

I paragrafens andra stycke anges vad som skall gälla för att miljöbalkens mål skall kunna uppnås. Detta har även behandlats i avsnitt 5.

Miljöbalken föreslås således innehålla bestämmelser som skall bidra till skyddet för miljön och människor samt skyddet och vården av värdefulla natur- och kulturmiljöer. Den biologiska mångfalden skall bevaras inkluderande att goda livsbetingelser för alla naturligt förekommande djur- och växtarter skall upprätthållas. Också frågor som rör hushållning med naturresurser som mark och vatten och annan resurshushållning som en kretsloppsanpassning av produktion och varuanvändning regleras i stor utsträckning genom balken. Allt detta för att skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling.

Bestämmelserna i miljöbalken är avsedda att vara ett hjälpmedel för att styra utvecklingen i samhället mot varaktigt hållbara lösningar.

I punkten 1 i andra stycket anges att det direkta skydd för människor och miljön som miljöbalken är avsedd att ge gäller en oönskad inverkan av en yttre faktor, en förorening eller störning eller något annat, som kan orsaka skador eller olägenheter. Uttrycket "på annat sätt" i punkten 1 behövs eftersom miljöbalken bl.a. innehåller bestämmelser om kemiska produkter där det kan vara oegentligt att tala om förorening eller störning som orsak till skada eller olägenhet. Miljöbalken innehåller således den del av det legala skyddsnätet kring människan och miljön vilket fångar upp yttre faktorer som kan påverka människan eller miljön negativt. Begreppen skador och olägenheter har valts för att klargöra att det skydd som balken ger gäller både mot störningar eller annat som kan skada direkt, t.ex. påverka människors hälsa negativt, och mot sådana som utan att direkt skada ändå påverkar människors välbefinnande.

När det gäller regler som har betydelse för att skydda människors hälsa och välbefinnande behandlar balken endast vissa aspekter. Stora problemområden som har betydelse i det sammanhanget regleras i

huvudsak i annan lagstiftning än miljöbalken. Det gäller bl.a. sjukvårds-, livsmedels- och trafiksäkerhetsfrågor.

För att åstadkomma en god miljö också för kommande generationer räcker det inte med att fortlöpande skydda miljön mot människans påverkan. Vårt samhälle har en stor mängd allvarliga miljösynder som måste åtgärdas för att inte livsbetingelserna i framtiden skall försämras allvarligt för såväl människor som det biologiska livet i övrigt. Några särskilt allvarliga exempel är den allmänna försurningen av mark och vatten liksom övergödningen av Östersjön och övriga kusthav. Detta kan komma att kräva åtgärder inte endast i form av utsläppsbegränsningar utan även aktiva miljövårdsinsatser.

Sverige har i EU-arbetet vid miljöministermöte i mars 1995 begärt att kommissionen skall ta fram en särskild strategi mot försurning. Arbetet med strategin, som sker med bistånd från svensk expertis, skall enligt Rådsbeslut resultera i en genomarbetad strategi, senast första halvåret 1997, för att få ner utsläppen till vad naturen tål.

På Sveriges statsministers inbjudan hölls en regeringskonferens för Östersjöns randstater i Visby den 3-4 maj 1996. Vid konferensen överenskoms det bl.a. att den ekologiska balansen i Östersjön skall återupprättas och att ett program för att genomföra FN:s miljövårdsprogram Agenda 21 i Östersjöområdet skall utvecklas.

Bland balkens allmänna aktsamhetsbestämmelser finns därför, inte bara regler om att skyddsåtgärder och försiktighetsmått skall vidtas, utan också att verksamhetsutövaren skall avhjälpa skador och olägenheter samt stå för kostnader för föroreningar orsakade av honom, se vidare avsnitt 7.9. Avsaknaden av vetenskapligt säkerställda bevis får inte heller användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder som behövs för att hindra miljöförstöring (försiktighetsprincipen), se avsnitt 7.2.

Skyddet och vården av värdefulla natur- och kulturområden får inte heller glömmas bort. Områdesskydd skall i miljöbalken kunna ges genom förordnanden om nationalpark, natur- och kulturreservat, naturminne, biotopskyddsområden, strandskydd och miljöskyddsområden och vattenskyddsområden, se avsnitt 11.

Hushållningsaspekterna har kommit att spela en alltmer central roll i den moderna miljölagstiftningen, både när det gäller hur naturresurserna i form av den fysiska miljön utnyttjas och hur de samlade nyttigheterna i övrigt brukas och tas om hand. Även bevarandet av den biologiska mångfalden har kommit att bli allt viktigare.

Balkens inriktning när det gäller hushållning går utöver naturresurslagens tillämpningsområde som främst gällt utnyttjandet av mark och vatten. För tillämpningen av hushållningsreglerna i naturresurslagen

gäller att balken, utöver hushållning med mark och vatten, även omfattar hushållning med andra naturresurser och energi.

Lagstiftning om resurshushållning har numera fått en delvis ny inriktning, främst på grund av den ökade vikt som fästs vid möjligheterna att återvinna och återanvända produkter av skilda slag. Inte minst Sveriges medlemsskap i EU och det regelverk som utarbetas där liksom motsvarande lagstiftning som genomförs i olika medlemsstater som Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland visar på betydelsen av att uppmärksamma hushållnings- och resursfrågorna i lagstiftningsarbetet.

Miljöbalken innehåller således bestämmelser om att hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen skall iakttas, se avsnitt 7.5.

2 § Det skall vara en angelägenhet för var och en att inom sin verksamhet och samhällssektor verka för att miljöbalkens mål förverkligas, oavsett om det sker som enskild person eller som verksam i företag, kommun, myndighet eller organisation.

Här uttrycks den under de senaste decennierna tydligt framträdande insikten att det behövs insatser av alla männniskor för att arbetet skall bli framgångsrikt med att stoppa miljöförstöringen och förbättra miljön. I dag har vi i Sverige kommit till rätta med huvuddelen av de stora utsläpp till luft och vatten från industrier och samhällen som under större delen av 1900-talet har betraktats som miljöförstöringens källor. Nu fortsätter förstöringen till stor del på grund av andra källor. Dessa är i många fall inbyggda i själva samhällsmaskineriet, i mönstren för produktion, konsumtion och kommunikation eller - med andra ord - i vårt sätt att leva.

Vid FN-konferensen i Rio försommaren 1992 antogs ett handlingsprogram med namnet Agenda 21. Handlingsprogrammet är inte juridiskt bindande. Det har dock karakteriserats som politiskt och moraliskt förpliktande.

De ohållbara mönstren för produktion och konsumtion i framför allt industriländerna karakteriseras i Agenda 21 som den viktigaste orsaken till den fortsatta förstöringen av miljön på jorden och till slöseriet med naturresurser. Olika åtgärder som föreslås i Agenda 21 tar sikte på att öka medvetenheten hos allmänheten om dess roll i miljöarbetet. Regeringen har bl.a. i propositionen 1993/94:111 framhållit att varje län bör ha en regional miljöstrategi och att denna bör genomföras i bred samverkan mellan länsstyrelsen, kommunerna, landstingen å ena sidan

och de areella näringarna, transportsektorn och näringslivet å den andra sidan.

Ett led i att sprida miljömedvetandet till alla delar av samhället är att utveckla det s.k. sektorsansvaret. Innebörden är att varje sektor i samhället har ansvar för att lösa miljöproblem som uppstår inom den egna sektorn. Det gäller ansvar såväl för att vidta åtgärder som för att stå kostnaderna för dessa.

3 § Alla skall ha tillgång till naturen i den utsträckning som följer av allemansrätten.

Var och en skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen.

Paragrafen motsvarar delvis 1 § första och andra stycket naturvårdslagen.

Möjligheten att vistas i naturen är viktig för människans avkoppling och rekreation. Tillgången till naturen bidrar dessutom till att skapa förståelse för betydelsen av en god miljö. Härigenom kan allmänhetens engagemang öka i frågor om natur och miljö. Det är därför naturligt att miljöbalken innehåller bestämmelser till skydd för allemansrätten. I det grundläggande miljöinriktade tänkande som skall spridas till alla som på olika sätt kan påverka miljön ingår som en naturlig del att värna om allemansrätten.

I paragrafen anges den grundläggande utgångspunkten att alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten. Sedan den 1 januari 1995 är detta grundlagsfäst i 2 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen. Förutom denna allmänna deklaration kommer balken att innehålla bestämmelser som omedelbart syftar till att trygga allmänhetens friluftsliv. Allemansrätten och friluftslivet skyddas tydligast i bestämmelserna om naturreservat (8 kap. 3 §), strandskyddsområde (8 kap. 11 §), vilthägn (12 kap. 10 §), skyltar (16 kap. 4 §) och stängselgenombrott (23 kap. 10 §).

Allemansrättens innebörd behandlas kortfattat i avsnitt 12. Där visas även hur miljöbalken skall verka för att friluftsliv inte bedrivs på ett sätt som kan vara skadligt för naturen.

Enligt paragrafens andra stycke skall alla som vistas i naturen visa hänsyn och varsamhet. Här ges uttryck för den grundprincip vid utövandet av allemansrätten som brukar sammanfattas med uttrycket ”inte störa, inte förstöra”.

2 kap. Tillämpningsområde

1 § Miljöbalken skall tillämpas på verksamhet som kan motverka de förutsättningar för att uppnå balkens mål som anges i 1 kap. 1 § andra stycket om inte annat följer av denna balk eller annan författning. Vad som föreskrivs om verksamhet gäller också hantering och andra åtgärder som kan motverka dessa förutsättningar.

I miljöbalken finns det även särskilda bestämmelser som skall skapa förutsättningar för att balkens mål skall kunna uppnås.

Paragrafen saknar av naturliga skäl motsvarighet i gällande lagstiftning.

I paragrafen anges miljöbalkens tillämpningsområde. Av den allmänna motiveringen framgår att tillämpningsområdet är vittomspännande. Det knyter an till miljöbalkens mål som enligt 1 kap. 1 § är att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling i samhället, där nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i. I denna paragraf anges att balken är tillämplig på sådant som kan motverka förutsättningarna att uppnå balkens mål. Enligt ordalydelsen i paragrafen omfattar tillämpningsområdet i princip de mänskliga företeelser som kan befaras få hälso- eller miljöfarliga effekter eller äventyra hushållningen med naturresurser.

Miljöbalkens primära tillämpningsområde i förhållande till annan lagstiftning framgår bl.a. av balkens egna regler, se t.ex. 2 och 3 §§ i detta kapitel. Av bestämmelser i annan författning kan vidare ibland läsas ut att den aktuella frågan inte regleras av balkens bestämmelser, se t.ex. 12 § lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Dessutom bör observeras att det finns områden som förhållandevis tydligt saknar den typ av miljö- och hälsoaspekter som ligger till grund för samordningen av lagar i miljöbalken. Sådana områden regleras i specialförfattning, t.ex. hälso- och sjukvårdslagen, livsmedels- samt trafik- och fordonslagstiftningen. I vissa av balkens avsnitt om särskilda ämnesområden finns uttrycklig hänvisning till den typen av speciallagar, se t.ex. 14 kap. 2 § med hänvisning till bl.a. livsmedelslagen. I den mån en fråga har miljö- och hälsoaspekter men inte omfattas av regler i speciallagstiftning skall det finnas förutsättningar för att frågan fångas in av miljöbalkens regelverk, främst de allmänna aktsamhetsreglerna. I författningskommentarerna till de sistnämnda reglerna, särskilt regeln om försiktighetsmått i 3 kap. 3 §, lämnas flera exempel på situationer då miljöbalken kan bli tillämplig.

Under utredningens fortsatta arbete med följdlagstiftningen till miljöbalken blir det aktuellt att återkomma till frågan om balkens

förhållande till speciallagstiftning. Utredningens arbete i sistnämnda del redovisas i ett kommande betänkande. Då kommer att behandlas de lagar som idag är knutna till naturresurslagen och som nu inte inordnas i miljöbalken. Vidare kommer bl.a. skogsvårdslagen att behandlas.

Ambitionen att reglera ett område som omfattar miljöbalkens mål medför, enligt vad som har sagts i den allmänna motiveringen, svårigheter att ange balkens tillämpningsområde. Det bör emellertid vara möjligt att utläsa en yttre gräns för balkens tillämpningsområde med ledning av vad som anges i 1 kap. 1 § andra stycket om förutsättningar för att uppnå miljöbalkens mål. Om tvekan i något enstaka fall skulle uppstå får det bli en rättstillämpningsfråga att, med utgångspunkt från miljöbalkens mål och med ledning av de förutsättningar som gäller för att detta mål skall uppnås, avgöra i vad mån balkens bestämmelser är tillämpliga. Vid sådana överväganden skall självfallet beaktas att miljöbalken i vart fall omfattar tillämpningsområdet för de lagar som smälts in i den. Det finns dock anledning att på nytt erinra om att målet med miljöbalken är betydligt vidare än så. Bl.a. får detta till följd att boende och annat nyttjande av bostäder och lokaler faller under balken, antingen som verksamhet eller som annan åtgärd, enligt t.ex. den nyssnämnda regeln om försiktighetsmått i 3 kap. 3 §. Ett annat exempel på en verksamhet som faller under balkens tillämpningsområde är att organisera friluftsliv som kan skada naturen, se avsnitt 12.3. Detta bör gälla även om organisatören inte själv deltar aktivt i friluftsaktiviteterna. En åtgärd som däremot inte omfattas av balken är att sprida propaganda med ett miljöfientligt budskap.

Miljöbalken är tillämplig redan på sådant som kan motverka balkens mål. Det behöver alltså inte stå klart att målet kommer att motverkas. För balkens tillämplighet räcker att det föreligger en risk för att målet motverkas. Miljöbalkens regler skall således verka i förebyggande syfte. Tydliga exempel på att balken är grundad på förebyggande principer finns bland de allmänna aktsamhetsreglerna, t.ex. försiktighetsprincipen i 3 kap. 2 § och produktvalsprincipen i 3 kap. 6 §.

Begreppet verksamhet används i balken som ett samlingsbegrepp för den mängd företeelser som balkens regler omfattar. Begreppet är inte avsett att uppfattas bokstavligt. Det framgår t.ex. av motiven till balkens allmänna aktsamhetsregler att dessa regler skall läggas till grund även för beslut av regeringen eller av underordnad myndighet om föreskrifter med stöd av balken. Begreppet verksamhet behöver inte heller nödvändigtvis avse aktivt handlande. Även underlåtenhet kan utgöra en företeelse som medför risk för att balkens mål motverkas. Beträffande vissa företeelser är det dock språkligt främmande att använda begreppet verksamhet, se t.ex. 14 kap. 5 § med definition av hantering av kemisk

och bioteknisk produkt. Av den anledningen anges i paragrafen att vad som föreskrivs om verksamhet också gäller hantering och andra åtgärder som kan motverka balkens mål.

I geografiskt hänseende är balkens tillämpningsområde i huvudsak begränsat till svenskt territorium enligt grundläggande rättsliga principer. Tillämpningsområdet kan i något fall sträcka sig utanför den svenska territorialgränsen enligt regler i lagstiftningen om kontinentalsockeln resp. Sveriges ekonomiska zon (se nästa paragraf i detta kapitel). En del specialfall av geografisk begränsning av tillämpningsområdet anges i författningskommentaren till 2 § i detta kapitel. Balkens begränsning i rummet medför således att dess regler inte kan åberopas direkt för att komma till rätta med t.ex. föroreningar som har sin källa utanför landets territorialgräns. Däremot får reglerna om bl.a. miljökvalitetsnormer i 6 kap. betydelse för balkens mål, oavsett var källan till hälso- och miljöstörningen finns. Vi lever numera i en värld med snabba kommunikationer och det kan tänkas att balkens regler också verkar indirekt på källan, t.ex. genom att en opinion vänds mot den som förorsakar störningen. Se även avsnitt 9 om miljökvalitetsnormernas betydelse i ett internationellt perspektiv.

Miljöbalken innehåller inte enbart regler som direkt syftar till att förebygga, kontrollera eller hindra företeelser som motverkar förutsättningarna för att nå balkens mål. I balken meddelas även regler av en annan karaktär, nämligen regler om positiva åtgärder i syfte att skydda miljön och verka för att balkens mål uppnås. De mest typiska exemplen på regler av detta slag finns i balkens fjärde avdelning om skydd av naturen. Det är inte heller felaktigt att hänföra t.ex. reglerna om miljökvalitetsnormer till denna kategori. Paragrafens första stycke innehåller en bestämning av tillämpningsområdet som ter sig främmande i förhållande till regler om positiva åtgärder för att uppnå balkens mål. Av den anledningen tas i paragrafens andra stycke in en erinran om att det i balken även finns särskilda regler om åtgärder med detta syfte.

2 § I fråga om viss miljöfarlig verksamhet och vissa vattenföretag som kan beröra något annat land finns särskilda bestämmelser.

Paragrafen motsvarar närmast 2 § första stycket andra meningen miljöskyddslagen och 1 kap. 2 § andra stycket vattenlagen.

De särskilda bestämmelser som avses är till att börja med lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland. Denna lag ersätter inom

sitt geografiska tillämpningsområde balkens bestämmelser om vattenföretag och om miljöfarlig verksamhet såvitt avser utsläpp till vatten, dvs. vattenförorening. Ett företag som ger upphov till förorening av skilda slag, t.ex. förorening av både vatten och luft, måste således prövas enligt såväl gränsälvsöverenskommelsen som miljöbalken. Andra bestämmelser som avses är lagen (1974:268) med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Den reglerar ett samarbete beträffande gränsöverskridande störningar med våra närmaste grannländer. Regler om detta finns också i 7 kap. 6 §. Det finns även vissa andra bestämmelser i anledning av överenskommelser med några av våra grannländer, bl.a. lagen (1929:404) om giltighet här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929 och lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929.

3 § Balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och skadestånd för vissa miljöskador är inte tillämpliga i fråga om joniserande strålning eller beträffande elektriska och magnetiska verkningar av elektriska anläggningar i fall då särskilda bestämmelser gäller. Bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet är inte heller tillämpliga på störning i radiomottagningsapparat.

Särskilda bestämmelser om arbetsmiljön finns i arbetsmiljölagen (1977:1160).

Bestämmelser om kulturmiljön finns också i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Paragrafens första stycke motsvarar närmast 1 § andra stycket miljöskyddslagen och 2 § miljöskadelagen.

Miljöskyddslagen är inte tillämplig i fråga om joniserande strålning eller beträffande elektriska och magnetiska verkningar av elektriska anläggningar, varom särskilda bestämmelser gäller. Från miljöskyddslagens tillämpningsområde undantas även störning i radiomottagningsapparat. Miljöskadelagen skall inte tillämpas på skador som har orsakats av joniserade strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser finns. Därför anges i paragrafens första stycke till att börja med att balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och om skadestånd för vissa miljöskador inte är tillämpliga i fråga om joniserande strålning i fall då särskilda bestämmelser gäller. Joniserande strålning regleras i strålskyddslagen

(1988:220) och där avses med sådan strålning gammastrålning, röntgenstrålning, partikelstrålning eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning. Reglerna om miljöfarlig verksamhet i 10 kap. är alltså inte tillämpliga på sådan strålning. Reglerna om skadestånd för vissa miljöskador i 29 kap. skall inte heller tillämpas på skador till följd av joniserande strålning. Sådan strålning är specialreglerade i strålskyddslagen. Specialreglering finns även i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och atomansvarighetslagen (1968:45). Det innebär att balkens övriga bestämmelser är tillämpliga på joniserande strålning vilket innebär t.ex. att kommunerna i likhet med i dag kan ingripa med stöd av hälsoskyddsreglerna mot radon. Balkens bestämmelser i sin helhet, alltså även de om miljöfarlig verksamhet och skadestånd för vissa miljöskador, är alltså tillämpliga på icke-joniserande strålning och skall även tillämpas på andra störningar som inte har direkt samband med joniserande strålning, t.ex. buller eller kylvattenutsläpp från kärnkraftverk. Med icke-joniserande strålning avses enligt strålskyddslagen optisk strålning, radiofrekvent strålning, lågfrekventa elektriska och magnetiska fält och ultraljud eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning. Det innebär att konventionellt ljus från t.ex. reklamanordningar och trafikanläggningar och ljus från laseranläggningar faller inom tillämpningsområdet för balkens alla bestämmelser. Det är dock att märka att även strålskyddslagen kan utnyttjas för att ingripa mot icke-joniserande strålning. Det har inte ansetts lämpligt att avgränsa strålskyddslagens tillämpningsområde (prop. 1987/88:88 s. 53 f.).

I paragrafens första stycke föreskrivs vidare att balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och om skadestånd för vissa miljöskador inte är tillämpliga beträffande elektriska och magnetiska verkningar av elektriska anläggningar i fall då särskilda bestämmelser gäller. Elektriska anläggningar regleras i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar. I dag gäller att ingripanden enligt hälsoskyddslagen kan göras även i fråga om hälsofarliga verkningar från elektriska anläggningar. I den lagen görs nämligen inte något undantag för verkningar från elektriska anläggningar. För att det även i fortsättningen skall vara möjligt för bl.a. kommuner att med stöd av balkens bestämmelser ingripa mot sådana elektriska verkningar som kan befaras få hälsoeffekter gäller därför undantaget beträffande elektriska och magnetiska verkningar från elektriska anläggningar på samma sätt som i dag endast bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i 10 kap. och bestämmelserna om skadestånd för vissa miljöskador i 29 kap. som motsvarar miljöskadelagen.

Balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och om skadestånd för vissa miljöskador är alltså endast undantagna från elektriska och

magnetiska verkningar av elektriska anläggningar. Det innebär att balkens alla bestämmelser skall tillämpas på alla andra miljöstörningar till följd av en elektrisk anläggning. Sådana störningar kan vara exempelvis buller och även luftföroreningar genom ozon och kväveoxidbildning. Här kan nämnas att frågan om psykisk inverkan togs upp i ett regeringsbeslut 1988-03-03 nr 3, där tillstånd enligt ellagen gavs för en högspänningsledning. Där anförde regeringen att på grund av att miljöskyddslagen inte är tillämplig beträffande elektriska och magnetiska verkningar av ifrågavarande starkströmsledning kan lagen inte heller anses tillämplig på den oro som människor kan känna över sådana verkningar.

Bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet är inte tillämpliga på störning i radiomottagningsapparat. Sådana störningar regleras i radiostörningsförordningen (1985:625).

Paragrafens andra stycke är nytt. I fråga om arbetsmiljölagen kan det uppkomma avgränsningsproblem när det gäller kemikalieområdet. Detta är i det närmaste oundvikligt med lagstiftning som reglerar så närliggande områden som skydd för den inre respektive yttre miljön. Frågan har också berörts i förarbetena till arbetsmiljölagen (prop. 1976/77:149) och lagen om kemiska produkter (prop. 1984/85:118). Vad som sägs där är fortfarande giltigt. Det finns dock med den nu valda lagstiftningstekniken behov av att göra en markering så att miljöbalken innehåller en erinran om att särskilda bestämmelser om arbetsmiljön finns i arbetsmiljölagen. Innebörden är att det på det område där miljöbalkens bestämmelser även berör arbetsmiljön, dvs. framför allt 13 och 14 kap., skall arbetsmiljölagen ges företräde vad gäller frågan om reglering av användning av farliga ämnen på arbetsplatserna och även i övrigt i frågor som huvudsakligen avser arbetsmiljön. Det är dock viktigt att betona att samverkan mellan inre och yttre miljöarbete bör eftersträvas i alla led där frågor sammanfaller, för att förebygga konflikter och i stället skapa långsiktigt hållbara lösningar.

Paragrafens tredje stycke motsvarar 3 a § naturvårdslagen. Bestämmelsen innebär att balkens regler är tillämpliga på den kulturpräglade naturmiljön i den mån den inte är skyddad enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Detta framgår av bl.a. 8 kap. 8 §. Olägenheter, som balken avser att motverka, kan drabba även kulturminnen t.ex. i den formen att byggnader vittrar sönder genom inverkan av luftföroreningar. Att miljöbalken är tillämplig i den situationen följer bl.a. av bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, utan att det behöver påpekas i paragrafen.

4 § Regeringen får, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna balk.

Paragrafen motsvaras av 64 § miljöskyddslagen, 26 § hälsoskyddslagen och 2 § andra stycket renhållningslagen.

Bemyndigandet ger regeringen en möjlighet att anpassa miljölagstiftningen såvitt gäller totalförsvaret till de ändrade förhållanden krig eller krigsfara kan föra med sig. Bestämmelsen gäller även sådana situationer då beredskapen måste höjas för att säkerställa nationens säkerhet utan att läget för den skull är så allvarligt att krig eller krigsfara föreligger här i landet. Det kan t.ex vara fråga om att inkalla personal till beredskapsövning.

Särskilda föreskrifter kan komma ifråga för hela totalförsvaret. Med totalförsvaret avses dels det militära försvaret, dels det civila försvaret. Särskilda föreskrifter skall utfärdas endast om det krävs med hänsyn till nationens säkerhet.

Det räcker inte med att de i paragrafen angivna omständigheterna föreligger för att avvikelse från miljöbalkens bestämmelser skall få ske. Så länge föreskrifter inte har meddelats med stöd av bemyndigandet i paragrafen skall balkens bestämmelser tillämpas fullt ut också beträffande totalförsvarets anläggningar och verksamhet.

5 § I lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen finns föreskrifter om verkan av Unionens fördrag och andra instrument samt de Europeiska gemenskapernas beslut.

Paragrafen är ny.

Genom paragrafens hänvisning till lagen med anledning av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen erinras om att det finns direkt verkande EG-rätt som skall tillämpas jämsides med balken. Bakgrunden till bestämmelsen framgår av avsnitt 3.

3 kap. Allmänna aktsamhetsregler

1 § I detta kapitel finns allmänna aktsamhetsregler som skall iakttas av alla.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

I miljöbalken föreslås att ett antal allmänna aktsamhetsregler skall gälla för all verksamhet. Dessa regler har samlats i ett kapitel. Skälen för att införa bestämmelserna finns i avsnitt 7.

De allmänna aktsamhetsreglerna skall täcka miljöbalkens hela tillämpningsområde. De skall dessutom, enligt vad som föreskrivs särskilt, gälla vid tillämpningen av en rad lagar som inte har inarbetats i balken. Aktsamhetsreglerna blir därför tillämpliga i fråga om ett stort antal sinsemellan olikartade företeelser. Det är önskvärt att de anger högt satta mål för miljöarbetet. På vissa områden kan det vara svårt att leva upp till dessa mål. Förhållandet bör inte medföra att de allmänna kraven på aktsamhet sätts lägre än som är eftersträvansvärt i miljöarbetet sett som helhet.

Aktsamhetsreglerna skall iakttas vid all verksamhet. Det har ingen betydelse om verksamheten bedrivs av myndigheter eller enskilda. Vad som menas med begreppet verksamhet förklaras vid 2 kap. 1 §. Verksamhetsutövaren har själv ansvar för att se till att aktsamhetsreglerna följs.

Aktsamhetsreglerna skall ligga till grund för prövning av tillstånd, godkännanden och dispenser. Vid sådan prövning kan enligt 18 kap. 1 § andra stycket villkor meddelas med stöd av aktsamhetsreglerna. Syftet med en prövning, exempelvis vid godkännande av ett bekämpningsmedel eller dispens från strandskyddsbestämmelserna, kan dock medföra att vissa aktsamhetsregler inte skall tillämpas.

Aktsamhetsreglerna skall även tillämpas vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 19 kap. Om en verksamhet har prövats av regeringen är enligt 19 kap. 11 § regeringens beslut bindande vid en fortsatt tillståndsprövning. Detta innebär bl.a. att möjligheten att tillämpa lokaliseringsbestämmelsen i 3 kap. 4 § är starkt begränsad när tillstånd skall meddelas.

Ett tillstånds rättskraft kan begränsa tillståndshavarens skyldighet att följa aktsamhetsreglerna.

Tillståndet har enligt 21 kap. 1 § rättskraft såvitt avser frågor som behandlas i tillståndet. I dessa frågor behöver inte tillståndshavaren göra mer än vad som följer av tillståndet.

Aktsamhetsreglerna ställer alltså inga ytterligare krav på dessa

områden. Tillståndshavaren måste däremot följa aktsamhetsreglerna på områden som inte regleras av tillståndet. Ytterligare krav kan vidare ställas när tillståndet omprövas enligt 21 kap.

Tillsynsmyndigheter får enligt 23 kap. 8 § lägga aktsamhetsreglerna till direkt grund för ingripanden.

Tillståndsbesluts rättskraft kan dock hindra sådana ingripanden.

Aktsamhetsreglerna kan sägas ange den nivå av aktsamhet som skall iakttas vid utövandet av verksamhet. Denna nivå framgår av respektive aktsamhetsregel läst tillsammans med den begränsningsregel som finns i 10 §. Sistnämnda regel kan sammanfattas med att kraven skall vara ekonomiskt rimliga och miljömässigt motiverade.

En myndighet som meddelar tillstånd eller utövar tillsyn kan normalt inte kräva mer än vad som följer av aktsamhetsreglerna. Detta gäller dock inte om det för verksamheten finns särskilda regler som ställer högre krav. En generell föreskrift om att t.ex. vissa försiktighetsmått skall vidtas eller vissa åtgärder är förbjudna kan naturligtvis inte åsidosättas med motiveringen att det skulle krävas större aktsamhet än vad som följer av aktsamhetsreglerna för att följa föreskriften. Det finns många sådana föreskrifter direkt i balken eller meddelade med stöd av balken. Hårdare krav kan gälla enligt bl.a. 8 kap. 4 § (åtgärder i naturreservat), 8 kap. 10 § (åtgärder i biotopskyddsområden), 8 kap. 14 § (åtgärder i strandskyddsområden), 10 kap. 4 § eller 7 § (utsläppande av avloppsvatten och uppläggande av fasta ämnen), 10 kap. 5 § (andra förbud eller försiktighetsmått beträffande miljöfarlig verksamhet), 11 kap. 8 § (åtgärder när vattenföretag kan skada fisket), 12 kap. 7 § (naturhänsyn i jordbruket), 13 kap. 10 § (försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet), 14 kap. 8 § (utredning vid tillverkning och import av kemiska och biotekniska produkter), 15 kap. 10 § (hantering och behandling av avfall) samt 16 kap. 1 § (gaturenhållning).

Vidare kan vissa processuella bestämmelser hindra att tillstånd, godkännande eller dispens meddelas för en verksamhet, trots att de allmänna aktsamhetsreglerna i och för sig är uppfyllda. Exempelvis får tillstånd inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser (18 kap. 3 §), när en miljökvalitetsnorm överskrids (18 kap. 4 §) eller när verksamhetsutövaren tidigare har misskött sig (18 kap. 5 §).

Hittills har talats om aktsamhetsreglernas tillämpning på verksamheter. Aktsamhetsreglerna skall dessutom vara vägledande vid myndigheternas utfärdande av föreskrifter. Detta innebär dock inte att högre krav aldrig får ställas i föreskrifter än enligt de allmänna aktsamhetsreglerna. Tvärtom kan som redan har nämnts, föreskrifter medföra högre krav än de allmänna aktsamhetsreglerna.

2 § Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet samt för att främja återanvändning och återvinning av material och hushållning med mark och vatten.

Att det inte kan säkerställas att en verksamhet förorsakar olägenheter för människors hälsa eller miljön befriar inte den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet vilken kan befaras medföra sådana olägenheter, från skyldigheten att vidta de åtgärder som behövs för att förhindra eller begränsa olägenheterna.

Paragrafen har ingen motsvarighet i gällande lag.

En grundläggande förutsättning för allt hälso- och miljöskyddsarbete är kunskap om vilka problem som finns och såvitt möjligt också om hur de kan lösas. Denna paragraf syftar på den kunskap som behövs vid den praktiska tillämpningen av balkens bestämmelser.

Paragrafen riktar sig till alla som bedriver verksamhet i miljöbalkens mening. Första stycket anger den all männa målsättningen att var och en skall skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på hälsa och miljön. Vilka krav som kan ställas i detta hänseende skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Av konsumenten i livsmedelsaffären kan endast krävas att han läser innehållsförteckningen och annan information på förpackningen. Av den som bedriver en industriell verksamhet kan krävas att den kunskap av relevans som finns inom och utom landet inhämtas samt att, om tidigare erfarenheter inte har gjorts, egna utredningar och undersökningar genomförs.

Det finns dessutom särskilda bestämmelser om krav på kunskaper eller utredningsskyldighet i andra kapitel i balken. Bestämmelserna i exempelvis 14 kap. 9 § innebär att utredningsskyldigheten för kemiska och biotekniska produkter gäller oavsett om det finns några konkreta farhågor beträffande deras hälso- och miljöskadlighet eller inte.

Det är emellertid inte alltid det finns vetenskaplig bevisning om sambanden mellan en verksamhet och olägenheter den kan befaras medföra. Det finns ingen egentlig kunskap att inhämta. I dessa fall aktualiseras vad som ibland kallas för försiktighetsprincipen.

Paragrafens andra stycke ger närmast uttryck för försiktighetsprincipen. Försiktighetsprincipen har här fått innebörden att redan risken för att en verksamhet kan förorsaka olägenhet för människors hälsa eller miljön medför att försiktighetsmått skall vidtas. Denna skyldighet inträder alltså för verksamhetsutövaren så snart det finns skäl att anta att

åtgärden medför sådan olägenhet. Att det inte finns någon vetenskaplig bevisning om sambandet mellan åtgärden och olägenheten befriar inte verksamhetsutövaren från att vidta åtgärder för att förhindra att olägenheter uppkommer eller begränsa dessa.

Försiktighetsprincipen kan således närmast beskrivas som en bevisbörderegel som medför att det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att verksamheten bedrivs på ett miljömässigt godtagbart sätt.

Försiktighetsprincipen som sådan har inte tidigare varit uttryckligen lagfäst i Sverige. Den har likväl tillämpats vid prövningen av miljöpåverkande verksamhet i enlighet med vad som anförs i propositionen till miljöskyddslagen (prop 1969:28) och är så till vida inte någon nyhet i svensk miljörätt.

Eftersom försiktighetsprincipen har karaktär av en bevisbörderegel kommer den alltid att användas i kombination med någon annan aktsamhetsregel. Oftast är det principen om förebyggande åtgärder i 3 § som kommer i fråga. Försiktighetsprincipen skall tillämpas även när andra aktsamhetsregler är tillämpliga, som t.ex. produktvalsprincipen 6 §.

Den som vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenhet på människors hälsa och miljön är bunden av försiktighetsprincipen oavsett om åtgärden vidtas i näringsverksamhet eller inte och utan avseende på om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig. I de fall myndighets- eller domstolsbeslut kommer ifråga skall myndigheten eller domstolen beakta försiktighetsprincipen vid prövningen.

3 § Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller omgivningen.

Paragrafen motsvarar delvis 5 § första stycket miljöskyddslagen, 5 § första stycket första meningen lagen om kemiska produkter, 3 kap. 7 § första stycket första meningen och andra stycket vattenlagen, 17 kap. 2 § vattenlagen, 19 kap. 1 § första stycket vattenlagen, 1 § tredje stycket naturvårdslagen, 6 § första stycket hälsoskyddslagen, 3 § första stycket renhållningslagen, 6 a § första stycket lagen om skötsel av jordbruksmark samt 6 § första stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel.

I paragrafen finns miljöbalkens grundläggande aktsamhetsregel.

Förenklat uttryckt kan sägas att de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att undvika skada. Försiktighetsmått behöver dock enligt 10 § inte vidtas i den mån det inte är ekonomiskt rimligt eller miljömässigt motiverat.

Ett antal aktsamhetsregler av skiftande karaktär har i paragrafen lagts samman till en gemensam allmän aktsamhetsregel. Härigenom åstadkoms en skärpning i förhållande till gällande rätt, eftersom den nya regeln blir gällande för var och en som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet enligt miljöbalken. Detta innebär att hårdare krav kommer att ställas på en rad verksamheter.

Skada eller olägenhet för människors hälsa eller omgivningen skall enligt paragrafen undvikas.

Det torde normalt inte vara några svårigheter att fastställa innebörden av uttrycket skada på människors hälsa. Påpekas bör dock att såväl fysisk som psykisk skada omfattas. Det kan däremot vara svårare att avgöra vad som menas med en olägenhet för människors hälsa. Uttrycket definieras i 10 kap. 3 §. Härmed avses enligt definitionen en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Även här avses både fysisk och psykisk påverkan. Sådana störningar omfattas också som i första hand påverkar välbefinnandet i inte ringa grad, exempelvis buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Även bedömningen huruvida en störning är ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Hänsyn skall dock tas till personer som är något känsligare än normalt, exempelvis allergiker.

Vidare skall enligt paragrafen undvikas skada och olägenhet för omgivningen. Uttrycket omgivningen skall inte fattas på det sättet att endast påverkan utanför själva verksamhetsområdet omfattas. Även störningar inom verksamhetsområdet skall undvikas.

Med omgivningen avses till att börja med vad som i miljödebatten brukar kallas för miljön. Således omfattas naturmiljön, vari innefattas mark, vatten, luft och andra naturresurser samt djur, växter och andra organismer. Även kulturmiljön med i denna ingående landskapstyper, byggnader, fornlämningar etc. innefattas i uttrycket omgivningen.

Med skada och olägenhet för omgivningen avses även exempelvis att jordbrukares grödor skadas, att skog skadas på ett sådant sätt att den minskar i värde och att annans mark sätts under vatten. Även rent estetiska värden skall skyddas. En skada på omgivningen kan slutligen avse påverkan på det rörliga friluftslivet.

De skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som

kan bli aktuella är av mycket skiftande slag. Bedömningen måste ske individuellt med hänsyn till de omständigheter som föreligger i varje särskilt fall. Det kan t.ex. vara fråga om tekniska åtgärder, olika åtgärder på marken, begränsningar av verksamheten och lämnande av information. När verksamheter kräver tillstånd, godkännande eller dispens blir det vanligen aktuellt att villkor sätts med stöd av paragrafen.

Här skall ges ett antal exempel på försiktighetsmått. Uppräkningen är långt ifrån heltäckande.

Utsläpp från verksamheter kan på olika sätt minimeras. Viss reningsutrustning kan användas, exempelvis filter. Reningsutrustningen skall fortlöpande kontrolleras och skötas. Verkningarna av utsläppen kan begränsas genom att utsläpp inte sker vid speciella väderleksförhållanden.

Olägenheter i form av buller kan minskas genom isoleringsåtgärder vid källan, genom bullervallar och genom att verksamheten eller transporter till och från denna inte sker vid vissa tider.

Kemikalier skall lagras och i övrigt hanteras på visst sätt. Lagring kan behöva ske på en hårdgjord yta så att spill och läckage inte tränger ner i marken. Tekniska åtgärder som inkapsling och ventilation kan behöva vidtas. Information kan behöva lämnas om ett ämnes farlighet och hur ämnet bör hanteras. Den som använder ämnet måste ta del av sådan information.

Skador orsakade av åtgärder som leder till ändringar i vattenförhållandena kan minskas genom att vattnet förhindras överstiga eller understiga en viss nivå eller ett visst flöde, vattenuttag begränsas, arbeten utförs så att inte grumling uppstår, arbeten inte utförs under vissa tider på året samt erosionsskydd utförs.

Dammar bör byggas så att de uppfyller säkerhetskrav och dessutom bör åtgärder vidtas så att dammarna inte utgör vandringshinder för fisk.

Diken kan lokaliseras och utformas med hänsyn till naturmiljön. I dikena kan slamgropar grävas för att begränsa erosion av finkornigt material. En sedimentationsbassäng kan anläggas före dikets utlopp. Dikeskanterna kan ha viss lutning för att djur skall kunna ta sig upp ur diket och spänger och broar kan placeras över diket för att människor lätt skall kunna passera.

Den som bedriver täktverksamhet bör begränsa täkten genom att lämna en buffertzon mot bebyggda eller annars befolkade områden. Vidare bör täktverksamheten bedrivas så att buller och damm förhindras.

I jordbruk kan antalet djur begränsas, gödsel spridas på visst sätt och utsläpp samlas upp.

Vilthägn och andra stängsel bör utformas så att de inte i onödan hindrar allmänhetens friluftsliv.

Skyltar bör anordnas så att de inte utgör en fara för djurlivet eller verkar störande i landskapsbilden.

En person som arrangerar friluftsliv åt andra kan behöva styra deltagarna till mindre känslig mark samt informera om innebörden av allemansrätten.

I regel bör det ligga närmast till hands att utföra skyddsåtgärderna på eller i anslutning till en störande anläggning. Ibland kan det vara lämpligare med förebyggande åtgärder på angränsande områden. Att rätt till tillträde i vissa fall föreligger framgår av 25 kap. 2 §.

Om skadeförebyggande åtgärder inte räcker kan det bli aktuellt att föreskriva om kompensationsåtgärder med stöd av 8 kap. 16 § eller 18 kap. 8 §.

4 § En verksamhet får bedrivas endast på en plats som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, 4 kap., 5 kap. och 6 kap. Platsen skall väljas så att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet.

Paragrafen motsvarar delvis 4 § miljöskyddslagen.

I paragrafen regleras vilka krav som skall ställas på lokaliseringen av en verksamhet som tar i anspråk mark- eller vattenområden. En plats skall väljas som dels är lämplig, dels orsakar minsta möjliga olägenhet.

Paragrafen skall naturligtvis i första hand tillämpas när plats skall väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet. Den gäller dock även vid utvidgningar av befintliga verksamheter. Vidare kan den tillämpas vid omprövning av tillstånd för befintliga verksamheter, varvid krav kan ställas på omlokalisering. Regeln i 10 § att det inte får vara ekonomiskt orimligt kan dock hindra att en pågående verksamhet måste flyttas.

Enligt paragrafens första mening skall den valda platsen vara lämplig med hänsyn till vissa närmare angivna bestämmelser. Först hänvisas till 1 kap. 1 § där balkens mål anges.

Platsen skall vidare vara lämplig med hänsyn till 4 och 5 kap., som motsvarar 2 och 3 kap. naturresurslagen. Av särskild betydelse är här 4 kap. 1 §, enligt vilken mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall enligt nämnda paragraf ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. I det fjärde kapitlet anges därefter ett antal intressen som skall skyddas i mark- och vattenanvändningen. Exempelvis framgår av 4 kap. 2 § att stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag

eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär. I 5 kap. ges särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet.

Platsen skall slutligen vara lämplig med hänsyn till 6 kap. I detta kapitel finns bestämmelser om miljökvalitetsnormer. Det är normalt inte lämpligt att en verksamhet som medför ökade utsläpp av ett ämne som är föremål för en miljökvalitetsnorm lokaliseras till det område där normen gäller. Tillstånd får enligt 18 kap. 4 § inte meddelas för en verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Enligt paragrafens andra mening skall väljas en sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet. Det måste därför alltid övervägas och redovisas om det finns alternativa platser som är bättre. Den från miljösynpunkt bästa möjliga platsen skall väljas.

Kraven i den andra meningen begränsas av att verksamhetens ändamål skall kunna vinnas. Hur ändamålet beskrivs i ansökan kan ha betydelse för denna bedömning. Om ansökan exempelvis avser en regional flygplats måste denna naturligtvis förläggas till den aktuella regionen och om ansökan avser ett reningsverk för en tätort måste en lokalisering godtas som inte ligger alltför långt från orten.

Av 7 kap. 7 § framgår att en miljökonsekvensbeskrivning normalt skall innehålla en redovisning av alternativa platser samt en motivering varför den önskade platsen har valts i stället för alternativet.

Med intrång och olägenhet avses effekter på både miljön och andra motstående intressen.

Lokaliseringsbedömningen kan påverkas av de krav som ställs enligt andra bestämmelser. Framför allt 3 § har betydelse. Försiktighetsmått som vidtas enligt nämnda paragraf kan nämligen få till följd att platsen blir att anse som lämplig och att intrång och olägenheter minimeras.

Vid lokaliseringsbedömningen skall hänsyn tas endast till sådana olägenheter som regleras i miljöbalken. Som exempel på detta kan nämnas att balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet enligt 2 kap. 3 § inte är tillämpliga på joniserande strålning. Detta innebär att vid lokaliseringen av en kärnteknisk anläggning skall miljöbalkens lokaliseringsbestämmelse tillämpas såvitt avser t.ex. buller och utsläpp av kylvatten, men däremot inte vad gäller strålning. Aktsamhetsreglerna skall enligt 10 § tillämpas i den utsträckning som det inte är orimligt med hänsyn till bl.a. kostnaderna för försiktighetsmått. Lokaliseringen är ett försiktighetsmått. De krav som kan ställas enligt lokaliseringsbestämmelsen begränsas alltså av 10 §.

5 § Den som bedriver en verksamhet skall hushålla med naturresurser och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning.

Paragrafen har viss motsvarighet i 2 a § renhållningslagen.

Enligt paragrafen skall alla som bedriver verksamhet hushålla med naturresurser och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Paragrafen ger uttryck för resurshushållningsprincipen och kretsloppsprincipen.

Hushållningsprincipen innebär att alla som bedriver verksamhet skall hushålla med naturresurser och energi. Kretsloppsprincipen innebär att vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och slutligt omhändertas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Det kan även uttryckas så att det är en princip om slutna materialflöden. Att tillämpa hushållningsprincipen innebär exempelvis att man vid tillverkning av varor använder en resurs- och energisnål process. Avsikten är att tillämpningen av dessa principer skall leda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle och en miljöanpassad varuproduktion. Genom att uppnå en ökad återanvändning, återvinning och återföring till naturens kretslopp skall uppkomsten av avfall förebyggas och minimeras och hushållningen av våra resurser förbättras. Om material återanvänds eller återvinns, kommer det till ny användning eller förvandlas till ny råvara som kan användas i annan verksamhet.

Paragrafen skall i likhet med övriga allmänna aktsamhetsregler gälla vid all verksamhet. Exempelvis skall till skillnad mot i dag hushållning med naturresurser och energi samt utnyttjande av möjligheterna till återanvändning och återvinning ingå som en del i de överväganden som skall göras för miljöfarlig verksamhet.

När det gäller energi tar hushållningsprincipen sikte på såväl energiproduktion som energianvändning. Med tanke på den betydelse sättet att framställa och använda energi har för miljön, inte minst i fråga om inverkan på klimatet, framstår det som naturligt att det finns en särskild regel om detta i miljöbalken. En effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är en förutsättning för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål skall kunna nås. Förnybara energikällor innebär i många fall den bästa hushållningen med ändliga resurser. Genom en ökad användning av energi från förnybara energikällor tillämpas även kretsloppsprincipen. Att spara på energin i samband med tillverkning av produkter är också som angetts en tillämpning av hushållningsprincipen. En form av hushållning är också att utnyttja energiinnehållet i avfall. I

valet mellan återanvändning, återvinning, energiutvinning och deponering bör den metod prioriteras som ger bäst resultat från resurshushållningssynpunkt utan att andra viktiga miljöaspekter åsidosätts. Detta torde i de allra flesta fall innebära att återanvändning väljs före materialåtervinning och först därefter energiutvinning, vilket dock i sin tur vanligtvis bör vara att föredra framför deponering.

Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen har såvitt gäller råvaror och produkter på olika sätt ett nära samband med varandra. Beträffande båda kan de bästa effekterna nås om de iakttas redan vid konstruktion och tillverkning. Härigenom minskas behovet att förbruka ändliga naturresurser, så att dessa kan räcka även för kommande generationer. Inte minst viktigt är att avfallsmängderna kan minskas och därmed också omfattningen av deponier liksom belastningen av skadliga ämnen på mark och vatten.

Denna aktsamhetsregel har stöd även i EG-rätten. I förslaget till IPPC-direktiv, som behandlas mera utförligt i avsnitt 13.2.4, anges det i definitionerna i artikel 2 att när det skall fastställas vad som är bästa möjliga teknik bör punkterna i bilaga 4 särskilt beaktas. De punkter som anges där är bl.a. 1. användning av avfallssnål teknik, 3. främjande av återvinning och återanvändning av utsläppta ämnen som används i processen, och i förekommande fall, av avfall, samt 9. hushållning med råvaror (inklusive vatten) och energieffektivitet.

6 § Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet skall undvika att använda sådana kemiska eller biotekniska produkter som kan ersättas med mindre riskabla kemiska eller biotekniska produkter. Detta gäller också en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk eller bioteknisk produkt och som kan ersättas av en mindre riskabel vara.

Paragrafen motsvarar närmast 5 § första stycket lagen om kemiska produkter.

Begreppen kemisk och bioteknisk produkt definieras i 14 kap. 3 och 4 §§.

Denna paragraf ger uttryck för den s.k. produktvalsprincipen. Den kallas i dag vanligtvis substitutionsprincipen, ibland också utbytesprincipen. Den har behandlats i avsnitt 7.6. Paragrafen motsvarar i fråga om användning av kemiska produkter i princip 5 § första stycket andra meningen lagen om kemiska produkter. Paragrafen har utökats till att även avse biotekniska produkter. Bestämmelsen innebär en skyldighet

att vid hantering av kemiska och biotekniska produkter inte använda sådana riskabla produkter som kan ersättas med andra produkter som är mindre riskabla eller undvika att använda dessa produkter. Vad som avses med hantering av kemiska och biotekniska produkter är enligt 14 kap. 5 § tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

Regeln innebär alltså att skadliga ämnen och beredningar så långt som möjligt skall undvikas eller, om hanteraren ändå uppnår ändamålet med användningen, ersättas med sådana som är mindre riskabla eller helt ofarliga. Alla som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall alltså självmant bedöma om de kan nå samma resultat med en annan produkt som är mindre farlig eller helt ofarlig eller på något annat sätt. Det kan här alltså komma i fråga även att ersätta användningen av en kemisk eller bioteknisk produkt med en annan metod, som innebär att någon användning av kemiska eller biotekniska produkter över huvud taget inte behövs, t.ex kan rengöring med hjälp av kemikalier i vissa fall ersättas med mekanisk rengöring eller slipning. Produktvalsprincipen skall tillämpas inte bara på kemiska och biotekniska produkter, utan också på varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk eller bioteknisk produkt.

Som anges i paragrafen skall produktvalsprincipen användas av alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet. Det innebär att det vid tillämpning av produktvalsprincipen bör komma i fråga för såväl tillverkare som leverantörer och användare att avstå från att tillverka, marknadsföra eller använda en vara eller en produkt. Detta bör gälla i sådana fall då det för avsedd användning finns fullgoda mindre riskabla alternativ.

Det bör observeras att paragrafen inte bara avser en yrkesmässig användning, utan verksamhetsbegreppet omfattar också en privatperson som exempelvis i egenskap av konsument vidtar en åtgärd av något slag. Detta framgår av 2 kap. 1 §. Som exempel kan nämnas köp av rengöringsmedel. När exempelvis en bilägare skall tvätta och rengöra sin bil och på bensinstationen skall köpa rengöringsmedel för detta, t.ex. avfettningsmedel, skall han välja ett medel som är så lite riskabelt för miljön som möjligt men ändå gör bilen ren. Medel som innehåller starka lösningsmedel kan vanligtvis ersättas med medel utan dessa lösningsmedel, men som fyller samma funktion och är biologiskt nedbrytbara. Bensinstationsinnehavaren bör i sin tur i sin yrkesmässiga verksamhet tillämpa produktvalsprincipen genom att erbjuda ett sortiment som gör det möjligt att göra sådana val.

Som andra exempel på användning av produktvalsprincipen i

yrkesmässig verksamhet kan nämnas vattenbaserad teknik för avfettning i verkstadsindustrin i stället för användning av klorerade lösningsmedel. Ersättning av bly vid tillverkning av halvkristall och av PVC-plast med andra ämnen är ytterligare exempel.

Paragrafen kan tillämpas såväl då någon tidigare använt en produkt eller vara som då någon sådan användning inte förekommit tidigare. Tillämpningsområdet omfattar alltså både produktvals- och utbytesfrågor. Det bör vid produktvalet eller utbytet framgå att en fördel faktiskt vinns genom att ett visst val eller utbyte görs. Vid denna bedömning skall försiktighetsprincipen tillämpas så att bedömningen knyts till risker, inte enbart till farlighet. Därför har i paragrafen använts uttrycket riskabla produkter i stället för farliga produkter som används i 5 § lagen om kemiska produkter. Begreppet riskabla produkter är ett vidare begrepp som tar hänsyn också till den aktuella hanteringen och exponeringen.

För tillämpningen bör i huvudsak samma grunder gälla som för närvarande men den får ett bredare tillämpningsområde enligt balken. Produktvalsprincipen skall exempelvis ingå som en del i de överväganden som skall göras för miljöfarlig verksamhet så att i fortsättningen även användningen av kemiska produkter beaktas vid prövningen. Vid tillämpning av balken bör tillståndsmyndigheten, som ett medel för att begränsa utsläppen till omgivningen, alltid överväga användningen av kemikalier och genom villkor fastställa regler om kemikaliehanteringen. När det gäller den inre miljön, bl.a. arbetsmiljön, avses med förslaget till miljöbalk ingen ändring i förhållande till nuvarande ordning.

Även vid tillämpning av denna regel skall skälighetsregeln i 10 § tillämpas. Det kan dock vid tillämpning av produktvalsregeln i det enskilda fallet vara mycket svårt att bedöma nyttan av ett ändrat produktval eller produktbyte och följaktligen svårt att göra en skälighetsbedömning med hänsyn till kostnaden. Detta gäller t.ex. vid tillverkning av produkter och varor om de huvudsakliga negativa effekterna av en kemikalie i en kemisk eller bioteknisk produkt eller i en annan vara sker i senare hanteringsled, vilket är en mycket vanlig situation. Samma problem uppstår vid användning av produkter och varor om de negativa effekterna är summan av användningen i ett mycket stort antal verksamheter, också detta en mycket vanlig situation. Därför räcker det ofta inte att en enskild verksamhetsutövare gör en skälighetsbedömning enbart med hänsyn till att effekterna av hans egen begränsade användning är små i förhållande till kostnaderna för honom att ersätta en produkt eller vara.

Också denna aktsamhetsregel börjar få ett stöd i EG-rätten. I ett

flertal förslag till direktiv finns den med. Det gäller till att börja med förslaget till IPPC-direktiv där det anges att när bästa möjliga teknik skall fastställas skall särskilt beaktas bl.a. användning av ämnen som är mindre farliga. Vidare finns ett utkast till EG-direktiv om utsläpp av organiska lösningsmedel från vissa processer och industriella anläggningar. Där föreslås en bestämmelse att om det är till fördel för hälsa och miljö skall organiska lösningsmedel som är skadliga för hälsan och miljön eller som skapar allmän olägenhet ersättas så långt det är tekniskt och ekonomiskt genomförbart med sådana som förorsakar mindre olägenhet. Även i ett förslag till biociddirektiv som behandlas i avsnitt 17.2.3 återfinns produktvalsprincipen som ett medel för riskbegränsning, där kallad jämförande bedömning.

7 § Den som yrkesmässigt bedriver eller avser att bedriva en verksamhet skall använda bästa möjliga teknik för att skydda människors hälsa och miljön.

Paragrafen motsvarar närmast 5 § andra stycket miljöskyddslagen.

Paragrafen anger den tekniska kravnivån på den utrustning som skall användas i verksamheter som är miljöpåverkande. Samtidigt innebär paragrafen ett komplement till föreskrifterna i 3 § om skyddsåtgärder och försiktighetsmått på så sätt att de aktsamhetskrav som anges där genom denna paragraf ytterligare preciseras beträffande vad som skall gälla för den som bedriver yrkesmässig verksamhet. Att verksamheten skall vara yrkesmässig innebär att krav när det gäller just denna bestämmelse inte kan riktas mot en enskild person, som utövar någon form av miljöpåverkan på sin fritid.

Begreppet bästa möjliga teknik eller bästa tillgängliga teknik som är synonymt, är ett internationellt vedertaget begrepp som på engelska uttrycks Best Available Techniques (BAT). Begreppet definieras i förslaget till IPPC-direktiv. Enligt direktivförslaget utgör användandet av bästa tillgängliga teknik en grundläggande skyldighet för verksamhetsutövare. I förslagets definition anges att när det skall fastställas vad som är bästa möjliga teknik bör punkterna i bilaga 4 särskilt beaktas. Dessa punkter, som även berör sådant som behandlas i andra aktsamhetsregler, är bl.a.

1. användning av avfallssnål teknik,
2. användning av ämnen som är mindre farliga,
3. främjande av återvinning och återanvändning av utsläppta ämnen som används i processen, och i förekommande fall, av avfall,

5. tekniska framsteg och utvecklingen av vetenskapliga kunskaper, och
9. hushållning med råvaror (inklusive vatten) och energieffektivitet.

Det bör dock observeras att bästa tillgängliga teknik enligt förslaget till IPPC-direktiv är en minimireglering. Vi har i Sverige en striktare tillämpning av bästa möjliga teknik och bör ha det även fortsättningsvis. Därför skall inte bästa tillgängliga teknik enligt IPPC-direktivet helt likställas med bästa möjliga teknik enligt miljöbalken. Även enligt direktivet 84/360/EEG om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar skall bästa tillgängliga teknik tillämpas.

Begreppet tekniskt möjligt som används i miljöskyddslagen, har genom denna aktsamhetsregel att bästa möjliga teknik skall användas fått en generell tillämpning när det gäller de krav på teknisk utrustning för all verksamhet som kan regleras med stöd av miljöbalken. Uttrycket bästa möjliga teknik inrymmer både den använda teknologin och det sätt på vilket en anläggning konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Det innebär att den skall vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den behöver dock inte finnas i Sverige. Det angivna utesluter inte att det kan finnas flera tekniska system som håller sådan standard från miljöskyddssynpunkt att de kan få användas.

En prövningsmyndighet bör i framtiden, liksom för närvarande, kunna förelägga en sökande i ett ärende att utreda möjligheterna att använda en viss känd teknik på verksamheten i fråga för att begränsa störningarna i omgivningen. Ett sådant föreläggande kan omfatta krav på utredning av förutsättningarna för modifieringar av känd teknik. Självfallet måste, i enlighet med den praxis som utvecklats inom svenskt miljöarbete, viss hänsyn tas till om det är fråga om en nytillkommande verksamhet eller en befintlig anläggning. För befintliga verksamheter torde ibland krävas en viss övergångstid för att införa en utrustning som motsvarar vad som kan anses vara bästa möjliga teknik.

De allmänna aktsamhetsreglerna skall tillämpas vid alla typer av verksamheter samt ligga till grund för alla tillståndsbeslut och andra beslut i enskilda ärenden. Det finns dock anledning att anta att den nu aktuella bestämmelsen, som bara gäller yrkesmässig verksamhet, kommer att få särskilt stor betydelse i fråga om miljöfarlig verksamhet och vattenföretag. Vad som är bästa möjliga teknik skall ligga till grund för prövningen av frågan om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 3 §. Tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet skall i likhet med vad som nu gäller i första hand syfta till att reglera vilka skyddsåtgärder, försiktighetsmått m.m. som skall vidtas till skydd för om-

givningen. Prövningsmyndigheten skall emellertid även tillämpa övriga aktsamhetsregler och försäkra sig om att verksamheten inte strider mot andra bestämmelser i miljöbalken. De ytterligare aktsamhetsregler som framför allt blir aktuella vid tillämpning av bästa möjliga teknik är principen om hushållning med naturresurser och energi och kretsloppsprincipen, vilka uttrycks i 5 §, och produktvalsprincipen i 6 §. Vidare bör påpekas att även denna aktsamhetsregel skall tillämpas tillsammans med skälighetsregeln som finns i 10 §.

Det är angeläget att understryka att det inte alltid är tillräckligt att beträffande miljöfarliga anläggningar iaktta kravet på vad som är bästa möjliga teknik. Bestämmelsen i 11 § (stoppregeln) kan hindra en verksamhet, även om bästa möjliga teknik används.

Vid utfärdandet av allmänna råd för miljöfarlig verksamhet bör tillämpningen av denna aktsamhetsregel innebära att det läggs fast vad som normalt bör kunna krävas av en verksamhet av ett visst slag.

8 § En verksamhet som ligger utanför ett område som är skyddat som nationalpark, naturreservat, kulturreservat, naturminne, biotopskyddsområde, miljöskyddsområde, vattenskyddsområde, särskilt skyddsområde, särskilt bevarandeområde eller nationalstadspark men som kan medföra skada på det skyddade området, skall bedrivas så att sådan skada inte uppkommer. Detta gäller dock inte i den mån hänsynen innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

I avsnitt 7.8 redogörs för skälen för att införa paragrafen.

Enligt paragrafen skall verksamheter bedrivas på ett sådant sätt att skada inte uppkommer på vissa särskilt uppräknade skyddade områden. Bestämmelser om områdena finns i 8 kap. samt, såvitt avser nationalstadspark, 5 kap. Av dessa bestämmelser framgår att verksamhet inom områdena för det mesta kan regleras genom föreskrifter. Möjligheterna är dock begränsade att genom sådana föreskrifter reglera verksamhet som bedrivs utanför områdena men kan medföra skada inom dessa.

Enligt paragrafen skall vid all verksamhetsutövning som sker utanför de skyddade områdena hänsyn tas till dessa områden. Bestämmelsen avser alltså endast verksamhet som bedrivs utanför områdena. Verksamheter som bedrivs inom områdena skall, där detta är möjligt, regleras med särskilda föreskrifter för respektive område.

Hänsyn enligt paragrafen behöver inte tas i en sådan utsträckning att

pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Innebörden av detta uttryck utvecklas i avsnitt 32.2-3.

Av 10 § följer att paragrafen skall tillämpas i den utsträckning det är miljömässigt motiverat och inte ekonomiskt orimligt.

9 § Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som har medfört skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön skall vidta de åtgärder som behövs samt betala de kostnader som uppstår för att avhjälpa skadan eller olägenheten.

Paragrafen har sin förebild i 5 § första stycket andra meningen miljöskyddslagen, där det slås fast att det gäller samma ansvar för avhjälpande som för förebyggande av miljöskador. Skyldigheten kvarstår till dess skadan eller olägenheten har avhjälpts. Detta innebär att verksamhetsutövaren har fortsatt ansvar även efter det att verksamheten har upphört eller överlåtits.

Paragrafen behandlas även i avsnitt 7.9. En vidareutveckling av principen om att förorenaren skall betala finns i författningskommentarerna till 8 kap. 16 § och 18 kap. 8 § om kompensationsåtgärder, 28 kap. om skadereglering vid ingripande av det allmänna och vid vattenföretag, 29 kap. om vissa miljöskador samt 30 kap. om efterbehandling av förorenade områden. I den mån dessa bestämmelser avviker från nu behandlad paragraf gäller de särskilda bestämmelserna.

10 § Kraven på aktsamhet enligt 2-9 §§ gäller inte i den utsträckning det är orimligt att uppfylla dem med hänsyn till den risk för skada eller olägenhet som en verksamhet av det slag det är fråga om kan medföra, nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått och de kostnader som sådana skyddsåtgärder och försiktighetsmått föranleder.

Paragrafen motsvarar närmast 5 § tredje stycket miljöskyddslagen.

Vid tillämpningen av de allmänna aktsamhetsreglerna i miljöbalken måste en skälighetsavvägning göras. Vid denna avvägning skall beaktas dels risken för skada eller olägenhet och en sådan skadas eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse, i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten samt vilka kostnader en sådan åtgärd medför. Med kostnad avses inte endast direkta utgifter utan även uteblivna intäkter t.ex. på grund av begränsningar i produk-

tionsvolymen. En skälighetsavvägning skall göras oavsett om aktsamhetsregeln innebär krav på utredning, visst material, viss teknik, särskilda åtgärder eller andra begränsningar.

Kostnaden för att uppfylla aktsamhetsreglerna skall vara motiverad från miljösynpunkt. Detta innebär att den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsmåttet medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder.

Kostnaden skall inte bara var miljömässigt motiverad. Verksamhetsutövaren får inte åläggas skyldigheter som är ekonomiskt orimligt betungande. Bedömningen av vad som är ekonomiskt orimligt skall utgå ifrån vad som typiskt sett kan anses vara orimligt inom den aktuella branschen. Det är utan betydelse vad den enskilda verksamhetsutövaren har för ekonomiska förutsättningar.

Genom reglerna om att åtgärder kan vidtas vid en annan verksamhet än den egna, se 18 kap. 7 §, öppnas nya möjligheter att vidta kostnadseffektiva åtgärder. Detta bör beaktas vid bedömningen av vilka krav som kan ställas på verksamhetsutövaren.

Vad gäller angelägenhetsgraden av att förebygga eller begränsa miljöpåverkan har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning, naturligtvis betydelse. Dessutom är känsligheten hos recipient eller vem som utsätts för störningen faktorer som skall beaktas. Det är t.ex. mer angeläget att begränsa buller vid bostäder än i ett industriområde.

Avsikten är att sänkningen av ambitionsnivån i förhållande till aktsamhetsreglerna vid skälighetsbedömningen skall göras så liten som möjligt. Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är högre än vad ett normalt företag i branschen kan klara.

Stoppregeln i 11 § anger alltid den lägsta nivån som kan krävas från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Det kan aldrig komma ifråga att jämka kraven på verksamheten så att denna nivå inte uppnås oavsett kostnaderna för de åtgärder som krävs för att klara miniminivån. Medför åtgärderna orimliga kostnader bör verksamheten inte tillåtas.

På samma sätt anger meddelade miljökvalitetsnormer en miniminivå som måste beaktas vid tillämpningen av aktsamhetsreglerna. Sådana krav måste alltid ställas på verksamhet att risk inte föreligger för att miljökvalitetsnormen inte uppfylls.

11 § En verksamhet får inte bedrivas som riskerar att ensam försämra det allmänna hälsotillståndet eller väsentligt försämra miljön eller hushållningen med naturresurser.

Detta gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 19

kap. 2, 4, 5 eller 6 § eller enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar. Av 19 kap. 9 § framgår att regeringen i vissa fall kan lämna dispens från första stycket.

Paragrafen motsvarar delvis 6 § miljöskyddslagen och 3 kap. 3 § vattenlagen.

Paragrafen innehåller miljöbalkens s.k. stoppregel. Regeln är skärpt jämfört med vad som gäller i dag. Detta utvecklas närmare i avsnitt 7.11. Stoppregeln förbjuder verksamheter som riskerar att försämra det allmänna hälsotillståndet eller att väsentligt försämra miljön eller hushållningen med naturresurser. Risken skall inte vara försumbar, dvs. den skall kunna förutses med någon grad av sannolikhet. Verksamheten skall ensam kunna medföra denna skada. Det är med andra ord inte tillräckligt att den tillsammans med andra verksamheter kan ha nämnda effekt.

Stoppregeln gäller vid både nyanläggning och befintliga verksamheter. Den skall iakttas av den enskilde verksamhetsutövaren och av myndigheter som skall meddela tillstånd, ompröva tillstånd och utöva tillsyn.

I paragrafen anges vissa skadenivåer som inte får uppnås. Redan risken för att dessa skador uppkommer är tillräcklig. Skadenivåerna har absolut innebörd. Bedömningen av vilken skada som får accepteras påverkas alltså inte av verksamhetens betydelse. När regeringen enligt 19 kap. 9 § prövar om dispens skall ges kan den dock sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta.

Stoppregeln griper in när balkens övriga aktsamhetsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter. Detta innebär att bedömningen av om de oacceptabla skadenivåerna är överskridna skall ske med utgångspunkt i de förhållanden som råder sedan försiktighetsmått har vidtagits enligt balkens övriga bestämmelser. Härvid är av intresse bland annat att de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att motverka skada (3 §), att en lämplig plats skall väljas (4 §) samt att sådana kemiska och biotekniska produkter inte får användas som kan ersättas med mindre farliga kemiska och biotekniska produkter (6 §), allt i den utsträckning det inte är ekonomiskt orimligt (10 §).

Under stoppregeln faller både åtgärder som kan ha en bestående inverkan och sådana som har en tillfällig effekt (jfr dock 10 kap. 1 § 3).

Verksamhetens sammanlagda olägenheter skall beaktas. Det kan härvid bli aktuellt att se på verksamheten som helhet och inte endast den del som för tillfället prövas. Om exempelvis tillståndsprövning sker av

ett vattenföretag bestående i byggande av en hamn skall vid bedömningen enligt paragrafen hänsyn tas även till kommande båttrafik, trots att denna inte utgör vattenföretag och därför inte omfattas av tillståndet. På samma sätt skall vid anläggande av vägar framtida biltrafik på vägen beaktas.

Den första olägenhetsnivån som anges i paragrafen är att det allmänna hälsotillståndet försämras. Härmed avses hälsan hos ett stort antal människor och inte endast enstaka personer. Av betydelse kan t.ex. vara att en verksamhet medför en utbredd risk för allergier.

Vidare sätter paragrafen stopp när miljön försämras väsentligt. Inverkan på sådana faktorer som mark, vatten och luft samt den biologiska mångfalden skall alltså beaktas. Vad gäller försämring av naturmiljön måste den skadenivå där stoppregeln träder in naturligtvis ligga över gränsen för anmälningsplikt för samråd. Enligt 12 kap. 6 § skall anmälan för samråd göras när en verksamhet som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt balken kommer att väsentligt ändra naturmiljön.

Bedömningen av om miljön försämras väsentligt kan växla med hänsyn till lokala förhållanden och utvecklingen av miljösituationen i stort. Detta utesluter naturligtvis inte att bedömningen skall göras efter objektiva grunder. Allmänt kan sägas att om en olägenhet är vanligt förekommande i landet under liknande förhållanden, så är den normalt inte av väsentlig betydelse.

Slutligen hindrar paragrafen att hushållningen med naturresurser försämras väsentligt.

Stoppregel skall inte tillämpas på verksamheter som har tillåtits av regeringen enligt miljöbalken eller enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar. Regeringen skall däremot vid sin tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken tillämpa stoppregeln. Miljöbalksutredningen återkommer i ett kommande betänkande till frågan om rörledningslagens anpassning till miljöbalken.

Av 19 kap. 9 § framgår att regeringen i vissa undantagsfall kan tillåta en verksamhet, trots att den strider mot stoppregeln.

4 kap. Grundläggande bestämmelser vid ändrad markanvändning

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § naturresurslagen.

Landets mark- och vattenområden måste utnyttjas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt med hänsyn till olika användningssätt och över tiden. Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse till stöd för avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka berörda områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. En avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å den andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål. Beslut om ianspråktagande av områden innebär ofta att man måste göra avvägningar mellan olika, ofta motstående intressen. Som framgår av balkens mål måste därvid ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter vägas mot varandra på ett sätt som främjar en långsiktigt god hushållning. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheten till samordning av olika verksamheter undersökas. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 45 ff. samt s. 153 f.

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 2 § naturresurslagen.

Bestämmelsen blir aktuell att tillämpa i ärenden som avser nyetablering av större anläggningar och andra ingrepp av betydande storlek som trafikleder, fritidsbyar, industrianläggningar och motsvarande. Det gäller alltså sådana anläggningar som medför begränsningar i handlingsfriheten för framtiden och som ger upphov till väsentliga störningar eller kan ha en betydande inverkan på landskapsbilden. När fråga uppstår om en

eventuell exploatering av sådana mark- och vattenområden som avses i paragrafen, bör det samtidigt noga övervägas, om inte verksamheten hellre bör förläggas till ett sådant område som redan är påverkat av exploatering. I uttrycket "så långt möjligt", som används i flera paragrafer i kapitlet, ligger att den avvägning som skall göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen skall innefatta hänsynstagande till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t.ex. med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen skall vägas in. I uttrycket ligger dock också att enbart ekonomiska hänsynstaganden inte får äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning i enlighet med 1 § visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning. Med uttrycket "påtagligt kan påverka", vilket också används i flera paragrafer i kapitlet, utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 47 ff. samt s. 154 f.

3 § Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § naturresurslagen.

De mark- och vattenområden som skall ges ett skydd genom paragrafen är främst områden med instabila produktionsförhållanden och ogynnsamma återväxtförutsättningar, områden som inrymmer växt- och djurarter som är utrotningshotade samt områden i övrigt som är särskilt ömtåliga och som samtidigt inrymmer särskilda ekologiska värden, har betydelse som genbank m.m. Ett viktigt syfte med bestämmelsen är att slå vakt om den biologiska mångfalden i naturen genom skydd av arter vilkas existens är hotade. Uttrycket "så långt möjligt" har behandlats i 2 §. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 50 f. samt s. 157 f.

4 § Jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse.

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

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 § naturresurslagen.

Paragrafens första stycke att jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse lades till i paragrafen vid riksdagens behandling av proposition 1985/86:3. Riksdagen uttalade bl.a. att jordbruksmark och skogsmark inte borde ges ställning som riksintresse men betonade vikten av att kommunerna utformar sin fysiska planering så att tillbörlig hänsyn tas till de areella näringarna. Med tillägget har paragrafen getts en sådan utformning att det är möjligt att hävda näringarnas berättigade intressen i en konkurrenssituation (bet.1985/86:BoU3, s.18).

Paragrafens andra stycke innebär att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar som kan anordnas på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark. Det är endast väsentliga samhällsintressen som kan motivera avsteg från bestämmelsen och då endast under förutsättning att det aktuella exploateringsintresset inte kan tillgodoses på ett från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark.

I tredje stycket anges att skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk. Genom bestämmelsen skall slås vakt om skogsbrukets produktionsområden. Begreppen "så långt möjligt" och "påtagligt försvåra" behandlas under 2 §. För bestämmelsens motiv i övrigt, se prop. 1985/86:3 s. 52 ff. samt s. 158 f.

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

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 5 § naturresurslagen.

Enligt första stycket skall mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Rennäring bedrivs från Treriksröset i norr till Idre socken i Kopparbergs län i söder. När det gäller fiskenäringen kan åtskilliga vattenområden och vattendrag ha betydelse. För att förstå fiskets speciella planeringsförutsättningar måste man känna till de komplicerade biologiska system som reglerar arternas utbredning i ett vattenområde. Påverkan på en fiskart kan många gånger ge konsekvenser för andra fiskslag. Begreppet yrkesfiske får i detta sammanhang inte ges en för snäv innebörd. Det bör förutom heltidssysselsatta yrkesfiskare också omfatta andra för vilkas försörjning fisket har väsentlig betydelse. Med vattenbruk avses biologisk produktion i vattenområden i form bl.a. av odling av musslor och fisk. Begreppen "så långt möjligt" och "påtagligt försvåra" behandlas under 2 §. Paragrafens andra stycke behandlar det skydd som bör ges åt områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket. Åtgärder som skulle påtagligt försvåra näringarnas bedrivande får inte tillåtas inom dessa områden. Begreppet riksintresse behandlas i den allmänna motiveringen samt i kommentaren till 5 kap. 1 §. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 56 ff. samt s. 159 ff.

6 § Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 6 § naturresurslagen.

Enligt första stycket skall sådana åtgärder så långt möjligt undvikas som påtagligt skulle skada värden i natur- och kulturmiljön som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Begreppet "så långt möjligt" behandlas under 2 §. Att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas innebär att bestämmelsen även omfattar s.k. gröna bälten och gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer. Enligt andra stycket skall områden som är av riksintresse för naturvår-

den, kulturminnesvården eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket. Ett område kan vara av riksintresse för naturvården därför att det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper. Det kan vara av särskilt stort intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter. Av 8 kap. 23 § fjärde stycket framgår att ett område som av regeringen har förklarats som ett särskilt skyddsområde eller ett särskilt bevarandeområde skall anses som ett område av riksintresse.

Bestämmelsen är vidare avsedd att skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia. När det gäller områden som är av riksintresse för friluftslivet spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgängligheten för allmänheten stor roll. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 62 ff. samt s. 161 ff och i prop. 1994/95:230 s. 79 ff och s. 124 ff.

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

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 7 § naturresurslagen.

Enligt första stycket skall mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa. Därmed avses sådana råvaruförekomster som finns i marken eller under sjö- och havsbottnen, dvs. i huvudsak mineralråvaror. Växande skog omfattas sålunda inte. Det är självklart att sådana ämnen och material som finns i stora mängder och är vanligt förekommande i naturen inte behöver något särskilt skydd enligt paragrafen. Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet till framtida utvinning av sådana ämnen och material som bedöms som värdefulla från samhällsekonomiska utgångspunkter. För att markera detta har det föreskrivits att det skall vara fråga om värdefulla ämnen eller material. Utvinning av dessa ämnen är inte alltid omedelbart aktuell. Bestämmelsens utformning medför att de områden som omfattas i avvaktan på utvinning kan användas för ändamål som inte hindrar eller påtagligt försvårar en framtida utvinning. Bestämmel-

sen innebär dock inte något absolut skydd för de ifrågavarande områdena. I den mån områdena behöver användas för andra angelägna ändamål, som hindrar eller påtagligt försvårar framtida utvinning, måste en avvägning göras mellan de olika markanvändningskraven. Detta har markerats genom uttrycket "så långt möjligt" som tillsammans med "påtagligt försvåra" kommenteras under 2 §. I andra stycket finns en bestämmelse till skydd för områden som inrymmer sådana fyndigheter av ämnen och material som är av riksintresse. Därmed avses främst fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse för landets försörjningsberedskap. Inom sådana områden med särskilt värdefulla resurser får kommunerna och de statliga myndigheterna inte planera för eller lämna tillstånd till verksamheter som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av resurser. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 69 ff. samt s. 165 f.

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

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 8 § naturresurslagen.

I paragrafen finns bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar som behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället. Det är här bl.a. fråga om att slå vakt om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar. Det kan gälla fysiska resurser som kan ha särskild betydelse för möjligheterna att lokalisera viss industri, t.ex. djuphamnsförutsättningar. När det gäller kommunikationer kan det t.ex. vara fråga om strategiskt viktiga passager förbi terränghinder av olika slag som kan ha stor betydelse för kommunikationernas funktion. Bestämmelserna i andra stycket innebär att staten ges möjlighet att se till att reservation av mark görs för ett visst ändamål men innebär inget slutligt ställningstagande från statens sida. Därav följer inte heller automatiskt att

kommunen tvingas godta ett visst företag på den aktuella platsen. Begreppen "så långt möjligt" och "påtagligt försvåra" behandlas under 2 §.

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

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 9 § naturresurslagen.

Bestämmelsen innehåller regler till skydd för områden som har betydelse för totalförsvaret. Bestämmelsens motiv finns i prop. 1985/86:3 s. 73 ff. samt s. 166 ff.

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

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot hushållningsbestämmelserna i 5 kap.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 10 § naturresurslagen.

Det kan naturligtvis uppkomma fall då två eller flera olika intressen, som enligt bestämmelserna i 5-8 §§ är av riksintresse, står emot varandra inom ett och samma område. Det kan då röra sig om intressen med olika tidsperspektiv. I ett sådant fall skall enligt första stycket första meningen den användningen ges företräde som på lämpligaste sätt främjar en hushållning med naturresurserna i ett långsiktigt perspektiv. En sådan bedömning skall i enlighet med balkens mål innefatta ekologiska, sociala och samhällsekonomiska hänsynstaganden. I första stycket har vidare föreskrivits att totalförsvarets intresse skall ges företräde om ett område eller en del av det behövs för en anläggning för totalförsvaret. Här avses områden som måste få disponeras av totalförsvaret om den fastlagda försvarsgraden för landet skall kunna upprätthållas.

Vid bedömningen av vilket riksintresse som har företräde har Sveriges internationella åtaganden betydelse. När det t.ex. framgår av fågeldirektivet 79/409/EEG eller art- och habitatdirektivet 92/93/EEG att särskilda skyddsområden eller särskilda bevarandeområden skall skyddas, måste detta alltså beaktas vid avvägningen enligt paragrafen. I 5 kap. finns särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet, vilka i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Bestämmelserna innebär för dessa områden att avvägningar om den inriktning av mark- och vattenanvändningen som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs redan i de olika paragraferna i 5 kap. I denna paragrafs andra stycke har därför föreskrivits att beslut med stöd av första stycket inte får strida mot dessa bestämmelser.

5 kap. Särskilda bestämmelser vid ändrad markanvändning för vissa områden i landet

1 § De områden som anges i 2-7 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2-7 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket och 2-6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringlivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 4 kap. 7 § andra stycket.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § naturresurslagen.

I första stycket anges att de områden som anges i 2-7 §§ i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Det innebär bl.a. att staten med stöd av 12 kap. 1 § plan- och bygglagen kan ingripa mot sådana plan- och tillståndsbeslut enligt den lagen som innebär att riksintressen inte tillgodoses.

Dessa områden av riksintresse består bl.a. av kust- och fjällområden samt vissa älvar och vattendrag och urvalet baseras på den process av kunskapsinsamling, programarbete och planeringsåtgärder som vidtagits inom ramen för den fysiska riksplaneringen som pågått allt sedan slutet av 1960-talet. I första stycket har vidare angetts att exploateringsföretag

och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2-7 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Denna bestämmelse till skydd för områdenas natur- och kulturvärden innebär i likhet med övriga bestämmelser i 5 kap. att en vägning redan är gjord och att således natur- och kulturvärdena skall ges företräde i konkurrenssituationer. Med uttrycket "påtagligt skadar" avses sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på detta. Enligt andra stycket skall bestämmelserna i första stycket och 2-6 §§ inte hindra utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringlivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 4 kap. 7 § andra stycket. Med utveckling av befintliga tätorter avses förändringar av bebyggelse och anläggningar som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling, förändringar i bostadsstandarden, behovet av trafikleder, grönområden, service, sysselsättning etc. Med utveckling av lokalt näringsliv avses en tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av nya verksamheter i en omfattning som innebär att det finns tillräckliga sysselsättningstillfällen för befolkningen. Vid de bedömningar som görs när bestämmelsen tillämpas bör man också ta i beaktande den befintliga näringslivsstrukturen, tätortsstorleken etc. Beträffande anläggningar som behövs för totalförsvaret avses nödvändiga anläggningar för vårt lands gränsförsvar samt annan försvarsverksamhet där alternativ lokalisering inte kan väljas. Undantaget för utvinning av fyndigheter avser endast sådana ämnen och material som är av riksintresse och i dessa fall krävs särskilda skäl. Undantagen omfattar som framgår endast 2-6 §§, bestämmelsen i 7 § om nationalstadspark omfattas inte av undantagen. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 80 ff. samt s. 170 ff och prop. 1994/95:3.

2 § Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:
Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil
Kustområdet i Halland
Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden
Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund
Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö
Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde
Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland
Öland
Gotland
Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne
Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet
Vänern med öar och strandområden
Vättern med öar och strandområden
Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp
Området Dalsland-Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr
Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun
Mälaren med öar och strandområden
Området Malingsbo-Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg
Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär
Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik
Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik
Vindelådalen
Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 2 § naturresurslagen.

I paragrafen anges områden inom vilka turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Bestämmelsens motiv finns i prop. 1985/86:3 s. 96 f. samt s. 175 ff.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 19 kap. 2 § 1-11 och 17 inte komma till stånd.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 3 § naturresurslagen. Syftet med bestämmelsen som omfattar de obrutna kustområdena och Öland är att områdenas karaktär skall bevaras. Därför får enligt paragrafen inte sådana industriella och liknande anläggningar som avses i 19 kap. 2 § 1-11 och 17, dvs. sådana anläggningar som anges i 4 kap. 1 § första stycket naturresurslagen, komma till stånd inom dessa områden. Bestämmelsens motiv framgår av prop. 1985/86:3 s. 97 ff. samt s. 179 f.

4 § Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 19 kap. 2 § 1-7 och 10-11 komma till stånd endast på platser där anläggningar som skall prövas enligt angivna lagrum redan finns.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 4 § naturresurslagen.

Enligt första stycket får inom de kustområden och skärgårdar som anges där fritidsbebyggelse endast tillåtas i form av kompletteringar av befintlig bebyggelse. Med kompletteringar avses sådana tillskott till en befintlig bebyggelsegrupp, som innebär att det av fritidsbebyggelse ianspråktagna området inte ökar nämnvärt i omfattning. Vidare avses tillskott som innebär en naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde. Även fritidsbebyggelse genom förtätning inom befintliga bebyggelseområden torde normalt kunna ske. Om det finns särskilda skäl får dock enligt första stycket andra meningen annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna. Med särskilda skäl avses bl.a. att bebyggelsen

ingår som ett led i att förbättra områdenas attraktivitet för turism och friluftsliv. Som exempel kan nämnas stugbyar för uthyrning, vandrarhem och enkla campingstugor. Enligt paragrafens andra stycke får inom områden som avses i första stycket anläggningar som avses i 19 kap. 2 § 1-7 och 10-11 komma till stånd endast på platser där sådana anläggningar redan finns. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 97 ff.samt s. 180 ff.

5 § Inom fjällområdena Långfjället-Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken-Borgafjällen, Marsfjällen-Vardofjällen, Artfjället, Tärna-Vindelfjällen, Sarek-Mavas, Kebnekaise - Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 5 § naturresurslagen.

Enligt paragrafen får inom angivna fjällområden bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas. Bestämmelsen innebär att mark- och vattenresurserna inom dessa områden, de obrutna fjällområdena, skall användas på ett sådant sätt att områdenas karaktär bevaras. Det grundläggande i avgränsningen av de obrutna fjällområdena är att områdena i princip saknar vägar och järnvägar. För att bevara orördheten bör huvudprincipen vara att nya vägar och järnvägar inte får anläggas. Undantag som kan bli aktuella är exempelvis vägar som behövs för enstaka fastigheter eller för rennäringen. Bebyggelse får endast komma i fråga för de ändamål som anges i paragrafen. Inte heller vattenkraftsutbyggnad kan tillåtas om områdenas obrutna karaktär inte kan bevaras. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 102 ff. samt s. 183 ff.

6 § Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i nationalälvarna Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden samt i följande vattenområden:

I Dalälven	*Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Österdalälven uppströms Trängslet*
I Ljusnan	*Voxnan uppströms Vallhaga*
I Ljungan	*Ljungan uppströms Storsjön samt Gimån uppströms Holmsjön*
I Indalsälven	*Åreälven, Ammerån, Storån - Dammån samt Hårkan*
I Ångermanälven	*Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån-Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn samt Vojmån uppströms Vojmsjön*
Vapstälven	
Moälven	
Lögdeälven	
Öreälven	
I Umeälven	*Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken*
Sävarån	
I Skellefteälven	*källflödena uppströms Sädvajaure respektive Riebnes samt Malån*
Byskeälven	
Åbyälven	
I Luleälven	*Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjaktjajaure samt Pärlälven*
Råneälven	
Emån	
Bräkneån	
Mörrumsån	
Fylleån	
I Enningdalsälven	*Enningdalsälven uppströms riksgränsen till Norge*

Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte heller utföras i följande älvsträckor:

I Klarälven	*sträckan mellan Höljes och Edebäck*
I Dalälven	*Västerdalälven nedströms Skiffsforsen samt Dalälven nedströms Näs bruk*
I Ljusnan	*sträckan mellan Hede och Svegsjön samt sträckan mellan Laforsen och Arbråsjöarna*
I Ljungan	*sträckan mellan Havern och Holmsjön samt sträckan nedströms Viforsen*
I Indalsälven	*Långan nedströms Landösjön*

I Ångermanälven Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön
I Umeälven Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta
Första och andra styckena gäller inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 6 § naturresurslagen.

Enligt paragrafen råder förbud mot vattenkraftsutbyggnad i vissa älvar samt deras vattenområden och älvsträckor. Utbyggnadsförbudet gäller även bi- och källflöden till de älvar och älvsträckor som anges i första stycket.

Antalet skyddade älvar och älvsträckor i paragrafen har utökats ett flertal gånger, senast 1993. Då infördes dessutom för de fyra största outbyggda älvarna benämningen nationalälvar (prop. 1992/93:80, bet. 1992/93:BoU7. rskr. 1992/93:214). Det innebar ingen saklig ändring av skyddet av dessa men de gavs därmed en särskild plats bland de skyddade älvarna.

I andra stycket anges de älvsträckor i vissa älvar som inte får byggas ut för vattenkraftsändamål. Detta förbud omfattar dock endast de angivna älvsträckorna, inte bi- och källflöden. De typer av åtgärder som omfattas av utbyggnadsförbudet är vattenkraftverk samt vattenreglering och vattenöverledning för kraftändamål. Det innebär att vattenregleringar och vattenöverledningar för annat än kraftändamål och andra vattenföretag, t.ex. dikningsföretag och vattenuttag för jordbruksändamål och för industriändamål inte omfattas av förbudet. För sådana vattenföretag krävs dock tillstånd enligt 11 kap.

Enligt tredje stycket gäller första och andra styckena inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan. Det innebär att tillstånd enligt denna undantagsbestämmelse bör kunna lämnas för smärre åtgärder som hänför sig till en redan företagen utbyggnad, t.ex. ersättningsbyggnader till ett befintligt kraftverk och ombyggnader eller effektiviseringar, under förutsättning att inverkan på naturmiljön inte ökar i nämnvärd omfattning. Utformningen av tredje stycket hindrar i och för sig inte att medgivande lämnas även till nya vattenkraftsprojekt. Det torde emellertid vara utomordentligt få helt nya projekt som har endast obetydlig miljöpåverkan. Ytterligare motiv till bestämmelsen finns förutom i tidigare angivna förarbeten i prop. 1985/86:3 s. 107 ff. och s. 185 ff.

7 § Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är en nationalstadspark.

Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 7 § naturresurslagen.

I första stycket anges att området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är nationalstadspark.

I andra stycket anges det skydd som skall gälla för nationalstadsparker. Ny bebyggelse och nya anläggningar får komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. Det innebär att ny mark som inte omfattas av tidigare exploateringar inte får tas i anspråk för bebyggelse och nya anläggningar. Bestämmelsen utgör således inte något hinder mot pågående markanvändning i sådana delar av en nationalstadspark som redan är tagna i anspråk för bebyggelse och anläggningar. Bestämmelsen innebär en skärpning av bestämmelsen i 1 § beträffande skyddet av det historiska landskapets natur- och kulturvärden genom att skaderekvisitet ändrats från påtagligt skada till enbart skada. Med skada avses i denna paragraf en negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena.

Som framgår av 3 kap. 8 § skall verksamhet bedrivas så att syftet inte motverkas för bl.a. en nationalstadspark. Det innebär att vid prövning av verksamheter i områden som gränsar till nationalstadsparken skall beaktas att parkens natur- och kulturvärden inte får utsättas för påtaglig skada. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1994/95:3 och bet. 1994/95:BoU6.

6 kap. Miljökvalitetsnormer

Regeringen får föreskriva om miljökvalitetsnormer

1 § Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller naturen i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer).

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer i den utsträckning som det behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Paragrafen är ny. I nuvarande lagstiftning finns föreskrifter i 8 och 14 a §§ hälsoskyddslagen som påminner och dem i detta kapitel.

Miljökvalitetsnormer skall fastställas genom föreskrifter av regeringen. Sådana föreskrifter skall meddelas i de fall det finns skäl att fastställa lägsta godtagbara miljökvalitet. Miljökvalitetsnormer får avse den miljömässiga kvaliteten hos alla former av recipienter. Detta sammanfattas i paragrafen med uttrycket mark, vatten, luft och naturen i övrigt. Det kan finnas skäl att fastställa miljökvalitetsmål även då det inte finns förutsättningar för att meddela en miljökvalitetsnorm. Detta bör då ske i form av riktlinjer och bör inte regleras inom ramen för tillämpningen av miljökvalitetsnormer. Det finns redan i dag ett stort antal sådana riktlinjer framtagna.

En miljökvalitetsnorm skall avse ett visst geografiskt område. Dessa områden kan vara av olika storlek. En norm kan omfatta en eller flera sjöar eller andra vattendrag, en del av en kommun eller hela kommunen, flera kommuner, ett eller flera län eller hela landet. Normerna kan även omfatta vissa typer av områden, t.ex. strandbad.

Regeringen skall utfärda miljökvalitetsnormerna. I de fall införandet av en miljökvalitetsnorm är föranledd direkt av EG-direktiv får regeringen överlåta detta till en förvaltningsmyndighet. Naturvårdsverket har redan i dag enligt 9 b och 9 c §§ hälsoskyddsförordningen (1983:616) sådana bemyndiganden av regeringen. Dessa bemyndiganden gäller dels att utfärda föreskrifter enligt 14 a § hälsoskyddslagen om gränsvärden för luftföroreningar när det behövs till följd av EU-medlemskapet, dels att meddela föreskrifter om vattnets beskaffenhet i vissa badanläggningar och strandbad enligt 8 § hälsoskyddslagen.

Godtagbar miljökvalitet skall fastställas enbart utifrån kunskaper om vad människan och naturen tål utan hänsyn till tekniska och ekonomiska

förhållanden. Därmed ges en klar information om de faktiska miljöriskerna och det skapas incitament för ett fortsatt miljöförbättringsarbete i Sverige. Tekniska och ekonomiska förhållanden kan däremot ha betydelse för vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av miljökvalitetsnormen då dessa åtgärder bör vara så kostnadseffektiva som möjligt.

Miljökvalitetsnormer bör kunna användas dels för att komma till rätta med rådande miljöproblem, dels för att undvika framtida. Det saknas dock normalt skäl att meddela miljökvalitetsnormer i de fall där den föreliggande miljökvaliteten väl ryms inom gränsen för vad som får betraktas som godtagbart och miljöutvecklingen i området inte heller är sådan att det finns en risk för att denna gräns överskrids. Miljökvalitetsnormer skall alltid meddelas om det krävs för att Sveriges internationella förpliktelser skall uppfyllas. I föreskrifterna bör det miljötillstånd som eftersträvas och som har ställts upp t.ex. av riksdagen eller inom EU anges som syftet med regleringen.

Vad miljökvalitetsnormer skall ange

2 § Miljökvalitetsnormer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Miljökvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss tidpunkt och de skall ange

1. högsta eller lägsta förekomst i mark, vatten, luft eller naturen i övrigt av kemiska eller biotekniska produkter,

2. högsta eller lägsta förekomst i mark, vatten, luft eller naturen i övrigt av någon viss organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön,

3. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller

4. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag eller delar av dem.

Miljökvalitetsnormer skall vid behov omprövas.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt paragrafens första stycke skall miljökvalitetsnormer ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter. Föroreningsnivåer eller

störningsnivåer kommer i många fall att anges som gränsvärden.

Miljökvalitetsnormer skall grunda sig på vetenskapliga kriterier och vara effektrelaterade. När det bestäms vilka normer som bör tas fram kan olika urvalskriterier användas. Ett kriterium är påverkan på människors hälsa och välbefinnande. Ett annat är risken för miljöskador. Att det för människor räcker med olägenheter av betydelse medan det för miljön och naturen krävs påtagliga olägenheter innebär att det krävs lägre föroreningsnivåer eller störningsnivåer för människor än för miljön och naturen. När miljökvalitetsnormer fastställs skall beaktas vad den känsligaste delen av befolkningen samt de mest känsliga ekosystemen kan utsättas för. Ofta torde normerna komma att fastställas på grundval av internationellt samarbete.

Med miljökvalitet avses här en beskrivning av ett miljötillstånd med avseende på förekomst av föroreningar, vissa andra störningar eller någon organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön. Vilken tillförsel till mark, vatten, luft eller naturen i övrigt av miljöpåverkande ämnen, produkter eller andra störningar under viss tid som kan godtas är således inte något direkt uttryck för det som här avses med miljökvalitet.

Miljökvalitetsnormer skall enligt paragrafens andra stycke p. 1 ange högsta eller lägsta förekomst i mark, vatten, luft eller naturen i övrigt av kemiska eller biotekniska produkter som inte får överskridas eller underskridas efter en viss tidpunkt. Det kan exempelvis vara halten av vissa tungmetaller såsom bly, kadmium eller kvicksilver. Det kan också vara halten av svavel- och kvävedioxid, syrehalten eller pH-värdet. När det gäller luftföroreningar innebär dock en norm att vissa värden, korttidsvärden, beträffande en högsta halt får överskridas en viss procent av tiden eftersom det är svårt att mättekniskt få fram de högsta värdena. Kemiska och biotekniska produkter behandlas närmare i 13 och 14 kap. I 14 kap. 3 § anges att med kemiska produkter avses kemiska ämnen och beredningar. Enligt p. 2 kan i en norm anges högsta eller lägsta förekomst i mark, vatten, luft eller naturen i övrigt av någon viss organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön. Organismer definieras i 13 kap. 3 §. Miljökvalitetsnormerna kan enligt p. 3 även ange högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning. Detta kan exempelvis gälla högsta godtagbara nivå av radonstrålning. Normerna kan vidare enligt p. 4 gälla högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i ett vattensystem, vattendrag eller del av ett sådant som inte får överskridas eller underskridas. Avsikten med sådana kvalitetsnormer är i första hand att skydda naturmiljön från skador till följd av ytvattentäkter för bevattning. Denna sista punkt bygger på ett förslag från Miljöskydds-

kommittén i betänkandet SOU 1994:96.

Det skall i en miljökvalitetsnorm anges en viss tidpunkt efter vilken en högsta eller lägsta förekomst av någon förorening inte får överskridas eller underskridas, dvs. när normen skall vara uppnådd. Detsamma gäller för högsta störningsnivå som inte får överskridas. Det är dock viktigt att betona att en miljökvalitetsnorm inte ger någon rätt att förorena eller störa upp eller ner till den angivna normen, utan enbart innebär ett förbud mot att förorena eller störa utöver normen. För utsläpp som inte innebär att normen överträds gäller de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap.

Om en miljökvalitetsnorm när den införs överträds på grund av utsläpp från befintliga verksamheter behövs det rimlig tid för att genomföra sådana åtgärder att den godtagbara miljökvaliteten kan uppnås, vilket bör tas hänsyn till när tidpunkten fastställs.

En miljökvalitet kan uttryckas med såväl ord som siffervärden. Att i lagregler eller genom andra föreskrifter i det konkreta fallet ange gränser för miljökvalitet i ord torde dock knappast vara möjligt. En tillräcklig stringens torde i allmänhet endast kunna uppnås genom siffervärden. En användning av siffervärden för miljökvalitet förutsätter emellertid att det finns klart definierade mätmetoder och mätparametrar. Det medför svårigheter att bedöma vilka mätparametrar som kan anses vara relevanta för miljökvaliteten, eftersom ett ekosystem består av både levande och icke levande materia, det vill säga organismer som samspelar med varandra och en omgivning bestående av kemiska substanser och mineral. Systemet är inte statiskt utan förändras ständigt bl.a. på grund av mänsklig påverkan.

Erfarenheten visar att man med ledning av befintlig vetenskaplig kunskap kan sätta upp vissa gränsvärden för vad människan eller naturen tål utan olägenhet. Vidare kan nämnas att Naturvårdsverket arbetar med att utveckla mätbara parametrar för olika ekosystem i syfte att ännu bättre kunna fastställa godtagbar miljökvalitet.

Det finns stora skillnader mellan olika markområden och mellan olika vattenområden i fråga om bl.a. växt- och djurliv. Detta hänger samman med det geografiska läget, berggrunden, naturligt åldrande m.m. Följaktligen finns det väsentliga skillnader i vad som kan anses vara godtagbar miljökvalitet mellan olika områden. Miljökvalitetsnormer kopplade till naturen behöver därför anpassas till områdenas naturgivna förutsättningar.

Miljökvalitetsnormer skall alltså ange vad som från vetenskaplig synpunkt kan anses vara godtagbar miljökvalitet. De skall normalt inte avspegla något naturligt tillstånd, utan endast i de fall detta är motiverat, eftersom vissa ämnen är helt naturfrämmande. Kunskapsutvecklingen

inom dessa områden, bl.a. inom EU och Världshälsoorganisationen, WHO, måste noggrant följas.

Av paragrafens tredje stycke framgår att när behov föreligger skall miljökvalitetsnormer omprövas.

Exempel på kvalitetsnormer finns i ett flertal EG-direktiv. Dessa är beträffande luftkvalitet direktivet (80/779/EEG) om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar, ändrat genom direktivet (89/427/EEG), direktivet (82/884/EEG) om gränsvärde för bly i luften och direktivet (85/203/EEG) om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid. I alla dessa anges gränsvärden som inte får överskridas. Direktiv för kvalitetskrav beträffande vatten är direktivet (75/440/EEG) om den kvalitet som krävs på ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna, direktivet (80/778/EEG) om kvaliteten på vatten avsett att använda som dricksvatten, direktivet (76/160/EEG) om kvaliteten på badvatten, direktivet (78/659/EEG) om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden samt direktivet (79/923/EEG) om kvalitetskrav på skaldjursvatten. I vissa av dessa vattenvårdsdirektiv anges de högsta koncentrationerna som får finnas av vissa ämnen, t.ex. kvicksilver, kadmium och hexaklorcyklohexan i olika typer av vattenområden, såsom insjöar, vattendrag och flodmynningar. Enligt badvattendirektivet skall medlemsstaterna för alla badplatser eller för varje enskild badplats fastställa de värden som skall gälla för badvatten i fråga om de parametrar som anges i bilagan till direktivet.

Hur miljökvalitetsnormer skall uppfyllas

3 § Myndigheter och kommuner skall se till att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls, när de
- planerar och planlägger,
- prövar tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,
- utövar tillsyn, och
- meddelar föreskrifter.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Miljökvalitetsnormerna är tillämpliga inom hela det område som omfattas av miljöbalkens bestämmelser för att enhetliga regler som skapar förutsättningar för likformiga beslut skall kunna uppnås.

Miljökvalitetsnormerna riktar sig mot myndigheter och kommuner och endast indirekt mot företag och andra enskilda. Som framgår av

paragrafen skall myndigheterna och kommunerna i sin planering och övrig verksamhet se till att de miljökvalitetsnormer som fastställts iakttas på ett sådant sätt att miljökvalitetsnormerna uppfylls så snart som möjligt och senast vid den tidpunkt som föreskrivits.

Myndigheterna och kommunerna är alltså bundna av miljökvalitetsnormerna i all sin verksamhet såsom planering och planläggning, vid prövning av tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden samt vid tillsyn. Vidare kan normerna läggas till grund för andra föreskrifter. Med planering och planläggning avses detsamma som i plan- och bygglagen. I översiktplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser bör framgå hur miljökvalitetsnormer kan uppfyllas.

Myndigheter och kommuner är alltså skyldiga att se till att åtgärder vidtas så att miljökvalitetsnormerna uppnås. Genom att någon eller några av de angivna åtgärderna vidtas får miljökvalitetsnormerna, om än indirekt, en bindande verkan för enskilda verksamhetsutövare. Dessa åläggs därmed skyldigheter men även rättigheten att kräva att en miljökvalitetsnorm uppfylls. Som framgår av 4 § skall verksamhet bedrivas så att miljökvalitetsnormer kan uppfyllas. Det innebär att miljökvalitetsnormerna får betydelse för all verksamhet, både befintlig och nytillkommande sådan.

4 § Verksamhet skall bedrivas så att miljökvalitetsnormer kan uppfyllas.

Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds finns i 18 kap. 4 §. Bestämmelser om att tillstånd eller villkoren för ett tillstånd får återkallas eller omprövas, om verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds finns i 21 kap. 3 § 5 och 5 § 2.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

I paragrafens första stycke anges att verksamhet skall bedrivas så att miljökvalitetsnormer kan uppfyllas. Som framgått redan av 3 § får miljökvalitetsnormerna betydelse för all verksamhet, både befintlig och nytillkommande. I de fall överskridandet av föreskriven lägsta godtagbara miljökvalitet orsakas av en enskild verksamhet skall tillsynsmyndigheterna ingripa och föreskriva åtgärder eller andra försiktighetsmått vid anläggningen. Om det är en verksamhet som har tillstånd och sådana åtgärder och försiktighetsmått inte ryms inom villkoren finns möjlighet att återkalla tillstånd eller ompröva villkoren om normen överträds vilket framgår av 21 kap. 3 § 5 och 5 § 2.

I 21 kap. 3 § 2 föreskrivs att tillståndsmyndigheten får helt eller

delvis återkalla tillstånd och förbjuda fortsatt verksamhet om den tillståndsgivna verksamheten påtagligt medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds och ändrade villkor inte kan antas vara tillräckliga eller om sådana fördelar ur miljösynpunkt som avses i 18 kap. 4 § inte har kunnat erhållas. Enligt 21 kap. 5 § 2 får tillståndsmyndigheten, efter vad som är skäligt, ompröva tillstånd, samt ändra, upphäva eller meddela nya villkor eller andra bestämmelser för en miljöfarlig verksamhet eller vattenföretag om verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte uppfylls.

Beror överskridandet på föroreningar eller störningar från verksamheter utanför det av normen reglerade geografiska området kan åtgärder i stället sättas in utanför detta område.

De skyddsåtgärder och försiktighetsmått som då skall föreskrivas regleras bl.a. i aktsamhetsreglerna i balken varvid miljökvalitetsnormerna visar vilken miljökvalitet som behöver uppnås vid tillämpningen av aktsamhetsreglerna. Som anges i författningskommentaren till 3 kap. 10 § skall i de fall en miljökvalitetsnorm inte är uppfylld aktsamhetsreglerna tillämpas så att normen kan uppfyllas. Det innebär att den skälighetsavvägning som skall göras enligt 3 kap. 10 § aldrig får medföra att en miljökvalitetsnorm inte kan uppnås. En miljökvalitetsnorm anger alltså alltid den miniminivå som måste beaktas vid tillämpningen av aktsamhetsreglerna. Miljökvalitetsnormerna kan också ligga till grund för generella föreskrifter. När generella föreskrifter skall meddelas kan det vara lämpligt att förklara det berörda området som miljöskyddsområde. Dessa regleras i 8 kap. 17 och 18 §§.

Inom ramen för de försiktighetsmått som kan åläggas varje enskild verksamhetsutövare bör strävan vara att fördela bördorna så att de mest kostnadseffektiva lösningarna uppnås.

När det gäller befintlig miljöfarlig verksamhet bör den i framtiden inte tillåtas om den skulle medverka till att en miljökvalitetsnorm inom ett geografiskt område överträds. En skyldighet att utföra mätningar eller på annat sätt kontrollera om så är fallet föreligger för tillsynsmyndigheten om det kan antas att en miljökvalitetsnorm överträds. Att kontrollera på annat sätt än genom mätningar kan vara genom modell- och balansberäkningar. Genom sådana kan i vissa fall omfattande och kostsamma mätningar undvikas och därigenom kan också olika väderförhållanden bättre simuleras. Om normen överträds finns det möjlighet att genom ändring av planer av betydelse för de diffusa utsläppen, nedbringa utsläppen inom området så att normen kan uppfyllas.

Vidare kan genom omprövning av tillståndsvillkor för befintlig verksamhet enligt 20 kap. 5 § 2 utsläppen nedbringas så att normen kan

uppfyllas. I dessa fall kan den situationen föreligga att det inom det område där miljökvalitetsnormen överträds endast finns tillståndsgivna verksamheter och alla dessa använder bästa möjliga teknik. Med det menas i detta fall att det är så att verkligen den bästa möjliga tekniken används utan att kraven sänkts genom skälighetsavvägning, dvs. att det inte finns effektivare anordningar eller metoder att tillgå, vilket förutsätter att alla tillstånd är relativt nya. För att i ett sådant fall kunna uppfylla normen måste tillståndsmyndigheten vid omprövning av tillstånden minska tillåten produktionsmängd så att utsläppen minskar tillräckligt för att uppfylla normen. Den skälighetsavvägning som skall göras enligt 3 kap. 10 § vid tillämpning av aktsamhetsreglerna och därvid även vid tillämpning av regeln om bästa möjliga teknik, motsvarande den som görs idag enligt 5 § miljöskyddslagen, får aldrig medföra att en miljökvalitetsnorm inte kan uppnås. Som angetts tidigare anger en miljökvalitetsnorm alltid den miniminivå som måste beaktas vid tillämpningen av aktsamhetsreglerna. Det bör innebära att det vid omprövning går att ställa ytterligare krav när det gäller bästa möjliga teknik. Det kan dock i vissa fall även då behöva föreskrivas produktionsminskningar för att normen skall uppfyllas. Den situationen att det bara finns tillståndsgiven verksamhet inom ett område torde dock inte bli vanligt förekommande. I de flesta fall torde det även finnas icke tillståndsgiven verksamhet i området för vilken föreskrifter kan meddelas.

Det bör vara möjligt och även lämpligt att ompröva tillståndsvillkoren för flera verksamheter i ett sammanhang genom grupprövning. Genom en sådan grupprövning kan fördelningen av de utökade kraven göras rättvis mellan dem som skall genomföra minskningen av utsläpp så att normen uppfylls. Sådan grupprövning bör göras när verksamhetsutövarna begär det. Grupprövning bör även göras utan begäran i de fall tillståndsmyndigheten anser att det behövs för att kunna göra en rättvis fördelning av utsläppsminskningarna. Det bör även vara möjligt att i ett åtgärdsprogram enligt 5 § föreskriva att omprövning skall ske genom grupprövning. Sådan prövning kan också vara lämplig när större miljövinster kan uppnås genom gemensamma lösningar än vad som kan uppnås genom åtgärder vid de enskilda anläggningarna. Gemensamma villkor kan då bestämmas för de verksamheter som omfattas av prövningen. I vissa fall kan det vara mer kostnadseffektivt för en verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att reducera miljöpåverkan vid en annan verksamhet än den egna. Grupprövning är i första hand lämpligt om de samlade utsläppen av ett ämne inom ett område behöver minskas, men det saknar betydelse från miljösynpunkt var utsläppsminskningen sker. Bestämmelser om sådan omprövning finns i 18 kap.

7 § samt 21 kap. 6 §.

I paragrafens andra stycke har även tagits in en hänvisning till bestämmelserna i 18 kap. 4 § om att tillstånd inte får beviljas för en ny verksamhet som medverkar till att en norm överträds. I fråga om nytillkommande miljöfarlig verksamhet som skall tillståndsprövas kan två situationer tänkas uppkomma då miljökvalitetsnormer kan utgöra hinder för etablering. Dels kan den planerade verksamheten i sig leda till att en miljökvalitetsnorm överträds, dels kan verksamheten bli lokaliserad till ett område där en miljökvalitetsnorm redan överträds och där etableringen inte ryms inom åtgärdsprogrammet för att nå den godtagbara miljökvaliteten. I det första fallet bör den planerade verksamheten inte få komma till stånd om inte utrymme för den skapas genom att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån, så att normen inte överträds. I det andra fallet där normen redan är överträdd räcker det inte att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån, eftersom belastningen i ett redan överbelastat område då skulle bli oförändrad. Som framgår av 18 kap. 4 § måste i dessa fall olägenheterna från annan verksamhet minska så pass att möjligheterna att uppfylla normen ökar i inte obetydlig utsträckning. Det innebär att den totala belastningen måste minska mer än endast marginellt för att verksamheten skall få komma till stånd. Det kan i sådana fall bli aktuellt med s.k. grupprövning enligt 18 kap. 7 §. Då öppnas en möjlighet för sökanden att vidta åtgärder för att minska utsläppen från befintlig verksamhet och på så sätt skapa ett utrymme för den egna verksamheten så att miljökvalitetsnormen inte längre utgör hinder för att den nya verksamheten skall kunna etableras.

Åtgärdsprogram

5 § Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas skall ett åtgärdsprogram upprättas. Åtgärdsprogrammet skall upprättas
1. av en kommun, om miljökvalitetsnormen gäller bara kommunens område,
2. av länsstyrelsen, om miljökvalitetsnormen gäller flera kommuner i ett län eller om en kommun inte upprättar ett åtgärdsprogram enligt 1, och
3. i övriga fall av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Regeringen skall i föreskrifter enligt 1 § ange vilka som skall upprätta åtgärdsprogram.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan uppfyllas, därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför detta område, skall regeringen eller den myndighet regeringen

bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar förekommer som påverkar möjligheten att uppfylla normen.

Innan ett åtgärdsprogram upprättas skall den myndighet eller kommun som gör detta samråda med länsstyrelsen samt andra myndigheter och kommuner som berörs samt även med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. Åtgärdsprogram som avses i 1 skall beslutas av kommunfullmäktige.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt paragrafens första stycket skall ett åtgärdsprogram upprättas, om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas.

Så länge en miljökvalitetsnorm endast omfattar en kommun bör det i första hand ankomma på kommunen i fråga att ta ställning till hur genomförandet skall ske och vilket åtgärdsprogram som bör tas fram. I de fall normen föranleder åtgärder avseende flera slags föroreningskällor, t.ex. vägar, miljöfarlig verksamhet och jordbruk, är ett skäl för att upprätta ett åtgärdsprogram att samordna nödvändiga åtgärder så att största möjliga effekt uppnås. Innan en kommun upprättar ett åtgärdsprogram skall den alltid samråda med länsstyrelsen samt andra myndigheter som berörs, vilket framgår av paragrafens tredje stycke. Ett åtgärdsprogram torde i de flesta fall innefatta åtgärder som också annan myndighet än kommunen skall vidta. Detta gäller framför allt länsstyrelsen, men i många fall kan även åtgärder behöva föreskrivas som endast en central myndighet kan besluta om. Det kan exempelvis gälla ansökan om omprövning av tillståndsvillkor vilket enligt balken skall göras av Statens naturvårdsverk, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen. Det kan också gälla krav på föreskrifter för jordbruket om odling eller begränsning av antalet djur. Sådana föreskrifter meddelas av Jordbruksverket, i dag med stöd av lagen om skötsel av jordbruksmark, som föreslås tas in i balken. Samråd bör även ske med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning, t.ex. industrier vars tillstånd skall omprövas. Ett åtgärdsprogram för kommunen skall beslutas av kommunfullmäktige.

Om en miljökvalitetsnorm berör flera kommuner inom ett län måste genomförandet samordnas. Därför skall länsstyrelsen upprätta åtgärdsprogrammmet om det är fråga om flera kommuner i samma län. Även i de fall kommunen inte upprättar ett åtgärdsprogram enligt första stycket 1 trots att den av miljöskäl bör göra det, får länsstyrelsen besluta om åtgärdsprogrammet. Innan länsstyrelsen beslutar om ett åtgärdsprogram skall den givetvis först samråda med andra berörda myndigheter och kommuner. Detta har angetts i tredje stycket och följer redan av

verksförordningen (1987:1100). Även länsstyrelsen skall samråda med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning, t.ex. industrier vars tillstånd skall omprövas.

Omfattar miljökvalitetsnormen flera län skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta åtgärdsprogrammet. I de fall störningskällor som ligger utanför det geografiska område som miljökvalitetsnormen avser har betydelse för möjligheten att uppfylla normen bör det också ankomma på regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att upprätta ett åtgärdsprogram. Detta bör omfatta hela det område där störningskällorna finns. Avgörande för vem som skall upprätta åtgärdsprogram bör då vara det geografiska område inom vilket utsläppskällorna finns. Även i dessa fall gäller samrådsskyldigheten enligt tredje stycket för den myndighet som skall upprätta programmet.

När regeringen utfärdar föreskrifter om miljökvalitetsnormer skall den även ange vilken myndighet eller kommun som skall upprätta åtgärdsprogram. Störst behov av detta föreligger i de fall där det genom normens geografiska område kan råda tveksamhet om vilka kommuner eller statliga myndigheter som skall upprätta åtgärdsprogram. Ett exempel kan vara att regeringen meddelar miljökvalitetsnormer för vissa vattendrag eller vattenområden. Regeringen kan då uppdra åt Naturvårdsverket eller berörda länsstyrelser att besluta om åtgärdsprogram.

När det gäller att se till att åtgärdsprogram verkligen beslutas, har som framgår av första stycket p. 2 länsstyrelserna en viktig roll. Även det Föreskriftsråd som föreslås i avsnitt 20.2.3 bör i dessa avseende kunna fylla en funktion.

6 § Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet som kan påverka de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som avses i 2 § första stycket.

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas,

2. de åtgärder som skall vidtas för att miljökvalitetsnormen skall vara uppfylld senast vid den tidpunkt som avses i 2 §, och

3. vem som skall vidta åtgärderna samt när de skall vara genomförda.

Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock senast vart femte år, av den myndighet som har beslutat om programmet.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

I första stycket klargörs att ett åtgärdsprogram kan omfatta alla typer av verksamhet som påverkar de föroreningsnivåer eller störningsnivåer

som kvalitetsnormer avser. Detta gäller oavsett om verksamheten är tillståndspliktig.

Åtgärdsprogrammet skall klarlägga vilka möjligheter som finns att med tekniska eller andra lösningar och inom rimliga ekonomiska ramar pressa ner de lokala utsläppen så att godtagbar miljökvalitet erhålls. I ett åtgärdsprogram skall anges den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas. Vidare skall anges vilka åtgärder som skall vidtas för att normen skall vara uppfylld senast vid den tidpunkt som bestämts vid utfärdande av normen. Även vem som skall vidta åtgärderna och när de skall vara genomförda skall anges. Både ekonomiska och administrativa styrmedel kan tas upp i åtgärdsprogrammen. I de fall föroreningar från andra länder påverkar möjligheten att uppfylla en miljökvalitetsnorm kan åtgärderna bestå av internationella kontakter och förhandlingar. Genomförandet av åtgärdsprogrammen måste i vissa fall få sträcka sig över längre tidsperioder.

Av paragrafens tredje stycke framgår att ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov av den myndighet som har beslutat om programmet. Detta skall dock alltid göras senast vart femte år om behov inte har visat sig finnas tidigare.

Enligt nuvarande regler i miljöskyddslagen kan krav på skyddsåtgärder riktas mot den som utövar miljöfarlig verksamhet. Vanligtvis omfattar kraven på skyddsåtgärder själva föroreningskällan, dvs. den miljöfarliga verksamhet som förorsakar olägenheterna. Det förekommer emellertid också att huvudmannen för den störande verksamheten åläggs att vidta skyddsåtgärder vid det objekt som utsätts för störningen, t.ex. att installera treglasfönster till skydd mot buller eller uppföra skyddsplanteringar. Det bör gå att åstadkomma olika lösningar för objekt eller områden som utsätts för störningar från flera verksamheter. Det finns fall då man genom återskapande av våtmarker, bibehållande av grönzoner längs vattendrag m.m., kan uppnå större miljöeffekter än vad som kan åstadkommas genom åtgärder vid de enskilda föroreningskällorna. I detta syfte bör åtgärdsprogram kunna tas fram där så erfordras.

Utgångspunkten för arbetet med åtgärdsprogram bör vara att det inom området i fråga skall uppnås så samlade lösningar på miljöproblemen som möjligt. Åtgärdsprogrammen bör kunna avse fysisk planering med uppbyggnad av miljöanpassad infrastruktur, att framställningar skall göras om omprövning av tillståndsgiven verksamhet, föreskrifter som omfattar även icke tillståndsgiven verksamhet, ekonomiska styrmedel och åtgärder för att på sikt påverka människors beteende genom bl.a. utbildning och miljömärkning. Vissa verksamheter som i dag inte omfattas av miljöskyddslagens regelsystem, t.ex. biltrafiken, har många

gånger stor eller t.o.m. avgörande betydelse för miljösituationen i ett område. Ett exempel kan vara att regeringen meddelar luftkvalitetsnormer för att skydda även känsliga grupper mot hälsoeffekter. Regeringen bör då även fastställa ett åtgärdsprogram med bl.a. åtgärdskrav för bilavgaser och en satsning på kollektivtrafik. I programmet kan även ingå krav på att berörda kommuner skall besluta om åtgärder i fråga om trafikplanering och utbyggnad av kollektivtrafiken. Åtgärdsprogrammen bör därför, som tidigare angetts, inte bara inriktas på förekommande miljöfarlig verksamhet inom ett område utan även omfatta analyser av all verksamhet som kan påverka de störningsnivåer en norm omfattar oavsett om den är tillståndspliktig eller inte.

I åtgärdsprogrammen bör även anges vilka ansökningar om omprövning av villkor för verksamheter som bör göras för att miljökvalitetsnormen skall uppfyllas. Då bör även kunna föreskrivas att ansökan om grupprövning skall göras.

Kungörande och överklagande av åtgärdsprogram

7 § När ett åtgärdsprogram har beslutats skall det kungöras.

Ett åtgärdsprogram som har beslutats av en kommun, länsstyrelse eller en annan myndighet får överklagas till regeringen av dem som berörs av åtgärdsprogrammet samt av sådana organisationer som avses i 18 kap. 13 §. Ett åtgärdsprogram som har beslutats av en kommun får även överklagas av länsstyrelsen och andra berörda myndigheter.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

För att de som kommer att beröras av ett åtgärdsprogram skall känna till att ett program har beslutats skall detta kungöras. Ett kungörande har även en pedagogisk funktion. Kungörandets omfattning får anpassas till det område miljökvalitetsnormen och åtgärdsprogrammet omfattar. Närmare regler får meddelas i förordning. Bestämmelser om kungörande finns även i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Enligt paragrafens andra stycke skall ett åtgärdsprogram kunna överklagas. De som berörs av ett åtgärdsprogram bör ha en möjlighet att få detta prövat. De bör kunna överklaga beslutet till regeringen eftersom de indirekt kommer att vara bundna av programmen genom myndigheternas tillämpning av dem. Då får regeringen överpröva om de program som upprättas är ofullständiga och inte kan förväntas leda till att miljökvalitetsnormer uppfylls samtidigt som enhetlig praxis kan

uppnås. Bestämmelsen påminner till viss del om regleringen i 12 kap. plan- och bygglagen där det finns regler om statens kontroll av detaljplaner m.m. Även ideella organisationer som föreslås få talerätt enligt 18 kap. 13 § bör ha möjlighet att överklaga ett åtgärdsprogram. Länsstyrelsen bör ha möjlighet att överklaga ett åtgärdsprogram som har beslutats av en kommun eftersom det endast är i de fall kommunen inte fullgör sin skyldighet enligt 5 § första stycket 1 och beslutar något program som länsstyrelsen har rätt att besluta om ett i stället för kommunen. Även andra myndigheter som berörs av åtgärdsprogrammet bör ha möjlighet att överklaga detta. Ett behov av detta kan i något fall föreligga, om myndigheten anser att man inte fått gehör för sina synpunkter vid det samråd som skall föregå kommunens beslut.

Tillfälligt bilförbud

8 § Om luftföroreningarna i en kommun innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där, får regeringen eller efter regeringens bemyndigande kommunen meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker.

En polisman får hindra fortsatt färd om någon bryter mot ett förbud enligt första stycket.

Paragrafen motsvarar till viss del 1, 2 och 3 §§ lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud.

I vissa fall kan det finnas behov av att ingripa mot trafiken om luftkvaliteten blir så dålig att den innebär akuta hälsorisker. I de fall detta kan förekomma torde det vanligtvis innebära att en miljökvalitetsnorm har utfärdats för området och att denna överträds, men det behöver inte vara fallet.

Vid bedömningen när luftföroreningar innebär akuta risker för människors hälsa skall utgångspunkten vara akuta negativa hälsoeffekter fastställda utifrån medicinska och andra hälsomässiga bedömningar. För att biltrafik skall få förbjudas måste det finnas en betydande sannolikhet för att ett förbud verkligen kommer att leda till att situationen förbättras jämfört med om någon åtgärd inte vidtagits. Det kan även finnas situationer när ett bilförbud kan ha en positiv inverkan på så sätt att luftföroreningarna inte förvärras. Detta gäller framför allt i de områden som är utsatta för inversioner. En annan väsentlig förutsättning för ett

förbud bör vara att de svåra luftföroreningarna kan förväntas bli någorlunda långvariga, om inte något görs. Föroreningstillfällen på några timmar bör inte föranleda förbud. Under så pass kort tid kan hälsoriskerna inte anses vara sådana att några befolkningsgrupper riskerar hälsan. De förväntade föroreningsperioderna bör beräknas bestå under åtminstone ett dygn. Förbud bör få medddelas endast om kommunen har antagit en beredskapsplan för en förbudssituation. Ett beslut att förbjuda biltrafik bör självfallet inte kunna föranleda skadeståndsskyldighet för kommunen för eventuella ekonomiska konsekvenser. Enligt paragrafens andra stycke får polisen hindra fortsatt färd med ett fordon som sker i strid mot ett förbud. Med stöd av det nuvarande bemyndigandet 1 § lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud har regeringen i förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud föreskrivit att Göteborgs kommun får meddela föreskrifter om tillfälliga bilförbud samt även meddelat ett antal andra föreskrifter, bl.a. vilka föroreningar som innebär akuta hälsorisker. Möjligheten att delegera denna föreskriftsrätt till en myndighet har mot den bakgrunden tagits bort. Enligt 23 § förordningen skall den som bryter mot ett förbud mot biltrafik dömas till penningböter.

Mätning och kontroll

9 § En kommun är skyldig att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls eller om det finns luftföroreningar i andra fall som innebär akuta hälsorisker.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat.

Paragrafen motsvarar till viss del 14 a § tredje och fjärde stycket hälsoskyddslagen samt 2 § lagen om tillfälliga bilförbud.

Enligt första stycket är en kommun är skyldig att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls eller om det finns luftföroreningar i andra fall som innebär akuta hälsorisker. I paragrafen avses inte någon längre gående mätskyldighet än vad som tidigare följt av 14 a § hälsoskyddslagen och lagen om tillfälliga bilförbud. Skyldigheten att vid behov utföra mätningar avser alla parametrar, som kan bli föremål för föreskrifter om godtagbar miljökvalitet. Mätningar som görs hos eller i anslutning till en verksamhetsutövare bör dock, i enlighet med principen i 3 kap. 9 § att förorenaren betalar, bekostas av verksamhetsutövaren med stöd av föreskrifter enligt

24 kap. 2 §.

Enligt paragrafens andra stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat. Dessa föreskrifter kan vidare innehålla regler om en rapporteringsskyldighet av data och om skyldighet att utföra mätningar i syfte att kontrollera i vilken utsträckning de konkreta åtgärderna ger önskad effekt.

7 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag

När det krävs en miljökonsekvensbeskrivning

1 § En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. En miljökonsekvensbeskrivning krävs inte för tillstånd enligt 13 och 14 kap.

Regeringen får föreskriva att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i ansökningar om dispens enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller i andra fall där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Regeringen får även föreskriva om undantag från skyldigheten enligt första stycket att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.

Bestämmelsen motsvarar till viss del 5 kap. 1 § naturresurslagen, 13 § första stycket 2 miljöskyddslagen, 13 kap. 19 § första stycket 1 vattenlagen och 25 § 1 st naturvårdsförordningen.

Enligt första stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om tillstånd enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Bestämmelser om tillstånd som omfattas av detta krav finns framför allt i 10-12 och 19 kap. En miljökonsekvensbeskrivning skall således upprättas t.ex av den som avser att ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt föreskrifter med stöd av 10 kap. 6 eller 7 §§ och för vattenföretag som är tillståndspliktigt enligt 11 kap. 9 §. Detsamma gäller för sådan täktverksamhet som enligt 12 kap. kräver tillstånd.

Någon miljökonsekvensbeskrivning krävs dock inte för tillstånd för genetiskt modifierade produkter enligt 13 kap. och för tillstånd eller godkännande av kemiska eller biotekniska produkter enligt 14 kap. För dessa finns dock särskilda krav om bl.a. miljö- och hälsoutredning i 13

kap. 8 och 9 §§ samt i 14 kap. 8 §. De särskilda krav som ställs i angivna kapitel motsvarar de krav på utredning av konsekvenserna för miljön som finns i detta kapitel.

Regeringen får enligt andra stycket föreskriva att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas även av den som ansöker om dispens enligt balken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller i andra fall där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Det kan till exempel gälla upphävande av strandskydd inom detaljplan eller områdesbestämmelser, vissa typer av strandskyddsdispenser eller vissa typer av anmälningsärenden enligt denna balk för vilka det inte föreligger obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt första stycket. Regeringen kan då även föreskriva att beslutsmyndigheten i det enskilda fallet skall kunna besluta om krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i ett ärende som inte omfattas av det generella kravet på en sådan.

Regeringen får även föreskriva om undantag från kravet på miljökonsekvensbeskrivningar, dock endast för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande. Det kan gälla verksamheter som visserligen kräver tillstånd, men där verksamhetens beskaffenhet gör att det saknas anledning att kräva en miljökonsekvensbeskrivning. Detta kan exempelvis gälla tillstånd till begränsade markavvattningsföretag eller till mindre åtgärder som en lantbrukare vill vidta som är tillståndspliktiga, t.ex. ta bort en stenmur i jordbruksmark. Ett ytterligare exempel kan vara inrättande av avloppsanordningar för vattentoaletter för vilket tillstånd kan föreskrivas enligt 10 kap. 7 §. Det ankommer på regeringen att vid behov meddela föreskrifter om sådana undantag.

2 § Regeringen får föreskriva att det skall finnas en miljökonsekvensbeskrivning i andra fall än som avses i 1 § när det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. I fråga om sådana miljökonsekvensbeskrivningar gäller vad som sägs i detta kapitel, om inget annat har föreskrivits.

Paragrafen motsvarar till viss del 5 kap. 2 § naturresurslagen.

Enligt paragrafen kan regeringen föreskriva om generella krav på att miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas i andra fall än som avses i 1 § när det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Bemyndigandet i paragrafen motsvarar till stor del det bemyndigande som idag finns i 5 kap. 2 § naturresurslagen där det anges att regeringen kan föreskriva om krav på miljökonsekvensbeskrivningar i ärenden enligt de lagar som anges i 1 kap. 2 § nämnda lag, de s.k. NRL-anknutna lagarna. Med stöd

av bemyndigandet i naturresurslagen har regeringen i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar föreskrivit att miljökonsekvensbeskrivningar krävs i ärenden enligt lagen om vissa torvfyndigheter, lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen om vissa rörledningar, luftfartslagen, lagen om kontinentalsockeln och lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

Regeringen kan med stöd av bemyndigandet även föreskriva att beslutsmyndigheten i det enskilda fallet skall kunna besluta om krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i ett ärende som inte omfattas av föreskrifter med generellt krav på en sådan. Paragrafens avslutande mening medför att miljöbalkens föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar skall gälla om inget annat har föreskrivits.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar

3 § Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera, beskriva och möjliggöra en samlad bedömning av de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet kan medföra på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö och hushållningen med mark och vatten och annan resurshushållning, samt samspelet mellan dessa.

Paragrafen motsvarar närmast 5 kap. 3 § naturresurslagen.

I paragrafen anges vad som är syftet med en miljökonsekvensbeskrivning, att identifiera, beskriva och möjliggöra en samlad bedömning av de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet kan medföra på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö och hushållningen med mark och vatten och annan resurshushållning, samt samspelet mellan dessa. Avsikten är att en miljökonsekvensbeskrivning skall ge ett så bra beslutsunderlag som möjligt från miljösynpunkt. Arbetet med att beskriva miljökonsekvenserna skall ingå som en integrerad del redan från inledningen av den projektutveckling som avses leda fram till en ansökan om att exempelvis få bedriva en verksamhet, bygga en anläggning eller vidta en åtgärd. Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen skall medverka till att kunskapsluckor upptäcks liksom till en ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågor i det enskilda ärendet. Vidare skall en miljökonsekvensbeskrivning bidra till att en viss verksamhet, om den får komma till stånd, får så lite negativ miljöpåverkan som möjligt. Allmänhetens medverkan och möjlighet att påverka miljökonsekvensbe-

skrivningen och den planerade verksamheten i ett tidigt skede är en viktig del i sammanhanget.

Paragrafen överensstämmer till stora delar med artikel 3 i EG-direktivet 85/337 om miljökonsekvensbeskrivningar.

Tidigt samråd och beslut om betydande miljöpåverkan

4 § Alla som avser att bedriva sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken skall ha ett tidigt samråd med den myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd för verksamheten. De skall även samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda i god tid och i behövlig omfattning innan de gör en ansökan om tillstånd och upprättar den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 §. I de fall ansökan skall prövas av miljödomstol skall de alltid samråda även med länsstyrelsen. Före samrådet skall den som avser att utöva verksamheten till myndigheter och enskilda som särskilt berörs lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan.

Efter samrådet skall den myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd eller frågan om tillåtlighet för verksamheten besluta om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan. I de fall ansökan skall prövas av miljödomstol skall yttrande i frågan begäras in från länsstyrelsen.

Regeringen får föreskriva om vilka verksamheter som alltid kan antas ha betydande miljöpåverkan.

Paragrafen motsvarar till viss del 12 a § miljöskyddslagen och 11 kap. 7-11 §§ vattenlagen.

Enligt paragrafens första stycke är den som avser att utöva verksamhet för vilken krävs tillstånd enligt balken och som därför även skall upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, skyldig att tidigt informera och samråda med den myndighet som kommer att pröva ansökan om tillstånd. De skall även samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda innan de gör en ansökan om tillstånd och upprättar den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 §. Detta är en viktig del i inledningen av den process som skall leda fram till ett beslut i tillståndsfrågan. Detta samråd skall ske på ett mycket tidigt stadium långt innan en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas. Kravet gäller generellt för all tillståndspliktig verksamhet enligt balken

och skall avse både ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Det gäller även beträffande en miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 2 §, vilket också framgår av den paragrafen.

Samrådet är särskilt viktigt beträffande verksamheter som kan antas få betydande miljöpåverkan. Om påverkan är betydande skall klaras ut vid detta samråd. I paragrafen har angetts att i de fall ansökan skall prövas av miljödomstol skall samråd alltid ske med länsstyrelsen. Skälet till detta är att den verksamhet som miljödomstolen föreslås skall pröva vanligtvis får antas ha en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen har särskild sakkunskap på både miljö- och planområdet och är även regional tillsynsmyndighet på dessa områden. Det är därför lämpligt att länsstyrelsen är ett obligatoriskt samrådsorgan beträffande sådana planerade verksamheter, innan ansökan har getts in till domstolen.

Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framför allt närboende och andra som särskilt kommer att bli berörda, i många fall kommer dessa också att vara sakägare. Det är viktigt att dessa kommer in på ett inledande stadium i processen och får möjlighet att påverka även om verksamheten senare inte bedöms ha betydande miljöpåverkan. Hur omfattande samråd som behövs i varje enskilt fall samt hur detta skall utformas blir beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning. Detta uttrycks i paragrafen genom att samråd skall ske i behövlig omfattning. Enskilda som kan antas särskilt bli berörda omfattar inte en bredare allmänhet. Deras möjlighet att påverka processen regleras i 5 §.

Den som avser att utöva verksamheten skall före samrådet till myndigheterna och enskilda som särskilt berörs lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Det innebär att de uppgifter som då finns, bestående av preliminära planer och beräkningar, får utgöra underlag för samrådet.

Enligt paragrafens andra stycke skall, efter det att samråd har hållits, den myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd eller frågan om tillåtlighet för verksamheten besluta om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan. Sökanden/exploatören får därmed besked om ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning enligt 5 § behöver hållas och vilka krav som miljökonsekvensbeskrivningen måste uppfylla. Det kan även underlätta den kommande handläggningen för myndigheten. I de fall myndigheten beslutar att verksamheten inte har betydande miljöpåverkan bör beslutet dock vara preliminärt i avvaktan på att ansökan ges in. Det innebär att myndigheten då kan ändra sitt beslut om det visar sig att det kommer fram ytterligare beslutsunderlag som innebär att verksamheten kan antas ha en betydande miljöpåverkan.

I de fall ansökan skall prövas av miljödomstol skall yttrande i frågan om det kan antas bli betydande miljöpåverkan begäras in från länsstyrelsen. Som angetts i paragrafens första stycke skall länsstyrelsen i sådana ärenden alltid vara samrådspart gentemot den som avser att utöva verksamhet. Därför är det lämpligt att länsstyrelsen även alltid yttrar sig i frågan om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan.

Beslutet i denna fråga skall inte kunna överklagas särskilt. Prövningen får ske i samband med att det mål eller ärende det gäller överprövas.

Enligt paragrafens tredje stycke får regeringen föreskriva om vilka verksamheter som alltid kan antas ha betydande miljöpåverkan. Vid utfärdande av sådana föreskrifter skall hänsyn tas bl.a. till bilagorna till EG-direktivet 85/337. Om verksamheten inte omfattas av sådana föreskrifter får tillståndsmyndigheten bedöma vad som är betydande miljöpåverkan bl.a. utifrån verksamhetens art, storlek och lokalisering. Verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är framför allt sådana som skall prövas av regeringen enligt 19 kap. samt en stor del av den miljöfarliga verksamhet för vilket krävs tillstånd enligt föreskrifter som kommer att meddelas med stöd av 10 kap. 6 och 7 §§. Det gäller särskilt den verksamhet som kommer att prövas av miljödomstolen men även en stor del av den miljöfarliga verksamhet som länsstyrelsen skall pröva som första instans. Många vattenföretag, inte bara de som skall prövas av regeringen, kan också antas få betydande miljöpåverkan.

Utökat samråd med miljökonsekvensbedömning

5 § Om tillståndsmyndigheten beslutar enligt 4 § att verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan skall ett förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid ett sådant förfarande skall den som avser att utöva verksamheten samråda med de statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet skall avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen.

Paragrafen motsvarar till viss del 12 a § miljöskyddslagen och 11 kap. 7-11 §§ vattenlagen.

I paragrafen anges att om tillståndsmyndigheten beslutar enligt 4 § att verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan skall ett

förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid en sådan bedömning, som innebär ett utökat samråd jämfört med 4 §, skall den som avser att utöva verksamheten samråda med de statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet skall bl.a. avse verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning. Vidare skall verksamhetens befarade miljöpåverkan behandlas samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Genom förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall myndigheter, organisationer, sakägare och allmänhet beredas tillfälle att framföra synpunkter och kunna påverka den planerade verksamheten samt miljökonsekvensbeskrivningen. Därmed förstärks inflytandet för myndigheter och allmänhet under planeringsstadiet och underlaget för den som skall upprätta miljökonsekvensbeskrivningen breddas.

För att förfarandet med miljökonsekvensedömning skall fylla sin funktion måste den, i likhet med samrådet enligt 4 §, komma in i ett tidigt skede, parallellt med planeringen av tekniska och ekonomiska frågor. Det måste ske innan exploatören har fattat beslut om inriktningen i stort av verksamheten och innan några låsningar har gjorts och projektet fått en mera bestämd utformning. Det innebär att samrådet givetvis skall ske i god tid innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. I paragrafen regleras alltså ett tidigt samråd. I 8 § finns bestämmelser om allmänhetens möjlighet att yttra sig över den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen samt ansökan.

Hur omfattande detta utvidgade samråd bör vara i varje enskilt fall samt hur detta skall utformas blir även det beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning. Den som avser att utöva verksamheten bör lämpligtvis när det är möjligt ta direkt kontakt med dem som kan ha ett intresse i saken. Antalet berörda myndigheter förutom tillståndsmyndigheten bör i allmänhet inte vara större än att sådan direktkontakt kan tas. De myndigheter som kan förutsättas alltid komma att beröras är kommunen och länsstyrelsen, oavsett om de är tillståndsmyndigheter. I kommunerna torde framför allt byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd oftast vara berörda.

Även centrala statliga myndigheter kan beröras såsom Statens naturvårdsverk, Boverket, Kammarkollegiet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk. Detta gäller framför allt när det är verksamheter av mycket stor omfattning.

När det gäller sakägare bör det i många fall också vara praktiskt möjligt med en direktkontakt. När dessa utgör ett större antal och när det gäller kontakten med allmänheten kan det i många fall inledas med

åtgärder som rundskrivelser och annonsering i ortspressen. Detta kan sedan kombineras med informationssammanträden och utställningar om den planerade verksamheten, där tillfälle ges att lämna såväl muntliga som skriftliga synpunkter till de ansvariga för projektet och miljökonsekvensbeskrivningen.

Med den allmänhet som kan antas bli berörd avses i paragrafen ett betydligt vidare begrepp än enskilda som avses i 4 §. Det är dels allmänheten i de områden som kan antas bli utsatta för miljöpåverkan från verksamheten, dvs. närboende men även annan ortsbefolkning. I många fall kan dessa även vara sakägare. Någon begränsning till den här angivna allmänheten att delta i samrådet finns det dock inte utan en vidsträckt tolkning av begreppet allmänheten avses. Skyldigheten för den som avser att utöva verksamheten att informera gäller dock endast den allmänhet som kan antas bli berörd. Bland organisationer som kan vara berörda kan nämnas miljö- och naturvårdsorganisationer. Det gäller framför allt sådana som är verksamma på den ort där verksamheten planeras.

Eftersom förfarandet med miljökonsekvensbedömning är avsett att leda till att den planerade verksamhetens miljöverkan blir ordentligt klarlagd och att allmänhet, organisationer m.fl. verkligen skall kunna påverka, kan det vara lämpligt att ha ett samrådsförfarande vid flera tillfällen. Om det är omfattande ingrepp i miljön som skall göras och flera alternativ växer fram under processen är det särskilt lämpligt att samrådet upprepas eller sker i etapper. I vissa fall bör det också vara möjligt att förena samrådsförfarandet i denna paragraf med annan typ av information eller samråd som blir aktuellt. Plan- och bygglagen innehåller krav på samråd, när det gäller t.ex översikts- och detaljplanering med berörda myndigheter, sakägare och andra. Det förfarande med miljökonsekvensbedömning som föreskrivs i denna paragraf bör kunna samordnas med den samrådsskyldighet som föreligger enligt PBL.

På samma sätt som råd inhämtas från myndigheter om den planerade verksamhetens bedrivande kan råd även inhämtas om hur miljökonsekvensbedömningen bör genomföras.

Enligt 20 kap. 20 § 2 skall en ansökan innehålla uppgift om det samråd som skett och vad som framkommit vid detta. Om samrådsskyldighet inte har fullgjorts, får prövningsmyndigheten förelägga sökanden vid vite att vidta de samrådsåtgärder som behövs. Oavsett att samråd har ägt rum mellan exploatören och den beslutande myndigheten om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll kan myndigheten därefter begära komplettering i enlighet med förvaltningsrättsliga principer i de fall beskrivningen som ges in inte uppfyller kraven. Enligt 21 kap. 3 och 5 §§ kan ett tillstånd återkallas och omprövas om sökanden vilselett

tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller utelämna uppgifter av betydelse för tillståndet.

6 § Om en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, skall den ansvariga myndighet som regeringen bestämmer informera det landets ansvariga myndighet om den planerade verksamheten och ge det berörda landet och den allmänhet som berörs där möjlighet att delta i ett samrådsförfarande om ansökan och miljökonsekvensbedömningen.

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

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i gällande rätt.

Paragrafen medför en skyldighet att informera alla länder som kan antas utsättas för en betydande miljöpåverkan, oavsett om de är medlemmar i EU eller anslutna till Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1). Berörda länder och den allmänhet som berörs där skall beredas möjlighet att delta i ett samrådsförfarande om ansökan och miljökonsekvensbedömningen.

Genom denna bestämmelse genomförs art. 7 i EG-direktivet 85/337 om miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt artikeln skall, i de fall en verksamhet kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i ett annat medlemsland, detta land informeras och ges tillfälle till samråd. Art. 17 i förslaget till direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det s.k. IPPC-direktivet, har liknande innebörd. Även Esbokonventionen innehåller skyldighet att utbyta information och bereda länder som utsätts för betydande påverkan och dess allmänhet att ge synpunkter på och ha samråd om miljökonsekvensbeskrivningen och utformningen av den planerade verksamheten. För närvarande finns bestämmelser om tillämpningen av konventionen i 9-11 §§ förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar. Ansvarig myndighet enligt den är Statens naturvårdsverk.

Vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla

7 § En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §, däribland

1. en beskrivning av verksamheten med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, däribland hur det skall undvikas att verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 6 kap. överträds,.
3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra,
4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med en motivering av det alternativ som valts och en beskrivning av konsekvenserna av att allt förblir oförändrat, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-4.

Den myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd eller frågan om tillåtlighet får ställa krav på att när alternativa utformningar som avses i första stycket 4 redovisas, även andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas.

För verksamheter som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall en miljökonsekvensbeskrivning innehålla vad som anges i första stycket, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning för att möjliggöra syftet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Paragrafen är ny men har viss motsvarighet i 12 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

I paragrafen anges vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla. Inledningsvis anges att en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §. Där anges att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera, beskriva och möjliggöra en samlad bedömning av de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet kan medföra på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö och hushållningen med mark och vatten och annan resurshushållning, samt samspelet mellan dessa. Detta innebär att en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla de uppgifter som behövs för att kunna göra en sådan samlad bedömning. Med en verksamhets inverkan avses till att börja med sådant som arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kan medföra. Dessutom skall även redovisas alla de konsekvenser i övrigt av vikt för miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser som verksamheten kan antas medföra.

Därmed avses även vad verksamheten kommer att generera utöver direkt omgivningspåverkan, t.ex. ytterligare biltrafik i det område där verksamheten skall etableras. I fråga om resurshushållningen kan det t.ex. i fråga om allmänna kommunikationer vara viktigt att redovisa konsekvenserna för en redan befintlig anläggning och dess omgivningar, när en ny anläggning tas i bruk. Med begreppet resurshushållning avses såväl mark och vatten som andra resurser som täcks av hushållningsbestämmelserna, dvs. befintliga anläggningar och deras utnyttjande skall också kunna tas med i bedömningen.

Vidare anges i paragrafen att en miljökonsekvensbeskrivning för att uppfylla syftet däribland skall innehålla en beskrivning av verksamheten med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning. Den skall dessutom innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, däribland hur det skall undvikas att verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 6 kap. överträds. Uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra skall givetvis också finnas med. Miljökonsekvensbeskrivningen skall även innehålla en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i paragrafen.

I avsnitt 10.8.2 har redogjorts för vilka krav som enligt EG-direktivet 85/337 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ställs på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Direktivet omfattar endast projekt som innebär utförande av byggnads- och anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten och andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning. Dessutom skall verksamheten antas medföra en betydande miljöpåverkan. Den uppräkning som finns i paragrafens första stycke över vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla, som överensstämmer med kraven i direktivets artikel 5 och bilaga 3 som är bilaga 4 i nya förslaget, avser därför i första hand sådan verksamhet.

Bland de krav som skall ställas på en miljökonsekvensbeskrivning ingår också att alternativa platser, om sådana är möjliga, och alternativa utformningar skall redovisas. En beskrivning av alternativet att allt förblir oförändrat, dvs. att anläggningen eller åtgärden inte kommer till stånd (noll-alternativet), skall också alltid redovisas. Om en redovisning av alternativ inte har gjorts när en ansökan kommer in till en tillståndsprövande myndighet, bör myndigheten kräva att sökanden gör en sådan redovisning. Alternativa platser behöver dock bara redovisas om sådana är möjliga. Detta bör i de allra flesta fall vara möjligt och nödvändigt för att miljökonsekvensbeskrivningen skall fylla sin funktion. En alternativ lokaliseringsplats behöver dock inte anges, om det på grund

av verksamhetens särskilda karaktär inte finns annan lämplig plats. Det kan exempelvis endast finnas en plats att lokalisera verksamheten på, om ansökan avser en speciell fyndighet på en viss plats eller en speciell fors i vilken man vill bygga ett kraftverk. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativ. Om sökanden vägrar att redovisa alternativ trots att realistiska sådana finns är det ett skäl att underkänna miljökonsekvensbeskrivningen och därmed avslå ansökan. Noll-alternativet, dvs. konsekvenserna av att allt förblir oförändrat, skall dock alltid redovisas. För att en jämförelse mellan verksamheten enligt ansökan och de redovisade alternativen skall kunna göras, måste givetvis redovisningen innefatta de uppgifter som krävs för att kunna bedöma även alternativens miljöpåverkan. Vidare skall alltid ges en motivering till varför ett visst alternativ har valts.

Enligt paragrafens andra stycke får den myndighet som skall prövning frågan om tillstånd eller tillåtlighet ställa krav på att andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen. Med andra jämförbara sätt att nå samma syfte avses andra möjliga alternativ till den planerade verksamheten, t.ex. andra möjligheter att utvinna energi eller att välja en annan typ av kommunikationsmedel, t.ex. en utbyggd järnväg i stället för en flygplats. Detta kan exempelvis gälla regeringen som vid tillåtlighetsprövning av stora verksamheter enligt 19 kap. 2 § ställer sådana krav. Ett sådant krav kan lämpligtvis ställas i beslut enligt 4 § att en verksamhet kan antas ha betydande miljöpåverkan.

Miljökonsekvensbeskrivningar som avser verksamheter som inte kan antas få betydande miljöpåverkan skall enligt tredje stycket innehålla vad som anges i första stycket i den utsträckning det krävs för att syftet med miljökonsekvensbeskrivningen skall uppnås. Kraven enligt första stycket är alltså inte obligatoriska för dessa utan innehållet får anpassas till verksamhetens art och omfattning.

Kungörande samt tillfälle att yttra sig

8 § När en miljökonsekvensbeskrivning upprättats i ett mål eller ärende om miljöfarlig verksamhet eller vattenföretag, skall detta kungöras tillsammans med kungörelsen om ansökan enligt 20 kap. 3 eller 22 §§. Om en miljökonsekvensbeskrivning upprättats i något annat mål eller ärende som rör en verksamhet som kan antas ha betydande miljöpåverkan skall detta kungöras och, i de fall en ansökan har gjorts tillsammans med den. Därefter skall ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen hållas tillgängliga för allmänheten, som skall beredas

tillfälle att yttra sig över dessa innan målet eller ärendet prövas.

När dom eller beslut har meddelats i målet eller ärendet, skall även detta kungöras. Om samråd ägt rum med något annat land enligt 6 § skall även den ansvariga myndigheten i det landet informeras.

Paragrafen är ny men motsvarar till viss del 13 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Första stycket innebär ett genomförande av art. 6.2 i direktivet 85/337 där det i föreslagen lydelse föreskrivs att allmänheten skall ges tillfälle att yttra sig över ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen innan tillstånd ges. Art. 15 i förslaget till IPPC-direktiv har samma innebörd.

I de fall en ansökan skall kungöras av länsstyrelsen enligt 20 kap. 3 § eller av miljödomstolen enligt 20 kap. 22 §, skall uppgift om miljökonsekvensbeskrivningen alltid tas med i kungörelsen. Angivna paragrafer avser mål och ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenföretag. Kravet på att miljökonsekvensbeskrivningen i andra mål och ärenden skall aktivt hållas tillgänglig för allmänheten gäller enligt paragrafen endast verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Denna begränsning har gjorts eftersom det inte är rimligt från handläggningssynpunkt att kungöra i alla mål och ärenden och något krav på detta finns inte heller i EG-direktiven. Övriga miljökonsekvensbeskrivningar och de ansökningar dessa vanligtvis avser är dock genom offentlighetsprincipen givetvis tillgängliga och synpunkter får framföras även beträffande dessa.

Paragrafens andra stycke har en motsvarighet i artikel 9 i EG-direktivet 85/337. Enligt artikeln skall när beslut fattats den berörda allmänheten informeras om detta.

Godkännande och beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen

9 § Den myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd skall i samband med den prövningen även ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i detta kapitel samt vid prövningen även beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden enligt 4, 5, 6 och 8 §§.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt paragrafen skall den myndighet som skall pröva ansökan om

tillstånd i samband med den prövningen även ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i detta kapitel. Vidare anges att myndigheten vid prövningen även skall beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden enligt 4, 5, 6 och 8 §§. Paragrafen överensstämmer till stor del med artikel 8 i direktivet 85/337 där det föreskrivs att uppgifter som inhämtats enligt direktivets artikel 5, 6 och 7 skall beaktas vid tillståndsgivningen. I förslaget till ändring har lagts till att även resultatet av samråden skall beaktas.

Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar

10 § En miljökonsekvensbeskrivning samt förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall bekostas av den som gjort en ansökan som avses i 1 § eller i annat fall är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Paragrafen motsvarar till viss del 5 kap. 4 § naturresurslagen.

En miljökonsekvensbeskrivning samt förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall bekostas av den som ansöker om tillstånd till den planerade verksamheten eller, om sådan ansökan inte skall göras, av den som ansvarar för verksamheten eller som skall vidta den åtgärd som miljökonsekvensbeskrivningen avser.

Bemyndigande

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar och förfarandet med miljökonsekvensbedömning.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

De bestämmelser som inte tas in i balken bör regeringen få föreskriva om i en förordning. I dag finns inget särskilt bemyndigande för regeringen utan den rätt som följer av 8 kap. 13 § regeringsformen har utnyttjats vid utfärdandet av den nuvarande förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Regeringen bör ges ett bemyndigande med stöd av 8 kap. 7 § 4 regeringsformen att meddela närmare föreskrifter. Sådant bemyndigande bör även omfatta möjlighet för regeringen att

enligt 8 kap. 11 § regeringsformen överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter.

Planer och planeringsunderlag

12 § I ett mål eller ärende enligt denna balk som berör frågor om hushållning med mark och vatten skall den handläggande myndigheten se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (1987:10) och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa hushållningsfrågan finns tillgängliga i målet eller ärendet.

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

Paragrafen motsvarar till viss del 6 kap. 1 § första och andra stycket naturresurslagen.

De planer som avses i paragrafen är regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Med planeringsunderlag avses i första hand det material som utarbetas i kommunerna och av statliga myndigheter i syfte att klarlägga förutsättningarna för och konsekvenserna av beslut om användningen av marken och vattnet och därtill knutna natur- och kulturresurser. Planeringsunderlaget omfattar t.ex. moment av utredningar, inventeringar och miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och program för utformningen av olika åtgärder och ingrepp i marken och vattnet. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 24 ff samt s. 198.

13 § Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa denna balk samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § tredje stycket naturresurslagen.

Av paragrafen framgår länsstyrelsens samordnande roll i fråga om kunskapsförsörjningen för hushållningen med naturresurser. Länsstyrelsen skall ställa samman sådana utredningar och program samt annat planeringsunderlag av betydelse för bedömning av hushållningsfrågor enligt 4 och 5 kap. som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är

skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa balken. Länsstyrelsen är skyldig att tillhandahålla detta även åt den som skall upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, vilket överensstämmer med artikel 5.4 i EG-direktivet 85/337 i föreslagen lydelse. Paragrafens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 24 ff samt s. 198 f.

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

1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 6 kap. 5 § eller på annat sätt se till att miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. uppfylls, och

2. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 4 och 5 kap.

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

Paragrafen motsvarar närmast 6 kap. 2 § naturresurslagen.

Enligt paragrafen kan regeringen ålägga en eller flera kommuner att redovisa hur de avser att i sin planering enligt plan- och bygglagen behandla vissa frågor. Det gäller enligt första stycket 1 hur kommunen avser att genomföra ett åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. eller hur kommunen i övrigt avser att se till att dessa normer kommer att uppfyllas. Detta innebär en nyhet i förhållande till motsvarande bestämmelse i naturresurslagen. Redovisningen kan även enligt första stycket 2 gälla hur kommunerna avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt bestämmelserna i 4 och 5 kap. miljöbalken. Det kan exempelvis gälla frågan om en viss mark- eller vattenanvändningsfråga omfattas av de regler som gäller riksintressen enligt dessa kapitel eller om de nationella intressena kan anses vara tillvaratagna på ett tillfredsställande sätt i planeringen. Bestämmelsens motiv i övrigt finns i prop. 1985/86:3 s. 119 f samt s. 199 f.

ANDRA AVDELNINGEN

SKYDD AV NATUREN

8 kap. Skydd av områden

Kapitlet innehåller bestämmelser om områdesskydd. Med skydd avses också bevarande. Bestämmelserna syftar inte bara till att undvika försämring av reglerade områden. Även förbättringsåtgärder skall kunna ske.

I kapitlet regleras olika slags områden. Vid de flesta skyddsformerna skall naturvårdande myndigheter fatta beslut i enskilda fall att ett visst geografiskt område skall skyddas. Beträffande strandskyddsområden sker dock utpekandet generellt och direkt i lagtexten. Huvudregeln är att strandskydd alltid råder inom ett visst avstånd från strandlinjen. Även biotopskyddsområden kan pekas ut generellt. Detta sker dock inte i lagtexten utan i underliggande förordningar.

För att det utpekade området skall få nödvändigt skydd gäller vanligen ett antal inskränkningar för fastighetsägare, andra markanvändare och allmänhet. Sådana inskränkningar kan ske generellt i författningstext eller genom särskilda beslut för respektive område.

Nationalparker

1 § Ett mark- och vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande av regeringen förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.

Paragrafen motsvarar delvis 4 § naturvårdslagen.

I paragrafen anges förutsättningarna för att inrätta en nationalpark. Genom utredningens förslag har gällande bestämmelse förtydligats på två sätt. Dels anges att även vattenområden kan avsättas som nationalpark, dels upplyses om att riksdagens medgivande krävs.

Syftet med en nationalpark skall vara att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd. Inget hindrar naturligtvis att flera olika landskapstyper förekommer i en stor nationalpark.

Vid tolkning av bestämmelsen kan ledning hämtas från äldre förarbeten. Enligt motiven till 1952 års naturskyddslag (SOU 1951:5, s. 85) har nationalparker som syfte att åt samtid och eftervärld såsom en

hela nationens tillhörighet skydda sammanhängande större områden, vilka utgör karakteristiska prov på ursprungliga eller av kulturinflytelser relativt oberörda landskapstyper med tillhörande ytbildning, djurvärld och växtvärld. Parkerna skall enligt uttalandet bilda centralhärdar för vetenskaplig forskning men samtidigt i princip stå öppna för envar. I motiven till nu gällande naturvårdslag (prop. 1964:148, s. 40) betonas att parkerna normalt skall vara tillgängliga för turister, t.ex. genom bilvägar till parkernas närhet, vandringsleder och raststugor. Turismen skall dock inte få medföra att områdenas ursprungliga karaktär går förlorad.

Endast mark- och vattenområden som ägs av staten får ingå i nationalparker. Av detta följer att bildandet ofta måste föregås av omfattande fastighetsköp. Om inte frivillig uppgörelse träffas kan expropriation ske med stöd av 2 kap. 9 § expropriationslagen.

Föreskrifter om allmänhetens uppträdande kan meddelas med stöd av 25 §. Området skyddas dessutom av 3 kap. 8 §, enligt vilken verksamheter som ligger utanför en nationalpark skall bedrivas så att skada inte uppkommer på berörda nationalparker. Även i andra lagar finns bestämmelser som skyddar nationalparker. Exempelvis får enligt 3 kap. 6 § minerallagen undersökningsarbete inte ske i en nationalpark.

2 § Föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker och om inskränkningar i rätten att använda mark inom nationalparker får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar delvis 5 § naturvårdslagen.

I paragrafen ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om dels vård och förvaltning av nationalparker, dels inskränkningar i rätten att använda mark. Det senare är ett förtydligande av gällande rätt.

Med stöd av 25 § kan föreskrifter meddelas om rätten att vistas inom nationalparker och om ordningen i övrigt inom området.

Naturreservat

3 § Ett mark- och vattenområde får av länsstyrelsen förklaras som naturreservat i syfte att skydda djur- och växtlivet, bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet.

Paragrafen motsvarar delvis 7 §, 14 b § och 19 § första stycket naturvårdslagen.

I paragrafen har naturreservat (7 § NvL), naturvårdsområde (19 § NvL) och det särskilda skyddet för en djur- eller växtart inom ett visst område (14 b § NvL) slagits ihop till en skyddsform som benämns naturreservat. Skälen för detta behandlas i avsnitt 11.2.

I paragrafen anges förutsättningarna för att bilda ett naturreservat. Generellt kan sägas att det måste föreligga ett starkt allmänt intresse. Naturreservat kan inrättas i tre olika syften och inget hindrar att flera syften åberopas samtidigt.

Syftet kan för det första vara att skydda djur- och växtlivet. Skyddsinstitutet naturreservat är ett betydelsefullt instrument i arbetet med att upprätthålla den biologiska mångfalden. Paragrafen har därför förtydligats genom att skyddet av djur- och växtlivet nämns uttryckligen som ett syfte med naturreservat.

I miljölagstiftningen har det biologiska innehållet i miljön uppmärksammats alltmer. Biologisk mångfald är numera ett centralt begrepp i miljöarbetet och innebär delvis nya perspektiv. Med biologisk mångfald avses variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung. I detta innefattas landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Såväl mångfald inom arter, mellan arter som av ekosystem omfattas.

Vid bestämmandet av gränserna för naturreservatet bör beaktas att det skyddsvärda djur- och växtlivet kan behöva en "buffertzon". Ett naturreservat kan alltså täcka en större yta än det område som är i omedelbart behov av skydd.

Syftet med naturreservat kan för det andra vara att bevara värdefulla naturmiljöer. Uttrycket ersätter det i 7 § naturvårdslagen använda uttrycket att området skulle särskilt skyddas eller vårdas "på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet". Exempelvis kan behovet av skydd för landskapsbilden och av geologiskt intressanta formationer tillgodoses med hänvisning till att de utgör värdefulla naturmiljöer.

Syftet kan för det tredje vara att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Skydd bör finnas för både "närområden" vid större tätorter och områden på längre avstånd från större tätorter. Av 11 § framgår att även strandskyddsområden har som syfte att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv.

Till skillnad från nationalparker kan naturreservat inrättas på fastigheter som ägs av kommuner eller enskilda. Detta gäller även om markägaren skulle motsätta sig bildandet. Markägaren har dock rätt till ersättning när pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten

avsevärt försvåras.

Enligt 2 kap. 9 § expropriationslagen kan expropriation ske för att bevara ett område som naturreservat. Expropriation kan dock vara av betydelse endast i undantagsfall, där det står klart att bestämmelserna för områdets utnyttjande och vård blir så ingripande att ett mycket begränsat utrymme finns kvar för markägarens förfogande och samtidigt förhandlingar om förvärv av området inte lett till någon uppgörelse.

4 § I ett beslut om att bilda naturreservat skall grunden för beslutet anges.

I beslutet skall föreskrivas de inskränkningar i rätten att använda mark som behövs för att uppnå syftet med skyddet, såsom förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. En inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året.

Om det senare visar sig behövas nya grunder eller ytterligare inskränkningar för att uppnå syftet med skyddet får länsstyrelsen meddela beslut om detta.

Paragrafen motsvarar delvis 8 §, 14 b § och 19 § andra stycket naturvårdslagen.

Enligt paragrafens första stycke skall grunden för beslutet anges i ett beslut om att bilda naturreservat. Kravet innebär att det syfte som föranlett bildandet skall anges och att skälen skall utvecklas. Det är således inte tillräckligt att använda de kortfattade formuleringarna i 3 §.

Enligt det andra stycket skall beslutet innehålla de inskränkningar som skall gälla i markanvändningen. Föreskrifterna skall inte vara mer ingripande än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet men de måste samtidigt utformas så att skyddet blir effektivt. I lagtexten anges som exempel på inskränkningar förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. Från praxis kan tilläggas förbud mot att ändra befintlig byggnad eller anläggning till att tillgodose annat än lantbrukets behov, anlägga väg, campingplats, brygga eller luftledning, utföra muddring, uppföra flaggstång eller mast, anbringa tavla eller skylt, ta bort eller skada stenmur eller odlingsröse, ta bort döda träd och vindfällen samt bränna ris. Naturvårdslagens motsvarande stadgande för naturreservat har även använts för att förbjuda mera tillfälliga verksamheter, såsom förande av

motordrivet fordon på land eller i vatten, flygning på låg höjd, ridning samt anordnande av orienteringstävling eller skytte (Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, 1988, s. 78).

Enligt det andra stycket får föreskrifter vidare innebära förbud mot tillträde. Föreskrifter om inskränkning av rätten till tillträde kan behöva meddelas bl.a. för att förhindra störning av djur, framför allt under särskilt känsliga perioder, t.ex. reproduktions- och häckningstid.

Föreskrifter enligt det andra stycket kan innebära att en åtgärd får utföras endast efter tillstånd. Det normala bör dock vara att tillstånd inte kan meddelas. Även i sådana fall kan dock undantagsvis åtgärden få ske efter dispens enligt 6 § andra stycket. Förhållandet mellan tillstånd och dispens kommenteras vid 6 §.

Inskränkningar i rätten att använda mark riktar sig inte bara till fastighetsägare, utan även till innehavare av nyttjanderätt och andra rättigheter av sakrättslig karaktär. Inskränkningarna gäller även mot ny ägare eller innehavare av rätten. Föreskrifterna riktar sig dessutom mot allmänhet som, med eller utan lov, vidtar angivna åtgärder. I rättsfallet NJA 1986 s. 572 ansågs ett förbud mot nybyggnad inom Kullabergs naturreservat gälla även för en person som utan markägarens tillstånd hade uppfört ett konstverk.

Det har ansetts möjligt att reglera även verksamheter som bedrivs utanför reservatet men som kan få skadliga effekter i reservatet. Förbud kan exempelvis meddelas mot dikning som skulle skada en mosse inom reservatet (Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, 1988, s. 78). Oavsett innehållet i reservatsföreskrifterna följer det dock av miljöbalken att utanför naturreservatet liggande verksamheter skall ta hänsyn till reservatet. Detta framgår av 3 kap. 8 §, enligt vilken en verksamhet utanför ett skyddat område inte får bedrivas så att skada på ett naturreservat uppkommer.

Enligt det tredje stycket får länsstyrelsen för befintliga naturreservat meddela beslut om nya grunder och inskränkningar.

5 § Om det behövs för att tillgodose syftet med ett naturreservat får länsstyrelsen förplikta ägare och andra innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla sådana intrång som att det inom området

1. anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar,

2. bereds tillträde till mark för allmänheten där allmänheten annars inte har rätt att vistas,

3. utförs gallring, röjning, slåtter, plantering, betesdrift, avspärrning eller liknande åtgärder, eller

4. genomförs undersökningar av djur- och växtarter samt av mark- och

vattenförhållanden.

Paragrafen motsvarar 9 § naturvårdslagen. Den fjärde punkten saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt paragrafen får ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet tåla vissa intrång. Exempel ges i fyra punkter. De två första punkterna avser främst att göra området mer tillgängligt för allmänheten. Dessa punkter har i första hand betydelse vid reservat som helt eller delvis har som syfte att tillgodose behov av områden för friluftsliv. Den första punkten kan dock användas även för att undvika att allmänheten i alltför stor omfattning besöker ett område som har betydelse för djur- eller växtlivet. Genom att anlägga angivna anordningar i mindre utsatta områden kan allmänheten styras bort från de känsliga områdena.

Utöver de i första punkten angivna exemplen kan nämnas slalombackar och fågeltorn.

Med stöd av den andra punkten kan allmänheten beredas tillträde till områden som inte är tillgängliga enligt allemansrätten. Det kan t.ex. vara nödvändigt att allmänheten passerar en tomt för att kunna nå en badstrand. En föreskrift får inte innebära att allmänheten ges rätt till annat än tillträde, såsom tältning på annans tomt.

I den tredje punkten nämns gallring, röjning, slåtter, plantering, betesdrift, avspärrning och liknande åtgärder. Åtgärderna har betydelse när ett värdefullt djur- eller växtliv skall bevaras eller utvecklas. De har vidare betydelse när ett värdefullt kulturlandskap skall bevaras.

Den fjärde punkten är ny. I 25 kap. 1 § regleras möjligheten att få tillträde till ett område för förberedande undersökningar innan beslut fattas om att området skall avsättas till naturreservat. Det är även härefter angeläget att fortlöpande undersökningar av djur- och växtarter samt mark- och vattenförhållanden kan företas. Härigenom kan följas upp att vidtagna skötselåtgärder får önskad effekt och att syftet med naturreservatet uppfylls.

Med stöd av paragrafen kan åtgärder vidtas endast inom det skyddade området. Den kan alltså inte användas för att få till stånd en bilväg eller en vandringsled till området.

6 § Länsstyrelsen får helt eller delvis upphäva beslut enligt 3-5 §§, om det finns synnerliga skäl.

Länsstyrelsen får meddela dispens från föreskrifter som har meddelats för ett naturreservat om det finns särskilda skäl. Ett beslut om dispens upphör att gälla om den åtgärd som avses med dispensen

inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Beslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning.

Paragrafen motsvarar delvis 12 § naturvårdslagen.

Med naturreservat skall skapas ett definitivt skydd. Endast undantagsvis skall avsteg kunna göras från skyddet. Undantag skall normalt inte tillåtas för exploateringsföretag. Innan beslut fattas av någon vikt bör Naturvårdsverket få yttra sig.

Enligt paragrafens första stycke krävs synnerliga skäl för att länsstyrelsen skall kunna helt upphäva reservatet, inskränka grunden för reservatet eller upphäva föreskrifter för reservatet. Kravet på synnerliga skäl kan vara uppfyllt om en väsentlig ändring har skett av området. Detta kan också vara fallet om en detaljplan eller områdesbestämmelser väsentligt har förändrat förutsättningarna för det skyddade området.

Med stöd av det andra stycket får länsstyrelsen i enskilda fall meddela dispens från föreskrifter som har meddelats för naturreservat. Enligt ett tillägg i bestämmelsen måste särskilda skäl föreligga för att dispens skall få meddelas. Den åtgärd som avses med dispensansökan har förbjudits i reservatsföreskrifterna och den skall därför få utföras endast i undantagsfall.

Dispens förutsätter dessutom att övriga relevanta regler i balken är uppfyllda. Förutom bestämmelserna i balkens första avdelning finns vissa förutsättningar för att meddela dispens i bl.a. 18 kap. Tillämpningen av dessa andra bestämmelser skall ske med utgångspunkt i reservatets syfte.

En föreskrift för ett naturreservat kan i enlighet med vad som anfördes vid 4 § innebära att en viss åtgärd inte får utföras utan tillstånd. Bestämmelsen i nu behandlad paragrafs andra stycke avser föreskrifter som inte anger att tillstånd kan meddelas. Trots att förbudet verkar vara undantagslöst kan dock dispens meddelas av länsstyrelsen. Det är inte likgiltigt om den ena eller andra formen av föreskrift väljs. Valet har betydelse på åtminstone två sätt. För det första är (om annat inte anges i reservatsföreskrifterna) förutsättningarna för tillstånd lättare att uppfylla än förutsättningarna för dispens. För det andra har valet betydelse i ersättningssynpunkt. Om en föreskrift innebär att det är förbjudet att vidta en åtgärd utan tillstånd, betalas enligt 28 kap. 5 § första stycket ersättning först sedan tillståndsprövning har skett och därvid tillstånd vägrats eller försetts med villkor. Om däremot föreskriften inte ger någon möjlighet till tillstånd skall ersättningen betalas

genast. Med stöd av 28 kap. 15 § kan dock fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen om dispens meddelas senare.M e d förebild i strandskyddsbestämmelserna har i det andra stycket lagts till en upphörandetidpunkt för dispenser. Åtgärden måste ha påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Enligt paragrafens tredje stycke får beslut om upphävande enligt första stycket eller dispens enligt andra stycket meddelas endast om intrånget i naturvårdsintresset kompenseras i skälig utsträckning. Paragrafen har i gällande rätt en motsvarighet endast när beslutet avser en skyddad våtmark. Den har i miljöbalken utvidgats till att gälla beslut beträffande samtliga naturreservat, förutsatt att intrång sker i ett naturvärde. Skälen för detta behandlas i avsnitt 11.3.

Kompensationen kan bestå i att ett annat område av motsvarande intresse för naturvården skyddas. Kompensationen kan även bestå i åtgärder som ökar naturvärdet av ett annat skyddat område. Exempelvis kan restaurering av en igenväxt fågelsjö kompensera förlust av en annan våtmark.

En skälighetsbedömning skall göras. Intrånget i naturvärdet skall gottgöras om inte särskilda skäl talar mot detta. Ett uppfyllande av kompensationskravet är en förutsättning för att meddela upphävande eller dispensbeslut. Det åligger beslutsmyndigheten att se till att denna förutsättning är uppfylld.

Med kompensation avses inte ekonomisk gottgörelse. Bestämmelsen påverkar således inte möjligheten att enligt 18 kap. 8 § 1-2 ålägga företagaren kostnadsansvar för intrånget.

Beträffande naturreservat som omfattas av Sveriges internationella åtaganden, främst våtmarkskonventionen (SÖ 1975:76) samt EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) och art- och habitatdirektiv (92/43/EEG), är det alltid oskäligt att inte kompensera intrång i sådana värden som omfattas av åtagandet.

Bestämmelsen omfattar inte tillstånd som ges med stöd av en reservatsföreskrift som uttryckligen tillåter att en åtgärd får ske sedan tillstånd har inhämtats. Om länsstyrelsen anser att kompensationsåtgärder ändå bör krävas i ett sådant fall, kan detta ske med stöd av 18 kap. 8 § 3.

Kompensationsåtgärder kan med stöd av 25 kap. 2 § utföras på annans fastighet mot fastighetsägarens vilja.

7 § Beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat får inte meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Paragrafen motsvarar delvis 3 § andra stycket naturvårdslagen.

Paragrafen ger uttryck för grundprincipen i plan- och bygglagen att kommunerna skall ha det avgörande inflytandet över hur bebyggelsen utvecklas i kommunen. Beslut om bildande och ändring av naturreservat skall därför stå i överensstämmelse med berörda detaljplaner och områdesbestämmelser. Genom hänvisningar i 8 och 9 §§ gäller samma krav för kulturreservat och naturminnen.

Genom detaljplan regleras markens användning och bebyggelsen. För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt balkens 4 och 5 kap. tillgodoses. Översiktsplanen anger i stort hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske. Översiktsplanen är inte bindande.

Det kan ibland uppstå tveksamhet om vad en detaljplan eller områdesbestämmelser innebär. Detta bör lösas genom samråd mellan länsstyrelsen och kommunen.

Bestämmelsen tillåter mindre avvikelser från detaljplanen eller områdesbestämmelserna, förutsatt att syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Vid tveksamhet om mindre avvikelser bör få ske skall länsstyrelsen samråda med kommunen.

Av 18 kap. 3 § följer att inte heller tillstånd eller dispens för åtgärder i skyddade områden får meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Kulturreservat

8 § Bestämmelserna i 3-5 §§ får tillämpas också för att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Att en byggnad eller anläggning är skyddad som byggnadsminne, kyrkligt kulturminne eller fast fornlämning enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. hindrar inte att den också skyddas enligt dessa bestämmelser. Områden som skyddas enligt denna paragraf benämns kulturreservat.

I fråga om beslut enligt denna paragraf gäller också 6 och 7 §§.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Det har i praxis visat sig föreligga ett behov av att tillämpa de regler som arbetas in i miljöbalken på kulturlandskap som präglas av äldre tiders hävd och brukningsformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskapselement. Av denna anledning har skyddsformen kulturreservat införts. Skälen för att införa kulturreservat utvecklas ytterligare i avsnitt 11.4.

Beteckningen kulturreservat skall användas när kulturmiljön är det huvudsakliga skälet för att ett område skall skyddas. Skyddsformen kompletterar bestämmelserna om naturreservat.

Av hänvisningen till 7 § följer att beslut i frågor om bildande och ändring av kulturreservat inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelser får dock ske om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Enligt 3 kap. 8 § får en verksamhet som ligger utanför ett kulturreservat inte bedrivas så att skada på reservatet uppkommer.

Naturminnen

9 § Ett särpräglat naturföremål får av länsstyrelsen förklaras som naturminne, om det behöver skyddas eller vårdas särskilt. Förklaringen får omfatta även det område på marken som krävs för att bevara naturföremålet och ge det behövligt utrymme, allt efter föremålets art och betydelse.

Vad som i 4-7 §§ föreskrivs om naturreservat skall gälla även för naturminnen.

Paragrafen motsvarar 13 § naturvårdslagen.

Med skyddsformen naturminne avses i första hand inte att skydda ett område utan ett föremål. Som framgår av paragrafens första stycke kan dock ett område kring föremålet ingå i skyddet.

Det finns mer än tusen naturminnen i Sverige, varav en stor del är träd, ofta ekar. Exempel på andra skyddade föremål är flyttblock, raukar och andra stenformationer samt jättegrytor. Det är numera relativt ovanligt att föremål förklaras som naturminnen.

Om ett större antal föremål avses att skyddas är det normalt bättre att tillgripa skyddsformen naturreservat.

Enligt 3 kap. 8 § skall en verksamhet bedrivas så att skada inte uppkommer på berörda naturminnen.

Biotopskyddsområden

10 § Mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förklaras som biotopskyddsområden. Sådana förklaringar får avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag.

Inom biotopskyddsområden får inte utföras arbetsföretag som kan skada naturmiljön. Regeringen får dock meddela föreskrifter om att tillstånd får meddelas för sådana arbetsföretag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotopskyddsområden. Innan det vidtas någon åtgärd skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Paragrafen motsvarar delvis 21 § naturvårdslagen.

Enligt paragrafens första stycke kan mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda förklaras som biotopskyddsområden. Skyddet omfattar livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter, även om det mark- eller vattenområde som skyddas i sig inte har några unika egenskaper. Skyddsformen skall dock användas endast i fall då ett generellt skydd är önskvärt och då det är möjligt att klart avgränsa skyddsobjektet. Det krävs därför att biotoperna uppfyller vissa krav på ekologisk stabilitet. Sådana naturvårdsproblem som mera allmänt beror på brukningsmetoderna inom jord- eller skogsbruket bör i första hand lösas med tillämpning av andra bestämmelser om naturvårdshänsyn i balken och i skogsvårdslagen.

De områden som bör omfattas av biotopskyddet kan vara av varierande storlek. Det skall dock enligt lagtexten vara fråga om mindre områden. Om större markområden behöver skyddas bör de i stället förklaras som naturreservat.

För vissa biotoper kan en exakt definition ges så att det inte krävs beslut i varje enskilt fall om skyddets omfattning. Ett sådant generellt skydd har i 19 a § naturvårdsförordningen givits för alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, småvatten och våtmarker i jordbruksmark, stenmurar i jordbruksmark samt åkerholmar. Länsstyrelsen får enligt nämnda bestämmelse medge undantag från förbudet om det finns särskilda skäl.

Andra biotoper kan inte definieras exakt i författningstext. Beslut om

skyddets omfattning måste i sådana fall fattas i varje enskilt fall. Enligt 19 b § naturvårdsförordningen får skogsvårdsstyrelsen i enskilda fall besluta att biotopskydd skall gälla för brandfält, lövbrännor, äldre naturskogsartade lövbestånd, äldre naturskogsartade ädellövskogsbestånd, örtrika allundar, ravinskogar, örtrika bäckdråg, urskogsartade barrskogsbestånd, ädellövsumpskogar, örtrika sumpskogar, äldre skogsbeten, åsgranskogar, kalkbarrskogar, rik- och kalkkärr i skogslandskapet, alkärr, gamla hassellundar, källor med omgivande våtmarker inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen, myrholmar inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen samt ras- eller bergbranter inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen. Skogsvårdsstyrelsen skall i beslutet ange gränserna för den skyddsvärda biotopen.

Även länsstyrelsen har getts möjlighet att peka ut enskilda biotoper. Detta får enligt 19 c § naturvårdsförordningen ske beträffande biotoperna rik- och kalkkärr i jordbruksmark, naturliga ängar och naturbetesmarker samt naturliga bäckfåror och ras- eller bergbranter för mark som inte omfattas av skogsvårdslagen. I länsstyrelsens beslut skall anges gränserna för den skyddsvärda biotopen.

Enligt paragrafens andra stycke får inte skadliga arbetsföretag utföras inom biotopskyddsområdet. Möjligheten är däremot begränsad att med stöd av 25 § meddela ordningsföreskrifter för allmänheten. I det andra stycket ges en möjlighet att tillåta skadliga arbetsföretag.

Enligt det tredje stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer vidta de åtgärder som behövs för att vårda skyddade biotoper. Innan någon åtgärd vidtas skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas. Behov av vård finns särskilt för de kulturpräglade biotoperna i odlingslandskapet, som ofta måste hävdas för att bibehållas i ursprungligt skick. Där så är möjligt bör enligt Miljöbalksutredningens uppfattning markägarens eller brukarens kunskaper och resurser tas till vara för detta ändamål. Lämpligen sker detta genom att myndigheten träffar avtal med ägaren eller brukaren om att denne mot ersättning håller biotopen i stånd. Om detta inte är möjligt får myndigheten själv vidta nödvändiga åtgärder, sedan markägaren har underrättats.

Biotopskyddet avser åtgärder inom biotopskyddsområdet. Med stöd av 3 kap. 8 § skapas ett skydd även mot verksamhet som bedrivs utanför området. Sådana verksamheter skall bedrivas så att skada inte uppkommer på berörda biotopskyddsområden.

Markägare och annan med särskild rätt till fastigheten kan enligt 28 kap. 4 § få ersättning om ett beslut om biotopskydd innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt

försvåras. Om tillstånd kan meddelas enligt paragrafens andra stycke skall enligt 28 kap. 5 § första stycket ersättning betalas först sedan en tillståndsansökan har avslagits eller förenats med särskilda villkor.

Strandskyddsområden

11 § Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

Paragrafen motsvarar 15 § första stycket naturvårdslagen.

Skyddsformen strandskydd infördes i början av 1950-talet. Stegvis har skyddet därefter stärkts. Före år 1975 krävdes förordnande i enskilda fall för att strandskydd skulle gälla. Från och med nämnda år gäller strandskyddet generellt vid samtliga sjöar och vattendrag.

I paragrafen anges strandskyddets syften. Syftet var ända fram till 1994 enbart att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv. År 1994 tillkom (prop. 1993/94:229) som syfte att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Skälet till att syftet utvidgades var i korthet att strävan att bevara en fullödig biologisk mångfald hade blivit en alltmer central aspekt i naturvårdsarbetet och att stränder som biotoper är sällsynt rika på arter.

12 § Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Området får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen när det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

Beslut om att utvidga strandskyddet skall gälla omedelbart även om det överklagas.

Paragrafens första stycke motsvarar 15 § andra stycket naturvårdslagen. Det andra stycket motsvarar delvis 41 § naturvårdslagen.

Enligt huvudregeln i paragrafen omfattar strandskyddet det område som ligger mindre än 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Både landsidan och vattensidan utgör strandskyddsområde. Strandskyddsområdet kan utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen när det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. Beslutet

skall gälla omedelbart även om det överklagas.

Det kan vara lämpligt att utvidga strandskyddet inom områden som är av riksintresse för naturvården och friluftslivet eller som är endast obetydligt påverkade av exploateringsföretag eller andra åtgärder eller som är ekologiskt särskilt känsliga. En utvidgning bör också kunna ske i närheten av tätorter och vid sjöar och kuster där tillgången till återstående fria strandområden är begränsad.

13 § Ett strandområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnas att inte vara omfattat av strandskydd.

Ett strandområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser får, om det finns särskilda skäl, av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnas att inte vara omfattat av strandskydd. Om detaljplanen eller områdesbestämmelserna upphävs inträder åter strandskydd.

Paragrafen motsvarar delvis 15 § tredje och fjärde stycket naturvårdslagen.

Med stöd av paragrafens första stycke får beslutas att strandskydd inte skall gälla i områden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. När syftet tidigare enbart var att tillgodose friluftslivets intressen ansågs det ofta att strandskyddet kunde upphävas vid obetydliga bäckar och tjärnar. Sedan syftet har utvidgats bör man vara försiktigare med att upphäva strandskyddet. Små bäckar och tjärnar har ofta stor betydelse för den biologiska mångfalden. Ett upphävande av strandskyddet bör därför föregås av utredning om vilka konsekvenser detta kan få för djur och växter.

Frågan om att bevara stränderna bör ses i ett långsiktigt perspektiv. Att ett område nu är av mindre intresse för något av strandskyddets syften behöver inte innebära att området kommer att vara ointressant i framtiden.

Enligt det andra stycket kan beslut meddelas om att strandskyddet skall upphävas för ett strandområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser. En förutsättning är att särskilda skäl föreligger. Förutsättningen är i princip densamma som för att meddela dispens. Det faktum att området enligt en detaljplan eller områdesbestämmelser skall bebyggas är alltså i sig inte något särskilt skäl för att upphäva strandskyddet.

Det är lämpligt att antagandet av planen eller bestämmelserna anstår

till dess att beslut har fattats i strandskyddsfrågan.

Enligt ett tillägg i det andra stycket anges uttryckligen att strandskydd återinträder om detaljplanen eller områdesbestämmelserna upphävs. Rättsläget har på denna punkt tidigare varit oklart. Det kan tänkas att det efter strandskyddets återinträdande råder oenighet om det är det ursprungliga skyddet på 100 meter eller ett därefter utvidgat skydd som gäller. Länsstyrelsen bör i sådana fall fatta ett nytt beslut som undanröjer oklarheten. Ett nytt beslut bör också fattas när det råder oklarhet om strandskyddets omfattning sedan en plan har ändrats eller en plan enligt 1947 års byggnadslag har ersatts av en plan enligt plan- och bygglagen.

14 § Inom strandskyddsområde får inte
1. ny byggnad uppföras,
2. byggnad ändras så att den kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än den tidigare har använts till,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,
4. andra anläggningar eller anordningar utföras som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter eller hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt, eller
5. andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

Paragrafen motsvarar delvis 16 § första stycket naturvårdslagen. Delar av den fjärde punkten och hela den femte punkten saknar dock motsvarighet i gällande rätt.

I paragrafen förbjuds ett antal åtgärder och anläggningar i strandskyddsområde. I första hand berörs ägare av och innehavare av särskild rätt till fastigheter av förbuden. Reglerna riktar sig dock även till allmänheten.

Enligt den första punkten får inte nya byggnader uppföras inom strandskyddsområde. Någon definition ges inte av vad som avses med en byggnad. Gränsdragningen är dock av mindre betydelse, eftersom den fjärde punkten förbjuder utförande av även andra anläggningar och anordningar än byggnad. Här skall endast nämnas att även flyttbara konstruktioner i vissa fall kan anses som byggnader. Exempel på detta är stadigvarande förankrade husbåtar och husvagnar som står uppställda under betydligt längre tid än en normal semesterperiod. I övrigt hänvisas

till Didón m.fl., Plan- och Bygglagen, 1995, s. 8:4.

Enligt den andra punkten råder förbud mot att ändra en befintlig byggnad så att den kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än den tidigare har använts till. För att förtydliga gällande rätt har uttrycket "för att tillgodose" ändrats till "så att den kan tillgodose". Avgörande är nämligen inte avsikten med ändringen utan hur den faktiskt kan användas.

Vanliga exempel på ändringar enligt den andra punkten är att båthus eller sjöbodar görs om till fritidshus. Förbudet gäller även om byggnaden efter ändringen inte upptar större yta än tidigare. Förklaringen till detta är att en byggnad som används som bostad normalt tar i anspråk en större tomtplats än en byggnad som används för annat ändamål.

Enligt den tredje punkten får inte utföras förberedelsearbeten för bebyggelse inom strandskyddsområde. Grävningsarbeten nämns uttryckligen i lagtexten. Ett annat exempel är trädfällning inför en kommande bebyggelse.

Enligt den fjärde punkten är det förbjudet att i strandskyddsområde utföra andra anläggningar eller anordningar som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter eller hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt. Till skillnad från de tre första punkterna är inte alla anläggningar eller åtgärder av ett visst slag förbjudna. Anläggningen eller åtgärden är otillåten endast om den inkräktar på något av strandskyddets syften.

En anläggning eller anordning är förbjuden inte bara om den hindrar allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt, utan redan om den avhåller allmänheten att beträda ett sådant område. Det har alltså betydelse hur allmänheten uppfattar sin rätt till tillträde.

Förbudet i den fjärde punkten omfattar alltid anläggningar eller anordningar varigenom mark som tidigare varit tillgänglig enligt allemansrätten tas i anspråk som tomt. Även anläggningar och anordningar på befintlig tomt kan vara otillåtna. Utförs dessa i närheten av tomtgränsen kan nämligen tomtplatsen utvidgas eller i vart fall ge intryck av att ha utvidgats.

Anläggningar eller anordningar är enligt ett tillägg i den fjärde punkten förbjudna även när de väsentligen försämrar livsbetingelserna för djur- och växtarter. Syftet är att bevara det allmänt sett mycket rika djur- och växtlivet i strandområden. Skyddet avser de livsbetingelser som utgör förutsättning för djur- och växtlivet. Primärt gäller det således inte de exemplar av djur- och växtarter som vid ett visst tillfälle lever på den platsen utan den miljö som arterna är beroende av för sin överlevnad. Bestämmelser som direkt syftar till att skydda arter finns i

9 kap. och i jakt- och fiskelagstiftningen.

Exempel på anläggningar och anordningar som enligt den fjärde punkten kan vara otillåtna är staket, bersåer, grillplatser, lekplatser, trädgårdsgångar, flaggstänger, trädgårdsland, vägar, parkeringsplatser, campingplatser, golfbanor, tennisbanor, upplag för sprängsten, båtupptagningsanordningar, bryggor och pirar.

För att tillgodose syftet att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtarter är det nödvändigt att förbjuda även andra åtgärder som väsentligen försämrar livsbetingelserna. Detta sker i den femte punkten, som är ny i enlighet med vårt förslag. Exempel på åtgärder som kan väsentligen försämra djur- och växtarters livsbetingelser är spridande av gödsel och bekämpningsmedel, trädfällning samt grävning. Av 15 § framgår dock att förbudet inte avser åtgärder som behövs för jordbruk eller skogsskötsel.

15 § Förbuden i 14 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål, eller

2. verksamheter som har tillåtits av regeringen enligt 19 kap. 2, 4, 5 eller 6 § eller till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt förskrifter meddelade med stöd av denna balk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att förbuden i 14 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

Paragrafen motsvarar delvis 16 § tredje och fjärde stycket naturvårdslagen. Delar av första styckets andra punkt saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt första styckets första punkt gäller inte förbuden i 14 § anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål. Anläggningen eller åtgärden skall vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen samt behöva ligga inom strandskyddsområde. Den får inte ha som syfte att hålla allmänheten borta. Varje byggnad som är tänkt att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor tillgodoser bostadsändamål. Baracker för skogsarbetare och fiskebodar inredda för övernattning får alltså inte uppföras inom strandskyddsområde.

Som jordbruk är att anse även trädgårdsskötsel bedriven i näringsverksamhet. Däremot anses t.ex. inte mejerier eller slakterier vara jordbruk. Ett ridhus har av regeringsrätten vid tillämpningen av 8 kap. 1 § plan- och bygglagen ansetts vara ekonomibyggnad för jordbruk (dom den 10 november 1995, mål nr 352-1994). En fiskodling anses vid tillämpningen av paragrafen inte vara en anläggning som behövs för fisket. Som skogsbruk anses inte sågverk eller annan förädlingsverksamhet.

För att en bisyssla skall omfattas av undantaget i den första punkten skall näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.

Enligt det första styckets andra punkt gäller förbuden inte heller verksamheter som redan har fått tillstånd enligt andra bestämmelser i miljöbalken. Av 2 kap. 1 § framgår att begreppet verksamhet täcker in åtgärder som i vanligt språkbruk inte kan betecknas som verksamhet.

I gällande rätt undantas företag till vilka tillstånd har lämnats enligt 4 kap. naturresurslagen, vattenlagen eller miljöskyddslagen. Någon ändring sker inte av detta förhållande, bortsett från att regeringen i de fall som hittills har prövats enligt 4 kap. naturresurslagen i fortsättningen inte kommer att meddela tillstånd utan endast ett beslut om tillåtlighet. I tillåtlighetsbedömningen ingår en prövning av lokaliseringen och någon särskild strandskyddsdispens behöver därför inte inhämtas heller i framtiden. Undantaget kommer emellertid att gälla även andra verksamheter än idag. Som exempel kan nämnas täkter och vilthägn i strandskyddsområden.

Syftet med undantaget i det första styckets andra punkt är att undvika dubbelprövning. Vid tillståndsprövningen skall beaktas att verksamheten skall bedrivas i strandskyddsområde. Detta innebär att de förutsättningar måste vara uppfyllda som enligt 16 § gäller för dispens. Som har anmärkts vid nämnda paragraf måste hänsyn ofta tas till att en verksamhet är beroende av att lokaliseras till ett strandskyddsområde. Detta gäller särskilt vattenföretag.

Det förhållandet att bygglov eller marklov har meddelats för en åtgärd innebär inte att kravet på strandskyddsdispens bortfaller. För att sökanden skall uppmärksammas på detta skall byggnadsnämnden enligt 8 kap. 25 § plan- och bygglagen lämna upplysning om att strandskyddsdispens krävs.

Enligt paragrafens andra stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att förbudet i 14 § inte skall gälla byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. För känsliga områden med en viss typ av

bebyggelse, exempelvis högexploaterade skärgårdsområden, bör dock förbudet finnas kvar och eventuella avsteg behandlas dispensvägen.

16 § Länsstyrelsen får meddela dispens från bestämmelserna i 14 § om det finns särskilda skäl. Om dispens meddelas, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Paragrafen motsvarar 16 a § naturvårdslagen.

Enligt paragrafens första stycke får länsstyrelsen meddela dispens från förbuden i 14 § när det finns särskilda skäl. Tillämpningen skall vara restriktiv. Överväganden om ett differentierat strandskydd i prop. 1993/94:229 Strandskydd bör därför inte vara till ledning vid prövningen av dispenser.

Vid bedömningen är åtgärdens eller anläggningens art och omfattning av intresse. Även områdets betydelse skall bedömas. Inte bara betydelsen i dag utan även i framtiden är av intresse. Om ett strandskyddsområde är av särskild betydelse för naturvården eller friluftslivet bör normalt aldrig dispens medges. Även omgivningen är av intresse. Om det finns få andra strandområden i närheten bör inte dispens kunna meddelas. Stor vikt bör även läggas vid de bestämmelser som finns i 5 kap.

Som skäl för dispens åberopas ofta att platsen i fråga ligger i ett område som sällan eller aldrig besöks av någon friluftslivsidkande allmänhet eller att stranden är oländig, stenig eller dyig eller att naturförhållandena på annat sätt gör området olämpligt för bad och friluftsliv. Sådana skäl brukar inte godtas som särskilda skäl för dispens.

Dispens kan ibland meddelas för komplementbyggnad. Exempel på komplementbyggnad är gäststuga, fiskebod och uthus. Vid prövningen är lokaliseringen avgörande. Om byggnaden förläggs i nära anslutning till huvudbyggnaden eller om den bildar en sammanhållen enhet tillsammans med huvudbyggnaden och andra befintliga byggnader, kan detta vara ett särskilt skäl för att ge dispens. Ytterligare en förutsättning är dock att kompletteringen inte medför en utvidgning av det privata området på bekostnad av det område som är tillgängligt enligt allemansrätten.

Dispens kan vidare ges för ersättningsbyggnader. Som regel bör t.ex.

dispens ges för att återuppföra en nedbrunnen byggnad, förutsatt att den nya byggnaden skall tjäna samma ändamål som den gamla. Ansökan bör göras inom en inte alltför lång tid från brandtillfället. Naturligtvis måste dock försäkringsfrågor få redas ut först.

Dispens kan meddelas om en byggnad eller en anläggning skall uppföras på en plats som är väl avskild från strandområdet och därför saknar betydelse för bad och friluftsliv. Detta kan vara fallet om stranden skärs av genom en större väg eller järnväg eller liknande och det är klart att den del av området som ligger på andra sidan från vattnet räknat saknar betydelse för allmänhetens friluftsliv.

I vissa situationer kan en lucka mellan tomterna i ett redan bebyggt tomtområde, en s.k. lucktomt, godtas för bebyggelse om tomten uppenbarligen har förlorat sin betydelse för allmänheten och för de boende i området. Detta kan vara fallet när det i närheten finns andra och bättre passager till och från vattnet.

Särskilda skäl för dispens kan vidare föreligga då en anläggning för friluftslivets behov inte inskränker allmänhetens möjlighet att nyttja stranden, t.ex. bryggor vid allmänna badplatser, raststugor, vindskydd och liknande anordningar. Campingplatser, idrottsanläggningar och golfbanor innebär däremot normalt att allmänhetens tillträde begränsas.

Vidare kan det finnas särskilda skäl för dispens för anläggningar som måste ligga vid vattnet, dvs. båthamnar, båtbryggor, båthus, pirar m.m. Sådana anläggningar bör dock inte lokaliseras till ett område som har stort rekreationsvärde. Uthyrning av kanoter, paddelbåtar och dylikt förutsätter också anordningar för iläggning, upptagning och uppställning samt ofta servicebyggnader.

Vid bedömningen av om dispens skall meddelas kan beaktas att en anläggning skall användas vid allmänhetens utövande av friluftsliv. Dispens bör därför kunna meddelas för t.ex. omklädningsrum vid en badplats. Det skall däremot inte vara lättare än normalt att få dispens för en anläggning som endast kan utnyttjas av ett fåtal.

I samtliga exempel på situationer där skäl för dispens kan finnas, gäller naturligtvis att dispens inte skall meddelas om de biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabelt sätt. Prövningen skall alltid omfatta påverkan på både friluftslivet och djur- och växtlivet.

Vindkraftverk skall prövas enligt samma principer som gäller för andra byggnader och anläggningar inom strandskyddsområde. Särskilda skäl krävs alltså för dispens och bedömningen skall vara restriktiv. Även om vindkraftverken rent fysiskt upptar en begränsad yta, kan de negativt påverka allmänhetens möjligheter till friluftsliv inom området runt verket. Inverkan kan vidare ske på fågellivet. Anläggningsarbetena kan naturligtvis påverka även annat djur- och växtliv.

I Boverkets allmänna råd 1995:1 Etablering av vindkraftverk på land anförs bl.a. följande. Särskilda skäl kan t.ex. vara att anläggningen inte inskränker nyttjandet, eftersom det avser en redan exploaterad tomtplats som utsläckt allemansrätten och förändrat de biologiska livsbetingelserna, eller att den är väl avskild från strandområdet. För vindkraftens del kan det röra möjligheten att samlokalisera vindkraftverk med andra former av exploatering, dvs. inom områden som inte längre är allemansrättsligt tillgängliga eller helt saknar betydelse för friluftslivet och där exploateringen redan påverkat de biologiska livsbetingelserna. Ett annat särskilt skäl att medge dispens kan vara att länsstyrelse eller kommuner gemensamt gjort en noggrann analys av kustområdet inom en hel region och därvid funnit att en vindkraftsutbyggnad inom vissa strandnära områden ej kommer i konflikt med allmänhetens friluftsliv eller de biologiska värdena, och i övrigt är förenlig med hushållningsbestämmelserna i NRL.

Enligt 40 § fjärde stycket naturvårdslagen skall en myndighet som finner att den inte kan helt bifalla en framställning från Fortifikationsverket eller Vägverket om strandskyddsdispens hänskjuta ärendet till regeringens prövning. Bestämmelsen har tagits bort. Ett eventuellt avslagsbeslut får därför överklagas på vanligt sätt. Det bör emellertid påpekas att det kan finnas anledning att vara mindre restriktiv vid dispensprövningen av försvarsanläggningar och vägar som med hänsyn till sin funktion måste ligga inom strandskyddsområde.

Om dispens meddelas, skall länsstyrelsen enligt paragrafens första stycke bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Tomtplatsbestämningen skall skiljas från fastighetsbildningen. Fastigheten kan nämligen få ett annat utseende än tomten. Normalt skall tomten inte få gå ner till strandlinjen. Som alternativ till att vägra dispens kan därför dispens meddelas varvid bestäms en mindre tomtplats än vad som normalt skulle ha gällt. Det är i sådana fall ofta lämpligt att med stöd av 18 kap. 1 § andra stycket ställa som villkor att ett staket sätts upp i tomtgränsen för att därmed visa allmänheten var den får gå.

Kravet på tomtplatsbestämning eller angivande av i vilken utsträckning marken får användas för avsett ändamål är undantagslöst. När dispens meddelas för andra byggnader än bostadshus bör byggnaden sällan få ta i anspråk större tomt än byggnadens yta.

En tomtplats för fritidshus bör i allmänhet omfatta högst 2 000 kvm. Topografi och vegetation är dock avgörande. Förhållandena på orten är också vägledande vid en bedömning av tomtplatsens storlek.

Enligt 18 kap. 1 § första stycket får en dispens tidsbegränsas. Tidsbegränsning bör exempelvis normalt ske om dispens meddelas för

en övernattningsstuga åt en yrkesfiskare. Det är i ett sådant fall lämpligt att dispensen begränsas till att gälla under den tid som sökanden bedriver yrkesfiske.

En ansökan om dispens bör innehålla en ritning som visar var anläggningen eller åtgärden skall utföras samt vilken tomt som behöver tas i anspråk.

Enligt paragrafens andra stycke upphör ett beslut om dispens att gälla om åtgärden inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Miljöskyddsområden

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

Paragrafens motsvarar delvis 8 a § första stycket miljöskyddslagen.

Paragrafen anger förutsättningarna för att förklara ett område som miljöskyddsområde. Förutsättningarna är delvis annorlunda jämfört med gällande rätt. Idag får regeringen förklara ett mark- eller vattenområde, som är utsatt för påverkan från miljöfarlig verksamhet, och dess närmaste omgivningar som miljöskyddsområde om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda området. Enligt den nya lydelsen i vårt förslag skall området kräva särskilda åtgärder på grund av att området är utsatt för föroreningar eller inte uppfyller en miljökvalitetsnorm.

En verksamhet bedrivs ofta utanför det område där dess skadliga effekter framträder. Av den anledningen är det lämpligt att miljöskyddsområdet omfattar även kringliggande områden där skadliga verksamheter bedrivs. Om exempelvis ett vattenområde skall skyddas mot övergödning bör miljöskyddsområdet normalt omfatta ett jordbrukslandskap som ligger i vattenområdets tillrinningsområde.

Skyddsformen miljöskyddsområde har hittills använts för att skydda Ringsjön i Skåne och Laholmsbukten.

18 § För ett miljöskyddsområde skall regeringen eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter

inom området som behövs för att tillgodose syftet med området.

Länsstyrelsen får meddela dispens från föreskrifter som har meddelats för ett miljöskyddsområde, om det finns särskilda skäl.

Paragrafen motsvarar delvis 8 a § andra och tredje stycket miljöskyddslagen.

Enligt paragrafens första stycke får regeringen eller länsstyrelsen meddela föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom miljöskyddsområdet. Till skillnad från gällande rätt kommer sådana föreskrifter enligt förslaget att kunna innebära ändring av tidigare meddelade tillståndsbeslut. Detta framgår av 21 kap. 1 §. Skälen för ändringen behandlas i avsnitt 11.6.

Endast sådana föreskrifter får meddelas som behövs för att tillgodose syftet med området. Föreskrifterna skall alltså avse den förorening eller den miljökvalitetsnorm som motiverat att området förklarats som miljöskyddsområde.

Föreskrifterna gäller enbart inom miljöskyddsområdet. Endast verksamhetsutövare inom området blir alltså bundna av dessa. Även verksamhetsutövare som befinner sig utanför ett miljöskyddsområde, men vars verksamhet kan ha skadliga effekter inom området, är dock skyldiga att ta hänsyn till området. Detta följer av 3 kap. 8 §, enligt vilken en sådan verksamhet skall bedrivas så att skada inte uppkommer på berörda miljöskyddsområden.

Enligt paragrafens andra stycke kan länsstyrelsen i enskilda fall meddela dispens från föreskrifterna om det finns särskilda skäl.

Vattenskyddsområden

19 § Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

Paragrafen motsvarar 19 kap. 2 § första stycket vattenlagen.

Enligt paragrafen får länsstyrelsen förklara ett område som vattenskyddsområde. Förutsättningen är att en yt- eller grundvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt behöver skyddas. Med vattentäkt avses enligt 11 kap. 5 § bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.

EG:s grundvattendirektiv (80/68/EEG) innehåller inte något krav på

att särskilda områden skall inrättas till skydd för grundvattnet. Medlemsstaterna skall dock enligt artikel 3 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra eller begränsa tillförseln till grundvattnet av vissa ämnen. Bestämmelserna om vattenskyddsområden ger möjlighet att meddela föreskrifter för särskilt känsliga områden och de bidrar därför till att grundvattendirektivets krav uppfylls.

Ett vattenskyddsområde bör normalt ges en sådan omfattning att garantier skapas för att råvattnet efter ett normalt reningsförfarande kan användas för sitt ändamål. De höga strömningshastigheterna i ytvatten gör emellertid att ett fullt effektivt skydd kan uppnås endast om skyddsområdet ges en sådan omfattning att det omfattar hela eller väsentliga delar av tillrinningsområdet. Ett godtagbart skydd kan dock ofta skapas även om skyddsområdet ges en mera begränsad omfattning.

20 § För ett vattenskyddsområde skall länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Om det behövs, får länsstyrelsen föreskriva att skyltar eller stängsel skall sättas upp och att annans mark får tas i anspråk för detta. Föreskrifterna skall gälla omedelbart, även om de överklagas.

Länsstyrelsen får meddela dispens från föreskrifter som har meddelats för ett vattenskyddsområde, om det finns särskilda skäl.

Föreskrifter som medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att annans mark tas i anspråk får meddelas endast på ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts.

Paragrafen motsvarar delvis 19 kap. 2 § andra och tredje stycket samt 19 kap. 6 § andra stycket vattenlagen.

I paragrafen anges vilka föreskrifter som skall gälla i ett vattenskyddsområde. Enligt det första stycket skall länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter som behövs för att tillgodose syftet med området.

I skyddsföreskrifterna kan förbud meddelas mot exempelvis hantering av petroleumprodukter och andra kemikalier, spridning av gödsel, spridning av bekämpningsmedel, infiltration av hushållsspillvatten och kommunalt dagvatten, industriell verksamhet, transport av farligt gods, anläggande av vägar, bebyggelse, grävning, täktverksamhet, bad, båtfart och fiske.

Skyddsföreskrifter kan beröra verksamhet som bedrivs med tillstånd.

Föreskrifterna kan alltså innebära inskränkningar i befintliga tillstånd. Detta framgår av 21 kap. 1 §.

Föreskrifterna gäller endast inom vattenskyddsområdet. Även en verksamhetsutövare som befinner sig utanför området, men vars verksamhet kan ha skadliga effekter på grund- eller ytvattnet i området, är dock skyldig att ta hänsyn till vattenskyddsområdet vid utövandet av sin verksamhet. Detta följer av 3 kap. 8 §, enligt vilken en verksamhet skall bedrivas så att skada inte uppkommer på berörda vattenskyddsområden.

Om det sedan vattenskyddsområdet har inrättats och skyddsföreskrifter meddelats framkommer behov av ytterligare föreskrifter, får länsstyrelsen meddela sådana. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte. Vid meddelande av ytterligare föreskrifter gäller naturligtvis begränsningen i det tredje stycket.

Med stöd av det första stycket kan länsstyrelsen ålägga en markägare att upplåta mark för stängsel och skyltar som behövs för att tillgodose syftet med vattenskyddsområdet.

Enligt paragrafens andra stycke kan länsstyrelsen i enskilda fall meddela dispens från föreskrifterna om det finns särskilda skäl.

Rätten att på eget initiativ meddela skyddsföreskrifter inskränks av bestämmelsen i det tredje stycket. Enligt nämnda bestämmelse får föreskrifter som medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att annans mark tas i anspråk, meddelas endast på ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts, t.ex. en industri. Föreskrifter som kan föranleda ersättning till markägare kan alltså meddelas endast på särskild begäran. Detta hänger samman med att ersättningen enligt 28 kap. 7 § andra stycket skall betalas av den som har begärt föreskrifterna. Av länsstyrelsens beslut bör framgå på vems ansökan som föreskrifter som kan medföra rätt till ersättning har utfärdats.

Interimistiska förbud

21 § När en fråga har väckts om att ett område eller ett föremål skall skyddas som naturreservat, kulturreservat, naturminne eller vattenskyddsområde eller om att ett redan skyddat sådant område eller föremål skall få utökat skydd, får länsstyrelsen för viss tid, högst tre år, meddela förbud mot att utan tillstånd vidta sådana åtgärder som berör området eller föremålet och som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl, får förbudet förlängas att gälla i ytterligare högst ett år. Om det finns synnerliga skäl, får förbudet

därefter förlängas att gälla i ytterligare högst ett år.

Förbud enligt första stycket skall gälla omedelbart även om de överklagas.

Paragrafen motsvarar delvis 11 och 41 §§ naturvårdslagen.

Paragrafen ger möjlighet att genom ett interimistiskt förbud skydda vissa områden eller föremål som avses att skyddas enligt detta kapitel. Den kan användas inte bara när ett tidigare oskyddat område skall skyddas utan även när föreskrifterna för ett redan skyddat område skall ändras. Genom förbudet kan man hindra att det planerade skyddet omintetgörs genom åtgärder under den tid som går åt till att utforma det definitiva skyddet.

I gällande rätt kan interimistiska förbud meddelas endast inför blivande skydd som naturreservat, naturvårdsområde och naturminne. Den nya bestämmelsen har fått en vidare omfattning och kan därför tillämpas även när områden skall skyddas som vattenskyddsområden och kulturreservat.

Interimistiska förbud innebär att vissa åtgärder inte får vidtas utan tillstånd. Förbuden bör i regel vara specificerade till vissa åtgärder, exempelvis avverkning. Förbuden kan avse åtgärder som är underkastade tillståndsplikt även enligt annan lagstiftning, t.ex. bebyggelse.

I gällande rätt gäller förbudet i högst tre år. Om särskilda skäl föreligger får förbudets giltighetstid förlängas med ytterligare högst tre år. Det är enligt Miljöbalksutredningens mening tveksamt om det på längre sikt är till nytta för naturvården att interimistiska beslut gäller under långa tidsperioder. Ett utdraget förbud medför normalt osäkerhet för markägarna. Denna osäkerhet skapar ibland irritation och kan försvåra möjligheten att få markägarna att i ökad utsträckning ta naturhänsyn. Eftersom nödvändigt skydd vanligen bör kunna åstadkommas under en tid av tre år bör tiden normalt inte vara längre. Detta har i vårt förslag i lagtexten markerats genom att särskilda skäl måste föreligga för att förbudet efter treårstidens utgång skall gälla i ytterligare högst ett år. Därefter fordras synnerliga skäl för ytterligare ett års förlängning. Längre tid än fem år skall ett interimistiskt förbud aldrig få gälla.

Endast i undantagsfall bör hela den möjliga förbudstiden kunna utnyttjas. Detta kan vara aktuellt när länsstyrelsen eller en kommun har bildat ett naturreservat som berör ett stort antal markägare och beslutet är komplicerat och har överklagats. Eftersom beslutet inte gäller förrän det har vunnit laga kraft kan i sådana situationer möjligheten med interimistiska beslut behöva användas. Det kan ske i den formen att

ursprungligen beslutade interimistiska förbud kvarstår i avvaktan på att det definitiva beslutet om områdesskydd vinner laga kraft.

Interimistiska förbud kan givetvis upphävas. Någon särskild bestämmelse behövs inte om detta. Om det står klart att något definitivt skydd inte kommer att skapas skall myndigheten givetvis besluta om att häva det interimistiska förbudet omedelbart.

Förteckning över vissa naturområden

22 § En förteckning över sådana områden som enligt en naturvetenskaplig bedömning bör beredas skydd i enlighet med Sveriges internationella åtaganden om skydd av naturområden skall upprättas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av förteckningen skall det framgå vilket internationellt åtagande som har föranlett att området har tagits upp i förteckningen.

Ett område som tagits upp i förteckningen skall prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet.

Paragrafen motsvarar delvis 19 a § naturvårdslagen.

Sveriges internationella åtaganden om skydd av naturområden framgår bl.a av olika konventioner samt av fågeldirektivet (79/409/EEG) och art- och habitatdirektivet (92/43/EEG). Åtagandena innebär att Sverige skall skydda områden som uppfyller vissa kriterier som anges i konventionerna eller direktiven. T.ex. skall områden som innehåller vissa särskilt skyddsvärda naturtyper eller arter skyddas. Enligt paragrafen skall en förteckning upprättas över de områden i Sverige som i enlighet med en naturvetenskaplig bedömning bör beredas skydd i enlighet med nämnda åtaganden. Av förteckningen skall framgå vilket internationellt åtagande som föranlett att området upptagits i förteckningen.

Ett område som tagits upp i förteckningen skall enligt paragrafens andra stycke prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet. Enligt tidigare lydelse skulle området så snart som möjligt ges nödvändigt skydd i enlighet med vissa särskilt angivna lagrum i naturvårdslagen. I det fortsatta arbetet med att ge ett förtecknat område skydd kan det dock i det enskilda fallet framkomma omständigheter, som medför att avgränsningen av ett område bör ändras eller att ett område inte bör skyddas.

Ändringen i paragrafens andra stycke är också föranledd av att det skall vara fritt att använda olika skyddsformer för att bereda de

förtecknade områdena nödvändigt skydd. Vilken skyddsform som kan användas i det enskilda fallet är beroende av vilket internationellt åtagande som är grunden till att området har tagits upp i förteckningen.

I första hand är skyddsformerna nationalpark och naturreservat aktuella för de områden som har tagits upp i förteckningen. I vissa fall kan nödvändigt skydd uppnås med stöd av andra bestämmelser i balken, exempelvis sådana om biotopskyddsområde eller om möjlighet att meddela föreskrifter om obligatorisk anmälan för samråd med till detta hörande möjlighet att meddela föreläggande och förbud.

Samrådsförfarandet kan vara aktuellt att tillämpa när nödvändigt skydd för arter med stora revir skall uppnås och hoten mot arterna i första hand inte är utarmning av deras livsmiljö utan i stället förföljelse, störningar och liknande faktorer. Arter med stora revir är t.ex. järv, utter och varg. Vidare kan samrådsförfarandet vara aktuellt att tillämpa som ett komplement till ett skötselavtal för att tillförsäkra området ett skydd som består även om området byter ägare. I andra fall kan nödvändigt områdesskydd uppnås t.ex. genom att området utpekas som område av riksintresse eller erhåller nödvändigt skydd med stöd av fiskelagen.

Ett område som förtecknats skall enligt paragrafens andra stycke prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet. Detta innebär bl.a. att det skall vara en prioriterad arbetsuppgift för berörda myndigheter att undersöka möjligheterna att bereda området nödvändigt skydd. Dessa områden skall också vara prioriterade när det gäller att fördela tillgängliga statliga medel för markförvärv och för skötsel av områden.

Särskilda skydds- och bevarandeområden

23 § Regeringen får förklara ett område som tagits upp i förteckningen enligt 22 § som särskilt skyddsområde.

Ett område som av Europeiska gemenskapernas kommission har utpekats som ett område av intresse för gemenskapen skall av regeringen förklaras som särskilt bevarandeområde.

Regeringen får efter samråd med kommissionen upphäva en förklaring enligt första eller andra stycket, om områdets naturvärden inte längre motiverar en sådan förklaring.

Ett område som har förklarats som ett särskilt skyddsområde eller ett särskilt bevarandeområde skall vid tillämpningen av 4 kap. anses som ett område av riksintresse för naturvården.

Paragrafens första och andra stycke motsvarar 19 b § naturvårdslagen. Det tredje och fjärde stycket saknar motsvarighet i gällande rätt.

I denna och den nästföljande paragrafen ges bestämmelser om särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden. Områdena innebär inte några självständiga skyddsformer. Nödvändigt skydd måste därför finnas enligt andra bestämmelser i balken eller andra författningar.

För att Sverige skall uppfylla kraven enligt EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) har regeringen enligt paragrafens första stycke möjlighet att förklara ett område som särskilt skyddsområde. Ett område bör inte förklaras som särskilt skyddsområde innan det omfattas av nödvändigt skydd.

I enlighet med EG:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) bör förslag på områden som är lämpliga att utpeka som områden av intresse för Europeiska gemenskapen överlämnas till EG-kommissionen. Efter det att EG-kommissionen har utpekat ett område som intressant för Europeiska gemenskapen är medlemsstaten skyldig att senast inom sex år förklara området som särskilt bevarandeområde och bereda området nödvändigt skydd. Enligt paragrafens andra stycke ankommer det på regeringen att förklara ett av EG-kommissionen utpekat område som särskilt bevarandeområde.

Regeringen får enligt paragrafens tredje stycke, som är nytt, upphäva en förklaring enligt det första eller andra stycket om områdets naturvärden inte längre motiverar att området skall vara ett särskilt skydds- eller bevarandeområde. En sådan minskning av naturvärde kan ske genom områdets naturliga utveckling. Vidare kan, i enlighet med reglerna i art- och habitatdirektivet, i undantagsfall andra väsentliga allmänintressen medföra att en verksamhet tillåts att på ett betydande sätt skada naturvärden i ett särskilt skydds- eller bevarandeområde. Innan regeringen upphäver en förklaring enligt paragrafens första eller andra stycke skall samråd ske med EG-kommissionen.

För att stärka skyddet för de särskilda skydds- och särskilda bevarandeområdena anges i paragrafens fjärde stycke att dessa områden skall anses som riksintressen för naturvården.

24 § För ett område som förklarats som särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde får beslut om helt eller delvis upphävande av områdesskydd, om dispens från skyddsföreskrifter eller om tillstånd enligt sådana föreskrifter inte meddelas utan regeringens tillåtelse.

Första stycket gäller inte beslut om dispens eller tillstånd om det är uppenbart att verksamheten inte kommer att orsaka mer än obetydlig skada på områdets naturvärden.

Paragrafen motsvarar delvis 19 c § naturvårdslagen.

Enligt EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) och art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) är medlemsstaterna skyldiga att bereda ett särskilt skyddsområde och ett särskilt bevarandeområde nödvändigt skydd samt bibehålla detta skydd. Endast under i sistnämnda direktiv angivna förutsättningar får skyddet helt eller delvis upphävas eller på annat sätt försämras på ett betydande sätt. En sådan förutsättning är att nödvändiga kompensationsåtgärder vidtas för att skydda det övergripande sammanhanget i Natura 2000, som är ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda skydds- och bevarandeområden. I vissa fall skall kommissionens yttrande i frågan inhämtas.

På grund av dessa speciella förhållanden stadgas i paragrafen att tillåtelse från regeringen krävs för upphävande av områdesskydd och för sådana dispenser eller tillstånd som kan komma att orsaka mer än obetydlig skada på områdets naturvärden.

Vid regeringens prövning skall endast bedömas om den aktuella åtgärden är tillåten enligt art- och habitatdirektivet. Regeringen kan som villkor för tillåtlighet föreskriva att kompensationsåtgärder skall vidtas för att skydda det övergripande sammanhanget av Natura 2000.

Ärenden om upphävande av områdesskydd, om dispens från skyddsföreskrift eller om tillstånd enligt sådana föreskrifter, som avser särskilda skydds- eller bevarandeområden handläggs av den miljödomstol eller annan myndighet som i enlighet med balkens regler skall pröva en sådan ansökan. Det åligger domstolen eller myndigheten att inhämta nödvändigt regeringsbeslut i tillåtlighetsfrågan innan den bifaller en sådan upphävande-, dispens- eller tillståndsansökan. Domstolen eller myndigheten är bunden av regeringens beslut.

Domstolen eller myndigheten kan alltid meddela avslag på en upphävande-, dispens- eller tillståndsansökan utan att ärendet underställs regeringen.

Ordningsföreskrifter

25 § Föreskrifter om rätten att vistas inom ett område som skyddas enligt detta kapitel och om ordningen i övrigt inom området får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet.

Föreskrifterna skall gälla omedelbart, även om de överklagas.

Paragrafen motsvarar delvis 5 § andra stycket, 10 §, 14 b §, 16 § andra

stycket och 41 § naturvårdslagen samt 19 kap. 3 § och 6 § andra stycket vattenlagen.

Med stöd av paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vistelse och uppträdande inom skyddade områden. Förbud kan meddelas bl.a. mot åtgärder som annars hade varit tillåtna enligt allemansrätten. Föreskrifterna skall inte göras mer ingripande än som är motiverat av skyddsbehovet.

Föreskrifterna kan rikta sig mot såväl fastighetsägare och andra med särskild rätt till marken som allmänheten.

Exempel på åtgärder som kan förbjudas är att beträda vissa känsliga områden, tälta, ställa upp husvagn, göra upp eld, plocka blommor och andra växter, åka motorbåt, åka vattenskidor, ankra med båt, lägga ut bojar, lägga upp båt på land, rida, cykla, gå till fots i skidspår, sätta ut orienteringskontroller och ha hund okopplad.

Beträffande förbud mot båttrafik kan anmärkas att länsstyrelsen enligt 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen får meddela föreskrifter om begränsningar och förbud som avser rätten att använda ett vattenområde för trafik med fartyg, om föreskriften behövs från miljösynpunkt.

Delegation till kommunal myndighet

26 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att en kommunal myndighet i stället för länsstyrelsen skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 16 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att en kommunal myndighet vid sidan av länsstyrelsen skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 3-6 och 8-9 §§. Ett sådant förordnande får när det gäller naturreservat, kulturreservat och naturminnen meddelas också beträffande befogenheter som länsstyrelsen har enligt 21 §.

Paragrafen motsvarar delvis 43 § andra och tredje stycket naturvårdslagen.

Historiskt har naturvården till stor del uppfattats som en statlig angelägenhet. Eftersom naturvården även bör vara en kommunal angelägenhet är det viktigt att kommunerna på olika sätt engagerar sig i naturvårdsarbetet. Exempelvis bör kommunerna i sin planering lägga stor vikt vid naturvården. Detta gäller vid utarbetande av såväl översiktsplaner som detaljplaner och områdesbestämmelser. Även det statliga naturvårdsarbetet är beroende av vilka naturvårdshänsyn som kommunerna tar i sin planering, eftersom beslut om bildande och

ändring av naturreservat, kulturreservat och naturminnen inte får meddelas i strid mot detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Paragrafen ger möjlighet att delegera beslutanderätt till kommunala myndigheter. Delegation enligt det första stycket avser beslut om strandskyddsdispenser. I dessa fall blir den kommunala myndigheten ensam behörig. Delegation enligt det andra stycket avser beslut om naturreservat, kulturreservat och naturminnen. I dessa fall har såväl länsstyrelsen som kommun beslutanderätt. Den delade befogenheten är ett uttryck för att såväl staten som kommunerna bör ha befogenhet att fatta bindande beslut om naturskydd och därigenom ta ansvar för finansiering, skötsel och tillsyn av skyddsvärd natur.

Frågor om delegation får bedömas från fall till fall med utgångspunkt i de förutsättningar som gäller för skilda kommuner. En grundläggande förutsättning är naturligtvis att kommunen är villig att ta emot delegationen. Eftersom det är viktigt att öka kommunernas engagemang för naturvården bör inställningen till delegation generellt sett vara generös. Om det finns anledning anta eller det visat sig att kommunen saknar förutsättningar att ha hand om frågorna bör delegation vägras eller återtas.

Geografiskt bör delegation enligt det andra stycket som regel omfatta hela kommunen, men endast gälla beslut som rör mark och vatten som är av lokal betydelse för friluftsliv och naturvård. Säkerställandet av områden som är av riksintresse eller av regional betydelse bör behandlas av länsstyrelsen. Om ett i huvudsak kommunalt intresseområde även inrymmer vissa riksintressen eller regionala intressen, kan det dock vara lämpligt att skyddet av dessa områden innefattas i delegationen.

När både länsstyrelse och kommunal myndighet har beslutanderätt i fall som avses i paragrafens andra stycke, bör myndigheterna löpande samråda om en lämplig beslutsordning. Den normala situationen torde vara att såväl länsstyrelsen som kommunen av resursskäl välkomnar att den andra parten deltar i naturskyddsarbetet.

Av bl.a. ersättningsskäl är det sällan lämpligt att den ena myndigheten fattar beslut som rör områden som den andra myndigheten har inrättat. I de få fall där kommunen och länsstyrelsen kan ha skilda meningar, t.ex. där kommunen i ett naturreservat hävdar friluftsintressen som inte kan förenas med intressen som rör djur- och växtliv, kan frågan enligt vår mening lösas genom en ändring av delegationsbeslutet.

9 kap. Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter

Kapitlet innehåller vissa bestämmelser om skydd för djur- och växtarter. Bestämmelserna är hämtade från naturvårdslagen och lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Miljöbalken i övrigt innehåller ett stort antal bestämmelser som skall bereda skydd åt hotade djur- och växtarter. Ett av balkens syften är att skydda och vårda naturen och det anges härutöver uttryckligen att den biologiska mångfalden skall vårdas och bevaras. Av detta följer att hänsyn alltid skall tas till djur- och växtliv vid utövandet av verksamheter. Vid tillämpningen av de övergripande bestämmelserna i balkens första avdelning, däribland de allmänna aktsamhetsreglerna, ingår alltså hänsyn till djur- och växtliv som en del i bedömningen.

De särskilda bestämmelserna i balkens andra och tredje avdelning innehåller ett antal bestämmelser som helt eller delvis avser att skydda djur- och växtliv. Förutom nu behandlat kapitel kan exempelvis nämnas bestämmelserna om nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden, strandskydd och markavvattning.

Till skydd för djur och växter finns även regler utanför balken. Dessa återfinns i bl.a. jakt- och fiskelagen med underliggande författningar samt i skogsvårdslagen.

1 § Föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet döda, skada eller fånga vilt levande djur eller att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter får meddelas om det finns risk för att en vilt levande djurart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art. Förbudet får dock inte gälla fall då ett sådant djur måste dödas, skadas eller fångas till försvar mot angrepp på person eller värdefull egendom

Föreskrifter enligt första stycket får inte avse vilda däggdjur, fåglar, fiskar, vattenlevande blötdjur eller vattenlevande kräftdjur.

Paragrafen motsvarar delvis 14 a § naturvårdslagen.

Enligt paragrafen kan skydd ges åt vilt levande djurarter som riskerar att försvinna. Faran för försvinnande behöver inte vara orsakad av mänskliga aktiviteter. Den behöver inte heller vara global utan kan vara begränsad till Sverige eller en del av Sverige.

En nyhet i paragrafen är att föreskrifter få avse djurarter som riskerar

att utsättas för plundring, även om arten inte riskerar att försvinna. Motsvarande regel finns sedan tidigare för växtarter (se 2 §). Genom tillägget kan skydd ges åt exempelvis grodor och vissa insekter som kan bli utsatta för plundring.

Med stöd av paragrafen kan vidare djurarter fredas om detta krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Det saknar i sådant fall betydelse om djurarten är hotad inom Sverige.

Enligt det andra stycket gäller paragrafen inte sådana djur för vilka särskilda bestämmelser finns i jakt- och fiskelagstiftningen. Paragrafen avser således endast kräldjur och groddjur samt insekter och andra ryggradslösa djur.

2 § Föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet ta bort, skada eller ta frö eller andra delar från vilt levande växter får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter får meddelas om det finns risk för att en vilt levande växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art.

Paragrafen motsvarar 14 § naturvårdslagen.

Med stöd av paragrafen kan vilda växtarter skyddas från att försvinna eller utsättas för plundring. Den kan tillämpas även när risken att en art försvinner beror på annat än mänskliga aktiviteter. Risken för försvinnande behöver inte vara global, utan kan vara begränsad till Sverige eller en del av Sverige.

Bestämmelser om plundring får meddelas även om det inte finns risk för att arten utrotas.

Paragrafen omfattar vidare växtarter som Sverige på grund av EG:s regelverk eller andra internationella åtaganden har förbundit sig att skydda. Sådana växtarter behöver inte vara hotade i Sverige.

Utrotningshotade växter förekommer ofta inom begränsade geografiska områden. Det är i sådana fall normalt lämpligt att åstadkomma skydd genom bestämmelserna om områdesskydd, i första hand naturreservat eller biotopskyddsområde. Fridlysning av hela arten kan behöva ske som ett komplement till områdesskyddet och dessutom när arten, trots att den är sällsynt, är mera spridd.

Fridlysning kan ske över hela landet eller en del av landet. När föreskrifterna begränsas till en del av landet är det normalt lämpligt att de omfattar ett helt län.

Med begreppen ta bort, skada eller ta delar av avses bl.a. blomplockning, brytande av kvistar och borttagande av hela plantor. Även besprutning av exemplar av växtarter kan förbjudas med stöd av paragrafen.

3 § För att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller naturmiljön får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av vilt levande djur- eller växtarter i naturmiljön.

Detta gäller inte när sådana föreskrifter finns i en annan lag.

Paragrafen motsvarar 14 c § naturvårdslagen.

Utsättning av arter utanför deras naturliga utbredningsområde medför en rad risker för den naturliga floran och faunan. I ett internationellt perspektiv är införande av främmande arter en av de viktigaste orsakerna till arters försvinnande under de senaste århundradena. I Sverige har olägenheterna varit jämförelsevis måttliga. Däremot har flera arter som införts, avsiktligt eller oavsiktligt, påverkat den biologiska mångfalden och skapat problem på olika sätt. Mest uppmärksammat i Sverige har varit spridningen av mink, signalkräfta, s.k. mördarsnigel, jättebjörnloka och contortatall.

De risker som främmande arter kan medföra gör det angeläget att inta en försiktig hållning till införande av främmande arter. Detsamma gäller utplantering av svenska arter utanför deras naturliga utbredningsområde. Strävan att skydda och bevara den biologiska mångfalden bör föranleda att arter inte förs in i naturmiljöer eller områden där de inte naturligen hör hemma, utan att åtgärdens konsekvenser för miljön först noggrant har klarlagts. Detta är också ett åtagande som Sverige har gjort enligt konventionen om biologisk mångfald. I artikel 8 h i konventionen stadgas att alla länder skall förhindra införandet av samt kontrollera eller utrota sådana främmande arter som hotar ekosystem, livsmiljöer och inhemska arter.

Med stöd av paragrafen kan föreskrifter meddelas om utsättning. Härmed avses även utplantering. I vissa andra författningar, bl.a. inom fiskelagstiftningen, finns också bestämmelser om utsättning. Miljöbalkens bestämmelse om utsättning skall då inte tillämpas.

4 § För att skydda vilt levande djur- eller växtarter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter eller handel med dem. Sådana föreskrifter får meddelas om det behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området eller av andra skäl. Föreskrifterna får också reglera motsvarande befattning med ägg, rom eller bon eller med andra produkter som har utvunnits av djur eller växter.

Föreskrifter som avses i första stycket får innefatta förbud mot eller krav på tillstånd eller andra särskilda villkor för sådana åtgärder som anges där.

Paragrafen motsvarar 1 § lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

I paragrafen ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om handel och vissa andra åtgärder med exemplar av vilda djur- och växtarter. Härigenom kan t.ex. Sveriges åtaganden enligt konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter, CITES, (SÖ 1974:41, 1980:72 och 1993:78) uppfyllas. Bemyndigandet kan vid behov användas för att införa strängare reglering än konventionens. En sådan reglering kan omfatta såväl arter som omfattas av CITES som andra arter. Arterna behöver således inte vara utrotningshotade.

Genom bemyndigandet i paragrafen kan regeringen också meddela de föreskrifter som krävs för att uppfyila Sveriges åtaganden enligt fågeldirektivet (79/409/EEG) och art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) att reglera befattningen med vilda djur och växter.

De angivna åtgärderna kan avse både levande och döda djur eller växter. Även åtgärder avseende delar av djur och växter liksom frön av växter omfattas av bemyndigandet.

Även andra djurarter omfattas än sådana som regleras i 1 §. Undantaget i 1 § andra stycket gäller alltså inte.

Handel innefattar bl.a. saluförande, försäljning och byte. Montering innefattas i preparering. Uppfödning och odling innefattas i förvaring.

5 § Föreskrifter enligt detta kapitel skall gälla omedelbart även om de överklagas.

Paragrafen motsvarar delvis 41 § naturvårdslagen.

Enligt paragrafen skall föreskrifter som meddelas om t.ex. förbud eller särskilda villkor avseende vissa åtgärder tillämpas även om de har överklagats. Paragrafen saknar i dag motsvarighet i lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

TREDJE AVDELNINGEN

SÄRSKILDA BESTÄMMELSER OM VISSA VERKSAMHETER

10 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Definitioner

1 § Med miljöfarlig verksamhet avses
1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som annars kan medföra förorening av mark, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakningar, ljus eller liknande, om störningen inte är helt tillfällig.

Paragrafen motsvarar närmast 1 § första stycket miljöskyddslagen.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet miljöfarlig verksamhet som i stort sett motsvarar den nuvarande. Detta har närmare utvecklats i prop. (1969:28) om miljöskyddslag, s. 253 f.

I nuvarande 1 § första stycket första punkten miljöskyddslagen anges att utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde är miljöfarlig verksamhet. I nuvarande vattenlagen definieras vattenområde som ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. Denna definitionen av vattenområde förs nu in i balken i 11 kap. 4 §. Därför är det tillräckligt att i definitionen av miljöfarlig verksamhet ange vattenområde.

I p. 1 har grundvatten lagts till. Detta är föranlett av EG-direktivet 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen. Med tillägget avses vad som i direktivet definieras som direkt utsläpp på följande sätt; tillförsel till grundvatten av ämnena i direktivets förteckning 1 och 2 utan infiltration genom markyta och underliggande jordlager. Direktivet omfattar dock även indirekta utsläpp som definieras på följande sätt; tillförsel till grundvatten av ämnena i direktivets förteckning 1 och 2 efter infiltration genom markyta och underliggande jordlager. Miljöskyddslagens tillämpningsområde utvidgades 1987 (prop. 1986/87:135) genom tillägg i 1 § första stycket andra punkten till att omfatta också förorening av mark och grundvatten. I specialmotiveringen angavs då att risk för förorening uppkommer bl.a.

genom infiltrering av avloppsvatten i grunden exempelvis vid avfallsdeponering. De indirekta utsläppen täcks genom bestämmelsen i p. 2 i de fall det föreligger risk för förorening. För att utsläpp alltid skall omfattas har nu även i p. 1 angetts utsläpp i mark.

Punkterna 2 och 3 motsvarar 1 § första stycket andra och tredje punkten miljöskyddslagen. I fråga om luftförorening i p. 3 är dock att märka att inte enbart sådana föroreningar som syns eller luktar hänförs till begreppet luftförorening, utan det omfattar också utsläpp av ämnen som kan påverka klimatet eller påverka atmosfären t.ex i form av uttunning av ozonskiktet.

2 § Med avloppsvatten avses
1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,
2. vatten som använts för kylning,
3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan eller ett område med områdesbestämmelser som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller
4. vatten som avleds för avvattning av en begravningplats.

Paragrafen motsvarar närmast 3 § miljöskyddslagen och 1 kap. 4 § p. 5 vattenlagen.

Paragrafen överensstämmer med vad som för närvarande gäller enligt 3 § miljöskyddslagen med vissa ändringar. Vatten som använts för kylning anges som en samlande beteckning på vad som angetts hittills och utvidgas till att omfatta allt kylvatten. Detta innefattar allt kylvatten som har använts vid driften av en fabrik eller annan inrättning eller annan teknisk utrustning, däribland vatten som har använts för kylning av värmepumpar. P. 3 har utvidgats till att omfatta även mark inom område med områdesbestämmelser eftersom dessa till stor del reglerar samma typ av mark som detaljplaner. I p. 4 har ordet gravplats ändrats till begravningsplats eftersom detta begrepp används i begravningslagen (1990:1144).

3 § Med en olägenhet för människors hälsa avses en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Paragrafen motsvarar närmast 1 § andra stycket hälsoskyddslagen.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet "olägenhet för människors hälsa", som ersätter det i hälsoskyddslagen använda uttrycket sanitär olägenhet. Med olägenhet avses störningar som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt. Liksom enligt hälsoskyddslagen gäller att störningar som är ringa eller helt tillfälliga inte omfattas. I likhet med tidigare bör en störning således vara av någon betydenhet och inte av helt tillfällig natur samt kunna vara skadlig i antingen fysiskt eller psykiskt hänseende på en människas hälsotillstånd. I enlighet med den praxis som utvecklats enligt hälsoskyddslagen omfattas även sådana störningar som i första hand påverkar välbefinnandet i inte ringa grad t.ex. buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Därmed avses störningar som inte är av sådan karaktär att de kan visas vara direkt hälsoskadliga men som ändå påtagligt inverkar på människors psykiska välbefinnande. I paragrafen har uttryckligen angetts att bedömningen skall ske från medicinska eller hygieniska utgångspunkter. I bedömningen skall inte ingå några ekonomiska eller tekniska avvägningar. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Även bedömningen huruvida en störning skall anses vara ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Liksom enligt hälsoskyddslagen bör dock gälla att hänsyn skall tas till personer som är något känsligare än normalt, t.ex. allergiker. Det förhållandet att helt tillfälliga störningar inte omfattas av begreppet olägenhet enligt paragrafen innebär att störningen måste ha en viss varaktighet. Hit räknas förutom fasta störningar även regelbundna störningar samt störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med någon regelbundenhet.

Som framgår av avsnitt 13.4.1 är miljökvalitetsnormer betydelsefulla för bedömningen av vilka störningar som bör anses påverka såväl hälsan som välbefinnandet i sådan utsträckning att åtgärder enligt miljöbalken kan komma i fråga.

Allmänna bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

4 § Om det finns särskilda skäl med hänsyn till skyddet för hälsa och miljö, får regeringen för en viss del av landet meddela föreskrifter om förbud mot att

1. släppa ut avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar, eller

2. lägga upp fasta ämnen,

om sådan verksamhet kan leda till att vattenområden, marken eller

grundvattnet kan förorenas eller på annat sätt påverkas menligt.

Paragrafen motsvarar närmast 8 § miljöskyddslagen.

Tidigare har hänvisats till naturvårdens eller andra allmänna intressen. Eftersom naturvård numera används i mera snäv betydelse än som torde ha avsetts här samt med allmänt intresse avses skyddet för hälsan och miljön har detta i stället angetts i paragrafen. Vattendrag, sjöar eller andra vattenområden har på samma sätt som i 1 § ändrats till vattenområden. Hittills har 8 § miljöskyddslagen inneburit en möjlighet att inom ett område helt förbjuda utsläpp men det har krävts risk för förorening endast för utsläpp "så att marken eller grundvattnet kan förorenas", däremot inte för utsläpp i vattenområden. Enligt paragrafen krävs nu en risk för förorening eller annan påverkan även av vattenområden för att utsläpp i dem skall förbjudas.

Vidare har stadgandet utökats så att det inte endast gäller utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas, alltså vad som anges i p. 1 i definitionen av miljöfarlig verksamhet. Det kan finnas behov av att förbjuda även annan användning av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra förorening, alltså vad som anges i p. 2 i definitionen av miljöfarlig verksamhet. Det gäller då framför allt uppläggning av fasta ämnen som kan förorena. Enligt 10 § p. 3 miljöskyddslagen kan för närvarande tillstånd eller anmälan krävas för detta och motsvarande bestämmelse föreslås i 7 § nedan. I denna paragraf har nu i p. 2 lagts till möjligheten att även förbjuda detta för viss del av landet. Tillägget i slutet av paragrafen av "på annat sätt påverkas menligt" har gjorts för att utsläpp av avloppsvatten som har använts som kylvatten i många fall inte innebär en förorening men ändå en negativ påverkan eftersom vattnet har en annan temperatur.

Enligt 8 § miljöskyddslagen har förbud endast fått meddelas om det kunnat ske utan oskäligt intrång för fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats eller för kommun eller annan som dessförinnan börjat avleda avloppsvatten. Denna begränsning har utgått. I stället utgör ett förbud en grund för omprövning av villkor enligt 21 kap. 5 §. Därvid får skälighetsavväganden göras.

Paragrafen kan bli aktuell att använda t.ex. när det gäller att förbjuda utsläpp till en sjö som har betydelse för dricksvattenförsörjningen eller som innehåller för landet sällsynta eller särskilt värdefulla växt- eller djurarter.

5 § För att skydda miljön och hälsan får regeringen, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, också i andra fall än som avses i 4 § beträffande miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Om det finns särskilda skäl, får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter.

Om det behövs får regeringen meddela föreskrifter om sådana försiktighetsmått som går utöver vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller andra internationella åtaganden.

Paragrafens andra stycket motsvarar närmast 5 a § andra stycket miljöskyddslagen. I övrigt är paragrafen ny.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande i fråga om miljöfarlig verksamhet i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen. Utgångspunkten för föreskrifterna skall alltså vara att de behövs för miljövårdens intresse. Räckvidden av bemyndigandet framgår närmast av punkterna 3 och 4 i den angivna bestämmelsen i regeringsformen. Avsikten är att bemyndigandet skall användas dels för att genom föreskrifter i svensk rättsordning införliva rättsakter från EU i den utsträckning detta bedöms möjligt och lämpligt samt uppfylla andra internationella åtaganden, dels för att utfärda föreskrifter av generell art för en viss bransch eller för vissa verksamheter. För att bemyndigandet skall få användas krävs att generella föreskrifter framstår som mer ändamålsenliga i förhållande till miljöbalkens syften än beslut i ett enskilt fall med stöd av föreskrifter enligt 6 och 7 §§. Användningen av generella föreskrifter bör kunna komma i fråga i de fall verksamheterna är av likartat slag och påverkan på omgivningen är väl dokumenterad. Detta har behandlats även i avsnitt 13.3.4. Av 21 kap. 1 § framgår att generella föreskrifter enligt denna paragraf kan begränsa ett individuellt tillstånd. I många fall är dock de olika verksamheterna av så skiftande karaktär att den individuella tillståndsprövningen fortfarande kommer att vara det främsta styrmedlet för miljöfarlig verksamhet.

Huvudregeln är att föreskrifter skall meddelas av regeringen. Endast om det finns särskilda skäl får regeringen enligt första stycket bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter. När det gäller att införliva internationella åtaganden av mera detaljartad karaktär med svensk rätt, t.ex. i fråga om mätmetoder och andra tekniska åtgärder, torde det ofta vara lämpligt att föreskrifter utfärdas av en myndighet.

Regeringen får enligt andra stycket meddela föreskrifter om försiktighetsmått som går längre än EG:s regler. Motsvarande be-

stämmelse infördes i 5 a § miljöskyddslagen den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:181, bet. 1994/95:JoU21, rskr. 1994/95:420). I stycket har lagts till att detta även gäller andra internationella åtaganden. Bemyndigandet gäller dock som framgår av lydelsen endast regeringen och inte myndigheternas föreskriftsrätt.

Tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet

6 § Regeringen får föreskriva att det skall vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts
1. anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller verksamheter, eller
2. ändra vissa slag av inrättningar eller deras användning eller ändra vissa slag av verksamheter på ett sätt som kan medföra ökade eller nya olägenheter eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt.

Den som utövar eller avser att utöva miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om tillstånd inte krävs.

Paragrafens första stycke motsvarar närmast 10 § p. 1 och 4 miljöskyddslagen. Paragrafens andra stycke motsvarar till viss del 9 § första stycket miljöskyddslagen.

Bemyndigandet, som utgör grunden för regleringen av tillstånds- och anmälningsplikten för miljöfarlig verksamhet, har utökats till att omfatta även andra verksamheter än fabriker och andra inrättningar. Vidare har bestämmelsen utvidgats så att tillståndsplikten inte bara gäller anläggande av verksamheter utan kan komma att avse också en redan etablerad verksamhet. Detta innebär den skillnaden i förhållande till gällande ordning att ändringar i regeringens föreskrifter om tillståndplikt får en mer omedelbar verkan. Detta får regleras närmare i övergångsbestämmelserna till balken. Miljöbalksutredningen återkommer till frågan i ett kommande betänkande.

I vissa EG-direktiv föreskrivs om krav på tillstånd. I art. 9 i direktivet 75/442, ändrat genom dir. 91/156, krävs tillstånd för varje inrättning eller företag som tillämpar de bortskaffningsförfaranden som avses i direktivets bilaga 2 A. Direktivet behandlas i avsnitt 18.1.2. och 18.3.2. I förslaget till IPPC-direktiv, som behandlas i avsnitt 13.2.4, krävs att den verksamhet förslaget omfattar skall tillståndsprövas.

Av andra stycket framgår att den som bedriver eller avser att bedriva

miljöfarlig verksamhet kan få sin verksamhet prövad och erhålla tillstånd till verksamheten, även om verksamheten enligt föreskrifter som följer av första stycket eller 7 § inte omfattas av tillståndsplikt. Denna möjlighet har alltid funnits i miljöskyddslagstiftningen och bibehålls alltså i miljöbalken.

7 § Avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenheter för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar inrättas.

Regeringen får föreskriva att det skall vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. inrätta avloppsanordningar,

2. släppa ut avloppsvatten av en viss mängd, art eller sammansättning i mark, vattenområde eller grundvatten, eller

3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområden eller grundvatten kan förorenas.

Paragrafen motsvarar närmast 7 § och 10 § p. 2 och 3 miljöskyddslagen och 7 § hälsoskyddslagen.

Första stycket innehåller en allmän bestämmelse om att allt avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenheter för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. Motsvarande krav gäller för fast avfall enligt 15 kap. Stycket motsvarar i första hand 7 § första stycket hälsoskyddslagen med den ändringen att sanitär olägenhet har ändrats till olägenheter för människors hälsa. En definition av detta och vad som avses med avloppsvatten finns i 2 och 3 §§. Bestämmelsen har vidare utökats till att omfatta även olägenheter för miljön, vilket innebär att bestämmelsen omfattar allt avloppsvatten och alla avloppsanordningar. Frågor som rör kontrollen av avloppsanordningar skall i fortsättningen regleras med stöd av bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

I 7 § miljöskyddslagen görs en uppräkning av olika slag av avloppsvatten som inte får släppas ut i vattenområden om det inte det är uppenbart att det kan ske utan olägenhet. Denna uppräkning fördes år 1969 över till miljöskyddslagen från gamla vattenlagen där reglerna infördes 1956. Uppräkningen motsvarar inte längre de utsläpp som framför allt bör regleras och som hittills har reglerats genom förekrifter om tillstånd med stöd av 10 § miljöskyddslagen. Enligt denna paragrafs

andra stycke får föreskrivas om krav på tillstånd eller anmälan för att inrätta avloppsanordningar samt släppa ut avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning i mark, vattenområde eller grundvatten. Det får även föreskrivas om krav på tillstånd eller anmälan för att släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen så att mark, vattenområden eller grundvatten kan förorenas. Med stöd av bestämmelsen kan exempelvis föreskrivas om krav på tillstånd för utsläpp av de ämnen som anges i 7 § miljöskyddslagen eller andra utsläpp som bör regleras. Det gäller även utsläpp av avloppsvatten från vattentoalett.

8 § Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av miljödomstolen.

Regeringen får föreskriva att ansökan om tillstånd för vissa slag av ärenden skall prövas av länsstyrelsen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en begränsad miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommun skall pröva frågor om tillstånd. Bestämmelser om prövning av ansökan finns i 18-21 kap.

Anmälan om miljöfarlig verksamhet görs till kommunen.

Paragrafen motsvarar närmast 9 § första stycket och 17 § miljöskyddslagen.

Genom paragrafens första stycke föreskrivs att miljödomstolen prövar frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Ett antal regionala miljödomstolar ersätter den nuvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Enligt andra stycket får regeringen föreskriva att också annan myndighet får pröva frågor om tillstånd. Det kommer i likhet med tidigare att framför allt vara länsstyrelserna. Om verksamheten är av den beskaffenheten, att den kan antas ha en begränsad miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att det ankommer på en kommun att pröva frågan om tillstånd. Sådana ärenden kan avse tillstånd att installera värmepumpar och vissa andra enklare tillståndsförfaranden, som i den föreslagna ordningen överförs från hälsoskyddsreglerna till miljöskyddsreglerna. Bestämmelser om prövning av ansökan finns i kapitel 18-21. Prövningen som skall ske överensstämmer i stort med den ordning som har gällt enligt miljöskyddslagen.

Frågor om anmälan prövas enligt paragrafens tredje stycke av en kommun. Det är kommunens sak att med iakttagande av kommunallagen och allmänna förvaltningsrättsliga regler bestämma den ordning som skall gälla för handläggningen av en anmälan.

Särskilda bestämmelser om hälsoskydd

9 § Bostäder och lokaler för allmänna ändamål skall ge ett betryggande skydd mot störningar som kan medföra olägenheter för människors hälsa.

En bostad skall brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer.

Paragrafen motsvarar närmast 3 och 4 §§ hälsoskyddsförordningen (1983:616).

Första stycket har sitt ursprung i 3 § hälsoskyddsförordningen (1983:616) och i det anges krav på beskaffenheten hos bostäder och lokaler för allmänna ändamål i syfte att hindra uppkomsten av olägenheter för människors hälsa. Som exempel på användning för allmänna ändamål kan nämnas samlingslokaler och lokaler för vård, undervisning och hygienisk behandling, idrottsanläggningar, badanläggningar, hotell och liknande. Bestämmelsen har gjorts mindre detaljerad än i hälsoskyddsförordningen. Mer detaljerade bestämmelser kan meddelas i förordningsform eller i myndighetsföreskrifter. Störningar används som en sammanfattande beteckning för vad som avses i 3 § 1 förordningen, dvs. värme, kyla, drag, fukt, buller, luftföroreningar och andra liknande störningar. Även andra typer av olägenheter för människors hälsa omfattas. Exempel på sådana kan vara de på senare år uppmärksammade problemen med radon och mögel i bostäder.

Vad som skall anses utgöra betryggande skydd kan givetvis variera för bostäder och lokaler av olika slag. Närmare bestämmelser om detta kan meddelas i form av miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. eller andra föreskrifter.

När det gäller hygieniska anordningar har bestämmelserna i 9 § hälsoskyddslagen om tillgång till toaletter i eller i anknytning till byggnader där människor vistas inte tagits med i balken. En sådan regel kan med stöd av 12 § beslutas av regeringen.

Andra stycket har sin motsvarighet i 4 § hälsoskyddsförordningen. Det innebär exempelvis att byggnader skall hållas fria från ohyra och skadedjur som i dag regleras i 10 § hälsoskydddslagen. De exempel på olägenheter som anges i 4 § förordningen, orenlighet och störande ljud, omfattas självklart också av bestämmelsen och behöver inte anges direkt i lagtexten. Närmare föreskrifter om detta får meddelas med stöd av 12 §.

10 § Anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer.

En kommun får föreskriva att det krävs tillstånd eller anmälan för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa skall uppkomma. Kommunen får också föreskriva anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

I första stycket anges den grundläggande aktsamhetsregeln att anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Med olägenhet för människors hälsa avses i detta fall att en bostad inte har tillgång till vatten i tillräcklig omfattning och av godtagbar kvalitet. Med anläggning för grundvattentäkt avses en anläggning för bortledande av grundvatten ur en grundvattenförekomst.

I paragrafens andra stycke ges kommunerna rätt att föreskriva att det krävs tillstånd eller anmälan för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa skall uppkomma. Begreppet knapphet på sött grundvatten omfattar såväl det fallet att brunnar sinar som att brunnar drabbas av saltvatteninträngningar. Det är fråga om områden där det antingen finns bostäder som inte har tillgång till vatten i tillräcklig omfattning och av godtagbar kvalitet, eller där det finns risk för att sådana problem skall uppkomma och där orsaken är att grundvattenuttagen från brunnar i området är eller kan befaras bli för stora. Kommunen kan genom att föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt förhindra tillkomsten av eller påverka användningen av nya anläggningar. Kommunen kan då också påverka lokalisering. Tillstånd som medddelas får förenas med villkor enligt 18 kap. 1 §. Kommunen kan vid tillståndsprövning även kräva att det kontrolleras exempelvis om det förekommer radonhalter i vattnet.

För anläggningar som redan finns får kommunen föreskriva anmälningsplikt inom angivna områden, inte tillståndsplikt. Genom anmälningsplikten får dock kommunen kännedom om alla anläggningar och kan därmed ge råd och anvisningar för hur anläggningarna skall användas. Om det behövs kan kommunen med stöd av 23 kap. 8 § föreskriva om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 3 kap. 3 § för

att förhindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

11 § Regeringen får föreskriva att vissa djur inte får hållas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser utan särskilt tillstånd av kommunen, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår.

Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.

Paragrafen motsvarar närmast 11 § andra stycket hälsoskyddslagen.

Med stöd av den bestämmelsen i hälsoskyddslagen har regeringen i 10 § hälsoskyddsförordningen meddelat föreskrifter om hållande av djur inom område med detaljplan. Bestämmelsen har utvidgats till att omfatta även områden som omfattas av områdesbestämmelser av samma skäl som angetts under 2 §.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i andra fall än som avses i 10 och 11 §§ meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får bemyndiga kommunen att meddela sådana föreskrifter.

I föreskrifter enligt första stycket får anges att verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att tillstånd lämnats av eller anmälan gjorts till en kommunal nämnd.

Bestämmelsens första stycket motsvarar närmast 13 § hälsoskyddslagen. Andra stycket har viss motsvarighet i 12 § hälsoskyddslagen.

Med stöd av första styckets motsvarighet i hälsoskyddslagen har i 11 § hälsoskyddsförordningen meddelats närmare bestämmelser om kommunala föreskrifter. Med stöd av dessa bestämmelser får exempelvis kommunerna meddela föreskrifter om tomgångskörning med motordrivna fordon och om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter. Enligt 14 § hälsoskyddslagen får den kommunala nämnden för särskilda fall meddela de villkor som behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med utnyttjande av en plats eller en lokal som allmänheten har tillträde till. Bestämmelsen har bl.a. använts för att begränsa gatumusik på platser där den kan ge upphov till sanitär

olägenhet. Motsvarande befogenhet kan ges till kommunen med stöd av denna paragraf.

Bestämmelsen ger även regeringen möjlighet att låta en myndighet meddela föreskrifter på hälsoskyddsområdet. Ytterligare bestämmelser om exempelvis att byggnader skall hållas fria från ohyra och skadedjur samt om djurhållning som i dag regleras i 10 och 11 §§ hälsoskydddslagen kan också meddelas med stöd av denna paragraf.

Bemyndigandet i andra stycket är nytt. För närvarande finns dock bestämmelser om tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet på hälsoskyddsområdet bl.a. i 12 § hälsoskyddslagen som avser bl.a. hotell, idrottsanläggningar och badanläggningar. Med stöd av denna bestämmelse kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om krav på tillstånd från eller anmälan till en kommunal nämnd för vissa slag av verksamheter eller anläggningar eller inrättningar, om det behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Av första stycket följer att regeringen får överlåta åt kommunen att besluta om närmare föreskrifter om i vilka fall tillstånd krävs eller anmälan skall göras.

13 § Kommunala föreskrifter som meddelas till skydd mot olägenheter för människors hälsa får inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

Paragrafen motsvarar närmast 2 § andra stycket hälsoskyddslagen. Den infördes i den lagen på förslag av lagrådet, som bl.a. hänvisade till att genom hälsoskyddslagen avskaffades den statliga kontrollen som funnits genom det gamla systemet med underställning av lokala hälsovårdsordningar.

11 kap. Vattenföretag

Tillämpningsområde

1 § I detta kapitel finns särskilda bestämmelser om vattenföretag och vattenanläggningar. Bestämmelser om vattenföretag och vattenanläggningar finns också i lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 2 § första stycket vattenlagen.

Paragrafen anger att särskilda bestämmelser om vattenföretag och vattenanläggningar finns i detta kapitel och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag. Vattenföretag definieras i 2 § och vattenanläggning i 3 §. Ett vattenföretag utgör en verksamhet i miljöbalkens mening. Balkens gemensamma aktsamhetsregler och övriga generella bestämmelser om verksamheter skall därför tillämpas på vattenföretag. Utöver de generella bestämmelserna är det nödvändigt att ha vissa specialregler om vattenföretag. Sådana bestämmelser återfinns i detta kapitel och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

Det förhållandet att en verksamhet utgör ett vattenföretag utesluter inte att den kan omfattas av även andra särskilda bestämmelser om speciella typer av verksamheter. Framför allt är förhållandet mellan vattenföretag och miljöfarlig verksamhet av intresse. Infiltration för att öka grundvattenmängden, fiskodlingar, fyllningar vid byggande av vägbankar samt borttagande av fiberbankar och kvicksilverhaltiga sediment i vattenområden är exempel på verksamheter som både är vattenföretag och miljöfarliga verksamheter. Om inte annat anges gäller de materiella reglerna om vattenföretag och om miljöfarlig verksamhet fullt ut vid sidan av varandra. Däremot skall normalt endast en tillståndsprövning ske.

Definitioner

Definitionerna i 2-5 §§ gäller vid tillämpningen av både miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag. I miljöbalken förekommer uttrycken i även andra kapitel än det särskilda kapitlet om vattenföretag.

2 § Med vattenföretag avses
1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledande av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
2. bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,
3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta, och
4. åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).

Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 3 § första stycket och 4 § 4 vattenlagen.

I paragrafen definieras det för kapitlet grundläggande uttrycket vattenföretag. Vattenföretag är en samlingsbeteckning på ett antal olika åtgärder i vatten och med vatten. Definitionen överensstämmer med gällande rätt, med ett undantag. I den fjärde punkten har den form av markavvattning som idag beskrivs som "att sänka eller tappa ur en sjö" i stället angetts som "att sänka eller tappa ur ett vattenområde". Begreppet markavvattning blir alltså något vidare med vårt förslag.

Paragrafens första punkt omfattar vattenföretag i ytvatten. Som vattenföretag är till att börja med att anse byggande och andra arbeten i vatten. Vanligt förekommande är uppförande av dammar, vägbankar, bropelare, bryggor och pirar. Även kabeldragning och anläggande av flytbryggor brukar anses omfattat av definitionen. Det anges uttryckligen att även ändring, lagning och utrivning av nämnda anläggningar utgör vattenföretag.

I den första punkten nämns vidare fyllning. Uttrycket fyllning omfattar inte alla former av tippning i vattenområden. Med fyllning avses en åtgärd som åtminstone delvis syftar till att åstadkomma en vattenanläggning, exempelvis en vägbank eller en pir. Om syftet enbart är att bli av med materialet utgör tippningen inte en fyllning och alltså inte ett vattenföretag. Reglerna om miljöfarlig verksamhet är däremot normalt tillämpliga på denna form av tippning. Även balkens särskilda regler om dumpning i 15 kap. 17-19 §§ kan vara tillämpliga.

Bortledande av ytvatten är ett vattenföretag enligt den första punkten. Uttrycket bortledande av vatten är vidare än det i 5 § första stycket

definierade uttrycket vattentäkt, eftersom även bortledande av s.k. skadligt vatten omfattas.

Begreppet grävning skall tolkas vitt. Sandsugning är en åtgärd som innefattas i nämnda uttryck. Med rensning avses även muddring.

I den första punkten nämns avslutningsvis andra åtgärder i vattenområden som syftar till att förändra vattnets djup eller läge. Även andra former av regleringar omfattas än sådana som i 5 § andra stycket benämns vattenreglering. Som exempel kan nämnas höjning av vattennivån i en sjö eller en våtmark i naturvårdssyfte samt omgrävning av en åfåra.

Enligt paragrafens andra punkt utgör bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta vattenföretag. Grundvatten är det vatten som finns under markytan. Liksom är fallet med bortledande av ytvatten i den första punkten, kan det vara fråga om även annat bortledande än sådant som enligt 5 § första stycket benämns vattentäkt. Paragrafens tredje punkt omfattar tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta. Denna form av vattenföretag benämns vanligen infiltration. Syftet skall alltså vara att öka grundvattenmängden. Infiltration sker ofta för att öka vattenmängden i en grundvattentäkt eller för att återställa en grundvattennivå som har rubbats vid bebyggelse.

Den fjärde punkten omfattar ett antal olika åtgärder som är att beteckna som markavvattning. Åtgärderna vidtas för att avlägsna vatten eller för att skydda mot vatten. Exempel på sådana åtgärder är dikning, årensning, sjösänkning och invallning. Däremot undantas avledande av avloppsvatten. Trots detta undantag finns det i 3 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag särskilda bestämmelser om markavvattning som sker samtidigt med avledande av avloppsvatten. Inte heller sådant bortledande av vatten som nämns ovan i punkt 1 och 2 är att anse som markavvattning.

Markavvattning i form av dikning kan ske för många olika ändamål. Vanligast är dikningar inom jord- och skogsbruket. Vidare kan nämnas dikning för vägbyggnad, bebyggelse, torvtäkt, trädgårdanläggningar och golfbanor.

För att utgöra en markavvattning i balkens mening skall syftet med åtgärden vara att varaktigt öka markens lämplighet för något visst ändamål, såsom odling, bebyggelse eller torvtäkt. Det är effekten av markavvattningen som skall vara varaktig. Av kravet på varaktighet följer att skyddsdikning, dvs. dikning som utförs efter skogsavverkning i avsikt att hindra att grundvattnet stiger, normalt inte utgör markavvattning i lagens mening. Skyddsdikningen sänker inte den nivå som grundvattenytan hade före avverkningen och ökar därför inte markens

tidigare produktionsförmåga. Skyddsdikning omfattas dock av miljöbalkens generella bestämmelser om verksamhet och åtgärden är i gällande rätt anmälningspliktig enligt naturvårdsförordningen. Av varaktighetskravet följer vidare att en invallning i samband med en tillfällig översvämning inte är markavvattning. Kravet på varaktighet är dock uppfyllt när invallningen avses bli kvar för att skydda mot även framtida översvämningar. Anmärkas bör att en tillfällig invallning utgör ett vattenföretag enligt paragrafens första punkt om den utförs i ett vattenområde.

Alla åtgärder i och med vatten omfattas inte av definitionen på vattenföretag. Utanför detta begrepp faller givetvis bad och båttrafik. Detsamma gäller utsläppande av avloppsvatten, som ju däremot utgör miljöfarlig verksamhet. Att bygga en bro över ett vattenområde är inte heller det ett vattenföretag, såvida inte bropelare eller landfästen ligger i vattenområdet eller arbeten av andra skäl utförs i vattenområdet. Bedömningen av om brobyggandet är ett vattenföretag påverkas inte av att bron utformas på ett sådant sätt att båttrafiken hindras.

3 § Med vattenanläggning avses en anläggning med tillhörande manöveranordningar som har kommit till genom ett vattenföretag.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 3 § andra stycket vattenlagen.

I paragrafen definieras uttrycket vattenanläggning. Exempel på sådana anläggningar är dammar, fisktrappor, vägbankar, landfästen till broar, bropelare, bryggor och pirar. Även manöveranordningar till anläggningar omfattas av definitionen. Det krävs inte att manöveranordningarna befinner sig i vattenområdet.

4 § Med vattenområde avses ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 3 § tredje stycket vattenlagen.

I paragrafen definieras uttrycket vattenområde. Uttrycket förekommer även i de särskilda reglerna om miljöfarlig verksamhet och har där samma betydelse. Med högsta förutsebara vattenstånd avses en vattennivå som är med någon sannolikhet förutsebar. Det förhållandet att vattenståndet på enstaka platser vid något tillfälle har varit extremt högt har ibland enbart historiskt intresse och skall då inte påverka

bedömningen av vad som utgör ett vattenområde.

Exempel på vattenområden är sjöar, vattendrag, diken och kärr. Även vissa konstgjorda vattensamlingar omfattas, såsom regleringsmagasin och bevattningsdammar. Däremot avses inte simbassänger, vilka saknar vattenrättsligt intresse.

5 § Med vattentäkt avses bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.

Med vattenreglering avses ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för ett annat vattenföretag.

Med vattenöverledning avses vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § 1-3 vattenlagen.

Som vattentäkt betecknas enligt det första stycket enbart bortledande för vattenförsörjning, värmeutvinning och bevattning. Vattenförsörjning avser inte bara dricksvatten, utan även industriers process- och kylvatten. Bortledande av skadligt vatten faller utanför definitionen av vattentäkt.

Vattenreglering skall enligt det andra stycket ske till förmån för ett annat vattenföretag. Även andra regleringar kan dock utgöra vattenföretag enligt 2 § 4.

Vattenöverledning, som definieras i det tredje stycket, är en form av vattenreglering som ofta sker för att kunna öka kraftproduktionen vid ett kraftverk. Vattenöverledningar kan även ske för att öka storleken av en ytvattentäkt.

Särskilda förutsättningar för vattenföretag

6 § Ett vattenföretag får komma till stånd endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av det.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 4 § vattenlagen.

Bestämmelsen skall hindra tillkomsten av vattenföretag som inte är samhällsekonomiskt motiverade. Den kan beskrivas som en stoppregel. Utrymme lämnas för en förhållandevis fri och därmed mångsidig bedömning av vattenföretag. Den samhällsekonomiska bedömningen

skall baseras på en ekonomisk analys av rimlig omfattning. Något krav på matematisk exakthet i de ekonomiska beräkningarna bör inte uppställas. Det torde alltid vara möjligt att göra en åtminstone grov ekonomisk uppskattning av anläggningskostnaderna och av de direkta skadorna. Paragrafen omfattar även indirekta verkningar men i brist på utvecklade beräkningsmetoder bör försiktighet iakttas i dessa bedömningar. Det saknar betydelse om skadorna och olägenheterna har samband med vattenföretagets inverkan på vattenförhållandena. Även skador som uppkommer på egendom som tillhör sökanden skall beaktas. Den samhällsekonomiska nyttan är självfallet lättare att beräkna vid produktionsinriktade vattenföretag som kraftverk än vid vattenföretag som utförs för fiskets förbättrande eller för den allmänna miljö- eller hälsovården. De senare vattenföretagen skall kunna medges även om de i strikt ekonomisk mening är förlustbringande.

7 § Ett vattenföretag skall utföras så att det inte försvårar annan verksamhet som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång och som främjar allmänna eller enskilda ändamål av vikt. Detta krav gäller om vattenföretaget kan utföras utan oskälig kostnad.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 7 § första stycket andra meningen vattenlagen.

Vattenföretag utförs ibland på sådant sätt att andra verksamheter som berör samma vattentillgång påverkas. Med stöd av bestämmelsen skall hänsyn tas till framtida sådana verksamheter. Förutom vattenföretag kan hänsyn behöva tas till t.ex båtfart. Både sättet för utförande och omfattningen av vattenföretaget kan behöva anpassas. Hänsyn behöver bara tas till kommande verksamheter av vikt. De framtida verksamheterna behöver däremot inte nödvändigtvis vara stora.

Det kan ofta vara svårt att bedöma vilka verksamheter som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång. Hänsyn skall bara tas till verksamheter som med någon sannolikhet kan komma att bedrivas inom en inte alltför avlägsen framtid. Det torde normalt åligga utövaren av den framtida verksamheten att vara aktiv i vattenmålet. Särskild hänsyn bör tas till vattenföretag och andra åtgärder som skall ske till förmån för fiske- och miljövården.

8 § Den som vill utföra ett vattenföretag som kan skada fisket är skyldig att utan ersättning vidta och för framtiden underhålla behövliga

anordningar för fiskens framkomst eller fiskets bestånd, släppa fram vatten för ändamålet samt iaktta de villkor i övrigt som på grund av företaget kan behövas till skydd för fisket i det vatten som berörs av vattenföretaget eller i angränsande vattenområde. Om nyttan av en ifrågasatt anordning eller ett villkor inte skäligen kan anses motsvara den kostnad som därigenom skulle åsamkas företagaren, kan företagaren befrias från en sådan skyldighet.

Vad som i denna paragraf sägs om fisk skall gälla även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Bestämmelser om särskilda fiskeavgifter som kan bestämmas i stället för att det meddelas villkor enligt första stycket finns i 6 kap. 5 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag .

Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 11 § vattenlagen.

Enligt paragrafen föreligger en skyldighet att vidta och underhålla vissa anordningar till skydd för fisket, exempelvis fisktrappor och ålyngelledare. För att skydda fisket skall vidare vatten släppas fram. Minimivattenföringen bör hållas så hög som möjligt. Det bör eftersträvas att så mycket vatten släpps fram som motsvarar den naturliga lågvattenföringen. Även andra villkor kan föreskrivas. Sådana villkor kan innebära att fisk skall sättas ut, fiskodling bedrivas eller lekplatser för fiskar ställas i ordning. Åtgärder skall kunna vidtas även i angränsande vattenområden. Som villkor kan alltså föreskrivas att fisk skall sättas ut i ett bivattendrag som inte ens berörs av vattenföretaget.

De skyldigheter som företagaren har enligt denna paragraf följer normalt redan av andra bestämmelser i balken, främst den grundläggande aktsamhetsregeln i 3 kap. 3 §. En möjlighet att föreskriva om kompensationsåtgärder utanför det skadade området finns i 18 kap. 8 §. Trots dessa bestämmelser bör enligt vår bedömning den särskilda bestämmelsen om åtgärder till skydd för fisket finnas kvar. Bestämmelsen är av stor vikt och genom att den finns undviks att prövning enligt balkens andra bestämmelser inte går lika långt.

Företagaren kan befrias från skyldigheterna om nyttan av en ifrågasatt anordning eller ett villkor inte skäligen kan anses motsvara den kostnad som företagaren skulle drabbas av.

Det andra stycket är nytt men har en motsvarighet i 4 § fiskelagen. Vid riksdagsbehandlingen av nu gällande vattenlag uttalade Jordbruksutskottet att vad som i lagen föreskrivs om fisk också bör tillämpas på hummer, kräfta, havskräfta, räka, krabba, bläckfisk, ostron, pärlmussla, blåmussla och nejonöga. Den utvidgade definitionen togs dock inte in i lagtexten. Enligt nu gällande fiskelag skall vad som i lagen sägs om

fisk också gälla vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Fiskelagens definition går något längre än Jordbruksutskottets uttalande. Det är lämpligt att fiskelagens definition används i miljöbalkens bestämmelse om åtgärder till skydd för fisket.

Med blötdjur (mollusker) avses en stam ryggradslösa djur som omfattar urmollusker, ledsnäckor, maskmollusker, snäckor, tandsnäckor, ostron och andra musslor samt bläckfiskar. Till kräftdjur hör bl.a. de vattenlevande tiofotade djuren kräfta, hummer, langust, havskräfta, eremitkräfta, krabba och räka men även krill. Rundmunnar (piråi och nejonöga) bör utan särskilt omnämnande kunna räknas som fisk. Alger, som är växter, är naturligtvis inte att anse som fisk.

I 6 kap. 5 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag finns bestämmelser om särskilda fiskeavgifter som kan bestämmas i stället för att villkor meddelas enligt första stycket.

Enligt 25 kap. 14 § kan förbud mot fiske meddelas i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller för att förebygga skador på fisket.

Miljöbalken har i 21 kap. 5 § 11 särskilda bestämmelser om omprövning när det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket är mindre ändamålsenliga.

Tillståndsskyldighet

9 § För vattenföretag krävs det tillstånd enligt denna balk, om inte något annat följer av bestämmelserna i detta kapitel. Ansökan om tillstånd till markavvattning ges in till länsstyrelsen. Ansökan om tillstånd till andra vattenföretag ges in till miljödomstolen.

Den som vill utföra ett vattenföretag får ansöka om tillstånd även om tillstånd inte krävs.

Bestämmelser om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledande av grundvatten tas ur bruk finns i 22 §.

Paragrafen motsvarar delvis 4 kap. 1 § första, tredje och fjärde stycket vattenlagen.

Enligt det första stycket krävs tillstånd enligt miljöbalken för vattenföretag. Sådant tillstånd meddelas av miljödomstolen. Beträffande markavvattningar är dock miljödomstolen tillståndsmyndighet endast när det blir aktuellt att pröva frågor om att fler än sökanden skall delta i företaget, ersättningar eller särskilda tvångsrätter. Övriga markavvattningar prövas i stället av länsstyrelsen. Ansökan om markavvattning

skall alltid ges in till länsstyrelsen.

I balkens fjärde avdelning och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag finns bestämmelser om hur tillståndsprövningen går till.

Enligt det andra stycket får den som vill utföra ett vattenföretag ansöka om tillstånd även om tillstånd inte krävs. Eftersom den ofta svåra bedömningen enligt 12 § i första hand ankommer på företagaren, bör denne i tveksamma fall begära tillstånd. Företagaren undviker därigenom straff och andra sanktioner som kan följa om företaget utförs utan nödvändigt tillstånd.

Paragrafen innehåller i det tredje stycket en hänvisning till bestämmelserna i 22 § om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledande av grundvatten tas ur bruk.

10 § Om det krävs tillstånd till ett vattenföretag får det inte påbörjas arbeten av större omfattning i anslutning till företaget innan tillstånd har meddelats.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § andra stycket vattenlagen.

Arbeten av större omfattning i anslutning till företaget får enligt paragrafen inte påbörjas innan tillstånd har meddelats. Med arbeten i anslutning till företaget avses andra verksamheter än vattenföretaget. Exempel på sådana arbeten är landfästen för broar och dammar samt tunnlar och vägar för vattenkraftverk.

Det kan ibland tänkas att det anslutande arbetet behöver särskilt tillstånd. Även om ett sådant tillstånd redan har meddelats får arbetet inte sättas igång. Den vattenrättsliga prövningen skall nämligen inte kunna föregripas genom att arbeten utförs på land. Utan hinder av paragrafen kan arbeten utföras som har även andra syften än att tillgodose ett behov för vattenföretaget. Paragrafen hindrar exempelvis inte att en väg anläggs som förutom att underlätta transporter till en tilltänkt småbåtshamn även avser att underlätta för badande att nå en strand.

11 § Tillstånd enligt detta kapitel krävs inte för
1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning,
2. utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, eller

3. utförande av anläggningar för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 a § vattenlagen.

Enligt den första punkten behövs inte tillstånd enligt 11 kap. till yt- och grundvattentäkter för en en- eller tvåfamiljfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning. Tillstånds- eller anmälningsplikt kan dock föreskrivas enligt 10 kap. 10 § om det finns risk för att det uppkommer olägenheter för människors hälsa. Vidare finns i 8 kap. 6 § tredje stycket 2 plan- och bygglagen möjlighet att införa bygglovsplikt för grundvattentäkter i vissa fall.

Undantaget i den första punkten innebär att tillstånd normalt inte behövs för enskilda brunnar. Som husbehovsförbrukning anses användning av vatten för hushållsändamål, bad, tvätt och rengöring i villor och lantgårdar. Vidare innefattas vattning av kreatur, mjölkbehandling och annat vanligt lantbruksändamål. Även vattentäkter för bevattning av trädgård som huvudsakligen är avsedd för eget behov och för mindre hantverk omfattas. Med husbehovsförbrukning avses däremot inte vattnets användning för en industri, handelsträdgård eller tvättinrättning och inte heller för jordbruksbevattning.

Tillstånd enligt balkens kapitel om vattenföretag behövs enligt den andra punkten inte heller för fisk-, mussel- och kräftodlingar. Syftet är att åstadkomma en rationell uppdelning av förprövningspliktiga verksamheter mellan regelsystemen om miljöfarlig verksamhet och vattenföretag. På detta sätt skall dubbelprövning undvikas. Fiskodling för en nettoproduktion av mer än 10 ton fisk per år finns på B-listan och skall alltså tillståndsprövas av länsstyrelsen. Vissa mindre anläggningar står på C-listan och skall därför anmälas till kommunen. Dessutom fordras länsstyrelsens tillstånd till fiskodling enligt 17 § fiskeriförordningen.

Den tredje punkten undantar värmeutvinningsföretag som inte innefattar vattentäkt, dvs. slutna värmeutvinningssystem. Värmeutvinningsföretag är miljöfarliga verksamheter, eftersom de dels kan orsaka ändring av temperaturförhållandena i mark och vatten (s.k. termisk förorening), dels kan läcka frostskyddsvätska. Värmeutvinningsföretag är samtidigt vattenföretag om de innefattar vattentäkt. Även utläggande av slangar och andra anläggningsarbeten är vattenföretag, om de sker i ett vattenområde. Inte heller i sistnämnda fall skall emellertid ett slutet värmeutvinningssystem tillståndsprövas enligt 11 kap.

12 § Tillstånd enligt detta kapitel krävs inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom företagets inverkan på vattenförhållandena.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § första stycket första meningen vattenlagen.

I paragrafen anges ett generellt undantag från huvudregeln att tillstånd alltid krävs för vattenföretag. Tillstånd behöver inte inhämtas om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenföretagets inverkan på vattenförhållandena.

Företagaren har bevisbördan för att förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda. Beviskravet är mycket starkt. Kravet på att förhållandet skall vara uppenbart innebär att i princip alla vattenföretag av någon betydelse är tillståndspliktiga. Beträffande vissa företag, exempelvis dammar, torde kravet på tillstånd vara undantagslöst.

Med inverkan på vattenförhållandena avses i första hand vattnets djup eller läge, men även inverkan på vattenområdets användning för båttrafik. Även inverkan på vattnets kvalitet omfattas, exempelvis på grund av grumling. Vidare omfattas minskning av vatteninnehållet i t.ex. en våtmark eller av grundvattnet.

13 § För markavvattning krävs det tillstånd trots vad som sägs i 12 §.

För detaljdränering genom täckdikning krävs dock tillstånd endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas genom företaget.

Tillstånd enligt denna balk behövs inte för markavvattning i samband med torvtäkt om tillstånd har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m.

Paragrafen motsvarar delvis 18 c § första och andra stycket naturvårdslagen samt 4 kap. 1 § första stycket och 4 kap. 2 § första stycket andra meningen vattenlagen.

Av paragrafens första stycke framgår att tillstånd krävs för markavvattning, även om verksamhetsutövaren skulle anse det vara uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom företagets inverkan på vattenförhållandena. Det generella undantaget i 12 § gäller alltså inte. Anledningen till det absoluta kravet på tillstånd är att skyddet av våra våtmarker inte får bli beroende av vilken bedömning företagaren gör av verksamhetens skadlighet.

Enligt paragrafens andra stycke gäller det hårda kravet på tillstånd för markavvattning inte detaljdränering genom täckdikning. Med täckdikning avses nedläggning av dräneringsrör i främst jordbruksmark för att minska markens vattenhalt. Med detaljdränering brukar avses de fall då dräneringsrör används med en största inre diameter av 300 mm.

Tillstånd till detaljdränering genom täckdikning behövs endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas genom företaget. Utformningen av bestämmelsen innebär att bevisbördan är annorlunda placerad än enligt 12 §. Det är den som påstår att tillståndsplikt föreligger som har att visa detta. Enligt naturvårdslagen skall enbart inverkan på naturmiljön bedömas när det avgörs om täckdikningen behöver tillstånd. I miljöbalken, liksom idag i vattenlagen, skall påverkan på även andra allmänna och enskilda intressen beaktas. Givetvis har påverkan på naturmiljön särskild betydelse men hänsyn skall tas även till exempelvis risken att en grannfastighet blir översvämmad.

Vid torvtäkt för energiändamål behövs enligt paragrafens tredje stycke inte tillstånd till markavvattning, om tillstånd finns enligt torvlagen. Länsstyrelsen prövar tillståndsansökningar enligt torvlagen och skall därvid ta naturvårdshänsyn. Tillstånd till torvtäkt för annat än energiändamål, exempelvis för utvinning av odlingstorv, kan däremot inte ges enligt torvlagen. En markavvattning skall då tillståndsprövas enligt miljöbalkens bestämmelser.

14 § Regeringen får förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt detta kapitel i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras.

Paragrafen motsvarar 18 d § naturvårdslagen.

Enligt paragrafen får regeringen i fråga om vissa områden, där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras, förbjuda markavvattning som annars skulle kräva tillstånd. Med stöd av bestämmelsen har regeringen förbjudit markavvattning i större delen av södra Sverige och dessutom i delar av övriga landet. Länsstyrelsen har dock getts möjlighet att i enskilda fall meddela dispens från förbudet när särskilda skäl föreligger. Vad som skall anses utgöra skäl för dispens bör främst bedömas mot bakgrund av intresset från naturvårdssynpunkt av att bevara de återstående våtmarkerna inom området. Möjligheten bör utnyttjas restriktivt. Vid bedömningen bör bl.a. beaktas att ett av huvudsyftena med bestämmelsen är att kraftigt begränsa eller upphöra

med markavvattning i de delar av landet som redan starkt utarmats på våtmarker. Undantag bör t.ex. kunna medges då det är fråga om begränsade åtgärder för att möjliggöra vissa arbetsföretag och naturvärdena inte försämras ytterligare genom åtgärderna. Ett annat skäl för undantag kan vara behov av dikning för att återställa markens tillstånd sedan vattenproblem uppkommit på grund av åtgärder på intilliggande mark (kompensationsdikning). Om ett undantag medges skall tillståndsprövning ske på vanligt sätt enligt balkens bestämmelser. Det ankommer på länsstyrelsen att besluta om undantag.

15 § Tillstånd behövs inte för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp.

Om arbetena berör en fastighet som tillhör någon annan, skall fastighetsägaren alltid underrättas innan arbetena påbörjas.

Om fisket kan skadas, skall anmälan om de planerade arbetena göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas.

Paragrafen motsvarar delvis 18 c § andra stycket naturvårdslagen. Den motsvarar vidare 4 kap. 3 § vattenlagen.

Enligt paragrafens första stycke får rensningar ske utan tillstånd om de endast avser att bibehålla vattnets djup eller läge. I andra fall kräver rensningar tillstånd, såvida inte annat följer av 12 §. Om en förändring har fått bestående karaktär krävs således normalt tillstånd för rensningen. I sådana fall brukar man tala om att ett nytt naturtillstånd har inträtt.

Det är svårt att generellt säga hur lång tid som får ha gått sedan senaste rensning utan att tillstånd behöver inhämtas. I förarbetena till nu gällande vattenlag uttalades att en tid om sex år är acceptabel. Vid riksdagsbehandlingen anförde Jordbruksutskottet att rensningsåtgärder kan göras med längre tidsintervaller än sex år utan att något nytt naturtillstånd måste anses etablerat. Utskottet menade att undantaget från tillståndsplikt kan avse även rensning av öppna avlopp som sker med flera decenniers mellanrum.

Enligt ett förslag från Naturvårdsverket till allmänna råd om markavvattning har ett nytt naturtillstånd inträtt när flora och fauna eller naturmiljön i övrigt under tiden efter den senaste dikningen förändrats och detta naturtillstånd genom en upprepad dikning eller rensning skulle försvinna. Som vägledning uttalas att detta är fallet när ett handgrävt

dike maskinrensas, eftersom handgrävning sedan länge inte tillämpas, och vidare när ett maskingrävt dike i skogsmark inte underhållits under ca 30 år i norra Sverige eller ca 20 år i södra Sverige.

Den som vill utföra en icke tillståndspliktig rensning har rådighet enligt 2 kap. 5 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag. Rensningsmassor får läggas upp på närmaste strand med stöd av 25 kap. 13 §.

Enligt det första stycket behövs inte heller tillstånd för att återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på annat sätt har förändrat sitt lopp. Återställandet skall ske så snart det är möjligt med hänsyn till årstid och väderlek och därefter fullföljas utan onödigt dröjsmål.

Enligt det andra stycket skall ägare av berörda fastigheter underrättas innan arbetena påbörjas.

När arbeten som sker utan tillstånd kan skada fisket, skall enligt det tredje stycket anmälan ske till länsstyrelsen. Med fiske avses både allmänt och enskilt fiske och såväl yrkesfiske som fritidsfiske.

16 § Arbeten får utföras utan föregående tillstånd, om det till följd av en skada eller för att förebygga en skada är nödvändigt att tillstånds-pliktiga ändrings- eller lagningsarbeten utförs genast. Ansökan om godkännande av arbetena skall dock göras snarast möjligt.

Åtgärder som strider mot bestämmelser om innehållande och tappning av vatten får vidtas utan föregående tillstånd, om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av någon annan sådan orsak. Ansökan om godkännande av åtgärderna skall dock göras snarast möjligt.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 4 § vattenlagen.

Enligt paragrafens första stycke kan prövningsplikten iakttas i efterhand om till följd av en skada eller för att förebygga en skada ändrings- eller lagningsarbeten måste utföras genast.

Enligt det andra stycket får i vissa nödsituationer vatten innehållas eller tappas i strid mot tillståndet. Dammsäkerhetsutredningen (SOU 1995:40) har föreslagit ett tillägg till detta stycke innebärande att länsstyrelsen skall få besluta om sådana åtgärder. Förslaget behandlas nu i regeringskansliet.

17 § Om ett vattenföretag har utförts utan tillstånd enligt denna balk eller äldre lag, får företagaren begära prövning av företagets laglighet.

En ansökan om tillstånd att ändra en vattenanläggning som har utförts utan tillstånd får prövas endast om prövning av anläggningens laglighet begärs samtidigt.

Andra stycket gäller även i fråga om ansökningar enligt 25 kap. 12 § om att få använda någon annans anläggning. Den som gör en sådan ansökan får även begära prövning av anläggningens laglighet.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 5 § vattenlagen.

Det vattenrättsliga institutet laglighetsprövning saknar motsvarighet i övriga lagar som skall ingå i miljöbalken. Laglighetsprövningen avser ofta vattenföretag som är avslutade, men för vilka anläggningar finns kvar, såsom diken och dammar.

Förutsättningen för laglighetsprövning är att vattenföretaget har utförts utan tillstånd. Det saknar betydelse om tillståndsskyldighet har förelegat eller inte. Det är beträffande äldre vattenföretag ofta svårt att avgöra om tillstånd finns. Detta bör inte utgöra något hinder mot att en ansökan om lagligförklaring tas upp till prövning.

Innebörden av reglerna om laglighetsprövning kan, i enlighet med vad lagrådet anförde under arbetet med vattenlagen, beskrivas på följande sätt. Om en vattenanläggning har utförts utan tillstånd enligt den nya lagen eller äldre lag eller om en verksamhet som utgör vattenföretag bedrivs utan sådant tillstånd kan företagaren begära prövning av lagligheten. Är det fråga om en anläggning som har tillkommit eller en verksamhet som har påbörjats efter ikraftträdandet av den nya lagen skall prövningen naturligtvis ske enligt denna lag. Avser laglighetsprövningen däremot en anläggning som har tillkommit eller en verksamhet som påbörjats före ikraftträdandet får man skilja på anläggningar och verksamheter. Beträffande äldre anläggningar skall prövningen ske enligt de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst. Om det befinns att anläggningen inte är laglig enligt de äldre bestämmelserna torde dock företagaren vara oförhindrad att begära prövning enligt den nya lagen. Avser laglighetsprövningen en verksamhet som har påbörjats före den nya lagens ikraftträdande skall prövningen ske enligt den nya lagen.

Enligt paragrafens andra stycke får en ansökan om tillstånd att ändra en vattenanläggning som har utförts utan tillstånd prövas endast om prövning av anläggningens laglighet begärs samtidigt. Detta gäller oavsett om tillståndsplikt har förelegat enligt äldre lag eller inte.

Det tredje stycket behandlar lagligförklaring av vattenanläggningar

som någon annan än anläggningens innehavare begär att få använda.

Underhåll

18 § Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Om vattenanläggningen med stöd av en särskild rättighet utförts på någon annans mark och äganderätten till anläggningen övergått till markägaren till följd av att rättigheten upphört, kvarstår underhållsskyldigheten för den som var rättighetshavare.

Den som enligt 25 kap. 12 § har fått rätt att använda någon annans vattenanläggning är tillsammans med ägaren skyldig att underhålla anläggningen, om inte miljödomstolen bestämt något annat.

I 20 och 21 §§ samt i 21 kap. 4 § finns bestämmelser om överflyttning av underhållsskyldigheten.

Paragrafen motsvarar 17 kap. 1 § vattenlagen.

Enligt paragrafens första stycke åligger det ägaren av en vattenanläggning att underhålla anläggningen. Detta gäller oavsett om tillstånd meddelats eller inte. Det förhållandet att det allmänna kan ha ett ansvar för kontroll av en vattenanläggning innebär inte att den enskilde befrias från sina skyldigheter.

Ett vattenföretag kan medföra omfattande verkningar av olika slag. Många intressen kan vara beroende av att vattenföretaget sköts riktigt och att underhållet av en vattenanläggning inte försummas. Kraven på skötsel och underhåll varierar med hänsyn till företagets och anläggningens art och omfattning. Störst krav bör ställas på dammar. Även relativt små kraftverks- och regleringsdammar kan orsaka svåra skador om de brister.

Utomlands har åtskilliga dammbrott inträffat med allvarliga konsekvenser. Tack vare högt ställda krav har Sverige varit förskonat från större dammolyckor. Endast en dödsolycka har inträffat, nämligen när en fyra meter hög damm i Sysslebäck i norra Värmland brast år 1973. Den enda dammolycka som har inträffat i Sverige med en hög damm (>15 m) skedde i Noppikoski i norra Dalarna år 1985.

Underhållsansvaret innebär en skyldighet inte bara att utföra löpande reparationer utan även att bygga om uttjänta anläggningar. Det sista gäller dock inte beträffande sådana delar som saknar betydelse för annan än ägaren.

Underhållsskyldigheten kvarstår så länge anläggningen finns kvar. För att bli kvitt underhållsskyldigheten måste anläggningen rivas. Ett problem är att det i Sverige finns många övergivna dammar som aldrig har rivits ut, bl.a. dammar för sågverk, kvarnar och flottning. Det är i dag ofta svårt att hitta någon ansvarig för sådana anläggningar.

I 25 kap. 10 § finns bestämmelser om att den som skall utföra vissa närmare angivna vattenföretag kan ges rätt att utföra anläggningar på andras fastigheter. Om denna rätt upphör skall anläggningen tillfalla markägaren, om den inte rivs ut. Trots detta kvarstår enligt nu behandlad paragraf underhållsskyldigheten för den som var rättighetshavare.

Enligt 25 kap. 11 § har den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning rätt att nyttja annans mark för arbeten eller åtgärder som behövs för att underhållsskyldigheten skall kunna fullgöras.

Enligt paragrafens andra stycke är den som enligt 25 kap. 12 § har fått rätt att använda någon annans vattenanläggning tillsammans med ägaren skyldig att underhålla anläggningen. De ansvarar då solidariskt mot tredje man för eventuella skador. Miljödomstolen kan bestämma att delat ansvar inte skall föreligga.

I paragrafens tredje stycke erinras om några bestämmelser om överflyttning av underhållsskyldigheten.

I promemorian Ersättning vid dammbrott (Ds 1996:6) upprättad av f.d. justitierådet och professorn Bertil Bengtsson på uppdrag av Justitiedepartementet har föreslagits en ny bestämmelse i vattenlagen (17 kap. 4 §). Enligt bestämmelsen skall den som är skyldig att underhålla en dammanläggning för vattenreglering ersätta skada som orsakas av att anläggningen på grund av brister i fråga om utformning, skick eller läge eller felaktig manövrering inte ger avsett skydd mot utströmmande vatten. Förslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet. Om det genomförs kan det utan svårighet införas i miljöbalken.

Utrivning m.m.

19 § Tillstånd skall lämnas till utrivning av en vattenanläggning i ytvatten trots bestämmelserna i denna balk. I stället för tillstånd kan dock förordnande meddelas enligt 20 §.

Paragrafen motsvarar 14 kap. 1 § vattenlagen och ersätter även 3 kap. 12 § i samma lag.

I denna och i följande paragrafer ges särskilda bestämmelser för utrivning av vattenanläggningar. Utrivning är en form av vattenföretag. Begreppet vattenanläggning definieras i 3 §.

För att skyldighet att underhålla en vattenanläggning skall upphöra måste denna rivas ut. Det är inte rimligt att kräva att en tillståndshavare skall vara skyldig att för all framtid underhålla en anläggning han inte längre har användning för. Även om ett sådant krav skulle ställas kommer förr eller senare en tidpunkt då kravet inte längre kan vidmakthållas på grund av dödsfall eller ett bolags eller en förenings upphörande. Anläggningens ägare bör i stället omedelbart och i ett sammanhang få vidta sådana åtgärder att han för framtiden befrias från ansvaret.

Begäran om utrivning behandlas av miljödomstolen som ett ansökningsmål. Behöriga att ansöka om utrivning är anläggningens ägare och den som annars fullgör underhållsskyldigheten.

Enligt paragrafen skall tillstånd lämnas till en ansökan om utrivning. Detta innebär givetvis inte att utrivningen får ske på vilket sätt som helst. Utrivningen skall självfallet ske under iakttagande av balkens aktsamhetsregler. Av 3 kap. 3 § följer att försiktighetsmått skall vidtas så att skador och olägenheter förebyggs dels vid själva utrivningen och dels för framtiden. Miljödomstolen skall när den lämnar tillstånd till utrivningen meddela villkor om bl.a. återställningsåtgärder.

Ersättningsfrågor skall på vanligt sätt prövas i tillståndsmålet. Förutom de vanliga bestämmelserna om ersättning vid vattenföretag finns en särskild bestämmelse i 28 kap. 19 § om ersättning vid utrivning.

Miljödomstolen kan enligt 21 kap. 4 § förordna om utrivning vid förverkande av tillstånd till vattenföretag.

Även om tillstånd har lämnats till utrivning kan enligt kulturminneslagen hinder föreligga att verkställa utrivningen. Tillstånd till utrivning kan vägras av domstolen på ett skäl, nämligen när förordnande meddelas att underhållet av vattenanläggningen skall övergå på någon annan. Detta regleras i 20 §.

20 § I stället för att lämna tillstånd att riva ut en vattenanläggning i ytvatten får miljödomstolen på begäran av ägaren av en fastighet som skulle skadas av utrivningen förordna att skyldigheten att underhålla anläggningen och att fullgöra vad som i övrigt åligger anläggningens ägare skall övergå på fastighetsägaren till dess något annat bestäms.

Till skydd för allmänna intressen får efter åtagande ett sådant förordnande också meddelas för staten, en kommun eller ett vattenförbund.

Förordnande får inte meddelas, om det kan antas att fastighetsägaren inte kan fullgöra skyldigheterna eller om det med hänsyn till

sökanden eller till allmänna intressen anses mera angeläget att anläggningen rivs ut.

Om ägaren av en vattenanläggning vållas skada av att anläggningen bibehålls, skall den som övertar ansvaret för anläggningen betala skälig ersättning för skadan.

Paragrafen motsvarar 14 kap. 2 § vattenlagen.

När en damm eller annan vattenanläggning har funnits under lång tid har ofta natur och människor inrättat sig efter de nya vattenförhållandena. Det kan då finnas ett intresse av att behålla anläggningen. En utrivning kan exempelvis innebära att djur- och växtlivet påverkas eller att bryggor blir oanvändbara. Ibland kan även anläggningen som sådan vara intressant, såsom när ett dammkrön används för väg eller en stenbro har kulturhistoriskt intresse. Av dessa skäl ges i paragrafens första och andra stycke möjlighet för fastighetsägare, stat, kommun och vattenförbund att ta över skötseln av en vattenanläggning.

Den som tar över anläggningen tar också över samtliga skyldigheter som följer med bibehållandet av anläggningen. Denne kan bl.a. vara skyldig att sköta dammluckor på ett sätt som anges i en tillståndsdom. Om ersättning för skador utgår årligen blir han skyldig att i framtiden betala ersättningen. Äganderätten övergår däremot inte. Ett förordnade enligt paragrafen ger inte heller rätt att tillgodogöra sig vattnet för t.ex. kraftproduktion.

En begäran att få ta över underhållsskyldigheten kan enligt paragrafens tredje stycke i vissa fall avslås av domstolen. Grund för avslag kan bl.a. vara att fastighetsägaren inte visar att han har ekonomiska förutsättningar att fullgöra de skyldigheter som följer av övertagandet. Vidare skall en avvägning ske mellan intresset att riva ut anläggningen och intresset att behålla den. Även allmänna intressen kan tala för att anläggningen rivs ut, t.ex. när en damm utgör hinder för fiskvandring.

Vid bedömningen enligt paragrafens fjärde stycke av ersättningens storlek skall beaktas att den tidigare innehavaren befrias från kostnader för underhåll och rivning.

21 § Om en fastighet, vars ägare övertagit underhållsskyldigheten enligt 20 § första stycket, övergår till en ny ägare, svarar den nya ägaren för de skyldigheter som följer av övertagandet.

Övertagandet skall antecknas i inskrivningsregistret.

Paragrafen motsvarar 14 kap. 4 § vattenlagen.

Enligt paragrafen skall underhållsskyldighet som enligt 20 § första stycket har övergått till en fastighetsägare, flyttas vidare när fastigheten överlåts.

22 § Om det kan uppkomma fara för allmänna eller enskilda intressen genom att en anläggning för bortledande av grundvatten helt eller delvis tas ur bruk, skall anläggningens ägare hämta in miljödomstolens besked på vilka villkor den får tas ur bruk.

Skälig ersättning skall betalas, om en sådan åtgärd medför skada på någon annans egendom genom bestående ändring i vattenförhållandena.

Paragrafen motsvarar 14 kap. 5 § vattenlagen.

Bortledande av grundvatten är enligt 2 § 2 ett vattenföretag. Tillstånd krävs därför för verksamheten, om inte annat följer av 11 eller 12 §. Tillstånd krävs däremot inte för att upphöra med ett vattenföretag. Trots detta skall enligt paragrafens första stycke den som vill avsluta bortledande av grundvatten inhämta miljödomstolens besked på vilka villkor detta får ske. Anledningen är att grundvattenytan kan stiga när uttagen upphör varvid skador kan uppstå på bl.a. byggnader.

Miljödomstolen behandlar enligt 20 kap. 15 § första stycket 4 frågor enligt denna paragraf som ansökningsmål. Om det inte finns någon risk för skada behöver inte miljödomstolens besked inhämtas.

Paragrafen avser inte bara tillgodogörande av grundvatten, dvs. grundvattentäkt, utan också bortledande av skadligt grundvatten. Såväl att uttagen helt upphör som att de upphör endast delvis omfattas, förutsatt att minskningen är stadigvarande. Det har inte någon betydelse om uttagen har prövats av miljödomstolen.

Enligt paragrafens andra stycke skall ersättning utgå om upphörandet av grundvattenuttagen medför skada på annans egendom genom bestående ändringar i vattenförhållandena. Bestämmelsen är utformad som en skälighetsregel. Skador uppstår ofta senare och talan får då föras som stämningsmål enligt 7 kap. 2 § 3 lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag. Detsamma gäller när miljödomstolens besked aldrig har inhämtats. Miljöbalkens bestämmelser om oförutsedd skada är alltså inte tillämpliga.

Vissa vattenföretag som har prövats i annan ordning

23 § Tillstånd skall lämnas till följande vattenföretag, om inte något annat följer av 3 kap. 11 §.
1. Vattenföretag som vid prövning av annan verksamhet enligt 19 kap. 2 eller 4 §§ har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande.
2. Anläggande av broar och andra vattenföretag för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg, vars anläggande har prövats i särskild ordning.
3. Anläggande av rörledningar i vatten, för vilka koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
4. Verksamhet, för vilken bearbetningskoncession har meddelats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 6 § vattenlagen.

I paragrafen behandlas vissa vattenföretag som redan har ansetts tillåtna vid prövningar vid andra myndigheter än miljödomstolen. Eftersom dessa myndigheter inte alltid besitter samma vattenrättsliga och vattentekniska kompetens som miljödomstolen måste vattenföretagen prövas även av domstolen.

För att undvika motstridiga beslut är domstolen bunden av den tidigare bedömningen att företaget är tillåtet. Om vattenföretaget strider mot miljöbalkens stoppregel får dock domstolen, trots tidigare bedömning, förbjuda företaget. Utan hinder av den tidigare bedömningen skall miljödomstolen meddela villkor grundade på balkens bestämmelser.

Om den vattenrättsliga prövningen sker före den andra prövningen, gäller inte undantagen i paragrafen. Det är dock ofta lämpligt att den vattenrättsliga prövningen sker efter den särskilda prövningen.

Punkt 1 omfattar vattenföretag som redan har bedömts av regeringen i samband med tillåtlighetsprövning av andra verksamheter. Enligt 19 kap. 2 § skall vissa verksamheter alltid tillåtlighetsprövas av regeringen. Regeringen har dessutom möjlighet att enligt 19 kap. 4 § ta till sig prövningen av andra verksamheter. Undantaget i punkt 1 avser vattenföretag som regeringen vid sin prövning har angett som ett villkor för verksamheten. Bestämmelsen blir därför inte tillämplig om t.ex. regeringen lämnar öppet i vilken av flera sjöar en reglering ska göras. Vattenföretaget måste vara någorlunda konkretiserat i regeringens beslut.

Övriga punkter avser broar och andra vattenföretag för kommunikationsanläggningar, rörledningar i vatten och torvbrytning. Beträffande rörledningar är att märka att stoppregeln i 3 kap. 11 § inte skall tillämpas när regeringen har lämnat koncession enligt rörledningslagen.

12 kap. Täkter, skötsel av jordbruksmark och vissa andra verksamheter

Täkter

1 § För stenbrytning och för täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter krävs det tillstånd av länsstyrelsen. För husbehov får dock markinnehavare vidta sådana åtgärder utan tillstånd, om inte annat följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att åtgärder enligt första stycket för markinnehavarens husbehov inte får ske utan tillstånd. Tillståndsplikt enligt detta stycke får föreskrivas om åtgärderna kan antas motverka hushållningen av de i första stycket angivna naturresurserna eller medföra en icke obetydlig skada på miljön.

Första och andra stycket gäller inte

1. åtgärder i vattenområden som kräver tillstånd enligt 11 kap.,

2. åtgärder som kräver tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, eller

3. täkt av torv för vilken bearbetningskoncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Paragrafens första och tredje stycke motsvarar närmast 18 § första stycket naturvårdslagen och 5 § lagen om skötsel av jordbruksmark. Paragrafens andra stycke är nytt i förhållande till gällande rätt.

I paragrafens första stycke första meningen uttrycks samma tillståndkrav för kommersiella täkter som för närvarande anges i 18 § naturvårdslagen. Begreppet sten betyder för fackfolk i första hand löst material av en viss fraktion. För att tydliggöra att även bergtäkter omfattas av bestämmelsen införs i första meningen det synonyma begreppet stenbrytning. Enligt 5 § lagen om skötsel av jordbruksmark krävs tillstånd för täkt av matjord på jordbruksmark som är lämplig för jordbruksproduktion när ändamålet med täkten är annat än att tillgodose

markinnehavarens husbehov. Miljöbalkens paragraf avses omfatta även skötsellagens bestämmelse, eftersom begreppen jord eller andra jordarter får anses inbegripa även matjord utan att detta särskilt anges.

I första stycket andra meningen anges att täkt för husbehov inte omfattas av tillståndsplikt om detta inte har föreskrivits särskilt enligt andra stycket. Här finns det anledning att på nytt erinra om gränsen mellan en kommersiell täkt och en husbehovstäkt. Regeringsrätten har i en dom klargjort denna gränsdragning (RÅ 1993 ref. 4). I domen uttalas att täkt för husbehov kan ske på varje slag av fastighet. Avgörande för om täkten har skett för husbehov är enligt domen om det utbrutna materialet har använts inom fastigheten för dess eget behov och inte för avsalu.

Enligt paragrafens andra stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att åtgärder enligt första stycket inte får ske utan tillstånd, när åtgärderna avser att tillgodose markinnehavarens husbehov. Andra meningen i samma stycke stadgar att föreskrifter om tillståndsplikt för husbehovstäkt får meddelas om åtgärderna kan antas motverka hushållningen av de i första stycket angivna naturresurserna eller medföra en icke obetydlig skada på miljön. Genom detta nya stycke införs således en möjlighet att kräva tillstånd även för husbehovstäkter i de fall täkterna kan medföra skadliga ingrepp i naturen eller motverka hushållningen av i paragrafen angivna naturresurser, t.ex. den begränsade resursen naturgrus. Därmed jämställs husbehovstäkter med andra täkter på så sätt att skyddsbehovet får generellt genomslag i balken. Detta innebär att framför allt stora täkter som kan antas komma att omfatta uttag av mängder överstigande 1 000 m^3 naturgrus eller flera tusen kubikmeter morän kan göras tillståndspliktiga om skyddsbehov föreligger. Med angiven mängd avses det totala uttaget i täkten även om det görs över flera år. Även mindre uttag än så kan dock komma att omfattas om det avser t.ex. särskilt skyddsvärda områden. Små uttag understigande 100 m^3 skall dock inte omfattas av tillståndsplikt eftersom sådana små uttag vanligtvis får anses medföra relativt obetydlig inverkan på naturresurser och miljön. Om sådana små uttag befaras medföra skada på miljön som bör undvikas får andra skyddsformer i balken användas.

I paragrafens tredje stycke anges att undantag gäller i vissa fall där prövning sker enligt annan lagstiftning.

2 § Vid prövningen av en ansökan om tillstånd till täkt skall behovet av materialet vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Tillstånd får inte lämnas till en

täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller värdefull.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd för täkt av matjord skall beaktas behovet av brukningsbar jordbruksmark.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande lagstiftning.

I den allmänna motiveringen har påpekats att de regler om täkttillstånd som gäller nu inte ger någon uttrycklig ledning för prövningsmyndighetens överväganden. Där har även sagts att prövningen av en ansökan om täkttillstånd bör ske mot bakgrund av en intresseavvägning. I denna paragraf införs en prövningsregel som ger uttryck för hur denna avvägning bör göras. Paragrafen sammanfattar i huvudsak vad som redan gäller i praxis, dock med mera tyngd på intresset av att bevara den biologiska mångfalden.

Såsom har utvecklats i den allmänna motiveringen är syftet med miljöbalkens regler om prövning av tillstånd till täkt att verksamhetens samtliga effekter på omgivningen skall prövas vid ett tillfälle. Detta följer av att bl.a. naturvårdslagen och miljöskyddslagen samordnas i miljöbalken. Det torde inte behöva uttryckas särskilt i paragrafen att t.ex. balkens miljöskyddsbestämmelser också gäller i tilllämpliga delar vid prövning av täkter, eftersom det i den föreslagna bestämmelsen anges att skador på miljön skall vägas mot materialbehovet.

Det bör för tydlighetens skull anmärkas att också balkens allmänna bestämmelser och i övrigt allmängiltiga bestämmelser skall tillämpas vid prövningen. När det gäller avvägningen mellan olika intressen har sålunda hushållningsbestämmelserna från naturresurslagen stor betydelse. Bland dessa finns regeln om att företräde skall ges åt sådan användning av ett markområde som medför en från allmän synpunkt god hushållning (se 4 kap. 1 § i balkförslaget). I detta sammanhang bör nämnas att täktmaterialet kan behöva bevaras för annat utnyttjande än det som täktansökan syftar till, t.ex. för att härbärgera ett grundvattenmagasin eller för framställning av dricksvatten genom filtrering.

Vid prövning av täkter tillämpas vidare bestämmelserna i balkens fjärde avdelning. I denna avdelning finns bl.a bestämmelser om utredningsskyldighet i samband med ansökan om tillstånd. Utredningen bör i likhet med vad som gäller nu innefatta även täktplan och materialbehov. I detta sammanhang skall också nämnas att balkens allmänna bestämmelser om t.ex. miljökonsekvensbeskrivningar blir tillämpliga.

Enligt 5 § skötsellagen krävs tillstånd till täkt av matjord på jordbruksmark som är lämplig för jordbruksproduktion, när täkten sker

för annat ändamål än markinnehavarens husbehov. Eftersom bestämmelsen ursprungligen tillkom för att skydda brukningsvärd jordbruksmark och inte till skydd för naturmiljön, som prövningen enligt naturvårdslagen avser, föreslås att bestämmelsen i andra stycket införs. När 5 § skötsellagen infördes föreskrevs samtidigt tillståndskrav enligt samma lag för att ta jordbruksmark ur jordbruksproduktion. Numera har detta som framgår av 4 § skötsellagen ändrats till en anmälningsplikt. Kravet på tillstånd för matjordstäkt kvarstår dock oförändrat. Det får visserligen förutsättas att en ansökan om täkt av matjord prövas allsidigt men för att även behovet av jordbruksmark skall kunna beaktas behövs ett lagstöd motsvarande andra stycket i förevarade paragraf.

3 § Tillstånd till täkt får lämnas endast om säkerhet ställs för de villkor som skall gälla för tillståndet. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria sökanden från kravet på säkerhet. Ytterligare bestämmelser om säkerhet finns i 18 kap. 2 §.

Paragrafen motsvarar till viss del 18 § andra stycket naturvårdslagen.

I paragrafen föreskrivs en obligatorisk skyldighet att ställa säkerhet för att få tillstånd till täktverksamhet. Motsvarande regel i naturvårdslagen infördes år 1974 som ett led i den allmänna skärpningen av täktbestämmelserna till skydd för naturmiljön. Säkerheten kan bestå i att medel sätts in på ett spärrat bankkonto eller att bankgaranti ställs. Under alla omständigheter skall säkerheten utgöra garanti för att de åtgärder utförs som föreskrivs i täkttillståndet för att begränsa eller motverka skadan på miljön. Säkerhetens storlek skall motsvara de kostnader som uppkommer om åtgärderna måste utföras genom det allmännas försorg. Vid granskning av säkerhet måste tillses att det klart framgår att säkerheten ställs för sökandens förpliktelser. Såvitt gäller uppskattningen av säkerhetens värde bör t.ex. borgensåtaganden i koncernförhållanden godtas endast undantagsvis och efter omsorgsfull granskning.

En allmän fakultativ regel om säkerhet för verksamheter som prövas enligt miljöbalken finns 18 kap. 2 §. I författningskommentaren till sistnämnda paragraf utvecklas det nyss berörda huvudsyftet med bestämmelserna om säkerhet, nämligen att kostnaderna för efterbehandling säkras.

4 § Innehavaren av marken är skyldig att tåla åtgärder i enlighet med villkor i täkttillståndet.

En särskild paragraf motsvarande den bestämmelse som nu finns i 18 § tredje stycket naturvårdslagen infogas i miljöbalken med viss redaktionell ändring. Paragrafen avser det fallet att den som har täkttillståndet inte äger marken där täkten är belägen. Markinnehavaren är i detta fall skyldig att tåla de åtgärder, t.ex. återställningsåtgärder, som tillståndshavaren åläggs i täkttillståndet. Paragrafen som har avseende endast på täkttillstånd innebär således ingen ändring i vad som redan gäller.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som exploaterar en täkt som kräver tillstånd enligt denna balk eller bedriver stenkrossrörelse att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs som underlag för planering av naturvården.

Regeringen får föreskriva att den som innehar tillstånd till täkt som avses i första stycket skall lämna uppgift till länsstyrelsen om vem som är exploatör av täkten.

När uppgift saknas om vem som är exploatör av en täkt för vilken tillstånd getts skall vid tillämpningen av denna paragraf eller föreskrifter som meddelats med stöd av paragrafen tillståndshavaren anses som exploatör av täkten.

Paragrafen motsvarar 18 a § naturvårdslagen som nyligen har ändrats i samband med tillkomsten av lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus (prop. 1995/96:87, bet. 1995/96:SkU18, rskr. 1995/96:122). Första stycket i naturvårdslagens paragraf har ändrats så att paragrafen skall överensstämma begreppsmässigt med lagen om skatt på naturgrus. Samtidigt har två nya stycken införts i naturvårdslagens paragraf. Andra stycket syftar till att länsstyrelsen skall vara underrättad om vem som är exploatör, dvs. vem som faktiskt bedriver verksamheten i täkten. Det tredje stycket medför att det alltid finns någon person som är att anse som exploatör av en tillståndsgiven täkt. Paragrafen inordnas i miljöbalken utan att någon ändring görs i förhållande till vad som gäller för närvarande.

Anmälan för samråd

6 § Kan en verksamhet som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att

väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter som kan medföra skada på naturmiljön.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan enligt första stycket skall innehålla.

Verksamhet som måste anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte samrådsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Om ett förläggande eller förbud leder till att pågående markanvändning inom en berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, skall ersättning betalas enligt 28 kap.

Paragrafen motsvarar närmast 20 § naturvårdslagen. I paragrafens tredje stycke införs regler som nu saknar motsvarighet.

I 23 kap. fastslås att regeringen bestämmer vilka myndigheter som skall vara tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken. Bestämmelsen i detta avsnitt som rör samråd formuleras med utgångspunkt från samma princip. Det bör ankomma på regeringen att genom föreskrifter bestämma vilka myndigheter som skall vara samrådsmyndigheter.

En verksamhet kan utföras så att den får större eller mindre inverkan på naturmiljön. Den som skall påbörja en verksamhet eller ett arbetsföretag bör alltid pröva, om inte det som planeras är så ingripande i naturmiljön att det skall anmälas för samråd. Exempel på verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd är utförande av vägar, större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark, uppförande av radio- och telemaster samt tippning av schakt- och rivningsmassor. I samband med behandlingen av allemansrätt har en särskild typ av verksamhet diskuterats beträffande vilken anmälan om samråd kan bli aktuell, nämligen verksamhet som innebär att friluftsliv organiseras (se avsnitt 12.3).

I paragrafens tredje stycke har införts ett förbud mot att påbörja verksamheten inom en viss tid – sex veckor – efter det att den har

anmälts för samråd. Ett syfte med denna bestämmelse är att ge samrådsmyndigheten rimlig tid att fullfölja samrådsförfarandet och överväga vilka åtgärder som den anmälda verksamheten bör föranleda. Samrådsmyndigheten skall naturligtvis kunna medge igångsättning av verksamheten så snart samrådsförfarandet har ägt rum. Begär den som avser att utöva verksamheten formellt medgivande om att få sätta i gång verksamheten bör samrådsmyndigheten medverka till det i lämplig form, t.ex. genom muntligt besked som dokumenteras i ärendehandlingarna eller i en formellt upprättad handling med beslut.

Samrådsmyndighet enligt paragrafens fjärde stycke bör enligt vad som följer av första stycket vara den myndighet som regeringen bestämmer. Genom bestämmelserna i detta stycke får den myndighet med vilken samråd skall ske möjlighet att förelägga den som skall utföra arbetsföretaget, att vidta de åtgärder som behövs för att motverka eller begränsa företagets inverkan på naturmiljön. I de fall sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön får myndigheten förbjuda företaget.

Ett föreläggande eller förbud enligt fjärde stycket får förenas med vite. Allmänna bestämmelser om detta meddelas i 23 kap. som innehåller tillsynsbestämmelser. Vidare framgår av 28 kap. 4 § första stycket att fastighetsägaren kan vara berättigad till ersättning när sådant föreläggande eller förbud meddelas.

Skötsel av jordbruksmark

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket, såsom i fråga om skyddet av odlings- och kulturlandskapet samt djur- och växtlivet. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten avsevärt försvåras.

Paragrafen motsvarar 6 a § andra stycket lagen om skötsel av jordbruksmark.

I 6 a § första stycket skötsellagen föreskrivs att vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket skall hänsyn tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Den huvudsakliga innebörden av detta stycke kommer i miljöbalken till uttryck i bl.a. de allmänna aktsamhetsregler vilka i likhet med balkens övriga allmänna

regler blir tillämpliga på verksamhet i jordbruket. 6 a § andra stycket skötsellagen är riktad specifikt till den som utövar verksamhet inom jordbruksnäringen. Av den anledningen infogas detta stycke som en särskild paragraf i miljöbalken.

I den allmänna motiveringen har redovisats att motsvarande bestämmelse i skötsellagen är kopplad till naturvårdslagens samrådsbestämmelse genom föreskrift i naturvårdsförordningen. Samrådsbestämmelsen i miljöbalken knyts på liknande sätt till förevarande paragraf.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att jordbruksmark får tas ur jordbruksproduktion först efter anmälan till länsstyrelsen, om inte åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller marken tas i anspråk för företag vars tillåtlighet prövats i särskild ordning.

Paragrafen motsvarar närmast 4 § lagen om skötsel av jordbruksmark.

Den detaljerade bestämmelsen i 4 § skötsellagen infogas inte i sin helhet i miljöbalken, eftersom det skulle belasta balken med onödig detaljreglering. I stället bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva att jordbruksmark får tas ur produktion först efter anmälan. Då kan bestämmelserna i detalj föreskrivas i en förordning eller, efter delegation, i myndighetsföreskrift.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som skäligen kan behövas från miljöskyddssynpunkt i fråga om

1. begränsningar av antalet djur i ett jordbruk,

2. försiktighetsmått för gödselhanteringen, och

3. växtodlingen.

Föreskrifter enligt första stycket innebär inte ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut enligt denna balk.

Paragrafen motsvarar 6 b § lagen om skötsel av jordbruksmark.

I 6 b § andra stycket skötsellagen hänvisas till tillstånd meddelade enligt miljöskyddslagen. Motsvarande tillstånd kommer i framtiden att meddelas enligt miljöbalkens miljöskyddsbestämmelser. Endast en redaktionell ändring har således gjorts i förhållande till skötsellagens

motsvarande bestämmelse.

Vilthägn

10 § Vilthägn får inte uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen på områden där allmänheten får färdas fritt.

Vid tillståndsprövningen skall behovet av skydd för friluftslivet och miljön beaktas.

Tillstånd till vilthägn inom strandskyddsområden får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Paragrafen motsvarar 24 a § första och andra stycket naturvårdslagen. Tredje stycket i paragrafen är nytt i förhållande till den lagstiftning som gäller nu.

Paragrafen överensstämmer praktiskt taget helt med vad som gäller om vilthägn idag. Det betyder bl.a. att vilthägn utgörs av hägn för djur som anses som vilda, t.ex. hjortdjur, vildsvin och andra djur som hålls inhägnade även om de har fötts i fångenskap. Däremot anses inte renar som vilda djur, varför anläggningar för renskötsel inte omfattas av bestämmelsen.

Stängsel avsedda att utestänga djur från vissa områden, t.ex. bostads- eller vägområden, anses inte som vilthägn enligt paragrafen (se prop 1981/82:220 s. 28).

I paragrafens tredje stycket anges att tillstånd till vilthägn inom strandskyddsområde får meddelas endast om det finns särskilda skäl. Enligt 8 kap. 15 § första stycket 2 undantas vilthägn från de särskilda bestämmelser som gäller för byggande m.m. i strandskyddsområden. Undantaget har tillkommit för att undvika en dubbelprövning i tillståndsärendet. Ett vilthägn i strandskyddsområde skulle i annat fall fordra såväl tillstånd enligt denna paragraf som dispens enligt 8 kap. 16 §. Prövningen bör i dess helhet ske inom ramen för tillståndsförfarandet. När det gäller intrång i strandskyddsintressena bör bedömningen följa samma principer som om det är fråga om dispensförfarande i ett strandskyddsärende. För att tillstånd skall lämnas måste således särskilda skäl föreligga.

Här erinras slutligen om att vilthägn även prövas från viltvårdssynpunkt enligt jaktlagstiftningen.

11 § Länsstyrelsen får besluta nya eller ändrade villkor om det genom ett vilthägn uppkommer någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet gavs. Kan olägenheten inte avhjälpas och är den betydande, får tillståndet återkallas. Tillståndet får även återkallas, om vilthägn som avses med tillståndet inte längre behövs.

Paragrafen motsvarar 24 a § tredje stycket naturvårdslagen och bestämmelserna i miljöbalken avses helt motsvara vad som gäller nu.

I anslutning till denna paragraf finns det skäl att uppmärksamma följande. När tillstånd till vilthägn prövas skall enligt andra stycket i föregående paragragraf behovet av skydd för friluftslivet och miljön beaktas. Länsstyrelsen kan således bl.a. föreskriva att passager skall ordnas. Följaktligen bör stängselgenombrott enligt 23 kap. 10 § inte vara möjligt beträffande vilthägn som har tillståndsprövats. Har ägaren uppfört vilthägn utan vederbörligt tillstånd, är det sannolikt mera praktiskt att tillsynsmyndigheten vidtar åtgärder med stöd av den centrala tillsynsbestämmelsen i 23 kap. 8 §. Det som nu har sagts utesluter dock inte att fall kan förekomma då regeln om stängselgenombrott blir tillämplig även beträffande vilthägn, t.ex. om hägnet är av äldre datum och inte omfattas av naturvårdslagens eller miljöbalkens regler.

13 kap. Särskilda bestämmelser om genetiskt modifierade organismer

Genteknik

Bioteknik brukar beskrivas som användande eller utvecklande av tekniker som använder organismer eller delar av organismer för att producera eller förbättra varor eller tjänster. Organismer är biologiska enheter som kan föröka sig eller föra över genetiskt material.

Genteknik är ett metodområde inom biotekniken. Med hjälp av gentekniken kan man bedriva ett systematiskt förädlingsarbete på molekylär nivå och föra över enskilda gener som förmedlar definierade egenskaper. Genom ingreppet programmeras mottagaren om. På så vis kan organismer utrustas med en kombination av egenskaper som inte förekommer normalt i naturen. Egenskaperna kan hämtas även från andra organismer än den egna arten. En utförligare redogörelse för gentekniken lämnas i proposition 1993/94:198, Lag om genetiskt modifierade organismer.

Genteknikens utveckling och risker

Gentekniken har utvecklats snabbt under de senaste årtiondena och har skapat möjligheter till nya lösningar inom en rad olika områden, bl.a. hälsovården, miljövården och jordbruket. T.ex. har gentekniken stor betydelse vid framtagandet av mediciner och av motståndskraftiga växter, och kan även få det för nedbrytning av miljögifter. I Genteknikberedningens betänkande, SOU 1992:82, finns en kartläggning av hur gentekniken används här i landet. Samtidigt reser gentekniken grundläggande etiska frågor om människans rätt att påverka djur och natur. Dessutom aktualiseras frågan om vilka risker som framställningen och användningen av genetiskt modifierade organismer, t.ex. ett genetiskt förändrat djur, kan föra med sig och om dessa risker är godtagbara.

Den förhärskande ståndpunkten är att det inte är den använda metoden i sig som utgör en ekologisk risk. De eventuella riskerna är i stället förknippade med den ursprungliga organismen och med resultatet av förändringen. Mot bakgrund av den långa rad av exempel på negativa ekologiska effekter av utsättningar av organismer utanför deras naturliga utbredningsområde bör man likväl iaktta stor försiktighet vid utsättningen av genetiskt modifierade organismer. Det är vidare att märka att huvuddelen av de hittills gjorda utsättningarna har rört lantbruksgrödor utan förmåga att överleva utanför åkermarken.

Att i en organism föra in en i laboratorium skapad DNA-sekvens eller en främmande gen från en obesläktad organism kan från evolutionär och ekologisk synpunkt innebära något principiellt nytt. Man vet ännu inte säkert hur överlevnadsförmågan påverkas av genförändringen. Speciellt mikroorganismer har utvecklat metoder för att överleva under dåliga yttre förhållanden. Det är inte heller klarlagt vilka oförutsedda konsekvenser som kan uppstå om ett genutbyte skulle ske mellan en genetiskt modifierad organism och en organism som förekommer i naturen.

Det finns dessutom en risk att gentekniken leder till en utarmning av den biologiska mångfalden. T.ex. kan traditionella grödor komma att slås ut av nya genetiskt modifierade sorter vilka åtminstonde inledningsvis ger en bättre avkastning. Enligt konventionen om biologisk mångfald som antogs i Rio år 1992 skall användningen av biotekniken ske på ett ansvarsfullt sätt. Konventionen ställer också krav på reglering, hantering och kontroll av de risker som är förenade med användningen och frisläppandet av genetiskt modifierade organismer.

Tillämpningsområde

1 § Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer. Bestämmelserna skall också tillämpas när produkter som innehåller eller består av sådana organismer släpps ut på marknaden.

Syftet med bestämmelserna är att skydda männniskors och djurs hälsa och miljön samt att säkerställa att etiska hänsyn tas vid sådan verksamhet som avses i första stycket.

Paragrafen motsvarar 1 § gentekniklagen (1994:900).

I paragrafen anges tillämpningsområde och syfte med bestämmelserna i kapitlet.

Av första stycket framgår på vilken verksamhet kapitlets bestämmelser är tillämpliga. Begreppen definieras i 3-7 §§. Denna verksamhet omfattas därutöver även av de andra allmänt tillämpliga bestämmelserna i balken, som t.ex. de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. Av stor betydelse är också 14 kap. som behandlar kemiska och biotekniska produkter. Ett flertal sådana produkter är eller kommer att vara genetiskt modifierade.

Vid sidan om balkens regler kommer, precis som idag, dessutom en rad andra lagar och förordningar att vara tillämpliga på genetiskt modifierade organismer och produkter som består av eller innehåller sådana.

T.ex. tillämpas övergripande straffbestämmelser vid användningen och hanteringen av genetiskt modifierade organismer och förfarandet med produkter som innehåller eller består av levande sådana organismer. Tänkbara brottsrubriceringar enligt 13 kap. brottsbalken är bl.a. spridande av gift eller smitta, förgöring, miljöbrott och vårdslöshet med gift eller smitta. Andra exempel på bestämmelser som gäller för genteknisk verksamhet är arbetsmiljölagen (1977:1160) vad gäller den yrkesmässiga användningen av gentekniken och hanteringen av framställda produkter, lagen (1982:821) och förordningen (1982:923) om transport av farligt gods, produktsäkerhetslagen (1988:1604), läkemedelslagen (1992:859), livsmedelslagen (1971:511) och livsmedelsförordningen (1971:807).

Vad gäller användningen av genetiskt modifierade djur tillämpas djurskyddslagen (1988:534), djurskyddsförordningen (1988:539), veterinära införselkungörelsen (1958:551), fiskeriförordnigen (1982:126), jaktstadgan (1987:905) och epizootilagen (1980:369). Vid användning av genetiskt modifierade växter är växtskyddslagen (1972:318),

växtskyddsförordningen, (1972:319), förordningen (1975:994) om införsel av växter m.m., utsädeslagen (1976:298), och skogsvårdslagen (1979:429) tillämpliga.

Sekretessregler utöver dem i balken finns i sekretesslagen (1980:100).

I andra stycke anges kapitlets syfte. Skyddet av människors hälsa och miljön omfattas även av balkens övergripande syfte som regleras i balkens första avdelning. I bestämmelsen används uttrycket "människors och djurs hälsa och miljön". Med djur avses alla djur och inte endast sådana som hålls i fångenskap. Begreppet djurs hälsa tar i detta sammanhang sikte på hela djurpopulationer och inte enstaka individer. Skydd av djur i denna mening får anses vara en del av skyddet av naturen eller miljön. Individuella djurs hälsa regleras främst i djurskyddslagen. Den etiska bedömningen är specifik för genteknisk verksamhet och förekommer inte för någon annan verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde.

Vid utarbetandet av gentekniklagen ifrågasatte lagrådet nyttan med andra stycket. Bruket att ange syftet är emellertid vanligt vad gäller bestämmelser som rör hälsa och miljö. Syftet utgör tolkningsbakgrund vid de avvägningar mellan motstående intressen liksom skälighetsbedömningar som ofta måste göras enligt dessa bestämmelser. Utredningen delar därför den i propositionen om införande av gentekniklagen framförda meningen, att det, trots lagrådets kritik, finns skäl att ange syftet i lagtexten.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kapitlets tillämpning i fråga om organismer som har tagits fram med sådana beprövade metoder för genetisk modifiering som inte har visat sig medföra några risker från hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Paragrafen motsvarar 3 § gentekniklagen.

Med delegationen i paragrafen har regeringen en möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kapitlets tillämpningsområde vad gäller organismer som har erhållits med vissa genetiska metoder. En förutsättning är att det rör sig om beprövade metoder. Undantag kan alltså komma ifråga endast för sådan metoder som på ett vedertaget sätt och under längre tid har använts i ett antal tillämpningar. Det krävs också att metoden därvid inte har visat sig medföra några risker från hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Genom paragrafen uppfylls begränsningarna i artikel 3 i direktivet

om innesluten användning och artikel 3 i direktivet om avsiktlig utsättning.

Definitioner

Definitionerna i kapitlet är hämtade från artikel 2 i direktivet om innesluten användning och artikel 2 i direktivet om avsiktlig utsättning. Det blir de tillämpande myndigheternas uppgift att avgöra definitionernas närmare räckvidd med utgångspunkt från direktiven och med vägledning av den praxis som utvecklas inom EU (jfr. prop. 1991/92:170 s. 144-150, bet. 1992/93:EU1 s. 169-172).

3 § Med organism avses i denna balk en biologisk enhet som kan föröka sig eller föra över genetiskt material.

Paragrafen motsvarar närmast 2 § första stycket gentekniklagen.

Genom definitionen slås fast att en organism i balkens mening alltid är levande.

4 § Med genetiskt modifierad organism avses i denna balk en organism där det genetiska materialet har ändrats på ett sätt som inte inträffar naturligt genom parning eller naturlig rekombination.

Paragrafen motsvarar närmast 2 § andra stycket gentekniklagen.

Definitionen innebär att en genetisk modifiering inträffar vid användningen av bl.a. hybrid-DNA-tekniker och cellfusion som innebär att levande celler med nya kombinationer av ärftligt genetiskt material bildas genom en fusion av två eller fler celler på ett sätt som inte förekommer naturligt (jfr. bilaga 1 A till direktivet om innesluten användning och bilaga 1 A till direktivet om avsiktlig utsättning.) Definitionen innebär också att genetisk modifiering inte inträffar vid bl.a. befruktning in vitro och induktion av polyploidi (kromosomtalsfördubbling), om metoderna inte omfattar användning av hybrid-DNA-molekyler eller genetiskt modifierade organismer (jfr de förut nämnda bilagorna till direktiven).

5 § Med innesluten användning avses en verksamhet där någon modifierar organismer genetiskt eller odlar, förvarar, använder, transporterar, destruerar eller gör sig kvitt sådana genetiskt modifierade organismer och där fysiska hinder, eller en kombination av fysiska och kemiska eller biologiska hinder, används för att begränsa dessa organismers kontakt med allmänheten och miljön.

Paragrafen motsvarar 2 § tredje stycket gentekniklagen.

Med innesluten användning avses all hantering där det finns hinder som begränsar de genetiskt modifierade organismernas kontakt med allmänheten och miljön. T.ex. kan man tänka sig ett laboratorium med särskilda ventilations- och avloppssystem eller en industriell produktion med organismer i reaktortankar. En innesluten användning kan också ske i ett växthus, om detta är tillräckligt slutet.

Se vidare om förhållandet mellan innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden i tredje stycket i specialmotiveringen till 7 § nedan.

6 § Med avsiktlig utsättning avses ett avsiktligt införande av genetiskt modifierade organismer i miljön utan någon särskild inneslutning.

Paragrafen motsvarar 2 § fjärde stycket gentekniklagen.

Avsiktlig utsättning kan avse både försöksutsättning och produktion. Som exempel kan nämnas lösgående genetiskt modifierade får och odling med genetiskt modifierade fiskar.

Avsiktlig utsättning definieras som ett avsiktligt införande av genetiskt modifierade organismer i miljön utan någon särskild inneslutning. Det betyder att allt som inte är innesluten användning är att anse som avsiktlig utsättning. Om det inte finns någon inneslutning är verksamheten således att bedöma som en utsättning. Frågan om gränsdragningen mellan innesluten användning och avsiktlig utsättning behandlas inom EU i de kommittéer som har tillsatts enligt direktiven.

Se vidare om förhållandet mellan innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden i tredje stycket i specialmotiveringen till 7 § nedan.

7 § Med släppa ut på marknaden avses att tillhandahålla eller göra en produkt tillgänglig för någon annan.

Paragrafen motsvarar 2 § femte stycket gentekniklagen.

EG:s uttryck "placing on the market" har översatts med "släppa ut på marknaden".

I kommissionens handbok om direktivet om avsiktlig utsättning diskuteras innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden och hur begreppen förhåller sig till varandra (handboken s. 86 f.). Där sägs att om genetiskt modifierade organismer har framställts av ett företag och levererats till ett annat företag för en försöksutsättning, torde organismerna inte anses ha släppts ut på marknaden trots att de egentligen har tillhandahållits och gjorts tillgängliga för andra. I handboken finns även en rad andra exempel på förfaranden som, enligt kommissionens uppfattning, inte är att bedöma som utsläppande på marknaden. Inom de berörda kommittéerna diskuteras för närvarande oklarheter beträffande utsläppande på marknaden av produkter som är avsedda för innesluten användning.

Genetiskt modifierade organismer som är allmänt tillgängliga och överlåts utan information om att de är avsedda enbart för innesluten användning måste dock anses ha släppts ut på marknaden.

Krav på utredning för bedömning av skaderisker

8 § Innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer skall föregås av en utredning som skall kunna läggas till grund för en tillfredsställande bedömning av vilka hälso- och miljöskador som organismerna kan orsaka och vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. En sådan utredning skall också göras innan en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer släpps ut på marknaden.

Paragrafen överensstämmer med 5 § första stycket gentekniklagen.

Av bestämmelsen framgår att det åligger den som är ansvarig för verksamheten att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns relevant underlag för en bedömning av verksamheten.

Vilken utredning som är tillräcklig beror på en rad omständigheter. Hur omfattande underlaget måste vara beror på verksamhetens karaktär och vad som är påkallat från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. En innesluten användning för forskningsändamål t.ex. innebär ofta små risker för skador. I sådana fall kan utredningen, om beprövad erfarenhet ger så vid handen, vara av förhållandevis liten omfattning. Höga krav

måste däremot ställas när det rör sig om ett helt nytt användningssätt eller nya produkter. Den möjliga expositionen är alltid en faktor av betydelse. Den närmare innebörden av kraven på uppgifter bestäms av den vid varje tidpunkt rådande vetenskapliga kunskapsnivån.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om utredningen.

Paragrafen motsvarar närmast 5 § andra stycket. Genom särskilda föreskrifter kan preciseras hur de hälso- och miljömässiga övervägandena skall gå till (jfr bilaga 3 till direktivet om innesluten användning och bilagorna 2 och 3 till direktivet om avsiktlig utsättning).

Etiska hänsyn

10 § Etiska hänsyn skall tas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer liksom när en produkt som innehåller eller består av sådana organismer släpps ut på marknaden. Det skall beaktas att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar.

Paragrafen motsvarar närmast 4 § första stycket gentekniklagen.

Paragrafen har ändrats med hänsyn till att balken systematiskt disponerats så att allmänna aktsamhetsregler lagts i ett eget kapitel i balkens första del. Någon förändring av aktsamhetskravet avseende genteknisk verksamhet är inte avsedd. Skyldigheten att vidta de åtgärder och den försiktighet i övrigt som behövs för att undvika negativa effekter på människors och djurs hälsa och miljön som idag anges i 4 § gentekniklagen motsvaras i balken närmast av 3 kap. 3 §.

Aktsamheten om människors och djurs hälsa regleras alltså av balkens allmänna aktsamhetsregler. Den gentekniska verksamheten medför dock, sannolikt mer än någon annan verksamhet som omfattas av balken, direkta konsekvenser för djur. Det finns därför skäl att i detta sammanhang nämna något om detta.

Aktsamheten om djurs hälsa tar, som tidigare nämnts, sikte på hela djurpopulationer och inte enstaka djur. Det är emellertid inte meningen att djurpopulationen skall skyddas i varje läge utan det måste göras en

övergripande bedömning av syftet med verksamheten. En vägning mellan människors och djurs intressen kan bli aktuell vid bland annat framställning av mediciner. En avvägning får också göras när två djurpopulationer ställs mot varandra. Eftersom bestämmelsen avser hälsan hos en djurpopulation hindrar den inte att man i enskilda fall använder genteknik t.ex. för att framställa ett djur som avses utveckla cancer. Skyddet för det enskilda djuret följer istället av att etiska hänsyn skall tas.

Den gentekniska verksamheten har också särskild betydelse för möjligheten att tillgodose balkens syfte att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling. Det är av synnerlig vikt att också långsiktiga konsekvenser värderas vid bedömningen av om en genteknisk verksamhet får bedrivas. T.ex. kan det vara bra på kort sikt att växter görs resistenta mot vissa insekter men på lång sikt kan det skada ekosystemet om insekterna dör ut eller angriper annan växtlighet. Det gagnar inte heller en hållbar utveckling om lösningar på befintliga problem medför andra nya problem. Ett exempel härpå är framställnig av oljeätande bakterier som i och för sig kan användas för att ta hand om oljespill, men som är giftiga och sprids i naturen. Gentekniska metoder bör användas för att ersätta andra metoder som på kort och lång sikt är mer hälsoskadliga eller miljöbelastande.

Den etiska bedömningen, som alltså skall göras i varje enskilt fall, är specifik för genteknisk verksamhet och måste därför regleras särskilt i detta kapitel. Efter påpekande från lagrådet skrevs naturens skyddsvärde och människans förvaltaransvar in i lagtexten som en bedömningsgrund vid den etiska avvägningen.

Ett sätt att i det enskilda fallet avgöra om en verksamhet är etiskt försvarbar är att tillämpa en analysstrategi som gör det möjligt att identifiera de olika intressen som står emot varandra eller i övrigt gör sig gällande, och att bedöma effekterna av att man handlar på olika alternativa sätt. Om t.ex. användningen av ett genetiskt modifierat djur inte kan förväntas ha något egentligt vetenskapligt värde och de etiska invändningarna är betydande bör tillstånd inte ges. Enligt bl.a. Genteknikberedningen är mosaikdjur mellan arter ett sådant exempel. Däremot kan framställningen av mosaikdjur inom arten vara av betydelse för grundforskningen. Styrkan av detta intresse får då i det enskilda fallet vägas mot de etiska betänkligheter som kan finnas.

Analysen av de olika intressena kan naturligtvis också leda till att det bedöms vara etiskt olämpligt att inte ge tillstånd till en viss genteknisk verksamhet. Ett exempel är framställning av ett viktigt läkemedel.

De etiska frågorna har en särskild tyngd när det gäller industriellt utnyttjande av gentekniskt modifierade djur. Det är viktigt att gentek-

niken tillämpas på djur så att både genförändringen i sig och syftet med förändringen kan försvaras etiskt och inte uppfattas som stötande av allmänheten. Detta gäller också för djurets vård och förvaring i samband med användningen. Vid industriellt utnyttjande av genetiskt modifierade djur bör tillstånd till avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden lämnas endast om det finns starka skäl för detta.

Genteknisk verksamhet bör aldrig tillåtas om den inte medför en samhällsnytta, dvs. en nytta som inte begränsar sig till verksamhetsutövaren utan som också har ett allmännyttigt värde.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått.

Paragrafen motsvarar närmast 4 § andra stycket. Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått vid sidan om de allmänna aktsamhetsreglerna har betydelse för genomförandet av EG-direktiven. Som exempel på sådana försiktighetsmått kan nämnas skyldighet att föra protokoll (artikel 9 i direktivet om innesluten användning), beredskapsplaner (artikel 14 i direktivet) och underrättelseskyldighet vid olycka (artikel 15 i direktivet).

Tillståndskrav och anmälningsskyldighet

12 § Det krävs tillstånd enligt detta kapitel för att genomföra en avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer eller för att släppa ut en produkt som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden.

Paragrafen motsvarar 6 § första stycket gentekniklagen.

Genom bestämmelsen genomförs reglerna i artiklarna 6.4 och 11.5 i direktivet om avsiktlig utsättning.

I bestämmelsen finns ett allmänt tillståndskrav för avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och för utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av sådana organismer. Frågan om utsläppande på marknaden av produkter som är avsedda för innesluten användning omfattas har inget självklart svar. Enligt Kommissionens nuvarande mening torde dessa inte omfattas. Dis-

kussioner om detta pågår emellertid. Innesluten användning som sådan omfattas definitivt inte av tillståndskravet. Däremot bör tillståndskravet gälla för produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer om de överlåts utan information om att de är avsedda enbart för innesluten användning.

Av Jordbruksutskottets PM, 1995-06-14, Genteknik – Reglering och utveckling, framgår bl.a. följande beträffande erfarenheter av riskbedömningar vid hittillsvarande tillståndsprövning.

> Myndigheterna gör en bedömning av tänkbara risker samt vilka krav som skall ställas för att minimera dessa. Vid tillståndsprövningen vägs riskerna ihop i en samlad bedömning. Ett grundläggande krav är att förväntade skadeverkningar inte får stå i ogynnsam proportion till förväntade positiva effekter. Jordbruksverkets ambition har varit att inte acceptera några skador över huvud taget. Inom läkemedelsområdet jämför man även förväntade effekter med kända effekter vid tillgängliga behandlingsalternativ.
>
> Inom flera myndigheter påpekar man en obalans mellan å ena sidan kraven i EG:s direktiv om innesluten användning och avsiktlig utsättning och implementeringen av dessa och å andra sidan kravnivån i fråga om andra skador. Påverkan som inte är hänförlig till gentekniken som sådan kan nämligen medföra lika höga eller kanske t.o.m. högre risker för hälsa och miljö. Man påpekar det väsentliga i en sammanvägd bedömning av olika risker och hur dessa kan minimeras.
>
> Inom livsmedelsområdet har man internationellt börjat arbeta med begreppet "substantial equivalence". Detta innebär att man med hjälp av olika parametrar bestämmer olika normvärden vilka används som jämförelse vid riskbedömningar. Inom EU kommer detta att regleras i den s.k. Novel Foods-förordningen.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet.

Paragrafen motsvarar närmast 6 § andra stycket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet. Det kan naturligtvis bara röra sig om sådana undantag från tillståndskravet som är möjliga enligt direktivet om avsiktlig utsättning (jfr artikel 13.5). Regeringen har utnyttjat bemyndigandet och meddelat undantag från tillståndkravet i genteknikla-gen vid utsläppande på marknaden om ett annat EU-land har meddelat motsvarande tillstånd (6 § förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer).

De produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer, och som är avsedda uteslutande för innesluten användning, bör i de fall de förses med produktinformation om detta undantas från tillståndskravet. Reglerna om innesluten användning med krav på användaren torde i dessa fall vara tillräckligt för att tillgodose hälso- och miljöaspekter samt etiska hänsyn.

14 § Ett tillstånd får lämnas endast om aktsamhetsreglerna i 3 kap. är uppfyllda och verksamheten är etiskt försvarbar.

Paragrafen motsvarar närmast 7 § första stycket gentekniklagen.

Förutsättningen att verksamheten skall vara godtagbar från hälso- och miljöskyddssynpunkt som anges i 7 § första stycket gentekniklagen motsvaras av 3 kap. 2 § i balken (försiktighetsprincipen). Artiklarna 6 och 10 i direktivet om avsiktlig utsättning uppfylls därmed. Av 7 § andra stycket gentekniklagen framgår att ett tillstånd får förenas med villkor. Denna bestämmelse motsvaras av 18 kap. 1 § andra stycket i balken.

Att genteknisk verksamhet skall vara godtagbar från hälso- och miljöskyddssynpunkt innebär, liksom för all annan verksamhet som omfattas av miljöbalken, att redan riskerna för skadlig påverkan skall beaktas. Se vidare om detta i författningskommentaren till 3 kap. 2 §.

All verksamhet som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde måste, med beaktande av försiktighetsprincipen, bedömas vara godtagbar av prövningsmyndigheten. Den gentekniska verksamheten måste, till skillnad från annan verksamhet, bedömas dessutom vara etiskt försvarbar för att tillstånd skall meddelas. De etiska frågorna är av särskild tyngd vad gäller tillämpningen av genteknik på djur. I sådan fall måste myndigheten fästa mycket stor vikt vid att verksamheten verkligen är etiskt försvarbar och inte uppfattas som stötande av allmänheten. Skälen för att utsättning eller utsläppande på marknaden skall tillåtas måste vara mycket starka.

Vad gäller bedömningsgrunderna vid den etiska prövningen, se vidare författningskommentaren till 10 §.

För att få hjälp vid den etiska bedömningen kan prövningsmyndigheten hämta in ett rådgivande yttrande från Genteknikmämnden. Samråd med andra myndigheter kan också komma ifråga. Naturvårdsverket har en samordnande roll. Dess insatser är av stor betydelse vid uppbyggandet av strategier och praxis. Även organisationer och enskilda kan beredas tillfälle att yttra sig i tillståndsärendena. Jordbruksutskottets PM

1995-06-14, Genteknik – Reglering och utveckling, redovisar bl.a. följande erfarenheter beträffande den etiska bedömningen.

En av huvuduppgifterna för Gentekniknämnden är att främja en etiskt försvarbar användning av gentekniken (se vidare om Gentekniknämnden under 20 §). I enlighet med sin instruktion har nämnden en etiskt sakkunnig ledamot. Vid diskussion med denne ledamot kring hittillsvarande erfarenheter och etiska hänsyn framträder följande.

Etik kan sägas handla om vilka värderingar som får slå igenom vid konkurrerande intressen, ett moraliskt dilemma. Etiska hänsyn vid användningen av genteknik rör inte bedömningar av tekniken som sådan. De etiska bedömningarna blir tillämpliga vid olika praktiska tillämpningar av tekniken. De etiska bedömningarna skall hållas åtskilda från kvantitativa bedömningar av riskernas omfattning. Sådana bedömningar vilar mer på vetenskapliga experter inom olika samhällssektorer med ansvar inom genteknikens område. Etiska hänsyn inom genteknikens område kan avse såväl innesluten användning som avsiktlig utsättning och utsläpp på marknaden. När det gäller djur blir etisk hänsyn ofta aktuell redan vid innesluten användning. Gentekniken föranleder etiska frågor som i många fall liknar frågor som diskuteras inom medicinsk etik och försöksdjursetik. I vissa fall kan dock principiellt nya frågeställningar dyka upp.

De etiska frågorna kommenteras förutom av Gentekniknämnden och Naturvårdsverket av tre av de sju tillsynsmyndigheterna. Den vanligaste kommentaren är att etisk hänsyn rör bedömningar i förlängningen av myndighetens kompetensområde, där primära kända effekter och överskådliga tidsperspektiv blir otillräckliga. Etiska hänsyn kommer därmed snarast att röra effekter i andra och tredje hand i långa tidsperspektiv.

Inom Läkemedelsverket särskiljer man bedömningar av skadeverkningar från etiska hänsyn genom att det senare även omfattar imaginära värden, som vad liv betyder och vad liv har för värde. De etiska frågorna berörs på allvar inom läkemedelsområdet när det blir aktuellt med genterapi. Tekniken för genterapi uppges dock ännu vara outvecklad. Det saknas också kunskaper om långsiktiga effekter. Samtidigt framhålls vikten av att en debatt om dessa frågor inleds redan nu, då frågorna rör svåra avgöranden.

Inom Jordbruksverket har framförts att de etiska frågorna är mer uttalade först när det gäller avsiktlig utsättning inom djurområdet. Innesluten användning inom djurområdet (anläggningar med försöksdjur) prövas från etisk synpunkt av Centrala försöksdjursnämnden. Nämnden är huvudman för landets djurförsöksetiska nämnder, vilka svarar för alla djurförsök.

Flera myndigheter ser en viktig uppgift för Gentekniknämnden när det gäller bistånd och ledning med hanteringen av de etiska frågorna. Man uttrycker bl.a. önskemål om minimikrav och gemensamma synsätt. Internationellt går uppfattningarna om etiska hänsyn

rätt vitt isär.

Frågorna om genteknik rör avvägningar mellan å ena sidan samhällets kontroll i enlighet med politiskt fattade beslut och å andra sidan upprätthållande av ett gott forskningsklimat, vilket även betonats av statsmakterna.

15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs från hälso- och miljöskyddssynpunkt för att få tillstånd.

Paragrafen motsvarar närmast 7 § tredje stycket. Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela sådana särskilda föreskrifter om materiella förutsättningar för tillstånd som behövs från hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer 7 §.

16 § Föreskrifter om tillstånd till eller anmälan av innesluten användning av genetiskt modifierade organismer får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt.

Paragrafen motsvarar 8 § gentekniklagen.

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om tillståndskrav eller anmälningsskyldighet för innesluten användning. Genom sådana föreskrifter genomförs bl.a. artiklarna 8 och 10.5 i direktivet om inneluten användning.

Direktivet om innesluten användning innehåller inte något generellt krav på tillståndsprövning. Enligt direktivet krävs tillstånd för användning av genetiskt modifierade mikroorganismer med hög risk i en stor verksamhet. För genetiskt modifierade mikroorganismer med låg risk i en stor verksamhet och för sådana med hög risk i en liten verksamhet krävs istället för tillstånd att anmälan görs. Anmälan innebär att verksamheten får påbörjas inom 60 dagar efter det att anmälan har gjorts om inte myndigheten meddelar annat. För användning av genetiskt modifierade mikroorganismer med låg risk i en liten verksamhet krävs varken tillstånd eller anmälan enligt direktivet. Skilda regler gäller alltså enligt direktivet för genetiskt modifierade mikroorganismer beroende dels på riskfaktorn, dels på verksamhetens storlek. Den

svenska regleringen i gentekniklagen bygger på samma principer som direktivet men går längre. Eftersom uppräkningen av vad som skall falla under respektive kategori blir rätt omfattande har man valt att inte direkt i lagtexten ange i vilka fall tillstånd skall sökas eller anmälan göras. Dessa regler kommer istället till uttryck i förordningsform och lagtexten innehåller endast ett bemyndigande som gör detta möjligt.

17 § En ansökan om tillstånd och en anmälan görs hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Frågor om tillstånd skall prövas inom den tid som regeringen föreskriver.

Ett tillstånd gäller i fem år, om inte något annat sägs i tillståndsbeslutet.

Paragrafen motsvarar 9 § och delar av 11 § gentekniklagen.

I 11 § tredje stycket gentekniklagen finns även bestämmelser om under vilka förutsättnigar ett tillstånd får återkallas. Denna bestämmelse motsvaras närmast av 21 kap. 3 § i balken.

Regeringen har utnyttjat bemyndigandet och i förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer föreskrivit hos vilken myndighet ansökan om tillstånd och anmälan skall göras för respektive område. Eventuella förändringar i myndigheternas ansvarsområden bör enligt utredningens bedömning ske där och inte i lagtexten.

Bestämmelsen i andra stycket avser handläggningstiden för tillståndsärenden. Regeringen måste, när den föreskriver tidsfrister, beakta regleringen i EG-direktiven.

Huvudregeln är att tillståndet gäller i fem år. Myndigheten kan dock i enskilda fall besluta att tillståndet skall gälla kortare eller längre tid.

Märkning

18 § Den som släpper ut en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer på marknaden skall genom märkning lämna uppgifter om den genetiska modifieringen. Detta gäller även för sådana produkter som är avsedda för innesluten användning.

Paragrafen har ingen motsvarighet i gällande lag.

Enligt gällande rätt (7 § gentekniklagen) får ett tillstånd förenas med

villkor. Sådana villkor kan avse krav på märkning med uppgift om att produkten innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer. Enligt direktivet om avsiktlig utsättning krävs att det i anmälan lämnas förslag till märkning av produkter som innehåller eller består av levande genetiskt modifierade organismer (art. 11 med bil. 3 p. B 5 samt art. 14). En sådan begränsad märkning bör enligt gentekniklagens förarbeten vara ett villkor för tillstånd till att en produkt får släppas ut på marknaden.

Kravet på märkning bör gälla alla produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organsimer som släpps ut på marknaden, även de som är avsedda för innesluten användning.

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur märkning skall ske.

Paragrafen har ingen motsvarighet i gällande lag.

Av etiska skäl är det rimligt att konsumenterna alltid får information om att en produkt innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer. Kravet på sådan märkning vid utsläppande på marknaden bör därför framgå direkt av lag. Hur denna märkning skall utformas och vad den skall innehålla bör emellertid kunna bestämmas i annan ordning. Frågor om omfattningen och utformningen av märkningen och Sveriges internationella åtaganden i detta avseende behandlas i avsnitt 16.7.2.

Genteknikmnden

20 § En särskild nämnd, Genteknikmnden, skall följa utvecklingen på genteknikområdet, bevaka de etiska frågorna och ge råd om användningen av gentekniken.

Regeringen får meddela föreskrifter om Genteknikmndens uppgifter samt bestämmelser om nämndens sammansättning och arbetsformer.

Paragrafen motsvarar 16 § gentekniklagen.

I paragrafen anges att det skall finnas en genteknikmnd och beskrivs i stora drag vilka uppgifter nämnden har.

Genteknikmnden, som har ersatt Delegationen för hybrid-DNA-frågor, har ett övergripande ansvar för övervakningen av hela genteknikområdet och ger råd om användningen av tekniken. Kontrollen

skall omfatta alla sorters organismer. Nämndens ansvarsområde sträcker sig längre än kapitlets tillämpningsområde. Nämndens verksamhet är rådgivande. En betydelsefull uppgift är att lämna yttranden till vägledning för myndigheternas bedömning om en tillståndspliktig verksamhet är etiskt försvarbar.

Närmare bestämmelser om Genteknikнämndens uppgifter och dess sammansättning meddelas av regeringen. Regeringen har utnyttjat bemyndigandet och utfärdat förordningen (1994:902) med instruktion för Genteknikнämnden. Genteknikнämnden har en hög kompetens inom de verksamheter och områden som berörs av gentekniken.

14 kap. Kemiska och biotekniska produkter

Tillämpningsområde

1 § Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas på kemiska och biotekniska produkter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att balkens bestämmelser om kemiska och biotekniska produkter skall tillämpas på en annan vara än en kemisk produkt, om den varan på grund av sitt innehåll av kemiskt ämne kan befaras medföra skador på människor eller miljön eller andra intressen som skall skyddas genom denna balk.

Paragrafens andra stycke motsvarar närmast 1 § andra stycket lagen om kemiska produkter.

I första stycket ges en allmän upplysning om att kapitlets bestämmelser skall tillämpas på kemiska och biotekniska produkter. Begreppen definieras i 3 och 4 §§. Den som hanterar kemiska och biotekniska produkter skall dock inte bara tillämpa bestämmelserna i detta kapitel. Även andra allmänt tillämpliga bestämmelser i balken, framför allt de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap., skall tillämpas. Dessa gäller för all verksamhet enligt balken, även hantering, import eller export av en kemisk eller bioteknisk produkt. De allmänna aktsamhetsreglerna omfattar alltså all verksamhet som rör kemiska och biotekniska produkter och, efter särskilda föreskrifter med stöd av paragrafens andra stycke, varor som innehåller en kemisk produkt.

En viktig aktsamhetsregel för alla som hanterar en kemisk eller bioteknisk produkt är 3 kap. 3 § att en verksamhetsutövare skall vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att

förebygga, hindra eller motverka att verksamheten kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra angelägna allmänna eller enskilda intressen. Den motsvarar delvis nuvarande 5 § lagen om kemiska produkter. Som exempel på skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan nämnas att produkten förpackas säkert. Med stöd av 25 § får närmare föreskrifter om detta meddelas. En annan viktig aktsamhetsregel är 3 kap. 6 § som uttrycker produktvalsprincipen som också delvis motsvarar 5 § lagen om kemiska produkter. I detta kapitel anges de särskilda försiktighetsmått som kompletterar bestämmelserna i 3 kap.

Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidga tillämpningen av balkens bestämmelser om kemiska och biotekniska produkter. Tillämpningen kan utvidgas till att också omfatta andra varor än kemiska produkter som på grund av sitt innehåll av kemiskt ämne kan befaras medföra skador på människor eller miljön eller andra intressen som skall skyddas genom denna balk. Detta omfattar även varor som har behandlats med en kemisk produkt och av den anledningen innehåller en kemisk produkt. Förutsättningen för detta är alltså att varan innehåller ett kemiskt ämne som har någon farlig egenskap som kan befaras medföra angivna skador. Med andra intressen som balken avser skydda avses bl.a. resurshushållningen och sådana delar av naturvården som gränsar till kulturminnesvård. Bemyndigandet har inte angetts omfatta möjlighet att utvidga tillämpningen till en annan vara än en bioteknisk produkt som innehåller en bioteknisk produkt, eftersom en sådan vara definitionsmässigt är en bioteknisk produkt och omfattas därför alltid av reglerna. Bemyndigandet innefattar möjlighet att utvidga även till biotekniska produkter som innehåller ett kemiskt ämne, eftersom det är en annan vara än en kemisk produkt.

För närvarande har regeringen med stöd av 1 § lagen om kemiska produkter i 2 § förordningen om kemiska produkter gett Kemikalieinspektionen rätt att föreskriva att vissa bestämmelser i lagen om kemiska produkter skall tillämpas även på en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.

2 § Vad som sägs om kemiska och biotekniska produkter i detta kapitel gäller inte sådana kemiska och biotekniska produkter som omfattas av livsmedelslagen (1971:511), läkemedelslagen (1992:859) och lagen (1985:295) om foder. Om det från hälso- eller miljöskyddssynpunkt är särskilt påkallat får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer dock föreskriva att bestämmelserna i detta kapitel skall

tillämpas även på sådana produkter.

I fråga om kemiska produkter som omfattas av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor skall bestämmelserna om kemiska produkter i detta kapitel inte tillämpas när hälso- eller miljöskador på grund av brand eller explosion skall förebyggas.

Bestämmelserna om kemiska eller biotekniska produkter i detta kapitel gäller inte transport av kemiska eller biotekniska produkter som är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods, om inte regeringen föreskriver något annat.

Paragrafen motsvarar närmast 3 § lagen om kemiska produkter.

Bestämmelsen har dock i första och tredje stycket utökats till att omfatta även biotekniska produkter.

Definitioner

3 § Med kemiska produkter avses kemiska ämnen och beredningar.

Paragrafen motsvarar närmast 1 § första stycket lagen om kemiska produkter.

I paragrafen definieras begreppet kemiska produkter som kemiska ämnen och beredningar i enlighet med vad som gäller enligt lagen om kemiska produkter. Begreppet kemiska produkter infördes genom den lagen men uttrycken ämnen och beredningar överfördes från lagen om hälso- och miljöfarliga varor som ersattes av lagen om kemiska produkter. Med ämnen avses grundämnen och kemiska föreningar, ofta benämnda (kemiska) substanser. Hit räknas också biologiska naturprodukter, t.ex. vissa som droger använda växtdelar.

Med beredningar avses sådana sammansatta varor som t.ex. lösningar, emulsioner, pulverblandningar och pastor. Begreppet kemiska produkter omfattar alla kemiska ämnen och beredningar som är föremål för någon form av mänsklig hantering. Det innebär att t.ex. silikosrisker omfattas av reglerna om kemiska produkter men att dessa inte skall tillämpas vid miljöskada på grund av urlakning av ett i naturen förekommande ämne till följd enbart av naturliga processer. För att bestämmelserna skall vara tillämpliga är det tillräckligt att skadliga effekter uppstår genom att människor eller miljö utsätts för ämnet.

Definitionen i paragrafen överensstämmer med den som används inom EU. I direktivet 67/548 om klassificering, förpackning och

märkning av farliga ämnen avses med ämnen kemiska grundämnen och deras föreningar i naturlig eller industriellt framställd form.

4 § Med biotekniska produkter avses sådana mikroorganismer, däribland virus, samt nematoder, insekter eller spindeldjur, som framställts särskilt i tekniskt syfte.

Paragrafen motsvarar närmast 1 § lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel.

Modern bioteknik har utvecklats snabbt under de senaste decennierna och spelar en allt större roll för samhällets utveckling. Den moderna biotekniken omfattar utvecklingsarbete och tillämpningar av all den kunskap som genererats inom biokemi, molekylärbiologi och genteknik på områden som jord- och skogsbruk, livsmedel, miljövård, finkemikalier och processutrustning. Biotekniska produkter kan beskrivas som produkter som skapats, utvecklats eller modifierats genom användning av levande material – organismer eller delar av organismer. Biotekniska produkter har många gånger en parallell användning till kemiska produkter. Det gäller t.ex. som bekämpningsmedel och rengöringsmedel.

I paragrafen definieras som biotekniska produkter sådana mikroorganismer däribland virus, samt nematoder (rundmaskar), insekter eller spindeldjur, som har framställts särskilt i tekniskt syfte. Detta innefattar bl.a. bekämpningssyfte. Organism definieras i 13 kap. 3 § som en biologisk enhet som kan föröka sig eller föra över genetiskt material. Det är alltså en levande organism. Definitionen omfattar sådana organismer, oavsett om de har fått sitt genetiska material ändrat eller inte. Det innebär att begreppet framställa omfattar även genetisk modifiering av organismer. Särskilda regler om gentiskt modifierade organismer finns i 13 kap. Begreppet framställa omfattar även t.ex. odling efter selektion ur naturligt material och blandning av olika organismer.

Med biotekniska produkter avses alltså till att börja med sådana organismer som nu är upptagna i 1 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Det är mikroorganismer däribland virus samt nematoder, insekter eller spindeldjur som framställts särskilt i bekämpningssyfte. Den lagen gäller också oavsett om organismerna är genetiskt modifierade eller inte.

Med uttrycket bekämpningssyfte avses i denna paragraf detsamma som anges i 6 och 7 §§ "att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer, däribland virus, förorsakar skada eller olägenhet

för människors hälsa eller skada på egendom".

Definitionen omfattar vidare angivna organismer under förutsättning att de framställts särskilt i annat tekniskt syfte. Det kan t.ex. vara för miljösanering eller metallutvinning. Exempelvis används bakterier för oljesanering, för destruktion av bekämpningsmedelsrester, som fryspunktnedsättande medel och som kärnor för bildning av snö-/iskristaller i snökanoner. Bakterier har t.ex. används vid sanering av kreosot vid Blekholmstorget i Stockholm. I begreppet tekniskt syfte innefattas också forskningsändamål.

5 § Med hantering av kemisk eller bioteknisk produkt avses tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

Paragrafen motsvarar närmast 2 § lagen om kemiska produkter. Den har utökats till att omfatta även biotekniska produkter.

6 § Med kemiskt bekämpningsmedel avses en kemisk produkt som är avsedd för att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer, däribland virus, förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom.

Som kemiskt bekämpningmedel skall inte anses

1. kemiska produkter som är avsedda att användas vid beredning av livsmedel, läkemedel eller foder,

2. färger, fernissor, tjäror och andra kemiska produkter som är avsedda att huvudsakligen begagnas för andra ändamål än som avses i första stycket, om de inte genom särskild benämning eller på annat sätt anges vara avsedda som bekämpningsmedel.

Paragrafen motsvarar närmast 1 § första och andra stycket förordningen om bekämpningsmedel.

Definitionen avgränsar ett kemiskt bekämpningsmedel mot andra kemiska produkter. Vad som avses med olägenhet för människors hälsa samt med organism framgår av 10 kap. 3 § respektive 13 kap. 3 §. Avgörande för avgränsningen mot övriga kemiska produkter är enligt första stycket avsikten med användningen av produkten. Avsikten är att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer

förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom, dvs. ett bekämpningssyfte. Normalt faller t.ex. inte målarfärg under definitionen av bekämpningsmedel. Är avsikten främst att skydda virke mot skador av nämnda slag är däremot produkten att anse som bekämpningsmedel. Ett träskyddsmedel är därför normalt att anse som ett bekämpningsmedel när det används till skydd för angrepp mot svampar, bakterier, insekter eller marina organismer.

7 § Med biologiskt bekämpningsmedel avses en bioteknisk produkt som framställts särskilt för att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer, däribland virus, förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom.

Paragrafen motsvarar närmast 1 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel.

I denna paragraf definieras vad som avses med biologiskt bekämpningsmedel. Det är en bioteknisk produkt som har framställts särskilt för att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom. Dvs. den har framställts i bekämpningssyfte. Bioteknisk produkt definieras i 4 §. De organismer som används som bekämpningsmedel kan spridas antingen i form av en för ändamålet särskilt framställd beredning eller, som är fallet med t.ex. insekter, i sin naturliga form. Bekämpningsmedlet består alltså av levande organismer. En beredning med döda organismer är inte en bioteknisk produkt utan en kemisk produkt.

Miljö- och hälsoutredning

8 § Den som tillverkar eller importerar en kemisk eller bioteknisk produkt skall se till att det finns en tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Den skall innehålla en bedömning av produktens egenskaper från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och bl.a. visa

1. de ämnen eller organismer som kan ge produkten farliga egenskaper,

2. arten och graden av de farliga egenskaperna,

3. de åtgärder som behövs för att skydda hälsa och miljö vid hanteringen, och

4. de åtgärder som behövs för att ta hand om avfall från produkten.

Paragrafen motsvarar närmast 6 § första stycket lagen om kemiska produkter och 6 § förordningen om kemiska produkter.

Paragrafen har utökats till att omfatta även biotekniska produkter. Eftersom det inte är möjligt att undvara alla produkter som har något slag av farliga egenskaper, krävs att hanteringen av kemiska produkter sker så att skador på människor eller i miljön kan undvikas. En förutsättning för detta är att de som hanterar produkterna känner till i vilket avseende dessa är farliga eller om andra problem kan uppkomma. I paragrafen stadgas därför att tillverkare och importörer av kemiska eller biotekniska produkter skall se till att det finns tillfredsställande utredning för att bedöma vilka egenskaper en produkt har. Det åligger alltså dessa en undersökningsskyldighet och det är att märka att utredningsskyldigheten för kemiska och biotekniska produkter gäller, oavsett om det finns några konkreta farhågor beträffande deras hälso- och miljöskadlighet och utredningsskyldigheten är fortlöpande och upphör således inte då produkten släpps ut på marknaden.

Vilken utredning om en produkt som får anses tillfredsställande beror på en rad olika omständigheter. T.ex. måste kraven ställas högt då det gäller att använda produkten på ett nytt sätt även om ett ämne är väl utrett i andra sammanhang. Höga krav måste också ställas i fråga om nya ämnen. Den närmare innebörden av kravet på utredning bestäms självfallet också av den vid varje tidpunkt rådande vetenskapliga kunskapsnivån.

När det gäller biotekniska produkter är särskilt att märka att mikroorganismer och andra levande organismer kan vara svåra att begränsa till ett visst geografiskt område. Det är därför från risksynpunkt viktigt att känna till överlevnaden av biotekniska produkter i miljön och deras inverkan på den ekologiska balansen. En annan riskfaktor är att användningen av biotekniska produkter såsom exempelvis biologiska bekämpningsmedel kan orsaka negativa hälsoeffekter på människan. Exponering för mikroorganismer i bl.a. arbetsmiljön kan t.ex. orsaka luftvägsallergier eller infektioner.

Riskbedömningen enligt denna paragraf utgör också underlag för tillämpning av produktvalsprincipen i 3 kap. 6 §.

Kunskapskrav

9 § Den som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk eller bioteknisk produkt skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet.

Paragrafen motsvarar närmast 7 § lagen om kemiska produkter.

En grundläggande förutsättning för allt hälso- och miljöskyddsarbete är kunskap om vilka problem som finns och såvitt möjligt också om hur de kan lösas.

Denna paragraf riktar sig till alla som hanterar, importerar eller exporterar kemiska eller biotekniska produkter förutsatt att detta sker yrkesmässigt. Alla dessa skall skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på hälsa och miljö. Kravet på kunskap och kompetens måste emellertid kunna göras gällande med olika styrka beroende på i vilket led hanteringen sker. Bestämmelsen är inte direkt straffsanktionerad. I den mån fråga är om skyldighet att verkställa undersökningar vid tillståndsprövning eller tillsyn kan överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av balken föranleda ansvar enligt 26 kap. 6 §.

Tillverkare, importörer och exportörer av kemiska produkter skall i den utsträckning som behövs med hänsyn till arten och omfattningen av verksamheten ha tillgång till kemisk och toxikologisk kompetens. Tillverkare, importörer och exportörer av biotekniska produkter skall i den omfattning som behövs med hänsyn till arten och omfattningen av verksamheten ha tillgång till biologisk och ekologisk kompetens. Vidare skall de sistnämnda om det är genetiskt modifierade organismer ha kunskap om vilka etiska problem som hanteringen kan medföra, detta behandlas i avsnitt 16.7.1. Tillverkare, importörer och exportörer av såväl kemiska som biotekniska produkter skall vidare hålla sig underrättade om forskning och teknisk utveckling av betydelse för skyddet av hälsa och miljö.

Den som yrkesmässigt överlåter en kemisk eller bioteknisk produkt skall ha det kunnande som behövs med hänsyn till produktens egenskaper. Återförsäljare skall kunna lämna korrekt risk- och skyddsinformation till köparna. Särskilt större återförsäljare måste ha god kännedom om vad som gäller om t.ex. klassificering och märkning av produkter. Normalt bör återförsäljare kunna få informationsbehovet tillgodosett genom den produktinformation som tillverkare och importörer är skyldiga att lämna om varje produkt. Om ytterligare

kunskaper erfordras för att en återförsäljare t.ex. skall kunna tillgodose köparnas behov av information, måste sådana kunskaper byggas upp hos återförsäljaren. Enligt 14 § gäller krav på tillstånd för bl.a. överlåtelse och annan än yrkesmässig hantering av särskilt farliga kemiska och biotekniska produkter. Vid en sådan tillståndsprövning får samhället möjlighet att uppställa villkor och prövningen bör därför ha en tydlig inriktning på kunskapskrav.

Företag som hanterar kemiska eller biotekniska produkter behöver kunskaper om de risker som följer med hantering av produkterna. Kunskapernas nivå bör motsvara lägst den nivå som behövs för att förstå innebörden av de begrepp som används för att ange en produkts hälso- och miljöfarlighet. Företagen behöver också yrkeshygienisk och omgivningshygienisk sakkunskap för att bedöma vilka hälso- eller miljörisker som hanteringen av kemiska eller biotekniska produkter kan föra med sig.

Stora företag med omfattande hantering av dessa produkter bygger ofta upp en egen kompetens för att inhämta och bedöma information från leverantörerna eller från annat håll. Så är fallet inom bl.a. företagshälsovården som normalt inrymmer medicinsk och skyddsteknisk, men ofta även yrkeshygienisk sakkunskap. Användarföretag liksom tillverkare och importörer som saknar egna resurser för att bedöma riskerna vid hantering av kemiska eller biotekniska produkter måste anlita sakkunskap från utomstående, eftersom avsaknad av egna resurser givetvis inte fritar från skyldigheten att uppfylla de krav som ställs för hanteringen.

Produktinformation

10 § Den som tillverkar, importerar eller överlåter en kemisk eller bioteknisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation).

Paragrafen motsvarar närmast 8 § första stycket lagen om kemiska produkter.

Bestämmelsen har utökats till att omfatta även biotekniska produkter. Enligt paragrafen skall uppgifter, dvs. den information lämnas som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Det innebär att de uppgifter som är av betydelse för detta skall lämnas tillsammans med produkten. Syftet med produktinformationen bör i första hand vara att

sprida kunskap om de risker som hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt kan innebära. Produktinformation skall dock även kunna innehålla sådana upplysningar som inte är av ren varningskaraktär, men som ändå är av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Som exempel kan nämnas uppgifter om en produkts identitet, tillverkarens eller importörens namn och resultatet av gjord bedömning. För en brukare kan nämligen sådana uppgifter vara av intresse även beträffande produkter som leverantören inte bedömt som hälso- eller miljöfarliga.

Produktinformation kan lämnas även på annat sätt än genom märkning, t.ex. genom att ett informationsblad bifogas produkten. Informationen kan avse både hälso- och miljörisker. Beroende på om mottagaren är en konsument eller en näringsidkare kan olika krav ställas på informationen. Det är viktigt att information som riktar sig till konsumenter är lättbegriplig.

Sådan produktinformation som avses i 3 § lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle om halten svavel i bränslet kommer genom den lagens infogande i miljöbalken, se 23 §, att kunna regleras med stöd av förevarande paragraf, vid behov i kombination med föreskrifter enligt 25 §. Även 11 § kan tillämpas om det behövs för uppgifter om innehållet i bränslet.

När det gäller biotekniska produkter som är genetiskt modifierade finns ytterligare krav på märkning i 13 kap. 18 §.

Uppgiftsskyldighet

11 § Den som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk eller bioteknisk produkt skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma produktens och hanteringens, importens eller exportens hälso- eller miljörisker.

Paragrafen motsvarar närmast 9 § lagen om kemiska produkter och 3 § lagen om svavelhaltigt bränsle. Bestämmelsen har utökats till att omfatta även biotekniska produkter.

Uppgiftsskyldigheten enligt förevarande paragraf gäller alla som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk eller bioteknisk produkt. Det ankommer på regeringen eller den myndighet

som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter angående omfattningen av uppgiftsskyldigheten. Genom föreskrifter kan också anges tidpunkten då uppgiftsskyldigheten inträder liksom vem som i ett visst fall är skyldig att lämna uppgifter. Den uppgiftsskyldighet som kan föreskrivas med stöd av paragrafen kan omfatta alla de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att överblicka och bedöma tänkbara hälso- och miljörisker. Den gäller inte bara till följd av användningen av varje enskild produkt för sig, utan av hela användningen i samhället.

Det är att märka att uppgiftsskyldighet enligt paragrafen avser sådana uppgifter "som kan behövas" och således inte "som behövs". Denna skillnad är avsiktlig och har sin grund i att det skulle bli näst intill en omöjlig uppgift för i första hand den centrala kemikaliemyndigheten att visa att en uppgift behövs för det fall tvist skulle uppkomma beträffande uppgiftsskyldighetens omfattning.

Uppgifter som kan samlas in med stöd av paragrafen kan vara sådana som läggs till grund för produktregistret enligt 12 § som i fortsättningen skall omfatta även biotekniska produkter. Stadgandet ger emellertid också utrymme för insamling av sådana uppgifter som kan behövas för exempelvis kartläggning av ett problemområde utan att insamlingen för den skull har något direkt samband med produktregistret.

Det bör påpekas att uppgifter som behövs för tillsyn inte skall inhämtas med stöd av denna paragraf. För inhämtande av sådana uppgifter skall i stället balkens bestämmelser om tillsyn komma till användning.

Produktregister

12 § Kemiska eller biotekniska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller importeras till Sverige skall registreras i ett produktregister, som skall föras av den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar närmast 12 § förordningen om kemiska produkter.

Produktregistret omfattar i dag bara kemiska produkter men har i balken utvidgats till att omfatta även biotekniska produkter.

Förhandsanmälan

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller importera en kemisk eller bioteknisk produkt som inte tidigare varit i bruk i Sverige, skall göra en anmälan om tillverkningen eller importen samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter. En sådan anmälan skall göras till den myndighet som regeringen bestämmer och inom den tid som regeringen eller myndigheten bestämmer.

Paragrafen motsvarar närmast 10 § lagen om kemiska produkter. Bestämmelsen har utökats till att omfatta även biotekniska produkter.

Det är angeläget att samhället har möjlighet att ta ställning till nya kemikalier eller biotekniska produkter i god tid. För att tillgodose detta behov ges i paragrafen ett bemyndigande som gör det möjligt att föreskriva krav på förhandsanmälan vad gäller nya kemiska eller biotekniska produkter. Krav på en sådan anmälan skall inte kopplas samman med villkor enligt detta kapitel för att få hantera eller importera en kemisk eller bioteknisk produkt.

Tillstånd

14 § Tillstånd krävs för import av särskilt farliga kemiska och biotekniska produkter från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen. Tillstånd krävs även för yrkesmässig överlåtelse samt för annan än yrkesmässig hantering av sådana produkter.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka produkter som skall omfattas av tillståndsplikten.

Paragrafen motsvarar närmast 17 § förordningen om kemiska produkter.

Enligt paragrafen krävs tillstånd för import av särskilt farliga kemiska och biotekniska produkter från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen och för yrkesmässig överlåtelse samt för annan än yrkesmässig hantering av sådana produkter.

I förordningen om kemiska produkter föreskrivs för närvarande med stöd av 11 § lagen om kemiska produkter om krav på tillstånd för bl.a. import av livsfarliga och mycket farliga produkter från länder som inte är medlemmar i EU. Kemikalieinspektionen har meddelat närmare

föreskrifter om vad som avses med sådana i KIFS 1986:5, Kemikalieinspektionens föreskrifter om tillståndskrav för livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter. Något krav på tillstånd för biotekniska produkter gäller inte för närvarande annat än bestämmelserna i lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, som innehåller krav på godkännande för saluhållande och användning.

Med särskilt farliga kemiska produkter avses i paragrafen i första hand sådana livsfarliga och mycket farliga produkter för vilka tillstånd krävs redan för närvarande. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av paragrafens andra stycke föreskriva om vilka produkter, i fortsättningen inte bara kemiska utan även biotekniska produkter, som är särskilt farliga och därför skall omfattas av tillståndsplikten samt vilken myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd m.m. Utredningen föreslår att ett sådant bemyndigande ges till Kemikalieinspektionen.

Paragrafen omfattar inte yrkesmässig hantering av kemiska och biotekniska produkter, eftersom det regleras i arbetsmiljölagstiftningen.

Vid tillståndsprövningen skall prövningsmyndigheten bedöma risken med produkten eller hanteringen av denna. Den skall då göra en avvägning mellan risk och nytta. Avvägningen skall givetvis göras mot bakgrund av balkens syfte, nämligen omsorgen om människors hälsa, miljön och naturresurserna.

Godkännande av bekämpningsmedel

15 § Utan att vara godkända av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får kemiska eller biologiska bekämpningsmedel inte saluföras, överlåtas eller användas. Detsamma gäller i fråga om import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen.

Paragrafen motsvarar närmast 2 § första stycket första meningen lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel och 3 § första och andra stycket förordningen om bekämpningsmedel.

Enligt paragrafen får ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel saluföras, överlåtas eller användas endast om det är godkänt. Vad som avses med ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel framgår av 6 och 7 §§. Varje handelsprodukt som marknadsförs som ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel skall vara godkänd även om den verksamma beståndsdelen ingår i ett redan godkänt medel. Paragrafen innebär i förhållande till gällande rätt en utvidgning till att även avse

krav på godkännande för överlåtelse av biologiska bekämpningsmedel samt för import av sådana från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen.

16 § Ett godkännande får lämnas om medlet är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt och behövs för de bekämpningsändamål som anges i 6 eller 7 §§.

Om ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel redan är godkänt i ett annat medlemsland inom Europeiska unionen eller i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i enlighet med rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden skall, om sökanden begär det, medlet godkännas om jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden som är relevanta för användningen av medlet är jämförbara i de berörda områdena.

Ett godkännande får meddelas för högst fem år. Om det finns särskilda skäl får dock ett godkännande meddelas för högst tio år.

Paragrafens första och tredje stycke motsvarar närmast 2 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel och 5 § första meningen förordningen om bekämpningsmedel.

Enligt första stycket får ett godkännande lämnas om medlet är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt och behövs för de bekämpningsändamål som anges i 6 eller 7 §§. Kraven gäller både kemiska och biologiska bekämpningsmedel. För att ett godkännande skall lämnas måste det alltså finnas ett klart bekämpningsbehov inom det avsedda användningsområdet. Vid prövningen skall beaktas om det finns andra godkända medel som är mindre riskabla att använda. Om sådana finns eller om det inte finns något behov av medlet i Sverige, skall ett godkännande inte lämnas, exempelvis om medlet anses onödigt eller om det inte finns något behov av det. Gäller ansökan ett medel som likvärdigt med ett tidigare godkänt, får ett godkännande meddelas, om förutsättningarna i övrigt för ett godkännande är uppfyllda. I prövningen ingår givetvis att bedöma om medlet fungerar för det avsedda syftet.

Prövningsmyndigheten skall alltid göra en noggrann avvägning mellan risken att använda medlet och nyttan av användningen. En ansökan om godkännande kan avslås av den anledningen att medlet bedöms som olämpligt eller mindre lämpligt därför att det kan förorsaka oacceptabla eller eljest oönskade olägenheter från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Farligare medel än vad som behövs för att uppnå det

avsedda syftet får inte godkännas. Kemikalieinspektionen har meddelat ett flertal föreskrifter om kemiska bekämpningsmedel, bl.a. KIFS 1993:5, Kemikalieinspektionens föreskrifter om vissa aktiva ämnen i bekämpningsmedel. Den innehåller föreskrifter om vissa aktiva ämnen som inte får förekomma i ett godkänt kemiskt bekämpningsmedel och vissa ämnen med strängt begränsad användning. Kemikalieinspektionen har också utfärdat föreskrifter om biologiska bekämpningsmedel, KIFS 1994:4, Kemikalieinspektionens föreskrifter om biologiska bekämpningsmedel. Det finns även EG-direktiv som reglerar detta, bl.a. direktivet 79/117 om förbud mot att växtskyddsprodukter som innehåller vissa verksamma ämnen släpps ut på marknaden och används.

Enligt andra stycket skall ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel som redan är godkänt i ett annat medlemsland inom EU eller i ett EES-land i enlighet med direktivet 91/414 om växtskyddsmedel godkännas om sökanden begär det. Detta är i enlighet med kravet på ömsesidigt godkännande i art. 10 i direktivet. Detta gäller dock under förutsättning att jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden som är relevanta för användningen av medlet är jämförbara i de berörda områdena. En redogörelse för direktivet lämnas i avsnitt 17.2.2.

I tredje stycket anges att ett godkännande får meddelas för högst fem år. Detta överensstämmer med gällande rätt. Enligt EG-direktivet 91/414 får dock ett godkännande beviljas för högst tio år. Eftersom ett medel som är godkänt i ett annat EU-land i många fall måste godkännas i Sverige och godkännandet i det landet kan löpa på längre tid än fem år införs nu i paragrafen en möjlighet att när särskilda skäl föreligger meddela ett godkännande för högst tio år.

Ansökan om fortsatt godkännande kan göras innan det tidigare tillståndet går ut, vilket också är det lämpliga eftersom medlet efter tillståndstidens utgång inte får saluföras. Av 18 kap 1 § framgår att ett tillstånd får förenas med villkor. Ett sådant villkor kan vara att tillverkaren utarbetar ett kontrollprogram som följer upp erfarenheter av användningen av medlet.

17 § Ansökan om godkännande av ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel skall göras hos Kemikalieinspektionen av den som ansvarar för att produkten först släpps ut på marknaden inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den som ansöker om godkännande skall ha ett fast kontor inom gemenskapen eller EES.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de uppgifter som skall lämnas i samband med

en ansökan om godkännande. Om ansökan gäller ett bekämpningsmedel som redan är godkänt i ett annat medlemsland inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sökanden begär det, får krav på upprepning av redan genomförda tester och analyser inte ställas om jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden som är relevanta för användningen av medlet är jämförbara i de berörda områdena.

Paragrafen motsvarar närmast 3 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel och 4 § förordningen om bekämpningsmedel.

Enligt både förordningen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel och förordningen om bekämpningsmedel prövar Kemikalieinspektionen frågor om godkännande. Detta har angetts direkt i paragrafen. Ansökan skall göras av den som ansvarar för att produkten först släpps ut på marknaden inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den som ansöker om godkännande skall ha ett fast kontor inom gemenskapen eller EES. Dessa krav anges i artikel 9 i direktivet 91/414. Vad som avses med släppas ut på marknaden anges i 13 kap. 7 §.

I andra stycket anges att beträffande ett bekämpningsmedel som redan är godkänt i ett annat medlemsland inom EU eller EES får krav på upprepning av redan genomförda tester och analyser inte ställas om sökanden begär det och jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden som är relevanta för användningen av medlet är jämförbara i de berörda områdena. Detta krav överensstämmer med bestämmelser i art. 10 i direktivet om ömsesidigt erkännande av godkännanden.

Bemyndigande att medge dispens

18 § Om det finns särskilda skäl får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om dispens från kravet på tillstånd eller godkännande enligt 14-17 §§. Om det finns synnerliga skäl får regeringen eller myndigheten besluta om dispens i det enskilda fallet.

Sådana föreskrifter eller beslut får innehålla krav på anmälan innan en kemisk eller biotekniskt produkt saluhålls eller används.

Paragrafen motsvarar närmast 5 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel och 3 § tredje stycket förordningen om

bekämpningsmedel och 24 § andra stycket förordningen om kemiska produkter.

Enligt första stycket krävs särskilda skäl för att föreskrifter om dispens skall få meddelas. Detta krävs för närvarande endast enligt förordningen om kemiska produkter. För att medge dispens i ett enskilt fall krävs enligt paragrafen synnerliga skäl vilket i dag bara krävs enligt förordningen om bekämpningsmedel. Enligt lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel räcker det för närvarande med särskilda skäl. I art. 8 i dir. 91/414 finns övergångsbestämmelser och undantag om växtskyddsmedel.

Särskilda och i vissa fall synnerliga skäl kan vara användning för forskningsändamål eller annat vetenskapligt syfte. Sådana undantag från tillståndsplikten är också föreskrivna i 18 och 19 §§ förordningen om kemiska produkter. Föreståndare för institution eller motsvarande vid universitet eller högskola eller för sådant undersökningslaboratorium, forskningsinstitut eller liknande som ägs eller får stöd av staten, landstinget eller kommunen får utan tillstånd importera livsfarliga kemiska produkter som behövs för verksamheten. Tillstånd till import av livsfarliga kemiska produkter krävs inte heller för den som enligt läkemedelslagen (1992:859) är behörig att tillverka läkemedel i allmänhet. Tillstånd krävs inte heller för den som enligt lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel har rätt att driva detaljhandel med läkemedel. Tillstånd för annat än yrkesmässig import eller hantering får lämnas endast till den som har fyllt 18 år och som behöver produkterna för ett konstnärligt, tekniskt, vetenskapligt eller liknande ändamål. Dessa bestämmelser bör även fortsättningsvis med stöd av paragrafen regleras i en förordning.

Enligt andra stycket får, om föreskrifter och beslut om dispens från kravet på godkännande meddelas, i stället införas en anmälningsplikt. Anmälningsplikt kan t.ex. komma i fråga för ett bekämpningsmedel som bedöms kunna användas utan nämnvärd risk.

Aktsamhetsregel om bekämpning

19 § Andra kemiska eller biotekniska produkter än sådana kemiska och biologiska bekämpningsmedel som har godkänts eller meddelats dispens för enligt 15-18 §§ får användas för bekämpning endast om det är uppenbart att användningen inte medför risker för hälsan eller miljön.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

I paragrafen föreskrivs en aktsamhetsregel att andra kemiska eller biotekniska produkter än kemiska och biologiska bekämpningsmedel, dvs. som sätts ut på marknaden i annat syfte än bekämpningsändamål, får användas för bekämpning endast om det är uppenbart att användningen inte medför risker för hälsan eller miljön. Bevisbördan för att det är uppenbart att användningen inte medför risker ligger hos användaren.

Spridning av bekämpningsmedel

20 § Ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel skall spridas på ett sådant sätt att människor inte skadas eller vållas annan olägenhet och att miljöpåverkan blir så liten som möjligt. Åtgärder skall vidtas för att motverka att medlet sprids till kringliggande områden.

Det är förbjudet att sprida kemiska eller biologiska bekämpningsmedel från luftfartyg. Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge undantag i enskilda fall från detta förbud.

Paragrafens första stycke motsvarar närmast 11 § första stycket förordningen om bekämpningsmedel. Andra stycket motsvarar närmast 13 § första stycket och 14 § förordningen.

Enligt första stycket skall kemiska eller biologiska bekämpningsmedel spridas på ett sådant sätt att människor inte skadas eller vållas annan olägenhet och att miljöpåverkan blir så liten som möjligt. Åtgärder skall vidtas för att motverka att medlet sprids till kringliggande områden, dvs. områden utanför det område där bekämpning skall ske. Bestämmelsen omfattar även spridning av biologiska bekämpningsmedel, vilket för närvarande regleras i Kemikalieinspektionens föreskrift KIFS 1994:4.

Enligt andra stycket är spridning av kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel från luftfartyg förbjuden. Även detta omfattar spridning av biologiska bekämpningsmedel, vilket förbud för närvarande föreskrivs i KIFS 1994:4. Skälet till förbudet är att det vid spridning från flygplan finns risk för att bekämpningsmedlet oavsiktligt träffar känsliga områden. Om det finns synnerliga skäl får dock undantag medges i enskilda fall.

21 § Det är förbjudet att över skogsmark sprida kemiska eller biologiska bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly. Inte heller får enskilda trädstammar behandlas med sådana bekämpningsmedel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge dispens från detta förbud om det behövs för vetenskaplig prövning.

Paragrafen motsvarar närmast 1 och 4 §§ lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. Den lagen omfattar endast kemiska bekämpningsmedel. Paragrafen föreslås dock i balken även omfatta biologiska bekämpningsmedel.

Enligt paragrafens första stycke är spridning av såväl kemiska som biologiska bekämpningsmedel förbjuden för lövslybekämpning, oavsett om det sker från luften eller marken. Förbudet omfattar även sådan spridning av bekämpningsmedel, som innebär att enskilda trädstammar behandlas av medlen i fråga (fickning, stubbehandling och liknande metoder). Med begreppet skogsmark avses skogsmark i skogsvårdslagens (1979:429) mening.

Enligt andra stycket kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge dispens från förbudet om det behövs för vetenskaplig prövning.

22 § Den myndighet som regeringen bestämmer får, om inte annat följer av andra stycket, medge dispens från 21 § första stycket, om kravet enligt 6 § skogsvårdslagen (1979:429) i fråga om återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Vid bedömningen skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen.

En kommun får besluta att dispens enligt första stycket inte får medges i fråga om ett område inom kommunen, om det behövs med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller något annat kommunalt intresse.

Paragrafen motsvarar närmast 2 och 3 §§ lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark.

I första stycket anges under vilka förutsättningar dispens kan ges. Dispens kan inte ges beträffande områden inom vilka totalförbud gäller

på grund av kommunens beslut enligt andra stycket. För att dispens skall kunna medges inom övriga områden inom kommunen krävs att det är nödvändigt att ta bort lövvegetationen för att i enlighet med 6 § skogsvårdslagen trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Det krävs vidare att lövröjning inte rimligen kan ske med mekaniska metoder med hänsyn till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen. Att hänsyn skall tas till spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet är en ny bedömningsgrund som innebär att hänsyn skall tas till spridningens inverkan på den biologiska mångfalden. I begreppet "andra allmänna intressen" ingår även hänsyn till arbetarskyddets krav samt bedömningar om läget på arbetsmarknaden i regionen.

Föreskrifter om bränslen

23 § För att motverka utsläpp i luften av föroreningar får regeringen i fråga om bränslen meddela föreskrifter som gäller förbränning, handel, överlåtelse eller import och som behövs med hänsyn till skyddet för miljön och hälsan.

Regeringen får överlåta åt en myndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter.

Paragrafen motsvarar närmast 1 § lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle.

Paragrafen har gjorts generell för alla typer av bränslen, vilket innebär att regeringen får meddela föreskrifter som gäller förbränning, handel, överlåtelse eller import i fråga om alla typer av bränslen inte bara svavelhaltigt sådant, om det behövs med hänsyn till skyddet för miljön och hälsan. Enligt andra stycket får regeringen i likhet med vad som gäller i dag överlåta rätten att meddela sådana föreskrifter till en myndighet eller kommun.

Skyldighet att underrätta om skadliga verkningar

24 § Den som tillverkar eller släpper ut en kemisk eller bioteknisk produkt på marknaden skall omedelbart underrätta den myndighet som regeringen bestämmer, om det efter ett tillstånd eller godkännande kommer fram nya uppgifter om att den kemiska eller biotekniska

produkten eller resthalter av ett aktivt ämne i produkten kan ha skadliga effekter på människors eller djurs hälsa, grundvattnet eller på miljön i övrigt.

Sådan upplysningsskyldighet gäller även för kemiska och biotekniska produkter för vilka krav på tillstånd eller godkännande inte gäller, om nya uppgifter kommer fram att produkten kan ha cancerogena, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper som kan antas påverka klassificeringen eller märkningen av produkten.

Paragrafen motsvarar närmast 10 a § förordningen om bekämpningsmedel.

Enligt första stycket skall den som tillverkar eller släpper ut en kemisk eller bioteknisk produkt på marknaden omedelbart underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om det efter ett tillstånd eller godkännande kommer fram vissa nya uppgifter. Det gäller nya uppgifter om att den kemiska eller biotekniska produkten eller resthalter av ett aktivt ämne i produkten kan ha skadliga effekter på människors eller djurs hälsa, grundvattnet eller på miljön i övrigt. Hittills har bestämmelsen i 10 a § förordningen om bekämpningsmedel bara gällt godkända växtskyddsmedel. Den infördes 1994 för att uppfylla kravet i artikel 7 i dir. 91/414/EEG. Bestämmelsen i första stycket har utökats till en generell aktsamhetsregel om upplysningsskyldighet som skall gälla inte bara växtskyddsmedel utan alla kemiska och biotekniska produkter för vilka tillstånd eller godkännande har lämnats. Uppgiftsskyldigheten avser alltså nya uppgifter som tillståndsmyndigheten inte hade tillgång till när tillståndet eller godkännandet meddelades.

I andra stycket anges att sådan upplysningsskyldighet som anges i första stycket gäller även för kemiska och biotekniska produkter för vilka krav på tillstånd eller godkännande inte gäller, om nya uppgifter om att produkten kan ha cancerogena, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper som kan antas påverka klassificeringen eller märkningen av produkten kommer fram. I direktivet 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen som genom direktiv 91/325/EEG har anpassats till tekniska framsteg för tolfte gången finns i bilaga 6 p. 4 en skyldighet att underrätta om nya uppgifter kommer fram att produkten har egenskaper som kan påverka klassificeringen eller märkningen av ett ämne på grundval av hälsoeffekter enligt klassificeringen cancerframkallande ämnen, mutagena ämnen eller teratogena, dvs. reproduktionstoxiska, ämnen.

Bemyndiganden att meddela ytterligare föreskrifter om villkor, krav på tillstånd eller förbud m.m.

25 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om hantering, import och export av kemiska och biotekniska produkter meddela ytterligare föreskrifter i frågor som avses i 8-10, 12, 20 och 24 §§ samt 3 kap. 2, 3 och 6 §§. Detsamma gäller föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även i andra fall än som anges i 14-17 och 23 §§

1. föreskriva att en kemisk eller bioteknisk produkt inte får hanteras, importeras eller exporteras utan att tillstånd eller godkännande lämnats, och

2. föreskriva om särskilda villkor för hantering, import eller export av en sådan produkt.

Paragrafens första stycke motsvaras i lagen om kemiska produkter närmast av 4 a §, 5 § andra stycket, 6 § andra stycket, 7 § andra meningen och 8 § andra stycket. Paragrafens andra stycket motsvarar närmast 11 § lagen om kemiska produkter. Paragrafen har utökats till att omfatta även biotekniska produkter.

Aktsamhetsföreskrifter enligt 3 kap. kan avse försiktighetsmått och tillämpningen av produktvalsprincipen. Som exempel på föreskrifter som enligt denna paragraf kan meddelas i frågor som avses i 8 § kan nämnas bestämmelser med precisering av hur en utredning skall genomföras och redovisas. Det kan vara fråga om vilka ämnen eller föreningar som ger produkten farliga egenskaper, arten och graden av dessa egenskaper, lämpliga skyddsåtgärder och vilka åtgärder som behövs för att ta hand om avfall från produkten.

I föreskrifter med stöd av denna paragraf kan beträffande frågor som avses i 9 §, uppställas ytterligare krav på kompetens som behövs för en säker hantering inom ett företag utöver vad som är möjligt enligt t.ex. arbetsmiljölagstiftningen. Det kan sålunda gälla krav på kunskap och kompetens för att förhindra utsläpp av ozonnedbrytande ämnen vid reparation och underhåll av kylanläggningar. Paragrafen ger vidare regeringen möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vad produktinformationen enligt 10 § skall innehålla och hur den skall utformas.

Enligt paragrafens andra stycke kan föreskrivas om ytterligare krav på tillstånd eller godkännande. Om tillstånd krävs och meddelas kan tillståndsmyndigheten också föreskriva villkor som direkt tar sikte på att

förebygga skador. Ett sådant villkor kan vara att säkerhet skall ställas, t.ex. av den som transporterar eller mellanlagrar miljöfarligt avfall. Tillståndsbeslut inom detta område är inte förbundna med någon rättskraft. Detta innebär att villkor kan ändras och att tillstånd kan återkallas när helst det finns skäl för detta. T.ex. kan ett återkallande bli aktuellt om en produkts sammansättning ändras eller nya risker som inte tidigare varit kända upptäcks.

Enligt andra stycket kan även föreskrifter utfärdas om t.ex. krav på anmälan av kemiska produkter. Även föreskrifter av helt eller delvis nytt slag kan meddelas. Som exempel kan nämnas skärpta krav vad gäller företagens hantering på så sätt att den som överlåter en kemisk produkt också blir skyldig att återta denna som ett led i avfallshanteringen.

Beträffande kemikaliekontrollen i marknadsföringsledet har Kemikalieinspektionen med stöd av lagen om kemiska produkter utfärdat föreskrifter. Arbetarskyddsstyrelsen har också med stöd av arbetsmiljölagen utfärdat sådana avseende användningen av farliga ämnen. Sammantaget finns det således ett antal generella föreskrifter som rör andra kemiska risker än risker för den yttre miljön i användarledet.

Förutsättningar för tillstånd eller godkännande som kan stödjas på balkens aktsamhetsregler, på de grundläggande principerna för balken eller på miljökvalitetsnormer får självfallet tas in i föreskrifterna.

För tillståndsprövningen blir bl.a. 18 och 21 kap. tillämpliga. Prövningsmyndighet blir därvid den myndighet som regeringen bestämmer.

26 § Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även i andra fall än som angetts i detta kapitel förbjuda hantering, import eller export av en kemisk eller bioteknisk produkt.

Paragrafen motsvarar närmast 12 § lagen om kemiska produkter.

Bestämmelsen har utökats till att omfatta även biotekniska produkter.

Om en kemisk eller bioteknisk produkt kan medföra en särskilt betydande risk för människors hälsa eller för allvarlig miljöskada är det möjligt att med stöd av denna paragraf omedelbart ingripa med ett generellt förbud mot produkten. En förutsättning måste dock vara att krav på tillstånd eller annat särskilt villkor enligt 25 § inte bedöms vara en tillräckligt ingripande åtgärd för att undanröja den akuta hälso- eller miljörisken.

Som exempel på fall där förbud kan bli aktuellt kan nämnas

produkter som på kortare eller längre sikt kan befaras vara cancerframkallande, fosterskadande eller ärftlighetsändrande. Det kan också vara produkter vars befarade skadeverkningar i det enskilda fallet inte behöver vara av allvarligt slag men som genom den utbredda användningen kan leda till skadeverkningarna för många människor eller miljön, t.ex. kosmetiska och hygieniska medel samt bekämpningsmedel. Regeringen har med stöd av motsvarande bestämmelse i lagen om kemiska produkter förbjudit stråförkortningsmedel.

Förbud mot en bioteknisk produkt kan meddelas på grund av att faran för att den skall komma lös i naturen och påverka den ekologiska balansen framstår som särskilt stor.

Eftersom ett förbud är den mest ingripande åtgärden vad gäller hanteringen av kemiska och biotekniska produkter, bör föreskrifter normalt meddelas av regeringen.

15 kap. Avfall och producentansvar

Definitioner

1 § Med avfall avses varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 till rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Paragrafen är ny i förhållande till gällande rätt.

I paragrafen har införts en definition av avfall. Definitionen överensstämmer med den som gäller inom EU. I direktivet 75/442/EEG om avfall som har ändrats genom direktiv 91/156/EEG definieras avfall i artikel 1 på följande sätt: "varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i direktivets bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Kommissionen skall enligt det förfarande som fastställs i artikel 18 senast den 1 april 1993 upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1. Denna förteckning skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas med iakttagande av samma förfarande". Direktivets bilaga 1 innehåller en uppräkning av ett stort antal produkter och material i en generell form och är mycket vid. Den får återges i en förordning till balken. Kommissionen har genom beslut den 20 december 1993 (94/3/EG) antagit den förteckning som anges i definitionen. Förteckningen (Europeiska avfallskatalogen) omfattar 18

sidor. Direktivet 75/442/EEG om avfall som har ändrats genom direktiv 91/156/EEG bifogas betänkandet som bilaga 3.

2 § Med hushållsavfall avses avfall och orenlighet som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall.

Paragrafen motsvarar 1 § första stycket renhållningslagen.

Vad som avses med avfall framgår av 1 §. I denna paragraf definieras det snävare begreppet hushållsavfall. Det är avfall och orenlighet som kommer från hushåll och därmed jämförligt avfall. Som exempel på avfall och orenlighet som kommer från hushåll kan nämnas sopor, köksavfall, latrin och slam från slambrunnar och slamtankar. Till hushållsavfall hänförs också skrymmande avfall som exempelvis utrangerade möbler, cyklar och liknande föremål. Dit räknas även överblivna läkemedel samt oljerester, färgrester, rester av bekämpningsmedel och annat miljöfarligt avfall som ingår som beståndsdel i avfall eller orenlighet som kommer från hushåll. I enlighet med gällande rätt bör begreppet hushållsavfall ges en sådan omfattning att det svarar mot det behov av borttransport av avfall som regelmässigt uppkommer vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål.

Med avfall som är jämförligt med hushållsavfall menas avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll. Det är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall.

3 § Med hantering av avfall avses insamling, förvaring, transport och slutligt omhändertagande av avfall.

Med slutligt omhändertagande avses återvinning och bortskaffande.

Paragrafens första stycke motsvarar närmast 1 § andra stycket renhållningslagen.

I paragrafen definieras i första stycket hantering som är en sammanfattande benämning på alla de led av avfallshantering som regleras i balken. Den ändringen har gjorts i förhållande till gällande rätt att uppsamling har ändrats till insamling och bortforsling till transport.

Begreppen har dock samma innebörd.

Som benämning på det sista ledet i avfallshanteringen används enligt gällande rätt i Sverige uttrycket slutligt omhändertagande. Detta begrepp innefattar enligt förarbetena till renhållningslagen (prop. 1978/79:205 s 22) exempelvis sådana behandlingsåtgärder som återvinning, kompostering, oskadliggörande eller slutlig uppläggning av avfallet, dvs. deponering. Det innebär att även utnyttjande för energiutvinning innefattas.

Inom EU definieras hantering på följande sätt i direktivet 75/442/EEG om avfall som har ändrats genom direktiv 91/156/EEG: insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av avfallsupplag.

Där används alltså begreppen bortskaffande och återvinning. Definitionerna av dessa begrepp enligt angivna direktiv är mycket vida. Med bortskaffande avses de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 A till direktivet. Där räknas upp bl.a. deponering, biologisk behandling, förbränning på land och till havs, permanent lagring och lagring innan ett förfarande enligt bilagan tillämpas. Med återvinning avses enligt direktivet de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B till direktivet. Där anges bl.a. återvinning av ett antal ämnen och produkter, omraffinering eller annan återanvändning av olja samt användning av avfall främst som bränsle eller annan energikälla.

Eftersom det inarbetade begreppet slutligt omhändertagande också har en vid betydelse omfattar det båda dessa begrepp återvinning och bortskaffande. I paragrafens andra stycke har därför angetts att med slutligt omhändertagande avses återvinning och bortskaffande. Med begreppen avses detsamma som inom EU. Vår definition av hantering överensstämmer därmed med den som gäller inom EU. Här bör dock observeras att det förhållandet att en viss metod att ta hand om avfall finns upptagen i bilaga 2 A eller 2 B i nämnda direktiv inte innebär att metoden är tillåten i Sverige. Exempelvis förbränning av avfall till havs och dumpning är förbjudet enligt 17 §. Detta är även förbjudet enligt flera konventioner som Sverige ratificerat vilket framgår av avsnitt 18.3.8.

Om det uppkommer behov av att komplettera definitionen utifrån EG-reglerna kan regeringen göra det med stöd av bemyndigandet i 20 §.

4 § Med producent avses den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer en vara eller en förpackning. Med producent avses även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

Paragrafen motsvarar 6 a § renhållningslagen.

Enligt paragrafen avses med producent såväl den som yrkesmässigt tillverkar eller producerar varan eller förpackningen eller är importör som hela försäljningskedjan från grossist till detaljist. Med producent avses även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt. Exempel på sådant avfall är processavfall och bygg- och rivningsavfall. Beträffande förpackningar och förpackningsavfall avses med producent för i Sverige tillverkade förpackningar den som tillverkar förpackningsmaterial, förpackningstillverkaren eller den som för försäljning förpackar eller innehar en vara. Den närmare fördelningen av ansvaret mellan olika producentled bestäms i föreskrifter som meddelas med stöd av 6 §.

5 § Vid tillämpning av bestämmelserna om avfall i detta kapitel skall med fastighetsinnehavare avses den som äger fastigheten eller den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall anses som fastighetsägare.

Paragrafen motsvarar 1 § fjärde stycket renhållningslagen.

Producentansvar

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver insamlas, transporteras bort, återanvänds, återvinns eller slutligt omhändertas på annat sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Föreskrifter får även medddelas för att säkerställa att endast sådana varor och förpackningar som uppfyller de krav som anges i EG-direktiv släpps ut på marknaden.

Föreskrifterna får också avse skyldighet att

1. märka en vara eller en förpackning,

2. lämna uppgifter om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.

Paragrafen motsvarar närmast 6 b § renhållningslagen.

Enligt första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om producentansvar. Genom bemyndigandet kan meddelas föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver insamlas, transporteras bort, återanvänds, återvinns eller slutligt omhändertas på annat sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering. Det innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om producentansvar för det avfall som blir av en vara eller förpackning sedan den har förbrukats eller tjänat ut. Denna skyldighet kan föreskrivas för den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller förpackning och som enligt definitionen i 4 § är att anse som producent. Producentansvar kan föreskrivas endast för den typ av varor och förpackningar som producentens verksamhet omfattar. Bemyndigandet omfattar även avfall som producenten frambringat i yrkesmässig verksamhet och som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt. Bemyndigandet kan alltså tillämpas på annat avfall än sådant som blir av varor eller förpackningar, t.ex. processavfall eller avfall från byggarbetsplatser.

Det ansvar som kan föreskrivas med stöd av paragrafen är både det fysiska och det därmed sammanhängande ekonomiska ansvaret för insamling, borttransport och slutligt omhändertagande. Ansvaret kan även inskränkas till att omfatta endast något av hanteringens olika led. Dvs. insamling, borttransport eller slutligt omhändertagande. I de fall kommunen har kvar ansvaret för insamling, borttransport eller slutligt omhändertagande kan det ekonomiska ansvaret för detta utkrävas av producenten genom avgifter enligt 24 kap. 8 §.

Genom bemyndigandet kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer successivt införa producentansvar på områden där detta är lämpligt och praktiskt möjligt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan också föreskriva hur ett visst avfall som bortforslas skall tas om hand, exempelvis genom att en viss procentuell mängd skall återanvändas eller återvinnas eller på annat sätt omhändertas på ett miljömässigt godtagbart sätt. Hittills har regeringen föreskrivit om producentansvar på tre områden. Det gäller beträffande förpackningar genom förordningen (1994:1235) om producentansvar för förpackningar, beträffande returpapper genom förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper samt beträffande däck genom förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck.

Enligt paragrafens andra stycke får föreskrifter även meddelas för att säkerställa att endast sådana förpackningar som uppfyller alla de krav som anges i EG-direktiv släpps ut på marknaden. Därmed avses framför allt rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall. Enligt artikel 9 p. 1 i det direktivet skall medlemsstaterna tre år från dagen för ikraftträdandet av direktivet, som var den 31 december 1994, ha säkerställt att endast förpackningar som uppfyller alla väsentliga krav som anges i direktivet och dess bilaga 2 släpps ut på marknaden. Direktivets bilaga 2 innehåller väsentliga krav på förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet. Med stöd av detta bemyndigande kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter som behövs för att uppfylla direktivets krav. Begreppet släppa ut på marknaden definieras i 13 kap. 7 §. Med direktivet avses även dess bilaga 2 som är en del av direktivet. De föreskrifter som meddelas kan även innebära förbud mot att saluföra eller överlåta förpackningar som inte uppfyller direktivets väsentliga krav.

Vidare får enligt tredje stycket en producent genom föreskrifter föreläggas att 1. märka en vara eller en förpackning som avses i första stycket, 2. lämna uppgifter om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden som omfattas av föreskrifter enligt paragrafens första stycke. Bemyndigandet i tredje stycket 2 har utökats till att omfatta rätt att föreskriva om skyldighet för producenter att lämna uppgifter om vilka ämnen och material en vara eller en förpackning innehåller. Sådana föreskrifter bör medföra att producenterna i ökad utsträckning redan vid tillverkningen av en vara eller förpackning vid val av ämnen och material beaktar möjligheterna att återanvända den förbrukade varan eller förpackningen eller att ur denna återvinna material samt att hushålla med material. Vidare kan genom sådana föreskrifter kravet i artikel 8 i EG:s förpackningsdirektiv uppfyllas som innebär att för att underlätta insamling, återanvändning och återvinning, även materialutnyttjande, skall förpackningar vara försedda med uppgift om vilka förpackningsmaterial som har använts, så att den berörda industrin kan identifiera och klassificera dem. Artikel 8 innehåller också andra regler om märkning av förpackningar. Syftet med den uppgiftsskyldighet om insamling m.m. som kan föreskrivas är att kunna kontrollera hur lagstiftningen efterlevs.

Den kommunala renhållningsskyldigheten

7 § Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, svara för att
1. hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälso- och miljöskydd som enskilda intressen, och
2. hushållsavfall från kommunen slutligt tas om hand.

När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till hälso- och miljöskyddet. Kommunen skall vidare beakta att borttransporten anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

I sådana planer och beslut skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 8 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

Paragrafens första stycket första punkten motsvarar närmast 4 § första stycket och andra punkten motsvarar närmast 5 § renhållningslagen.

Enligt första stycket är kommunen skyldig att transportera bort och slutligt ta om hand hushållsavfall inom kommunen. Skyldigheten gäller dock inte sådant avfall för vilket producentansvar föreskrivits med stöd av 6 §.

Paragrafens andra stycke motsvarar 4 § andra stycket renhållningslagen med det tillägget att hänsyn även skall tas till nyttjanderättshavares möjligheter att själv ta hand om sitt hushållsavfall. Genom bestämmelsen understryks att kommunen redan på planeringsstadiet, när förslag till renhållningsordning utarbetas, skall ta hänsyn till de enskilda fastighetsinnehavarnas och nyttjanderättshavarnas möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till hälso- och miljöskyddet. Med möjlighet att själv ta hand om sitt avfall avses framför allt kompostering och givetvis endast i de fall sådan inte innebär några problem från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Det innebär att det är kompostering av vegetabiliskt avfall som framför allt avses. Som främsta exempel kan nämnas kompostering av trädgårdsavfall och vegetabiliskt köksavfall. Detta kan vara ett bra sätt att minska avfallsmängderna. Kompostmaterialet kan sedan användas till jordförbättring. Det innebär att det i första hand är en- och tvåfamiljsfastigheter som avses. Möjligheterna till hemkompostering skiljer sig dessutom

mellan landsbygd och storstad. En förutsättning måste ovillkorligen vara att den enskilde fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren kan ta hand om avfallet på ett från sanitär synpunkt, miljövårdssynpunkt och estetisk synpunkt helt oklanderligt sätt. Det bör betonas att kompostering av animaliskt avfall i många fall kan leda till olägenheter om det inte görs på ett kvalificerat sätt.

Tredje stycket i paragrafen är nytt. Enligt renhållningslagen skulle kommunens renhållningsordning innehålla föreskrifter om under vilka förutsättningar undantag från renhållningsordningens bestämmelser kan medges. Förutsättningarna för att själv få ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 8 § gäller, annat avfall skall i stället enligt förevarande bestämmelse anges i de planer och beslut kommunen antar för att fullgöra sin skyldighet. Redan på planeringsstadiet skall således kommunen föreskriva om under vilka förutsättningar fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv kan ta hand om såväl hushållsavfall som annat avfall som uppkommit hos dem. Detta innebär att det, till skillnad från tidigare, tydligt skall anges under vilka förutsättningar en fastighetsinnehavare eller en nyttjanderättshavare själv får ta hand om sitt avfall. Som framgår av 13 § första stycket skall de i förevarande stycke angivna förutsättningarna även tas in i kommunens renhållningsordning. Det kan emellertid hända att det finns fall som inte är förutsedda i kommunens planer och beslut, men där undantag från kommunens renhållningsskyldighet ändå bör medges. För dessa enskilda fall finns en möjlighet till dispens intagen i 15 § andra stycket.

8 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får i fråga om annat avfall inom en kommun än hushållsavfall meddela föreskrifter om

1. att avfallet skall transporteras bort genom kommunens försorg,

2. att kommunen skall se till att avfallet slutligt tas om hand.

Första stycket gäller inte i de fall som föreskrifter om producentansvar har meddelats med stöd av 6 §.

Paragrafens första stycke motsvarar 6 § renhållningslagen.

Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att utöka eller ge kommunerna rätt att utöka det kommunala ansvaret till att omfatta även annat avfall än hushållsavfall. Bemyndigandet har ändrats i det avseendet att det inte längre omfattar möjlighet att låta myndighet meddela föreskrifter om detta. I övrigt har endast redaktionella ändringar gjorts.

I paragrafens andra stycket har gjorts ett undantag i fråga om

möjligheter att meddela sådana föreskrifter för avfallstyper för vilka det finns föreskrifter om producentansvar. Motsvarande undantag finns i 7 § där kommunens renhållningsskyldighet regleras.

Möjligheten att utvidga det kommunala ansvaret till annat avfall än hushållsavfall bör användas endast när detta är motiverat av miljöskäl. Därför bör en sådan utvidgning alltid föregås av en ordentlig utredning och ett samråd med dem vars avfall utvidgningen avser.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den kommunala avfallshanteringen. Regeringen får bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter inom kommunen. Föreskrifter enligt denna paragraf får innebära att ett visst slag av avfall i avvaktan på borttransport skall förvaras skilt från annat avfall samt att de ytterligare åtgärder som behövs för ändamålet skall vidtas, om det är av betydelse från återanvändnings- eller återvinningssynpunkt eller med hänsyn till hälso- och miljöskyddet.

Paragrafen motsvarar närmast 3 § andra stycket och 8 § renhållningslagen.

Med stöd av paragrafen kan föreskrifter meddelas om den kommunala avfallshanteringen. Det kan exempelvis vara föreskrifter som möjliggör källsortering. T.ex. kan föreskrivas att returpapper eller vissa förpackningar som är förbrukade skall förvaras avskilt från övrigt hushållsavfall. Liksom tidigare kan föreskrifter av generell natur om avfallshantering meddelas. Till skillnad från tidigare kan sådana föreskrifter inte beslutas av en myndighet.

Hantering och behandling av avfall

10 § När avfall skall trasnsporteras genom kommunens eller en producents försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt tas om hand av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.

Om avfall skall transporteras genom kommunens eller en producents försorg, får inte någon annan än den som kommunen eller producenten anlitar för ändamålet ta befattning med transporten.

Paragrafen motsvarar 7 § renhållningslagen.

Förbudet i första stycket har utsträckts till att det gäller även nyttjanderättshavare. Paragrafen innebär att fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren är skyldig att lämna över avfallet till kommunen eller den som en producent anlitar för transport och slutligt omhändertagande.

11 § Vid slutligt omhändertagande av avfall skall väljas sådan metod att varje avfallsslag behandlas med utgångspunkt från sina särskilda egenskaper. Den metod skall väljas som medför att minsta olägenhet uppkommer och att avfallets resurser utnyttjas på bästa sätt utan att oskälig kostnad uppstår.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Bestämmelsen innebär att vid slutligt omhändertagande av avfall skall varje avfallsslag behandlas med hänsyn till sina särskilda egenskaper så att minsta olägenhet uppstår och så att avfallets resurser tillvaratas på bästa sätt.

Miljöbalken innehåller i 3 kap. bl.a. aktsamhetsregler om att den som utövar verksamhet av betydelse för människors hälsa och miljön så långt möjligt skall begränsa olägenheterna från verksamheten och om resurshushållning.

I direktiv 91/156/EEG om ändring av rådets direktiv 75/442/EEG om avfall anges i artikel 3 bl.a. att medlemsstaterna skall besluta om lämpliga åtgärder för att främja att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror, eller att avfall används som energikälla.

Genom att åstadkomma en styrning av avfallet, till för varje avfallsslag bästa behandling, uppnås en ökad resurshushållning. Endast sådant avfall som inte kan behandlas på annat sätt bör deponeras. Om varje avfallsslag kan behandlas med utgångspunkt från sina särskilda egenskaper ökar dessutom förutsättningarna att på ett effektivt sätt begränsa miljöpåverkan från behandlingen som sådan.

Valet av hur avfallet omhändertas skall inte medföra oskäliga kostnader. Vid denna bedömning skall en rimlighetsavvägning med avseende på miljömässiga fördelar å ena sidan och kostnader å andra sidan göras.

Genom paragrafen genomförs EG:s direktiv om avfall i viss del och säkerställs att den styrning av avfall som man önskar åstadkomma verkligen sker.

12 § I ansökan om tillstånd till slutligt omhändertagande av avfall som krävs med stöd av 10 kap. 6 eller 7 §§ skall det redovisas alternativa metoder av betydelse och konsekvenserna av dessa med avseende på miljön, resurshushållning och kostnader.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Bestämmelsen innehåller krav på att ansökan om tillstånd till slutligt omhändertagande av avfall skall innehålla en redovisning av alternativ till det omhändertagande ansökan avser.

För att göra de bedömningar som behövs enligt 11 § måste alternativa behandlingsmetoder, konsekvenserna av varje metod med avseende på miljöpåverkan och resurshushållning samt kostnaderna för varje alternativ kunna jämföras. Utredningen skall naturligtvis bara omfatta realistiskt genomförbara metoder i det aktuella fallet.

Paragrafen kan sägas vara en precisering av vad en miljökonsekvensbeskrivning enligt 7 kap. skall innehålla i ett visst avseende när ansökan avser tillstånd till slutligt omhändertagande av avfall.

Kommunal renhållningsordning

13 § För varje kommun skall det finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen och en avfallsplan. I renhållningsordningen skall anges sådana förutsättningar som avses i 7 § tredje stycket. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en renhållningsordning skall upprättas och antas och om vad som skall behandlas i avfallsplanen.

Paragrafen motsvarar närmast 9 § första och andra stycket renhållningslagen.

I paragrafen föreskrivs att det för varje kommun skall finnas en renhållningsordning. Den skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen och en avfallsplan. Avfallsplanen skall alltså som tidigare vara en del av renhållningsordningen. I renhållningsordningen skall anges sådana förutsättningar som avses i 7 § tredje stycket. Det innebär att renhållningsordningen skall innehålla de

förutsättningar under vilka fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv får ta hand om sitt avfall. Vidare föreskrivs att avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Paragrafens andra stycke saknar direkt motsvarighet i dag. I renhållningslagens nuvarande lydelse regleras direkt i lagens 10–13 §§ bl.a. av vem renhållningsordningen antas och hur detta sker. Hädanefter kommer dessa bestämmelser att återfinnas i föreskrifter meddelade med stöd av det bemyndigande som finns i andra stycket.

14 § Regeringen eller efter regeringens bestämmande en kommun får föreskriva att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall lämna kommunen de uppgifter som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning.

Paragrafen motsvarar 9 a § renhållningslagen.

För att ge kommunen möjlighet att utforma en ändamålsenlig renhållningsordning skall enligt paragrafen den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall vara skyldig att enligt särskilda föreskrifter lämna kommunen de uppgifter som behövs för renhållningsordningen. Om det är så att ett företag slutligt omhändertar avfall från någon annan bör även detta avfall omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det bör också vara möjligt att begära uppgift om vilka åtgärder för minskning av avfallsmängder eller avfallets farlighet som har vidtagits. Regeringen eller, om regeringens så föreskriver, en kommun får meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten. Det innebär att det bemyndigande för myndighet att meddela föreskrifter som fanns i renhållningslagen inte har tagits in i miljöbalken.

15 § Kommunen är skyldig att utöver vad som följer av renhållningsordningen transportera bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Kommunen får i enskilda fall tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen, om de kan göra detta på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt betryggande sätt och det finns särskilda skäl för ett sådant undantag.

Paragrafens första stycke motsvarar 14 § renhållningslagen. Kommunen är skyldig att även utöver vad som anges i renhållningsordningen transportera bort hushållsavfall som en fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär, om det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna. Det innebär att kommunens skyldighet att transportera bort hushållsavfall utöver vad som följer av renhållningsordningen inte är ovillkorlig. Om det framstår som oskäligt kan kommunen neka att utföra borttransporten. Så kan t.ex. vara fallet om hämtningsplatsen är avsides belägen eller svår att nå. Kommunens rätt att ta ut avgifter framgår av 24 kap.

Paragrafens andra stycke är nytt i förhållande till gällande rätt. Kommunen får genom den nya bestämmelsen möjlighet att i enskilda fall medge undantag från renhållningsordningens föreskrifter. Som redogjorts för i motiveringen till 7 § kommer fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjlighet att själv ta hand om avfall som har uppkommit hos dem i princip att regleras genom generella föreskrifter. Paragrafens andra stycke har tillkommit med anledning av att det inte torde vara möjligt för kommunen att förutse alla tänkbara behov av undantag. Därför ges en möjlighet till undantag i ett enskilt fall. Möjligheten gäller alla slag av avfall som enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken skall tas om hand av kommunen. Genom bestämmelsen utvidgas fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjlighet att själv få ta hand om sitt avfall.

Nedskräpning

16 § Ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till.

Paragrafen motsvarar närmast 23 § naturvårdslagen.

Enligt paragrafen råder ett allmänt förbud mot nedskräpning utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Bestämmelsen riktar sig mot alla som skräpar ner på sådana platser, även fastighetsägaren, oavsett om det är ute i naturen eller inom bebyggda områden, däribland tätorter. Vad som är skräp har inte, i motsats till bestämmelsen i naturvårdslagen, exemplifierats i paragrafen. Med skräp avses bl.a. vad som räknades upp i den paragrafen, plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande. Med plåt kan exempelvis avses bilvrak eller delar från sådana. Något krav att skräpet skall vålla

otrevnad eller skada föreligger inte.

Nedskräpning enligt paragrafen är straffbelagd i 26 kap. 5 §.

Dumpning

17 § Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon får avfall inte dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Dumpning får inte heller ske från svenska fartyg eller luftfartyg inom andra havsområden. Avfall som är avsett att dumpas inom andra havsområden får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Vad som sägs i första stycket om dumpning gäller också i fråga om förbränning av avfall.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 § lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten.

Enligt paragrafen råder ett förbud mot dumpning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Vilka områden detta omfattar framgår av lagen (1966:374) om Sveriges sjöterriotrium och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Förbudet gäller alla slags transportmedel, även utländska fartyg och luftfartyg. Det gäller också för svenska fartyg eller luftfartyg inom andra havsområden. Uttrycket annat havsområde har i paragrafen ersatt det hittills använda begreppet det fria havet. Ändringen har gjorts för att uppnå bättre överensstämmelse med London-konventionen 1972 om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall. Att förbudet för andra havsområden endast omfattar fartyg och luftfartyg beror på svårigheten att bestämma nationaliteten på andra transportmedel. Förbudet i paragrafen avser även dumpning på is. Avfall som är avsett att dumpas inom andra havsområden får inte heller föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Förbudet i paragrafen omfattar alla typer av avfall, oavsett om det är fast ämne, vätska eller gas och omfattar även avfall som tagits ombord utomlands. Förbudet att dumpa omfattar även att avfallet sänks i behållare eller att transportmedlet med last av avfall sänks.

Enligt paragrafens andra stycke gäller förbudet mot dumpning också i fråga om förbränning av avfall.

18 § Vad som sägs i 17 § första stycket gäller inte sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som regleras genom lagen (1980:424) om

åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Paragrafen motsvarar 2 § lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten.

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge dispens från 17 § första stycket, om dumpning kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Om det genom dumpning uppkommer olägenhet som inte förutsågs när medgivandet gavs, får den myndighet som lämnat medgivandet meddela föreläggande i syfte att avhjälpa olägenheten. Om olägenheten inte avhjälps eller villkor eller föreskrifter åsidosätts, får medgivandet återkallas.

Paragrafen motsvarar 3 § lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten.

Enligt paragrafens första stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge dispens från förbudet mot dumpning i 17 § första stycket. Detta gäller endast under förutsättning att dumpning kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Om tillstånd ges kan villkor ställas med stöd av 18 kap. 1 §.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om avfall

20 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om avfall och om begränsningar i fråga om avfallstransporter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Paragrafen motsvarar till viss del 1 § tredje stycket renhållningslagen.

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela de föreskrifter om avfall och begränsning i avfallstransporter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Genom bemyndigandet kan regeringen i förordning införa EG:s definition av farlig avfall som finns i direktivet 91/689/EEG om farligt avfall. Enligt direktivets artikel 1 skall termen avfall som används i direktivet definieras i enlighet med direktiv 75/442/EEG och den definitionen har tagits in i 1 §. Definitionen av farligt avfall, som

alltså bygger på nämnda avfallsdefinition och som redogjorts för i avsnitt 18.3.3, är så detaljerad att den får föreskrivas i förordning.

Avfallstransporter inom EU regleras genom rådets förordning (EEG) nr 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen som trädde i kraft i februari 1993. I förordningen finns krav på anmälan och tillstånd för olika typer av transporter. Förordningen har kompletterats i vår lagstiftning genom förordningen (1995:701) om gränsöverskridande transporter av avfall. Med stöd av bemyndigandet i paragrafen kan de kompletteringar som behövs i framtiden meddelas.

16 kap. Regler om gaturenhållning, skyltning m.m.

Gaturenhållning m.m.

1 § På gator, vägar, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för att platserna genom gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras. Därvid skall de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte, om åtgärderna skall utföras av staten som väghållare.

Fastighetsinnehavare är skyldiga att utföra sådana åtgärder som avses i första stycket inom områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och som har iordningställts och begagnas för allmän trafik.

Utan hinder av vad som sägs i andra stycket ansvarar dock kommunen i enlighet med vad som anges i första stycket för områden som skall användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 2 § plan- och bygglagen.

När särskilda skäl föreligger, får regeringen på framställning av kommunen medge undantag från kommunens skyldighet enligt första stycket.

Paragrafen motsvarar 18 § renhållningslagen.

Bestämmelser om gatu- och vinterrenhållning m.m., motsvarande dem som för närvarande meddelas i 18 § renhållningslagen, infogas i miljöbalken utan någon större ändring. Paragrafen fick sin nuvarande lydelse i renhållningslagen år 1993 i samband med tillkomsten av ordningslagen (1993:1617). Bestämmelserna om renhållning hämtades då delvis från allmänna ordningsstadgan till renhållningslagen. Regleringen innehåller dock inte detaljbestämmelser av den typ som meddelades förut på detta område (se prop. 1992/93:210 s. 316 f).

I sin nuvarande lydelse innehåller paragrafen uttrycket sanitär olägenhet. Detta uttryck ersätts i miljöbalken av begreppet olägenheter för människors hälsa vilket definieras i 10 kap. 3 §. Vidare bör observeras att termen fastighetsinnehavare har samma innebörd här som i balkens kapitel med bestämmelser om avfall m.m. I 15 kap. 5 § anges att med fastighetsinnehavare avses den som äger fastigheten eller den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall anses som fastighetsägare.

2 § Kommunen kan ålägga en fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser att utföra de åtgärder som avses i 1 § första stycket i fråga om gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela närmare föreskrifter i fråga om de åtgärder som skall vidtas av fastighetsinnehavaren.

Paragrafen motsvarar 19 § renhållningslagen.

Denna paragraf ger kommunen rätt att ålägga fastighetsägare att hålla rent på gångbana eller något annat utrymme utanför fastigheten. Liksom föregående paragraf fick också denna sin nuvarande utformning i samband med tillkomsten av 1993 års ordningslag. Paragrafen infogas i miljöbalken utan att någon ändring görs i förhållande till vad som gäller nu. Beträffande innebörden av termen fastighetsägare hänvisas till författningskommentaren under 1 §.

För närvarande gäller enligt 13 a § renhållningsförordningen ett bemyndigande för kommunfullmäktige att meddela sådana närmare föreskrifter som avses i paragrafens andra stycke.

3 § Om andra platser utomhus än som avses i 1 § där allmänheten får färdas fritt har skräpats ned eller annars osnyggats, är kommunen skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk.

Dessa bestämmelser skall inte tillämpas, om skyldigheten skall fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda förskrifter.

Paragrafen motsvarar 20 § renhållningslagen.

Paragrafen kommer från kommunala renhållningslagen (1970:892) och överfördes endast med vissa språkliga förändringar till 1979 års renhållningslag. Kommunens åliggande enligt denna paragraf, jämte undantaget i andra stycket, inordnas i miljöbalken utan att någon ändring görs i förhållande till vad som gäller nu.

Skyltar m.m.

4 § Skyltar varigenom allmänheten avvisas från ett visst område får inte finnas uppsatta utan tillstånd av kommunen. Tillstånd behövs dock inte om det är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten är behörig av något annat skäl.

Paragrafen motsvarar 17 § andra stycket naturvårdslagen.

Enligt nuvarande lydelse är det den kommunala nämnd, som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, som har att pröva tillstånd och meddela föreläggande om borttagande av skyltar. I denna paragraf har den redaktionella ändringen gjorts att det inte anges vilken kommunal myndighet som skall pröva tillståndsfrågan.

Enligt nuvarande förhållanden ger 17 § tredje stycket naturvårdslagen den kommunala nämnden möjlighet att förelägga den ansvariga att ta bort en skylt som har satts upp utan lov. I balken kommer generella tillsynsregler i 23 kap. att ersätta bl.a. naturvårdslagens bestämmelse.

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

Paragrafen motsvarar 22 § första stycket naturvårdslagen.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om mera varaktigt anbringade anordningar (jfr prop. 1964:148 s. 95f.), innebär ingen ändring av det rättsläge som gäller för närvarande. I den allmänna motiveringen diskuteras frågan om prövningsmyndighet beträffande skyltar i närheten av vägar. Där konstateras att länsstyrelsen för närvarande formellt dubbelprövar skyltar och andra anordningar i närheten av vägområden enligt såväl naturvårdslagen som väglagen. Eftersom länsstyrelsen handlägger ärendena i ett sammanhang utgör emellertid detta inte något problem. Denna paragraf utformas så att det tills vidare finns möjlighet att behålla det system för prövningen som gäller idag. Det betyder att länsstyrelsen kan kvarstå som tillståndsmyndighet enligt väglagen och även enligt miljöbalken. Paragrafen innehåller dock ett bemyndigande som skapar möjlighet att smidigt övergå till en annan ordning för prövningen om det i framtiden visar sig mera ändamålsenligt.

6 § Vad som i 5 § sägs gäller inte anordning som informerar om affärsrörelse eller annan verksamhet på platsen och inte heller anslagstavla för meddelanden rörande kommunala angelägenheter, föreningssammanträden, auktioner eller liknande. Den som vill sätta upp en sådan anordning får dock söka tillstånd till det hos den myndighet som avses i 5 §. Har en sådan anordning satts upp utan tillstånd eller i strid mot givet tillstånd och är den uppenbart vanprydande i landskapsbilden, får myndigheten förelägga den som ansvarar för anordningen att ta bort den eller ändra den.

Paragrafen motsvarar närmast 22 § andra stycket naturvårdslagen och innehåller inledningsvis vissa undantag från det tillståndstvång som stadgas i 5 §.

Sist i paragrafen finns en bestämmelse om att föreläggande kan meddelas om borttagande eller ändring av bl.a. skyltar som informerar om affärsverksamhet. Det skulle möjligen vara konsekvent att, på samma sätt som har föreslagits beträffande andra regler om förelägganden, ersätta bestämmelsen i denna paragraf med en generell tillsynsregel om föreläggande att vidta rättelse. Detta förutsätter att det införs en materiell regel som tillsynsmyndigheten kan grunda sitt föreläggande på. Det finns en risk för att bestämmelserna i paragrafen inte blir lika överskådliga om de splittras på detta sätt. Istället gör

utredningen den bedömningen att bestämmelserna bör hållas ihop i paragrafen tills vidare. Utredningen lämnar nu inte något förslag om en sådan särskild tillsynsbestämmelse.

Vanligtvis är det den som har satt upp anordningen som också skall anses vara ansvarig för att den tas ner. Det kommer säkerligen situationer som innebär att den som har satt upp anordningen är okänd eller av annat skäl inte anträffbar. Då bör tillsynsmyndigheten ha möjlighet att vända sig mot ansvariga i företag, organisationer osv. även om de inte i praktisk mening har satt upp anordningen. Av den anledningen har uttrycket "den som ansvarar för anordningen" införts i paragrafen.

7 § Affisch eller annan tillfällig anordning utomhus för reklam, propaganda eller liknande ändamål skall i andra fall än som avses i 6 § tas bort av den som ansvarar för anordningen inom fyra veckor efter uppsättandet, om inte den myndighet som avses i 5 § medgett annat.

Paragrafen motsvarar 22 § tredje stycket naturvårdslagen och innehåller regler som ger möjlighet att komma till rätta med gamla och skräpiga affischer samt annan tillfällighetsreklam.

Paragrafen motsvarar det rättsläge som gäller för närvarande. Beträffande ansvaret för anordningen hänvisas till vad som har anförts i författningskommentaren till 6 §.

8 § Bestämmelserna i 5-7 §§ gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver bygglov efter beslut enligt 8 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10).

Paragrafen motsvarar 22 § fjärde stycket naturvårdslagen och syftar till att undvika dubbelprövning av skyltar m.m. som prövas enligt väglagen och plan- och bygglagen. Det bör observeras att den avsedda prövningen enligt väglagen endast omfattar anordning inom vägområde. Beträffande prövning av anordningar utanför vägområde men inom ett avstånd av 50 meter från vägområdet råder fortfarande en situation med dubbelprövning enligt vad som har utvecklats i den allmänna motiveringen och författningskommentaren till 5 §.

Motsvarande stycke i naturvårdslagens paragraf har nyligen ändrats vid två tillfällen i samband med ändringar i plan- och bygglagen (se prop. 1993/94:178, bet. 1993/94:BoU18, rskr. 1993/94:372 samt prop. 1994/95:230, bet. 1995/96:BoU1, rskr. 1995/96:30). Paragrafen motsvarar de förhållanden som gäller för närvarande.

17 kap. Föreskriftsrådet

1 § Ett särskilt samordningsorgan, Föreskriftsrådet, skall följa och samordna myndigheternas arbete med att meddela föreskrifter som sker med stöd av bemyndigande i denna balk och myndigheternas arbete med att utfärda allmänna råd.

Paragrafen har ingen motsvarighet i gällande rätt.

Miljöbalkens regler är tillämpliga på all verksamhet som kan motverka miljöbalkens mål. Genom balken skapas enhetliga aktsamhetsregler och en samordning av prövningsregler, tillsyn, sanktioner m.m. av betydelse för att uppnå de syften som anges i balkens inledande kapitel. Tillämpningsområdet är således mycket vitt och varje detalj kan inte regleras i balken. En relativt stor mängd föreskrifter kommer att erfordras för att ge mer detaljerade regler inom miljöbalkens ramar. Föreskrifter kommer att utfärdas, inte bara av regeringen, utan i vissa fall också av den myndighet som har det centrala ansvaret för området. Myndigheterna ansvarar redan idag i stor utsträckning för utfärdandet av föreskrifter. Erfarenheten visar att utformningen av föreskrifterna, liksom den juridiska kvaliteten på dessa, varierar. Det kan till och med förekomma att föreskrifter snarare motverkar än kompletterar varandra och samverkar. Det är nödvändigt att samordning sker mellan myndigheterna så att föreskrifterna utformas efter likartade principer och så att inte föreskrifter meddelas som i sak motverkar eller strider mot varandra. Samma intressen gör sig gällande vid utfärdande av allmänna råd.

Föreskriftsrådet skall framför allt verka rådgivande gentemot myndigheterna för att tillgodose dessa mål. Rådets verksamhet syftar till att säkerställa den juridiska kvaliteten på föreskrifterna, att bidra till att dessa materiellt fyller den funktion som kan krävas och att inte onödiga föreskrifter utfärdas. Vidare att i varje konkret fall se på avvägningen mellan bindande föreskrifter och allmänna råd, dvs. att lagstiftaren inte utfärdar något som är mera ingripande än nödvändigt. Dessutom bör rådet sträva efter förenkling och tydlighet. I arbetet ingår också

konsekvensanalyser m.m. i enlighet med vad som anges i utredningens direktiv.

Rådet skall ha en fortlöpande kontroll över att de föreskrifter som erfordras meddelas och att detta sker i rätt tid, eller att i förekommande fall meddelade föreskrifter omprövas vid behov. Detta förutsätter att rådet har en överblick över gällande föreskrifter inom miljöbalkens hela tillämpningsområde.

Den ökade mängden föreskrifter och allmänna råd gör det också angeläget att en kartläggning av gällande bestämmelser sker. Det är dessutom viktigt att samtliga bestämmelser är lätt tillgängliga för dem de berör.

2 § Regeringen meddelar närmare föreskrifter om Föreskriftsrådets uppgifter, sammansättning och arbetsformer.

Paragrafen har ingen motsvarighet i gällande rätt.

Vad gäller sammansättningen av förskriftsrådet och dess närmare uppgifter hänvisas till avsnitt 20.2.3. Det ankommer på regeringen att meddela närmare föreskrifter om detta. Miljöbalksutredningen avser att lämna förslag i denna fråga i ett kommande betänkande.

FJÄRDE AVDELNINGEN

PRÖVNINGEN AV MÅL OCH ÄRENDEN ENLIGT DENNA BALK

18 kap. Allmänt om prövningen

Tillstånd, godkännande och dispens

1 § Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får lämnas för begränsad tid. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan tidsbegränsning.

Tillstånd, godkännande, dispens eller lagligförklaring enligt balken, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får förenas med villkor.

Bestämmelser om vad en ansökan i ansökningsmål skall innehålla finns i 20 kap. 20 §. Regeringen får meddela föreskrifter om vad en ansökan i andra mål och ärenden skall innehålla.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt paragrafens första stycke får tillstånd, godkännanden och dispenser begränsas till tiden. Inom EU förekommer det att tillstånd är tidsbegränsade. Dessa tidsbegränsningar är Sverige genom EU-medlemskapet skyldigt att följa. Möjligheterna att meddela tidsbegränsade tillstånd för miljöfarlig verksamhet utökas genom paragrafen. Frågan behandlas närmare i avsnitt 13.3.6.

Vad angår vattenföretag så sker det huvudsakliga ingreppet i naturen vanligen i ett sammanhang när vattenföretaget utförs. Därefter inträder i regel ett nytt naturtillstånd. Det är därför inte alltid lämpligt att tidsbegränsa tillstånd till vattenföretag. Första stycket ger dock möjlighet till detta. Det kan jämförelsevis sällan komma i fråga att tidsbegränsa tillstånd som innefattar byggande i vatten. Däremot skulle tidsbegränsning kunna ske av tillstånd till bevattningsuttag. Sker tidsbegränsning så bör tillståndet förenas med villkor om borttagande av tekniska anordningar (pumpar, ledningar m.m.) för bevattningsuttaget.

I paragrafens andra stycke föreskrivs för tydlighets skull att tillstånd, godkännande, lagligförklaring eller dispens får förenas med villkor.

I tredje stycket bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om vad ansökningar i olika mål och ärenden skall innehålla. Vad en

ansökan i ansökningsmål skall innehålla framgår dock av 20 kap. 20 §.

2 § Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd, godkännande eller dispens besluta om ytterligare säkerhet.

I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Reglerna om säkerhet i miljöbalken omfattar kostnader för efterbehandling. I samband med att tillstånd lämnas för en verksamhet skall frågan om säkerhet för verksamheten prövas och om sådan säkerhet skall ställas, fastställs detta av tillståndsmyndigheten genom villkor. Starka skäl att meddela villkor om säkerhet föreligger om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och att det då kommer att föreligga ett efterbehandlingsbehov. I enlighet med vad som brukar vara fallet i fråga om ställande av säkerhet omfattas inte offentligrättsliga organ. Om det kan antas att säkerheten inte längre är tillräcklig, får den myndighet som beslutar om tillstånd besluta om ytterligare säkerhet. Förfarandet motsvarar vad som gäller för ändring av villkor.

Hänvisningen i tredje stycket till 2 kap. 25 § utsökningsbalken innebär att säkerhet skall bestå av pant, borgen eller bankgaranti. Borgen skall ingås såsom för egen skuld och om flera ingår borgen skall ansvaret vara solidariskt.

3 § Tillstånd eller dispens får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Paragrafen motsvarar delvis 4 a § första stycket miljöskyddslagen, 3 kap. 2 § första stycket vattenlagen och 3 § andra stycket naturvårds-

lagen.

Det är enligt plan- och bygglagen kommunerna som har det avgörande inflytandet över användningen av mark och vatten inom kommunen. De skall i sin planering göra en sammanvägning av olika anspråk på mark och vatten. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att uppnå syftet med kommunens översiktsplan eller för att säkerställa att riksintressen enligt 4 och 5 kap. miljöbalken tillgodoses.

Paragrafen hindrar att tillstånd meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Den riktar sig därför i första hand till tillståndsmyndigheter. Indirekt riktar den sig även till den som tänker begära tillstånd, eftersom denne inte kan få tillstånd om verksamheten skall bedrivas på ett sätt som strider mot plan. Något krav finns däremot inte på att icke tillståndspliktiga verksamheter skall bedrivas i enlighet med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Det är tillståndsmyndigheten, och inte kommunen, som skall avgöra om den ansökta verksamheten strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Denna bedömning kan ofta vara svår. Vid tveksamhet bör tillståndsmyndigheten därför samråda med kommunen. Om det vid ett sådant samråd framkommer att verksamheten visserligen strider mot planen, men att planen kan komma att ändras inom en snar framtid, kan tillstånd meddelas med villkoret att det endast gäller om planen ändras (jfr prop. 1981/82:130, s. 96 f).

Det är inte möjligt att vägra tillstånd under hänvisning enbart till att en plan, som medger verksamheten, inte kan anses visa de aktuella markanvändningsintressena.

För en detaljplan skall enligt 5 kap. 5 § plan- och bygglagen anges en genomförandetid på mellan fem och femton år. Efter genomförandetidens utgång fortsätter planen att gälla tills den ändras eller upphävs. Detta torde medföra att tillstånd inte ens får meddelas i strid mot en detaljplan för vilken genomförandetiden har löpt ut, såvida inte kommunen har ändrat eller upphävt planen.

I paragrafen medges att mindre avvikelser görs från detaljplan eller områdesbestämmelser, förutsatt att syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Även i dessa fall bör tillståndsmyndigheten vid tveksamhet samråda med kommunen.

Det förhållandet att en verksamhet är förutsatt i en plan innebär inte att den utan vidare kan tillåtas. Övriga bestämmelser i miljöbalken måste naturligtvis vara uppfyllda.

I paragrafen nämns inte översiktsplaner, eftersom dessa inte är

bindande. Hänsyn kan trots detta tas till sådana planer vid tillståndsprövningen. Det kan emellertid aldrig komma i fråga att vägra tillstånd enbart med motiveringen att verksamheten strider mot berörd översiktsplan.

4 § Tillstånd, godkännande eller dispens får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Verksamheten får dock tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan miljöfarlig verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Som framgår av reglerna om miljökvalitetsnormer i 6 kap. skall tillståndsmyndigheterna vid sin prövning ta hänsyn till förekomsten av miljökvalitetsnormer och ha dessa som en grund för sin prövning. I ett belastat område är det särskilt viktigt för prövningsmyndigheten att avgöra huruvida ny verksamhet som ökar belastningen på miljön kan tillåtas. Tillstånd får inte beviljas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

För att tillstånd för ny verksamhet skall meddelas enligt paragrafen krävs att den som avser att utöva verksamheten vidtar sådana åtgärder att olägenheter från annan miljöfarlig verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. Det innebär, som angetts även i kommentaren till 6 kap. 4 §, att om den planerade verksamheten i sig skulle leda till att en miljökvalitetsnorm överträds bör den inte få komma till stånd om inte utrymme för den skapas genom att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån så att normen inte överskrids. I det andra fallet där normen redan är överskriden räcker det dock inte att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån eftersom belastningen i ett redan överbelastat område då skulle bli oförändrad. I dessa fall krävs att olägenheterna från annan verksamhet minskar så pass att möjligheterna att uppfylla normen ökar i inte obetydlig utsträckning. Detta innebär att det finns en möjlighet för ny verksamhet att etablera sig i ett område där en miljökvalitetsnorm redan är överskriden under förutsättning att utsläppen eller föroreningarna totalt minskar i området. Eftersom det är viktigt att en miljökvalitetsnorm som redan är överskriden uppnås krävs att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar på ett sätt som inte är obetydligt.

Det innebär att endast marginella utsläppsminskningar inte räcker för att ny verksamhet skall få etableras i ett redan alltför belastat område utan möjligheten att uppfylla normen skall öka i mer avsevärd mån än så. Vid prövningen behöver inte åtgärderna vara genomförda, men om den andra verksamheten bedrivs av någon annan måste avtal ha ingåtts som kan leda till den avsedda verkan. Det kan därför vara lämpligt att tillståndsmyndigheten tidsbegränsar tillståndet. Möjligheterna att tidsbegränsa tillstånd för miljöfarlig verksamhet har utökats i balken jämfört med miljöskyddslagen.

5 § Tillstånd, godkännande eller dispens kan vägras den som har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens, om inte särskilda omständigheter föranleder annat. Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om erforderligt tillstånd, godkännande eller dispens.

När sådan misskötsel har förekommit kan tillstånd, godkännande eller dispens vägras också om sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där misskötseln har förekommit.

Paragrafen motsvarar delvis 18 § fjärde stycket naturvårdslagen och 2 § lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

I paragrafen behandlas frågan om hur en myndighet som skall pröva frågor om tillstånd, godkännande eller dispens skall se på tidigare misskötsel. Motsvarande reglering finns i gällande rätt endast beträffande tillstånd till täkt och enligt lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. I miljöbalken blir regeln generellt tillämplig vid alla tillstånd, dispenser och godkännanden. Detta har kommenterats i avsnitt 25.

Paragrafen skall tillämpas när det står klart att åligganden enligt ett tidigare tillstånd inte har följts. Misskötseln kan exempelvis bestå i att utsläppsvillkor inte har följts eller att återställningsåtgärder inte har vidtagits. Föreligger tveksamhet skall paragrafen inte tillämpas. Den skall givetvis inte tillämpas när tiden för fullgörande av en förpliktelse fortfarande löper vid den aktuella tillståndsprövningen.

Paragrafen skall även tillämpas när någon tidigare har bedrivit en verksamhet som har krävt tillstånd, godkännande eller dispens men har underlåtit att låta pröva verksamheten. Den får dock inte tillämpas på ett

sådant sätt att den som bedriver t.ex. en äldre miljöfarlig verksamhet underlåter att begära prövning av verksamheten.

Normalt behöver varken sökanden eller tillståndsmyndigheten göra någon utredning av om misskötsel tidigare har förekommit. Endast om det har framkommit några särskilda omständigheter som antyder att ett tidigare tillstånd inte har följts eller att erforderligt tillstånd inte har inhämtats bör en tillämpning av paragrafen komma på tal.

Det första stycket behandlar fall där det är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har misskött sig och nu söker tillstånd, godkännande eller dispens. I sådana fall kan ansökan alltså avslås. Om särskilda omständigheter föreligger får dock paragrafen inte tillämpas. En bagatellartad överträdelse av ett tidigare tillstånd bör således inte vara tillräcklig för att vägra nytt tillstånd. Andra omständigheter som inte bör hindra att nytt tillstånd lämnas är att någon fara för omgivningen inte har förelegat på grund av överträdelsen eller att det har gått lång tid sedan överträdelsen skedde. Detsamma bör gälla om den omständighet som inneburit att tillståndet inte har följts ligger utanför verksamhetsutövarens kontroll eller om denne visserligen har uppträtt uppsåtligen eller vårdslöst men får anses ha en godtagbar ursäkt för sitt handlande. Inte heller bör hinder mot tillstånd föreligga om en verksamhet har bedrivits utan tillstånd och det har varit oklart om tillstånd har behövts.

Misskötsel vid en typ av verksamhet skall kunna medföra att tillstånd inte skall ges för en helt annan slags verksamhet. Tillstånd skall dock vägras endast om det finns anledning att befara att missförhållandena kommer att upprepas.

Enligt det andra stycket kan den nya ansökan avslås även i vissa fall där det inte är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har misskött sig och som nu begär tillstånd, godkännande eller dispens. Exempelvis kan misskötsel av en juridisk person leda till att en annan juridisk person, med samma huvudsakliga ägare eller samma styrelse, skall vägras tillstånd. Misskötsel av en juridisk person skall också kunna medföra att tillstånd inte ges till en fysisk person och vice versa.

Både det första och det andra stycket kan tillämpas vid bulvanförhållanden.

6 § Vid prövningen enligt denna balk skall hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas behövas för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 5 § vattenlagen.

När en verksamhet tillståndsprövas bör i bedömningen av om verksamheten skall få komma till stånd och på vilka villkor detta skall få ske beaktas även följdföretag som nödvändiggörs av den ansökta verksamheten. Exempel på sådana följdföretag är vägar och kraftledningar. Hänsyn kan även tas till farliga transporter som skall ske till och från den prövade verksamheten.

Vid tillåtlighetsprövningen måste en rimlig avgränsning göras av följdföretagen, så att endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten beaktas.

7 § Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka likartade olägenheter för människor och miljön av verksamheten, får villkor som avses i 1 § andra stycket innebära att de skall vidta åtgärderna gemensamt. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

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

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Den avser de fall då verksamhetsutövarna för olika verksamheter helt eller delvis koncentrerar försiktighetsmåtten för respektive verksamhet till någon eller några av verksamheterna. Det kan exempelvis avse åtgärder enligt 4 §. I stället för att lägga ner kostnaderna i den egna verksamheten får företaget därmed medverka till att bekosta försiktighetsmåtten vid ett annat företag, om det innebär att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. ökar eller om fördelar för människors hälsa eller miljön uppnås på annat sätt. Gemensamma villkor kan antingen meddelas i separata tillstånds- eller omprövningsbeslut eller i ett tillstånds- eller omprövningsbeslut som är gemensamt för olika verksamheter. I ett gemensamt beslut får villkor för en verksamhet göras beroende av villkor som skall iakttas av en annan verksamhetsutövare som är knuten till tillståndet. Också reglerna i 2 § om säkerhet blir gällande. Verksamhetsutövarna bör förpliktas att gemensamt ställa säkerhet. Frågor om återlämnande av säkerhet, om någon av de samverkande verksamheterna upphör, kan prövas i samband med omprövning av villkoren. Kontroll över efterlevnaden av villkor som har

beslutats enligt denna paragraf utövas av tillsynsmyndighet. Vid bristande efterlevnad kan vitesföreläggande och andra förelägganden beslutas. Däremot är sådana villkor inte straffrättsligt sanktionerade. I föreskrifter som meddelas med stöd av 10 kap. 5-7 §§ kan samordningsfrågor som gäller prövning av tillstånd enligt paragrafen regleras. I fråga om samordning av tillsynsansvar finns bemyndigande för regeringen i 23 kap. 5 §. Samordningsbehov kan uppkomma när gemensamma villkor skall fastställas för verksamheter som annars tillståndsprövas av olika myndigheter.

8 § Tillstånd, upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta

1. särskild undersökning av berört område,

2. särskilda åtgärder för att bevara berört område, och

3. särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

Villkor enligt denna paragraf innebär inte någon inskränkning av en efterbehandlingsansvarigs åligganden enligt 30 kap. 3 §.

Paragrafen motsvarar delvis 12 § andra stycket och 42 § fjärde stycket naturvårdslagen.

Med stöd av paragrafen kan den som drar nytta av ett tillståndsbeslut åläggas att utföra eller bekosta undersökningar av det område som påverkas av verksamheten, åtgärder för att bevara detta område eller åtgärder för att gottgöra det intrång som verksamheten medför. Vid bedömningen av om villkor skall meddelas med stöd av paragrafen har det betydelse hur allvarligt intrång som verksamheten medför samt vilken nytta som åtgärder enligt paragrafen medför.

Paragrafen har sin förebild i naturvårdslagen. Den kommer även i fortsättningen att tillämpas främst på verksamheter som tidigare har reglerats i denna lag. Genom att regeln blir generellt tillämplig blir det dock möjligt att tillämpa den även vid exempelvis miljöfarlig verksamhet.

Kompensation enligt den tredje punkten kan avse intrång i naturvårdsintressen, men även i andra allmänna intressen. Som exempel på andra allmänna intressen kan nämnas att i de fall där en verksamhet tar i anspråk ett område där det finns bad-, parkerings- eller tältplats eller en sanitär inrättning bör kunna krävas att verksamhetsutövaren ställer i ordning en ny liknande anordning på annan plats (prop. 1974:166, s. 117).

I 30 kap. finns bestämmelser om utredning och efterbehandling av förorenade områden. Efterbehandlingsansvar omfattar enligt 30 kap. 3 § att utredning skall ske av föroreningens art och omfattning samt att de efterbehandlingsåtgärder skall vidtas som skäligen kan fordras för att förebygga, hindra eller motverka att skador eller olägenheter uppstår för människors hälsa eller miljön. Nu behandlad paragraf innebär inte någon inskränkning av efterbehandlingsansvaret.

Med stöd av 25 kap. 2 § kan åtgärder enligt nu behandlad paragraf utföras mot markägarens vilja.

Enligt 8 kap. 6 § tredje stycket gäller som förutsättning för att skyddet för ett naturreservat helt eller delvis skall upphävas att intrånget i naturvårdsintresset kompenseras i skälig utsträckning. Nu behandlad paragraf har en vidare tillämpning än 8 kap. 6 § tredje stycket.

9 § Om en verksamhet har bedrivits utan tillstånd, är verksamhetsutövaren bevisskyldig i fråga om de förhållanden som rådde innan verksamheten sattes i gång.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 6 § vattenlagen.

Förevarande bestämmelse om bevisskyldigheten gäller om tillstånd saknas för den aktuella verksamheten, oavsett om tillståndsplikt förelåg eller inte. Bestämmelsen, som har utformats efter mönster i vattenlagen, gäller generellt för verksamheter som omfattas av miljöbalken. I balken ges bestämmelsen en tydligare processuell karaktär genom att den införs i ett kapitel om prövningen enligt balken. Det kan anmärkas att en motsvarande bevisregel har tillämpats sedan länge i vattenrättslig praxis när ett tillstånd har fått tas i anspråk innan ersättningsfrågor har prövats.

10 § Om mål eller ärenden enligt denna balk om tillstånd eller dispens till skilda verksamheter prövas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna, skall verksamheterna om möjligt jämkas så att de kan komma till stånd utan väsentligt förfång för någon av dem. Om en sådan jämkning inte kan göras, skall företräde ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med 4 kap.

Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 8 § vattenlagen.

Enligt 11 § får mål eller ärenden om tillstånd eller dispens under vissa förutsättningar handläggas gemensamt. Om prövningsmyndigheten i ett sådant fall finner att båda verksamheterna bör få komma till stånd men att detta inte kan ske i ansökt omfattning eftersom de t.ex. konkurrerar om samma naturtillgång, skall myndigheten enligt nu behandlad paragraf i första hand undersöka om det är möjligt att jämka företagen så att de kan utföras vid sidan av varandra. Oftast torde det vara lämpligt att försöka ena parterna om en förlikning.

Om det inte är möjligt med en jämkning, skall företräde ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med bestämmelserna om ändrad markanvändning i 4 kap. Av grundläggande betydelse är 4 kap. 1 §. Enligt denna skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Paragrafen gäller inte när en samfällighet bildas enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

Gemensam handläggning av mål och ärenden

11 § Mål eller ärenden enligt denna balk om tillstånd, godkännande eller dispens får handläggas gemensamt, om det är samma sökande och de avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Om en miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i annat sådant ärende göras hos domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en länsstyrelse eller kommun.

En miljödomstol får vid handläggningen av ett mål eller ärende som sägs i första stycket förbehålla sig prövningen av ett annat sådant ärende som handläggs vid en länsstyrelse eller kommun.

Vad som i första och andra stycket sägs om miljödomstol gäller även för en länsstyrelse om ärendet annars skulle ha prövats av en kommun.

Paragrafen gör det möjligt att handlägga mål och ärenden som rent faktiskt hör ihop i ett sammanhang. Tillstånd till exempelvis ett vattenföretag och en miljöfarlig verksamhet skall således kunna handläggas gemensamt. Ett exempel som kan anföras är att en sökande ur en å tar en stor mängd vatten och sedan släpper ut förorenat fabrikationsvatten i samma å. Uttaget av vatten är att bedöma som ett vattenföretag och utsläppet som en miljöfarlig verksamhet. I dag krävs

det därför två beslut. Ett enligt vattenlagen och ett enligt miljöskyddslagen. I framtiden kan gemensam prövning ske i miljödomstolen. Ett annat exempel är prövningen av Öresundsbron. Den har prövats av såväl Koncessionsnämnden för miljöskydd som av vattendomstolen (i tillåtlighetsfrågan av regeringen). Ett liknande framtida projekt kan med stöd av denna paragraf prövas i ett sammanhang av en regional miljödomstol, sedan tillåtlighetsfrågan prövats av regeringen.

Paragrafens andra stycke gör det möjligt för domstolen att på eget initiativ ta till sig ett ärende hos en länsstyrelse eller en kommun om ärendet bör handläggas gemensamt med ett mål eller ärende som handläggs av domstolen. Detsamma gäller enligt tredje stycket för en länsstyrelse om ärendet handläggs av en kommun. Den lägre instansen är skyldig att på begäran överlämna ärendet till domstolen eller länsstyrelsen.

Rätt att överklaga

12 § Överklagbara domar eller beslut får överklagas av,
1. den som domen eller beslutet angår om det har gått honom emot,
2. en lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet, såvitt avser domar och beslut i frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet,
3. en central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, motsvarande organisation på arbetsgivarsidan samt en sammanslutning av konsumenter, såvitt avser beslut som en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet har meddelat med stöd av bemyndigande enligt 14 kap., förutsatt att beslutet inte avser ett särskilt fall, och
4. den som enligt vad som är särskilt föreskrivet har en sådan rätt.

I paragrafen anges vem som får överklaga domar eller beslut som det inte råder fullföljdsförbud mot.

I första punkten anges det att sökanden och sakägare har rätt att överklaga. Vem som är sakägare enligt miljöbalken har behandlats i avsnitt 26.

Andra punkten motsvarar gällande rätt, 48 a § miljöskyddslagen (1969:387). Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Tredje punkten motsvarar gällande rätt, förordningen (1985:835) om kemiska produkter. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Fjärde punkten anger att överklagande får ske av den som enligt vad

som är särskilt föreskrivet har en sådan rätt. Det föreskrivs t.ex. i 20 kap. 23 § att Statens naturvårdsverk, Kammarkollegiet, länsstyrelse och kommun skall, om det behövs, föra talan i målet för att tillvarata allmänna intressen. I talerätten innefattas naturligtvis att överklaga domar och beslut. Även förvaltningsprocesslagen som skall tillämpas på ärenden som överklagats till miljödomstolen innehåller regler om vem som har rätt att överklaga (7 a §).

13 § Överklagningsbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser
1. domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk,
2. myndigheters beslut att inte ingripa eller vidta någon annan åtgärd med stöd av denna balk, och
3. beslut om åtgärdsprogram enligt 6 kap. 5 §.

Det som sägs i första stycket gäller också en sammanslutning av sådana föreningar som nämns där.

För att få överklaga domar och beslut skall en förening ha bedrivit verksamhet under minst tre år och ha lägst 1 000 medlemmar. I fråga om en sammanslutning av föreningar skall detta gälla merparten av de föreningar som ingår i sammanslutningen.

Den som skall pröva ett överklagande får medge en förening som inte uppfyller förutsättningarna i tredje stycket rätt att överklaga, om det finns särskilda skäl med hänsyn till föreningens lokala förankring, tidigare verksamhet eller annat liknande förhållande.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

I paragrafen regleras miljöorganisationers rätt att överklaga. Skälen för att införa paragrafen finns i avsnitt 27.

För att få överklaga räcker det inte att organisationen har talerätt enligt bestämmelsen. Den måste dessutom vara parts- och processbehörig. Rekvisiten för detta återfinns i 11 kap. 2 § rättegångsbalken. För partsbehörighet krävs att organisationen är en juridisk person, dvs. att den har rättskapacitet. En ideell förening brukar anses ha rättskapacitet om föreningen har stadgar och styrelse. För processbehörighet förutsetts att det finns en behörig ställföreträdare som kan föra organisationens talan.

Att en ideell förening skall ha till ändamål att arbeta för naturskydds- eller miljöskyddsintressen skall inte tolkas så att annan verksamhet som

föreningen bedriver vid sidan av miljövårdsarbetet diskvalificerar den som taleberättigad. Å andra sidan bör det inte räcka att föreningen har miljövård inskrivet som en ändamålsbestämmelse i sina stadgar. Föreningen skall dessutom ha varit verksam för att tillgodose ändamålet. Det skall vara fråga om en kontinuerlig verksamhet.

Endast personsammanslutningar har talerätt. Det är alltså inte möjligt för t.ex. en stiftelse att överklaga.

Det bör normalt räcka med ett påstående från organisationen för att kraven på denna skall anses uppfyllda. Förekommer det anledning till misstanke om att påståendet är oriktigt får prövningsorganet kräva in utredning från organisationen. Exempel på sådan utredning kan vara en verksamhetsberättelse eller någon annan dokumentation om det arbete som har bedrivits eller ett medlemsregister. Organisationen har bevisbördan för rekvisitets uppfyllande. Beviskravet får bedömas på sedvanligt sätt.

Föreningen får överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalk. Det krävs inte att organisationen har intagit partsställning i underinstansen eller att den är att anse som sakägare. Däremot bör normalt krävas att den har varit aktiv i underinstansen. Vilken grad av aktivitet som bör krävas får avgöras från fall till fall. Om giltig ursäkt föreligger för att föreningen inte har agerat tidigare kan det tänkas att ett överklagande ändå tas upp till prövning. Har ansökan i första instans kungjorts är bristande vetskap om prövningen inte giltig ursäkt.

Miljöorganisationen får vidare överklaga myndigheters beslut att inte ingripa eller vidta någon annan åtgärd med stöd av balken. Med att inte ingripa eller vidta annan åtgärd får jämställas de fallen att en myndighet visserligen har ingripit eller vidtagit någon åtgärd men enligt organisationen inte har gjort detta i tillräcklig omfattning.

Slutligen får beslut om åtgärdsprogram enligt 6 kap. 5 § överklagas.

19 kap. Regeringsprövning

1 § Regeringen prövar ärenden i enlighet med vad som anges nedan i detta kapitel.

I paragrafen anges vilka ärenden som skall prövas av regeringen. Ärendena är uppräknade i detta kapitel.

Tillåtlighetsprövning av stora verksamheter och anläggningar

2 § Regeringen skall pröva tillåtligheten av följande slag av nya verksamheter och anläggningar:
1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. förbränningsanläggningar om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt,
9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,
10. anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen kommer från andra inrättningar och mer än 10 000 ton miljöfarligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt slutligt omhändertas vid anläggningen,
11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 5 kap. 5 §,
12. vattenkraftverk som är avsedda för en installerad generatoreffekt av minst 20 megawatt,
13. vattenregleringar varigenom skall utnyttjas ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan,
14. vattenöverledningar eller andra vattenbortledningar från vattendrag eller sjöar med en normal oreglerad lågvattenföring av minst tio kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten respektive utloppet, om därigenom en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen understiger fyra femtedelar av den normala oreglerade lågvattenföringen,
15. grundvattentäkter för tillgodogörande av en större vattenmängd än 10 000 kubikmeter om dygnet, om inte minst nio tiondelar av det uttagna vattnet återförs till grundvattenmagasinet,
16. andra vattenregleringar, vattenöverledningar och vattenbortledningar än som har angetts förut, om företaget avser någon av

sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren, Storsjön i Jämtland eller Siljan och företaget kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet,
17. byggande av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden samt annan än helt tillfällig ankring eller förtöjning av sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning,
18. motorvägar och motortrafikleder i ny sträckning samt europavägar med en ny sammanhängande sträckning av minst tio kilometer,
19. järnvägar avsedda för fjärrtrafik i ny sträckning och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst 1 000 meter för befintliga järnvägar för fjärrtrafik,
20. allmänna farleder i ny sträckning som medger trafik med fartyg på minst 1 350 ton,
21. flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter.

Punkt 1-11 i paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § första stycket naturresurslagen. Punkt 12-16 motsvarar delvis 11 kap. 1 § vattenlagen. Punkt 17 motsvarar delvis 4 kap. 1 § andra stycket naturresurslagen. Punkt 18-21 saknar motsvarighet i gällande rätt.

I paragrafen räknas upp de verksamheter som omfattas av regeringens obligatoriska prövningsplikt. Gemensamt för verksamheterna är att de typiskt sett har stor inverkan på omgivningen och samtidigt betydelse för viktiga samhällsintressen. Med verksamhet avses i paragrafen även anläggningar.

Utvidgning av en pågående verksamhet har endast i undantagsfall sådan inverkan på omgivningen att en särskild regeringsprövning är nödvändig. Normalt är den prövning som sker enligt andra bestämmelser tillräcklig. Obligatorisk prövningsplikt gäller därför endast för nya verksamheter. En ny verksamhet är inte liktydig med en ny fabriksbyggnad etc. En ny kompletterande fabriksbyggnad till en befintlig verksamhet är sålunda normalt inte att betrakta som en ny verksamhet i den mening som avses i paragrafen. Om den nya byggnaden är avsedd för en verksamhet som har en helt annan omfattning än den befintliga eller om det i den nya byggnaden skall bedrivas helt ny verksamhet kan det däremot bli aktuellt med prövning. Bedömningar av detta slag måste naturligtvis göras från fall till fall.

Sådana utvidgningar av de i paragrafen uppräknade verksamheterna som inte kan betecknas som nya verksamheter kan komma under regeringens prövning enligt 4 §.

Punkt 3 innehåller bestämmelser om prövningsplikt för bl.a. tung

petrokemisk produktion. Härmed avses bl.a. krackning av nafta och eten samt framställning av basplaster, polyeten, polypropen och polyvinylklorid (PVC).

Enligt punkt 4 skall prövning ske av bl.a. fabriker för framställning av baskemikalier. Som exempel kan nämnas industriella gaser, svavelsyra, natronlut och andra produkter som normalt utgör bas för en fortsatt industriell vidareförädling. Till de prövningspliktiga verksamheterna hör däremot inte fabriker för framställning av fin- eller specialkemikalier, t.ex. läkemedelssubstanser, salter av värdefulla metaller, katalysatorer, pigment och papperskemikalier.

Punkt 6 behandlar anläggningar för kärnteknisk verksamhet. Sådan verksamhet prövas även enligt kärntekniklagen. Denna prövning är inriktad på säkerhets- och strålskyddsproblem. Regeringens prövning enligt miljöbalken avser andra frågor, främst verksamhetens effekter på markanvändning och miljö. Prövningsplikten enligt balken omfattar endast sådana verksamheter beträffande vilka den kärntekniska prövningen skall göras av regeringen.

Med kärnteknisk anläggning avses enligt 2 § kärntekniklagen bl.a. kärnkraftsreaktor, forskningsreaktor samt anläggningar för lagring, bearbetning och slutförvaring av kärnämnen och kärnavfall. Enligt 5 a § kärntekniklagen får tillstånd inte meddelas för uppförande av en kärnkraftsreaktor.

Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet skall enligt 10 § 2 kärntekniklagen svara för att åtgärder vidtas för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara kärnavfall som uppkommit i verksamheten. Statens Strålskyddsinstitut anförde i sitt remissyttrande över Miljöskyddskommitténs förslag till miljöbalk att det av förslaget följer att denna verksamhet måste "tillåtas". Vad som kan bli föremål för regeringens prövning skulle därför inte kunna vara annat än metoden, platsen och eventuellt tidpunkten för slutförvaringen.

Även anläggningar för brytning av uran skall enligt punkt 6 prövas av regeringen. Med hänsyn till riksdagens beslut om avveckling av kärnkraften är det inte aktuellt med brytning av uran i Sverige för den svenska kärnkraftsproduktionen. Skulle trots detta uranbrytning i Sverige aktualiseras bör regeringen självfallet pröva frågan.

Enligt punkt 7 skall förbränningsanläggningar med en tillförd effekt överstigande 200 megawatt prövas av regeringen. Prövningsplikten omfattar inte bara anläggningar som är avsedda för fossila bränslen utan även andra bränslen, t.ex. biobränsle eller avfall.

Punkt 8 behandlar större gruppstationer för vindkraft. Dessa bör prövas av regeringen på grund av sin stora påverkan på omgivningen i form av inverkan på t.ex. fågelliv och landskapsbild samt buller. Med

gruppstation menas en anläggning där aggregaten har gemensam anslutning till kraftledningsnätet.

Punkt 10 behandlar större anläggningar för slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall. Uttrycket miljöfarligt avfall avses ha samma innebörd som i nu gällande förordning om miljöfarligt avfall (se 2 och 3 §§ i nämnda förordning).

Punkt 12 omfattar större vattenkraftverk. För att åstadkomma enhetlighet vid angivande av effekt har den i gällande rätt använda enheten kilowatt ändrats till megawatt.

Uttrycket vattenreglering i punkt 13 finns definierat i 11 kap. 5 §. Av definitionen framgår att endast sådana regleringar omfattas som sker till förmån för andra vattenföretag. En flödesdämpning för att undvika översvämning är alltså inte en vattenreglering i balkens mening.

Enligt vattenlagen skall vattenregleringar med en större vattenståndsskillnad mellan dämnings- och sänkningsgränserna än två meter under året eller en meter under veckan alltid prövas av regeringen, oavsett vattenmagasinets storlek. Denna prövningsskyldighet har tagits bort. Skälen för detta finns redovisade i avsnitt 21.3.4.

Punkt 14 avser vattenöverledningar och vattenbortledningar. Vattenöverledning finns definierat i 11 kap. 5 §. Med vattenbortledning avses i punkten dels ytvattentäkter, dels bortledning av ytvatten i annat syfte än att tillgodogöra sig vattnet. Den obligatoriska prövningsskyldigheten har minskats i jämförelse med gällande rätt. Skälen för detta utvecklas i avsnitt 21.3.4.

I punkt 15 regleras grundvattentäkter. Det är givetvis svårt att ange generellt när ett grundvattenuttag kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. Sådana faktorer som grundvattenmagasinets sammanlagda volym och hur stora uttag som redan sker har betydelse.

Även prövningsplikten i punkt 15 beträffande grundvattentäkter har minskats på skäl som anges i avsnitt 21.3.4. En defintion av vattentäkt ges i 11 kap. 5 §.

I punkt 16 behandlas vissa vattenföretag i våra sex största sjöar. Den i gällande rätt angivna förutsättningen att företaget skall inverka märkbart på vattenståndet eller vattenavrinningen har ändrats till att företaget skall vara av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet. Även denna ändring behandlas i avsnitt 21.3.4.

Punkt 17 behandlar byggande, ankring och förtöjning av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområden. Med byggande avses såväl nybyggnad som hopmontering av hela plattformar. Inte bara produktions- och borrplattformar omfattas, utan även t.ex. kran-, dykeri- och bostadsplattformar. Prövningen avser

sådana plattformar som på grund av sin storlek bara kan byggas eller förtöjas på vissa speciella platser. Plattformarna kan behöva ligga i områden där industriell eller liknande verksamhet inte är permanent etablerad. För arbeten med plattformar på platser där det permanent bedrivs en redan etablerad verksamhet av liknande art, t.ex. stora varv, och plattformsarbetena inte skulle innebära någon större förändring av användningen av området, är det i regel inte befogat med en regeringsprövning. För sådana fall bör därför med stöd av 3 § kunna medges undantag från kravet på tillstånd.

Enligt punkt 17 skall regeringen även pröva ankring och förtöjning av plattformar. Under arbetet med naturresurslagen anförde Lagrådet att det i lagtexten borde anges att tillfällig ankring eller förtöjning inte kräver tillstånd. Detta förslag följdes dock inte i det fortsatta lagstiftningsarbetet. I propositionen anfördes i stället att kravet på tillstånd inte innefattar sådana tillfälliga uppankringar eller förtöjningar som kan bli nödvändiga exempelvis under en transport på grund av väderleksförhållandena. Inte heller sades avsikten vara att särskilt pröva ankringar eller förtöjningar som under en kortare tidsrymd kan behövas för viss färdigutrustning eller för s.k. provtursintrimning av plattformar som har byggts på annan plats. Miljöbalksutredningen delar den uppfattning som framfördes i propositionen att sådana tillfälliga uppehåll inte bör bli föremål för regeringens prövning. I likhet med Lagrådet anser dock utredningen att detta bör framgå av lagtexten. I paragrafen anges därför att regeringens beslut inte behövs vid helt tillfällig ankring eller förtöjning.

Enligt punkt 18, som är ny, skall regeringen pröva nya motorvägar, motortrafikleder och europavägar. Skälen för att införa regeringsprövning behandlas i avsnitt 21.3.5. Med motorvägar och motortrafikleder avses detsamma som i vägtrafikkungörelsen (se 2 och 150 §§). Med europavägar avses sådana allmänna vägar som efter internationell överenskommelse har fått europavägsstatus.

Obligatorisk prövning behöver ske om vägen får en ny sträckning. Det krävs alltså inte prövning när en befintlig väg genom att breddas eller få en ny körbana byggs ut till motorvägs- eller motortrafikledsstandard. Givetvis skall inte heller prövning ske när befintliga vägar införs i europavägnätet. Det förhållandet att den nya vägen byggs i samma vägkorridor som en befintlig mindre väg behöver inte utesluta att vägen anses bli byggd i en ny sträckning. För europavägarna tillkommer att den nya sträckningen skall ha en sammanlagd längd av minst tio kilometer. Hela projektet bör då beaktas.

Punkt 19 är också ny. Obligatorisk regeringsprövning skall ske av järnvägar avsedda för fjärrtrafik. Förutsättningarna är antingen att

järnvägen får en helt ny sträckning eller att ett eller flera ytterligare spår läggs ut på en sträcka av minst en kilometer. Hela projektet bör då beaktas. Skälen för att införa obligatorisk regeringsprövning finns i avsnitt 21.3.5.

Också punkt 20 är ny. Regeringen skall enligt punkten tillåtlighetspröva anläggandet av nya allmänna farleder som medger trafik med fartyg på minst 1 350 ton. Även denna punkt kommenteras i avsnitt 21.3.5.

Slutligen är punkt 21 ny. Enligt denna skall regeringen pröva flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter. Skälen till att införa obligatorisk regeringsprövning återfinns i avsnitt 21.3.5.

3 § Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall avstå från att pröva en verksamhet som sägs i 2 §.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 4 § naturresurslagen.

Bland de verksamheter som enligt 2 § är obligatoriskt prövningspliktiga finns det naturligtvis sådana som i ett visst fall inte är av den betydelsen att det är motiverat med en regeringsprövning. Regeringen har därför möjlighet att i enskilda fall medge undantag från kravet på tillstånd. Undantag enligt paragrafen bör kunna medges om en verksamhet är av mindre omfattning eller mindre ingripande beskaffenhet. Även beträffande etableringar som sker inom befintliga industriområden torde en prövning i vissa fall kunna underlåtas.

Regeringens beslut att avstå från prövning har inte någon inverkan på bedömningen av om prövning skall ske enligt andra bestämmelser i eller utanför miljöbalken.

Paragrafen har inte någon motsvarighet i vattenlagen. Regeln utvidgas här till att avse även vattenföretag.

4 § Om en verksamhet, som inte omfattas av kravet på prövning enligt 2 §, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, får regeringen i ett visst fall förbehålla sig prövningen av verksamhetens tillåtlighet. Detsamma gäller i fråga om verksamhet som avses i 5 kap. 6 § tredje stycket.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten skall regeringen lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande myndigheten innan denna har meddelat dom eller beslut om verksamhetens tillåtlighet.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § första stycket naturresurslagen och 11 kap. 3 § vattenlagen.

Det är inte möjligt att uttömande ange vilka verksamheter som är av sådan beskaffenhet att de bör vara obligatoriskt prövningspliktiga. Bestämmelsen ger därför regeringen rätt att för ett visst fall besluta om prövning av även andra verksamheter än de som alltid skall prövas. Förbehåll kan ske både för en helt annan slags verksamhet än de som räknas upp i 2 § och för sådan verksamhet som räknas upp i 2 § men inte uppfyller det där ställda kravet på att verksamheten skall vara ny. Detta innebär att utvidgningar av sådana verksamheter som avses i 2 § kan komma under regeringens prövning med stöd av nu behandlad paragraf.

För att kunna bli föremål för ett beslut om förbehåll skall verksamheten antas vara av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet. Dessutom får förbehåll göras beträffande vattenkraftverk samt vattenanläggningar och vattenöverledningar för kraftändamål i de älvsträckor som är skyddade i 5 kap. 6 §. Enligt nämnda paragrafs tredje stycke får sådana vattenföretag komma till stånd om de förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

I motiven till naturresurslagen nämns som exempel på fall där det kan vara aktuellt för regeringen att förbehålla sig prövningen bl.a. anläggningar för utsläpp av svavel och andra försurande ämnen inom särskilt föroreningskänsliga områden och mineralutvinning som orsakar betydande påverkan omgivningen (prop. 1985/85:3, s. 136).

Förbehåll förutsätter inte att verksamheten är tillståndspliktig enligt miljöbalken.

Enligt 4 kap. 2 § andra stycket naturresurslagen skall statliga myndigheter som får kännedom om anläggningar och åtgärder där det kan bli aktuellt med ett förbehåll från regeringen, underrätta regeringen om detta. Kammarkollegiet har en motsvarande underrättelseskyldighet enligt 1 § vattenrättsförordningen. Miljöbalksutredningen anser att sådana bestämmelser lämpligen införs i förordning.

5 § I samband med prövningen av en verksamhet som avses i 2 eller 4 § får regeringen förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av en annan verksamhet, om ansökningen avser tillstånd till båda verksamheterna och dessa hänger samman med varandra eller fråga enligt 18 kap. 10 § har uppkommit om jämkning eller företräde mellan dem. Beträffande ett sådant förbehåll gäller 4 § andra stycket.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 5 § vattenlagen.

Nuvarande bestämmelse i vattenlagen avser att underlätta prövningen av vattenföretag som konkurrerar om samma vattentillgång. Regeln saknar motsvarighet i naturresurslagen men föreslås här bli tillämplig även i dessa fall. Eftersom konkurrenssituationer sällan uppstår angående andra naturresurser än vatten torde regeln även i fortsättningen ha sin praktiska betydelse främst beträffande vattenföretag.

Tillåtlighetsprövning av verksamheter som kan skada särskilda skydds- eller särskilda bevarandeområden

6 § Regeringen skall pröva tillåtligheten av verksamheter som ligger utanför områden som enligt 8 kap. 23 § har förklarats som särskilda skyddsområden eller särskilda bevarandeområden men som kan påtagligt skada naturvärdet inom dessa områden. En sådan prövning skall dock endast ske för verksamheter som kräver tillstånd enligt denna balk eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

För att Sverige skall kunna uppfylla EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) och art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) kan regeringen med stöd av 8 kap. 23 § förklara områden som särskilda skyddsområden eller särskilda bevarandeområden. EG:s medlemsstater är skyldiga att bereda sådana områden nödvändigt skydd samt bibehålla detta skydd. Endast under i sistnämnda direktiv angivna förutsättningar får skyddet helt eller delvis upphävas eller på annat sätt försämras på ett betydande sätt. En sådan förutsättning är att nödvändiga kompensationsåtgärder vidtas för att skydda det övergripande sammanhanget i Natura 2000, som är ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden. I vissa fall skall kommissionens åsikt i frågan inhämtas.

På grund av dessa speciella förhållanden stadgas i paragrafen att regeringen skall pröva tillåtligheten av verksamheter som kan påtagligt skada naturvärdet i de områden som förklarats som särskilda skyddsområden eller särskilda bevarandeområden. Paragrafen avser verksamheter som ligger utanför dessa områden men som trots detta kan medföra skada inom området.

En liknande bestämmelse finns i 8 kap. 24 §. Enligt den krävs tillåtelse från regeringen för att upphäva områdesskyddet och för att ge

dispens från skyddsföreskrifter eller tillstånd enligt sådana föreskrifter. Den bestämmelsen avser verksamheter som ligger inom områdena.

Vid regeringens tillåtlighetsprövning skall endast bedömas om den aktuella åtgärden är tillåten enligt art- och habitatdirektivet. Regeringen kan som villkor för tillåtlighet föreskriva att kompensationsåtgärder skall vidtas för att skydda det övergripande sammanhanget av Natura 2000.

Handläggning av ansökan

7 § Ansökan om tillstånd till en verksamhet som skall eller kan antas komma under regeringens prövning enligt 2, 4, 5 eller 6 §§ skall ges in till den miljödomstol eller annan myndighet som enligt denna balk skall pröva en sådan ansökan.

Om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt denna balk skall ansökan om tillåtlighet ges in till regeringen eller den miljödomstol eller annan myndighet som regeringen bestämmer i det enskilda fallet.

Den miljödomstol eller annan myndighet som ansökan ges in till skall sörja för erforderlig utredning. Domstolen eller myndigheten skall därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt miljöbalkens bestämmelser om regeringsprövning skall regeringen främst pröva frågorna om verksamhetens tillåtlighet och lokalisering. Övriga frågor skall prövas av ordinarie tillståndsmyndighet, när en sådan finns. Huvuddelen av handläggningen har förlagts till denna myndighet. Motiven till detta ges i avsnitt 21.3.3.

De verksamheter som alltid skall prövas av regeringen kräver normalt tillstånd enligt balken. Ansökan om tillstånd skall i sådana fall ges in till den tillståndsprövande myndigheten på vanligt sätt. Tillståndsmyndigheten handlägger ansökan och håller huvudförhandling. Härefter underställer myndigheten regeringen frågorna om verksamhetens tillåtlighet och lokalisering. Myndigheten överlämnar samtidigt ett eget yttrande.

Regeringen skickar normalt myndighetens yttrande på remiss till sökanden och andra berörda. Regeringen kan givetvis komplettera utredningen innan den fattar beslut. I regeringens beslut anges om den ansökta verksamheten skall få komma till stånd och om den begärda lokaliseringen kan godtas. Det får avgöras från fall till fall i vilken utsträckning regeringen genom att tillåta verksamheten därmed har uttalat sig om vilken art och omfattning verksamheten skall ha. Förutom

frågorna om tillåtlighet och lokalisering kan regeringen enligt 10 § meddela villkor för att tillgodose allmänna intressen. Regeringen överlämnar härefter sitt beslut till tillståndsmyndigheten.

Regeringens beslut är enligt 11 § bindande vid den fortsatta tillståndsprövningen.

Det ankommer på en tillståndsmyndighet att självmant se till att underställning sker av frågorna om tillåtlighet och lokalisering när en verksamhet är sådan att den skall prövas av regeringen. Om tillståndsmyndigheten i ett fall som inte omfattas av obligatorisk regeringsprövning anser att det är aktuellt med en regeringsprövning efter förbehåll, bör myndigheten skriftligen fråga regeringen om den vill pröva verksamheten. Det bör dessutom åligga myndigheter som får kännedom om ärenden och projekt där det kan bli aktuellt med regeringsprövning att skriftligen underrätta regeringen om detta.

När en verksamhet inte är tillståndspliktig enligt balkens bestämmelser får regeringen i det enskilda fallet bestämma var ärendet skall beredas. Det blir ofta naturligt att bestämma att ansökan skall göras hos den miljödomstol inom vars domkrets verksamheten skall bedrivas. Regeringen är dock fri i sitt val och kan exempelvis besluta att själv handlägga ärendet. Sistnämnda förfarande kan vara aktuellt vid prövning av stora vägprojekt enligt 2 § 18. När beredningen sker utanför regeringskansliet skiljer den handläggande myndigheten sig från saken genom att överlämna målet eller ärendet till regeringen. Något tillstånd enligt miljöbalken lämnas inte i dessa fall, vilket regeringen bör ta hänsyn till när den avgör vilka villkor som skall meddelas.

Stadgandet i paragrafens tredje stycke att den handläggande myndigheten skall sörja för erforderlig utredning minskar givetvis inte sökandens utredningsskyldighet, t.ex. avseende miljökonsekvenser.

Kommunfullmäktiges tillstyrkan

8 § Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 2 § 1-11 och 17-21, samt, såvitt avser annat än vattenföretag, 4 eller 5 §, endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta.

I fråga om verksamhet som sägs i 2 § 6, om den avser mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller verksamhet som sägs i 2 § 7, 8, 9 eller 10, får regeringen tillåta verksamheten även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt detta om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Detta gäller dock inte om en lämplig plats för verksamheten anvisats inom en annan kommun som kan antas godta en placering där

eller, i annat fall, om en annan plats bedöms vara lämpligare.

Regeringen får vid prövning enligt 2 § 18-20 eller 4 § tillåta väg, järnväg eller allmän farled där den prövade sträckningen går genom flera kommuner, även om inte kommunfullmäktige i alla kommuner har tillstyrkt detta. Detta får ske om någon av kommunerna har tillstyrkt att anläggningen tillåts och det från nationell eller regional synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd samt någon annan sträckning inte bedöms vara lämpligare.

Paragrafens första och andra stycke motsvarar delvis 4 kap. 3 § naturresurslagen. Det tredje stycket saknar motsvarighet i gällande rätt.

I paragrafen behandlas den s.k. kommunala vetorätten. Enligt det första stycket är regeringen förhindrad att tillåta vissa verksamheter om inte den kommun inom vars område etableringen skall ske har tillstyrkt detta. Vetorätten gäller dock inte vattenföretag.

I paragrafens andra stycke har det kommunala vetot försetts med en s.k. ventil. Regeringen får enligt bestämmelsen i vissa undantagsfall tillåta en verksamhet utan att kommunfullmäktige har tillstyrkt detta. Bestämmelsen gäller verksamheter som är av sådan nationell betydelse att det är synnerligen angeläget att de kan lokaliseras till någon plats. För att verksamheten skall få tillåtas utan att kommunen har lämnat sin tillstyrkan krävs dessutom att ingen annan lämpligare plats för verksamheten står att finna. Härmed avses inte bara platsens lämplighet från tekniska och ekonomiska utgångspunkter. Hänsyn måste också tas till den inställning som har redovisats av de kommuner som kan komma ifråga. En plats inom en kommun som tillstyrker lokaliseringen kan sålunda vara lämpligare än en plats inom en kommun som motsätter sig en etablering, även om en lokalisering till den senare kommunen skulle medföra mindre ingrepp i miljön, lägre kostnader etc. Av det sagda framgår att möjligheten för regeringen att lämna tillstånd mot kommunens vilja måste användas ytterst restriktivt.

I paragrafens tredje stycke ges en s.k. ventil även beträffande vägar, järnvägar och farleder. Skälen till att införa denna regel finns i avsnitt 21.3.5. Möjligheten att avvika från kommunens uppfattning finns inte bara beträffande trafikanläggningar som är underkastade obligatorisk regeringsprövning, utan även när regeringen prövar en väg, järnväg eller farled efter förbehåll. Förutsättningarna är att den nya sträckningen, eller det nya järnvägsspåret, går genom flera kommuner, att åtminstone någon av dessa kommuner har tillstyrkt att kommunikationsleden tillåts, att det är synnerligen angeläget från nationell eller regional synpunkt att anläggningen kommer till stånd samt att någon annan sträckning inte

bedöms vara lämpligare.

Dispens från stoppregeln

9 § Om en verksamhet är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt får regeringen tillåta den, även om förutsättningarna i 3 kap. 11 § inte är uppfyllda. Detta gäller dock inte om verksamheten kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

Paragrafen motsvarar delvis 6 § andra stycket miljöskyddslagen och 3 kap. 3 § andra stycket vattenlagen.

Enligt den s.k. stoppregeln i 3 kap. 11 § får en verksamhet inte bedrivas som ensam medför risk för att det allmänna hälsotillståndet försämras eller att miljön eller hushållningen med naturresurser försämras väsentligt. Liksom övriga tillåtlighetsregler i balken gäller stoppregeln även vid regeringens prövning.

Regeringen har dock möjlighet att liksom i dag i mycket speciella undantagsfall medge undantag från stoppregeln. Förutsättningen är att verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Med allmän synpunkt avses exempelvis sysselsättningen. Det måste finnas en klart dokumenterad övervikt på nyttosidan, dvs. fördelarna från allmän synpunkt måste klart överväga olägenheterna. Ju större skada en verksamhet kan medföra desto mindre bör möjligheten vara att tillåta den.

Inte ens regeringen kan dock tillåta en verksamhet som kan försämra det allmänna hälsotillståndet. Möjligheten för regeringen att medge undantag från stoppregeln är därför begränsade jämfört med vad som gäller i dag.

Enligt 20 kap. 36 § (jfr 20 kap. 4 §) kan en tillståndsmyndighet som finner att stoppregeln sätter hinder för en ansökt verksamhet i vissa fall överlämna frågan till regeringen för prövning.

Villkor för att tillgodose allmänna intressen

10 § Om regeringen finner att en verksamhet får komma till stånd, kan regeringen bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 5 § naturresurslagen, 11 kap. 6 § vattenlagen och 19 § miljöskyddslagen.

I regeringens tillåtlighetsprövning ingår att pröva om verksamheten skall få komma till stånd och, i så fall, var detta skall få ske. Regeringen kan ibland också vid sin prövning komma till resultatet att verksamheten endast kan tillåtas om särskilda villkor meddelas. Regeringen kan med stöd av paragrafen meddela sådana villkor för att tillgodose allmänna intressen. Det kan t.ex. röra sig om att sökanden skall betala penningbelopp eller vidta åtgärder för att förebygga eller kompensera skada. Villkoren kan avse även andra allmänna intressen, såsom närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Ofta anges den tidpunkt då byggnads- och anläggningsåtgärder senast skall ha vidtagits. Regeringen kan vidare bestämma ett "tak" eller ett "golv" för de villkor som senare skall meddelas i tillståndet.

Befogenheten att föreskriva villkor gäller vid all tillåtlighetsprövning som skall göras av regeringen. Villkor kan alltså föreskrivas om regeringen enligt 9 § tillåter en verksamhet som egentligen strider mot balkens stoppregel.

Bundenhet vid regeringens beslut

11 § Regeringens beslut vid prövning enligt 2, 4, 5, 6, 9 och 10 §§ är bindande vid en fortsatt tillståndsprövning enligt denna balk.

Paragrafen motsvarar delvis 2 § andra stycket miljöskyddslagen.

Om regeringen anser att verksamheten skall tillåtas skall tillståndsmyndigheten meddela tillstånd. Den är härvid bunden av regeringens beslut om tillåtlighet, lokalisering och eventuella villkor. Tillståndet kommer därför att omfatta frågor som inte har avgjorts av regeringen. Om regeringen däremot anser att verksamheten inte skall få komma till stånd skall tillståndsmyndigheten avslå ansökan.

Överklagade beslut

12 § Regeringen prövar efter överklagande
1. beslut av statliga myndigheter i frågor om utfärdande, ändring eller upphävande av föreskrifter enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken,
2. beslut om åtgärdsprogram enligt 6 kap. 5 §,

3. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturreservat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, och
4. beslut av Generalläkaren enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

I paragrafen räknas de beslut upp som skall överprövas av regeringen. Besluten rör frågor som lämpligen inte bör överprövas av förvaltningsmyndighet eller domstol.

Med stöd av tredje punkten kan även beslut om meddelande, ändring eller upphävande av föreskrifter för där nämnda områden överklagas.

20 kap. Förvaltningsmyndigheternas, kommunernas och domstolarnas prövning

Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

1 § Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar mål och ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken, eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Kommuners och kommunala nämnders beslut får överklagas till länsstyrelse, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsers och andra statliga myndigheters beslut får överklagas till miljödomstol enligt 6 § andra stycket.

I paragrafen anges det att myndigheterna och kommunerna prövar ärenden efter vad som är föreskrivet i balken, eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Det finns i miljöbalken alltså inte någon samlande paragraf som anger vilka beslut myndigheterna kan fatta. En sådan bestämmelse skulle bli alltför omfattande. Vi har istället funnit det lämpligt att ange vilken myndighet som beslutar i anslutning till den materiella bestämmelse som är aktuell.

Kommuners och kommunala nämnders beslut skall normalt överprövas av länsstyrelse innan överklagande får ske till regional miljödomstol enligt 6 § andra stycket.

Särskilt om prövningen av miljöfarlig verksamhet

2 § I ärende om miljöfarlig verksamhet som med stöd av 10 kap. 8 § skall prövas av länsstyrelse eller kommun skall tillståndsmyndigheten se till att ärendet blir fullständigt utrett.

Länsstyrelserna skall i likhet med idag pröva ärenden om miljöfarlig verksamhet på den s.k. B-listan, som är bilaga till miljöskyddsförordningen. Någon gång kan kommun vara tillståndsmyndighet. Länsstyrelsens beslut i sådana ärenden får enligt 6 § andra stycket överklagas till regional miljödomstol. I avsnitt 23 har föreslagits att prövningen skall ske i fastare former genom en självständig prövningsmyndighet som skall vara administrativt knuten till respektive länsstyrelse. Även när det gäller själva handläggningen av ifrågavarande ärenden behövs det regler utöver dem som förvaltningslagen (1986:223) innehåller. I denna paragraf anges sålunda att länsstyrelsen och kommunen har fullständig utredningsskyldighet. Sådan skyldighet kan föreligga även i andra ärenden än ärenden om miljöfarlig verksamhet utan att det getts någon särskild processuell regel härom.

I 3 och 4 §§ finns ytterligare regler för länsstyrelsernas och kommunernas handläggning av ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

3 § Länsstyrelsen eller kommunen skall i ärende som avses i 2 §
1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig,
2. samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken,
3. hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet, samt
4. lämna den som gjort en ansökan eller framställt en erinran underrättelse om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och bereda honom tillfälle att yttra sig, om inte annat följer av 17 § förvaltningslagen (1986:223).

I paragrafen ges bestämmelser om förfarandet vid länsstyrelse och kommun i ärenden om miljöfarlig verksamhet. Bestämmelserna är inte lika långtgående som de som gäller för ansökningsmål. T.ex. behöver sammanträden inte hållas i samma utsträckning.

4 § Bestämmelserna i 20-21 §§, 28-29 §§, 36 §, 41 § första stycket 1-2 och 5-9 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket, 42 §, 43 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen, 44 § första stycket första meningen samt 47 § i vad angår sakkunnigutredning är tillämpliga på länsstyrelsens och kommunens handläggning av ärende som avses i 2 §.

Paragrafen hänvisar till de ytterligare processuella regler som bör tillämpas vid länsstyrelser och kommuners prövning av miljöfarlig verksamhet.

Domstolar

5 § Miljödomstolar skall vara de tingsrätter som regeringen bestämmer.
Överrätt (Miljööverdomstol) är Svea hovrätt.
Som sista domstol dömer Högsta domstolen.

I paragrafen anges hur prövningssystemet i den del det avser domstolar skall se ut. Det har överlämnats på regeringen att bestämma vilka tingsrätter som skall vara miljödomstolar. En miljödomstol är enligt det förslag vi stannat för en allmän underrätt i särskild sammansättning och inte en specialdomstol som t.ex. Arbetsdomstolen.

6 § Miljödomstol prövar som första instans mål om
1. miljöfarlig verksamhet, utom mål som skall prövas av länsstyrelse eller kommun enligt vad som föreskrivits med stöd av 10 kap. 8 §,
2. vattenföretag och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag, utom markavvattningar som skall prövas av länsstyrelse,
3. markavvattningar som enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag har överlämnats från länsstyrelse eller anmälts av fastighetsbildningmyndighet,
4. ersättning för skada och intrång enligt 25 kap. 2-5 §§,
5. ersättning vid ingripande av det allmänna och vid vattenföretag enligt 28 kap.,
6. talan enligt 17 § och ersättning för miljöskador enligt 29 kap.,
7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 30 kap. 2 § fjärde stycket på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite som förelagts med stöd av balken.

Miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande länsstyrelsers och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken samt enligt lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

I paragrafens första stycke anges de måltyper som miljödomstolen skall pröva som första instans. Vid miljödomstolen som första instans kommer således att prövas mål som i dag motsvaras av mål om miljöfarlig verksamhet (A-listan) inbegripet mål om efterbehandling, vattenmål, olika typer av ersättningsmål, mål om förbudstalan och mål om utdömande av vite.

Enligt paragrafens andra stycke kommer flertalet av de beslut som myndigheter fattar med stöd av balken, eller föreskrifter meddelade med stöd av balken, att kunna överklagas till miljödomstol.

7 § Vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tillämpas även på miljödomstolar och Miljööverdomstolen om inte annat följer av denna balk eller annan författning. Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i miljödomstolarna i dit överklagade mål och ärenden samt vid överklagande av sådana mål och ärenden till Miljööverdomstolen om inte annat följer av denna balk eller annan författning. När en ideell förening med stöd av 18 kap. 13 § överklagar ett beslut, skall dock inte 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpas.

I de mål där miljödomstol är första instans skall rättegångsbalkens tvistemålsregler komplettera miljöbalkens processuella bestämmelser. Eftersom prövningen enligt miljöbalken kan avse frågor av såväl dispositiv som indispositiv natur kan rättegångsbalkens regler i båda dessa avseenden bli tillämpliga. Mål om miljöfarlig verksamhet (på A-listan) och vattenföretag (ansökningsmål) har dock erhållit en omfattande reglering i miljöbalken (20-45 §§). Det är således främst i mål som rör frågor om skadestånd eller andra enskilda anspråk som rättegångsbalken kan bli tillämplig.

I de ärenden som har prövats av kommuner och myndigheter skall miljödomstolen tillämpa det något friare och enklare förfarandet i förvaltningsprocesslagen, om inte särskild reglering skett i miljöbalken eller annan författning. Den särskilda reglering som behövs för dessa måls del är inte alls så omfattande som för ansökningsmålens del. Det

är i huvudsak för länsstyrelsens prövning av mål om miljöfarlig verksamhet (B-listan) som särskilda bestämmelser behövs (2- 4 §§).

Miljödomstol

8 § Miljödomstolen består av en ordförande som skall vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter. Ytterligare en lagfaren domare och ett miljöråd får ingå i domstolen.

Miljöråd skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. De sakkunniga ledamöterna skall ha erfarenhet av miljöfrågor.

I paragrafen anges miljödomstolens sammansättning.

Tjänsterna som miljöråd skall på samma sätt som idag gäller för tjänsterna som fastighetsråd vara inrättade gemensamt för de tingsrätter som skall vara miljödomstolar, jfr. 39 a § förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion.

De två sakkunniga ledamöterna, som inte är fast knutna till miljödomstolen, skall beroende på målens karaktär ha sakkunskap och erfarenhet från olika verksamhetsfält. Detta utvecklas i avsnitt 22.1.

9 § Miljödomstolen är, om inte annat följer av denna balk, domför med en lagfaren domare vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling och vid huvudförhandling i fall som avses i 1 kap. 3 a § andra och tredje stycket rättegångsbalken. Avgörs mål eller ärende utan huvudförhandling skall dock 8 § gälla om inte rätten anser att det är tillräckligt med en lagfaren domare och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet.

Vid annat avgörande av mål eller ärende än vid avvisning eller avskrivning skall rätten när förvaltningsprocesslagen (1971:291) är tillämplig ha den sammansättning som anges i 8 §.

Paragrafens första stycke första mening innehåller regler om när miljödomstol som första instans är domför med en lagfaren domare. En lagfaren domare får således själv avskriva eller avvisa mål om handläggningen inte sker vid huvudförhandling. Rättegångsbalkens bestämmelser om huvudförhandling i förenklad form, när rätten anser det tillräckligt med en domare och parterna samtyckt till det samt när målet

är av enkel beskaffenhet är tillämpliga. Till skillnad från vad som gäller enligt rättegångsbalken är det dock inte enligt miljöbalkens regler förbjudet med starkare sammansättning vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling och i förenklad form. Att tredskodom inte får meddelas framgår av 27 § fjärde stycket och 32 § tredje stycket.

I paragrafens första stycke andra mening anges det att sammansättningen är densamma då mål avgörs på handlingarna som då mål avgörs efter huvudförhandling. Bestämmelsen är nödvändig eftersom 31 § andra stycket tillåter att mål under vissa förutsättningar avgörs på handlingarna.

I mål som avgörs efter överklagande av kommuners och myndigheters beslut gäller att de vid själva avgörandet i sak skall ha den normala sammansättningen som anges i 8 §. En lagfaren domare är således tillräckligt om domstolen skiljer sig från målet genom avvisnings- eller avskrivningsbeslut.

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utser ordförande i miljödomstol samt utnämner miljöråd och sakkunniga i miljödomstol.

Enligt paragrafen är det regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer som utser ledamöter i miljödomstol.

11 § Regeringen bestämmer miljödomstolarnas domsområden.

I paragrafen bemyndigas regeringen att bestämma miljödomstolarnas domsområden.

12 § Mål om miljöfarlig verksamhet, vattenföretag, vattenanläggningar samt ersättning vid vattenföretag prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller skall bedrivas.

Mål om ersättning vid skada och intrång enligt 25 kap. 2-5 §§ och vid ingripande av det allmänna enligt 28 kap. prövas av den miljödomstol inom vars område skadan och intrånget i huvudsak har skett eller kommer att ske.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 29 kap. prövas av den

miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 29 kap. 2 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivas.

Ärende som överklagas från myndighet till miljödomstolen prövas av den miljödomstol inom vars område myndigheten som först prövat ärendet är belägen.

Vid gemensam handläggning av mål är domstol som är behörig att handlägga ett av målen även behörig att handlägga de övriga målen.

Frågor om miljödomstolarnas inbördes behörighet får, utom i fall som avses i 10 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken, inte tas upp av högre rätt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den inbördes behörigheten mellan miljödomstolarna.

Paragrafens fjärde stycke innebär att i de fall ärendet prövats av två förvaltningsmyndigheter skall den miljödomstol vara behörig inom vars område det första beslutet har meddelats. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, se prop. 1993/94:133 s. 55. Ett exempel som kan belysa det sagda är att Länsstyrelsen i Kronobergs län prövar ett ärende som sedan överprövas av Naturvårdsverket. Avgörande för vilken miljödomstol som har att pröva ärendet är då vilken domstol som har Kronobergs län inom domsområdet. Eftersom de flesta centrala ämbetsverk ligger i Stockholmsområdet skulle annars en kanalisering ske till den miljödomstol som har Stockholm inom domsområdet.

Regeringen skall enligt 11 § bestämma miljödomstolarnas domsområden. Det är sannolikt inte möjligt att bestämma domsområdena så att exakt överensstämmelse mellan domsområdenas indelning för vattenföretagen och länssgränserna kommer att råda. Bl.a. därför behövs den regel som anges i femte stycket denna paragraf.

I paragrafens sjätte stycke anges det att miljödomstolarnas inbördes behörighet inte får prövas i högre rätt utom i fall som avses i 10 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken. Högsta domstolen kan således på ansökan av part hänvisa målet till behörig miljödomstol under förutsättning att flera domstolar genom lagakraftvunna beslut förklarats obehöriga.

13 § Vid omröstning skall först ordföranden säga sin mening, därefter miljöråden och sist de sakkunniga ledamöterna. Ordföranden har utslagsröst.

Paragrafen innehåller en från rättegångsbalken avvikande regel i fråga om i vilken ordning omröstning skall ske. Deltar flera lagfarna ledamöter eller miljöråd skall den äldste säga sin mening först. Vid lika röstetal skall ordförandens mening gälla.

Miljööverdomstolen

14 § För fullgörande av Svea hovrätts uppgifter som Miljööverdomstol skall det, förutom lagfarna domare, finnas miljöråd. Dessa skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. Regeringen utnämner miljöråd.

Miljööverdomstolen är domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre skall vara lagfarna. Fler än fem ledamöter får inte delta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om miljööverdomstolen som organisatoriskt ingår i Svea hovrätt.

Handläggningen av mål och ärenden i miljödomstol

15 § Ansökningsmål är mål
1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 10 kap. 6 § och 7 § andra stycket som inte skall prövas av länsstyrelse eller kommun enligt vad som föreskrivits med stöd av 10 kap. 8 §,
2. om tillstånd till vattenföretag enligt 11 kap. 9 § som inte skall prövas av länsstyrelse,
3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som skall prövas av länsstyrelse,
4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller prövning enligt 11 kap. 22 § under vilka villkor en anläggning för bortledande av grundvatten får tas ur bruk,
5. om prövning enligt 11 kap. 17 § av lagligheten av ett utfört vattenföretag som inte är en markavvattning som skall prövas av länsstyrelse,

6. om förlängning enligt 21 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden eller den tid inom vilken igångsättande av verksamheten skall ha skett,
7. om återkallelse, förverkande eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 21 kap. 3 §,
8. om omprövning enligt 21 kap. 5-9 §§ samt enligt 7 kap. 14-16 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag, och
9. enligt 7 kap. 1 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

Berör ett ansökningsmål uteslutande en viss eller vissa sakägare och kan målet avgöras med bindande verkan endast mot dessa, får miljödomstolen, om sökanden medger det, förordna att målet skall behandlas enligt vad som enligt 7 kap. 2 § lagen (0000) med vissa bestämmelser om vattenföretag gäller för stämningsmål.

I paragrafens första stycke räknas upp de mål som är att anse som ansökningsmål. Det handlar om mål som prövas av miljödomstolen som första instans. Avgörande för om ett mål är att anse som ansökningsmål eller inte är om domstolens avgörande skall ha rättskraft även mot tredje man. Det är då inte fråga om någon egentlig tvist mellan parter utan ansökan och dess konsekvenser drabbar en mera obestämd krets av personer. Enligt 21 kap. 1 § skall dock tillstånd som länsstyrelse eller kommun meddelat med stöd av 10 kap. 8 § också ha rättskraft mot tredje man.

Ansökningsmål är enligt andra punkten bl.a. mål om tillstånd till markavvattning som inte skall prövas av länsstyrelsen. Härmed avses mål som kommit under miljödomstolens prövning efter antingen överlämnande från länsstyrelsen enligt 8 kap. 1 § förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vattenföretag eller anmälan av fastighetsbildningsmyndighet enligt 8 kap. 2 § samma lag. Såvitt avser de överlämnade målen skall vissa bestämmelser i balken om handläggningen av ansökningsmål inte tillämpas. Detta gäller sådana bestämmelser som reglerar förfarandets inledningsskede och som ersätts av motsvarande bestämmelser för länsstyrelsen.

Enligt pargrafens andra stycke är det i vissa fall möjligt att tillämpa det enklare förfarandet i stämningsmål. Rättskraften blir då begränsad till att omfatta de berörda sakägarna varför sökandens medgivande krävs.

16 § Bestämmelser om stämningsmål finns i 7 kap. 2 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

I paragrafen anges att bestämmelserna i stämmningsmål finns intagna i lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

17 § Väcker någon talan vid miljödomstolen om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och är fråga om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan miljödomstolen avgjort målet, skall målen handläggas i en rättegång.

I paragrafen anges ett obligatoriskt fall då gemensam handläggning skall ske. Utgången i ett mål om tillståndsprövning har direkt betydelse för frågor om förbud och försiktighetsmått.

18 § Om det är lämpligt, får miljödomstolen pröva yrkanden som har samband med det mål som prövas, men som rör rättsförhållanden som inte skall bedömas enligt denna balk. Miljödomstolen får dock inte pröva frågor om äganderätt till fastigheter eller om fastighetsindelningen eller om ansvar för brott.

Det kan tänkas att det någon gång kan vara lämpligt att miljödomstolen prövar yrkanden i tvistefrågor som inte skall prövas enligt miljöbalken. Att olika mål enligt balken kan handläggas i en rättegång framgår av 18 kap. 12 §. Yrkandena kan gälla skador som skall prövas enligt annan lagstiftning. Den lagstiftningens regler skall dock tillämpas, t.ex. i fråga om rättegångskostnader. Det måste vara frågor som har samband med målet som prövas enligt miljöbalken. Frågor om tillstånd enligt lagstiftning utanför miljöbalken skall t.ex. inte prövas av domstolen. Domstolen får inte heller pröva frågor om äganderätt till fastigheter eller om fastighetsindelningen eller om ansvar för brott.

19 § Om en miljödomstol har prövat ett mål som rör en fråga som behandlas i denna balk, får frågan huruvida målet är sådant att det skall tas upp av någon annan domstol än miljödomstol eller av någon annan myndighet än domstol prövas i högre rätt endast om
1. frågan fullföljs dit eller väcks där av en part som är berättigad till det,
2. miljödomstolen har prövat en fråga om äganderätt till en fastighet eller om fastighetsindelningen,
3. miljödomstolen har prövat en fråga för vars behandling en särskild ordning har föreskrivits i denna balk, eller
4. miljödomstolen har prövat en fråga om ansvar för brott.

Paragrafen innehåller i punkterna 2-4 bestämmelser som avviker från motsvarande paragraf i rättegångsbalken (10 kap. 19 §).

Förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål

20 § En ansökan i ett ansökningsmål skall vara skriftlig. Den skall innehålla
1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens eller företagets beskaffenhet och omfattning,
2. en miljökonsekvensbeskrivning enligt 7 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 7 kap. 4 och 5 §§,
3. uppgifter som behövs för att bedöma om de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. kommer att iakttas,
4. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten, och
5. förslag till hur kontroll av verksamheten skall ske.

I mål om vattenföretag skall ansökan dessutom innehålla
1. uppgifter om det finns fastigheter som berörs av vattenföretaget samt namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och
2. uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

Ytterligare bestämmelser om vad en ansökan i vissa fall skall innehålla i mål om vattenföretag finns i 7 kap. 4 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en ansökan i ansökningsmål skall innehålla.

I första stycket första punkten anges det att verksamheten skall beskrivas så att dess beskaffenhet och omfattning kan bedömas.

Enligt första stycket andra punkten skall det i ansökan dessutom ingå en miljökonsekvensbeskrivning enligt 7 kap. Det framgår av 7 kap. 3 § vad syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är och av 7 kap. 7 § vad en sådan skall innehålla.

Vid betydande miljöpåverkan skall ett utökat samråd ske med berörda myndigheter, kommuner, organisationer och allmänhet (7 kap. 5 §). Sökanden skall redogöra för samrådet i ansökan. Det är sökanden och ingen annan som har det fulla ansvaret för vad miljökonsekvensbeskrivningen innehåller. Är något oriktigt eller har något utelämnats har sökanden att ta konsekvenserna av detta.

I första stycket tredje punkten anges det att ansökan skall innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. kommer att iakttas. Detta betyder bl.a. att uppgifter skall lämnas om energi, råvaror och andra ämnen som skall användas för att det skall bli möjligt att bedöma att hushållning med energi och naturresurser sker samt kretsloppsprincipen iakttas.

Enligt första stycket tredje och fjärde punkterna räcker det inte med uppgifter utan sökanden skall också komma med förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått samt till hur kontrollen av verksamheten skall ske.

Tilläggen för vattenföretagen i andra och tredje stycket överensstämmer med gällande rätt. Uppgifterna enligt andra och tredje stycket behövs för skaderegleringen som normalt skall ske i samband med tillståndet till ett vattenföretag.

21 § Ansökningshandlingarna skall ges in i det antal exemplar som miljödomstolen anser behövligt.

Har ansökningshandlingarna inte getts in i tillräckligt antal exemplar eller anser miljödomstolen att ansökan är ofullständig skall domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande, får domstolen besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet, avvisa ansökan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolens möjlighet att få till

stånd behövliga kompletteringar av ansökan eller att vid väsentlig brist i densamma avvisa den.

22 § Om en ansökan tas upp till prövning, skall miljödomstolen utfärda kungörelse om den. Bestämmelser om kungörelsens innehåll, skriftväxling och delgivning av mål och ärenden enligt balken finns i lagen (0000) om kungörelse, skriftväxling och delgivning i mål och ärenden enligt miljöbalken.

I paragrafen anges att kungörelse skall utfärdas om den ansökta verksamheten. Miljökonsekvensbeskrivningen är en del av ansökan. Vi har funnit det lämpligt att de detaljerade bestämmelser som behövs om kungörelsens innehåll m.m. intas i en särskild lag istället för att belasta balken.

23 § Statens naturvårdsverk, Kammarkollegiet och länsstyrelsen skall, om det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

I paragrafen finns bestämmelser om vem som företräder allmänna intressen. Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelserna och kommunerna är företrädare för miljöintressen och andra allmänna intressen. Kommun företräder därvid enligt andra stycket allmänna intressen inom kommunen.

När det gäller vem som bör agera i olika frågor bör vägledande kunna vara att Kammarkollegiets kompetens i vattenfrågor bör utnyttjas. Naturvårdsverket bör agera i principiellt viktiga frågor eller frågor som är av omfattande natur. Naturvårdsverket bör också genom råd och anvisningar stödja länsstyrelserna i deras arbete. Naturvårdsverket bör ta på sig en mycket aktiv roll i de nyssnämnda fallen. I övrigt bör länsstyrelserna normalt vara den myndighet som företräder allmänna intressen.

24 § Ägare av fastigheter som berörs av ansökan i mål om vattenföretag skall till miljödomstolen uppge innehavare av servitut, nyttjanderätt eller rätt till elektrisk kraft som har upplåtits i fastigheten. Underlåts detta utan giltigt skäl och uppstår på grund härav skada för sådana sakägare, skall fastighetsägaren ersätta skadan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fastighetsägares uppgiftsskyldighet och överenstämmer med gällande rätt i vattenmål, 13 kap. 26 § vattenlagen. Giltigt skäl kan vara att fastghetsägaren, utan att det beror på honom, saknar vetskap om någon rättighetshavare. Någon skadeståndsskyldighet kan inte heller komma i fråga om rättighetsinnehavaren vet om ansökningen. Han kan ju då bevaka sin rätt.

25 § Om det råder tvist om en fastighet som berörs av den i målet avsedda verksamheten, har den av de tvistande som innehar fastigheten med äganderättsanspråk rätt att företräda fastigheten i målet, till dess den lagligen vinns från honom.

En ny ägare får inte rubba vare sig överenskommelser som den förre ägaren har ingått eller andra åtgärder som har vidtagits i målet och som är bindande för den förre ägaren.

Paragrafens första stycke innebär att om fler än en har äganderättsanspråk på en fastighet så blir besittningen avgörande för vem som har rätt att företräda fastigheten i målet.

Innebörden av andra stycket är att överenskommelser och processhandlingar som är bindande för ägaren när de ingås eller vidtas binder även ny ägare.

26 § Erinringar mot ansökningen skall göras skriftligen. Erinringsskriften skall ges in i tre exemplar till miljödomstolen inom den tid som domstolen har bestämt. Tiden skall vara minst trettio dagar från det att kungörandet skedde. Ett exemplar av varje erinringsskrift skall sändas till sökanden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om erinringar mot ansökan. I 13 kap. 29 § vattenlagen anges det att vattendomstolen inte är skyldig att fästa avseende vid erinringar som görs för sent. Någon motsvarighet

finns inte i denna paragraf. Skälet är att domstolen har full utredningsskyldighet.

27 § Den fortsatta förberedelsen av målet är skriftlig eller muntlig.

Miljödomstolen skall under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som är lämplig med hänsyn till målets beskaffenhet.

Miljödomstolen bestämmer vad en muntlig förberedelse skall avse och vilka parter som skall inställa sig vid denna.

Vid den muntliga förberedelsen får tredskodom inte meddelas. Parterna får åberopa skrifter som de har gett in. En redogörelse bör lämnas för skrifternas innehåll.

Paragrafens första stycke innebär att miljödomstolen är friare i valet mellan skriftlig eller muntlig förberedelse än den skulle ha varit om rättegångsbalken tillämpats i detta avseende.

Enligt andra stycket skall miljödomstolen bedriva en aktiv materiell processledning. Detta hänger samman med att domstolen har full utredningsskyldighet.

Miljödomstolen bestämmer också enligt tredje stycket vad den muntliga förberedelsen skall avse och vilka parter som skall inställa sig vid denna. Detta kan spara tid och pengar genom att domstolen kan behandla delar av målet som angår endast någon eller några av sakägarna för sig. Domstolen slipper t.ex. att kalla samtliga sakägare till en förhandling som endast angår någon eller några av sakägarna.

Enligt fjärde stycket får tredskodom inte meddelas. I dispositiva frågor i övrigt är dock rättegångsbalken tillämplig på förberedelsen. Detta innebär bl.a. att medgivande binder part och att förlikningar kan ingås.

28 § Om det för bedömning av målet behövs någon särskild utredning eller värdering, kan miljödomstolen förordna en eller flera sakkunniga att efter förberedande undersökning avge utlåtande i målet. Sådan undersökning skall verkställas snarast möjligt. Om det behövs med hänsyn till målets beskaffenhet eller ändamålet med undersökningen, skall domstolen på ett lämpligt sätt underrätta parterna om tiden för denna.

I förhållande till rättegångsbalkens regler om sakkunnig behövs det i mål med miljöanknytning utökade möjligheter att anlita sakkunniga. Det finns exempelvis ofta behov av detta i fiskefrågor. Paragrafen kompletterar således rättegångsbalkens bestämmelser i 40 kap. om sakkunnig.

29 § Om det är lämpligt, får miljödomstolen uppdra åt en eller flera ledamöter av domstolen att göra undersökning på platsen. Parterna skall på lämpligt sätt underrättas om tiden för en sådan undersökning. Vid undersökningen skall protokoll föras.

Paragrafen innebär att någon eller några av domstolens ledamöter kan få i uppgift att göra undersökning på platsen. Det kan ibland vara av värde att t.ex. miljörådet får göra undersökningar på platsen för att bättre kunna bedöma de tekniska frågorna. Paragrafen möjliggör detta.

30 § På begäran av sökanden får miljödomstolen utan huvudförhandling besluta att åtgärder får vidtas för att förebygga eller minska skador eller olägenheter, innan frågan om sådana åtgärder slutligen avgörs. Som villkor gäller att sökanden hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den ersättning som han kan bli skyldig att betala på grund av åtgärderna.

Beslutet gäller omedelbart, men det kan ändras när förhållandena föranleder det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om provisoriska skadeförebyggande åtgärder. Bestämmelserna behövs eftersom det kan brådska med sådana åtgärder.

Genom paragrafen bereds en sökande t.ex. möjlighet att vidta provisoriska skyddsåtgärder på annans mark innan frågan om sådana är i sin helhet mogen för avgörande.

31 § När målet är klart för huvudförhandling, skall miljödomstolen bestämma tid och plats för denna.

Om det är uppenbart onödigt med huvudförhandling behöver dock sådan förhandling inte hållas om parterna inte begär det. Att målet eller ärendet kan komma att avgöras på handlingarna skall anges i kungörelsen. I frågor som avses i 42 § andra stycket behöver inte huvudför-

handling hållas.

Huvudförhandling får hållas, även om part uteblir från denna. Tredskodom får dock inte meddelas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om huvudförhandling. Bestämmelser om kallelser m.m. finns i lagen (0000) om kungörelser, skriftväxling och delgivning i mål och ärenden enligt miljöbalken.

Andra stycket gör det möjligt att avgöra mål på handlingarna. Detta kan bli aktuellt främst i mål och ärenden om omprövning av villkor för tillstånd.

Enligt tredje stycket hindrar inte parts utevaro att målet avgörs efter huvudförhandling. Tredskodom får dock inte meddelas. Detta innebär att rätten får pröva målet på föreliggande utredning trots partens utevaro. Rätten får dock inte meddela dom mot part endast på den grunden att parten uteblivit.

32 § Om miljödomstolen finner att ett mål kan utredas utan förberedelse, får domstolen i kungörelse omedelbart kalla parterna till huvudförhandling i målet. Därvid gäller 22-25 och 28-31 §§ i tillämpliga delar. Huvudförhandlingen får hållas tidigast tre veckor efter det att kungörandet skedde.

Paragrafen innebär att enklare ansökningsmål kan avgöras utan förberedelse. Hela handläggningen sker istället vid huvudförhandlingen i målet. Det finns en del enklare mål som lämpligen kan avgöras på detta sätt, t.ex. mål om broar över vattendrag och bevattningsuttag.

33 § I målet skall syn hållas, om det inte är obehövligt.

Paragrafen innebär till skillnad från rättegångsbalken att det normala är att syn skall hållas. Detta är föranlett av att syn på platsen för verksamheten ofta kan ge nyttiga upplysningar om den tilltänkta verksamheten. Vid t.ex. byggande i vatten är det svårt att få en fullständig bild av det tilltänkta företaget utan syn.

34 § Yrkanden om ersättning till följd av vattenföretag eller åtgärd enligt 11 kap. 22 § som avses med ansökningen samt erinringar i anledning av utlåtande om verksamheten enligt 28 § skall framställas skriftligen eller muntligen senast vid huvudförhandlingen. Miljödomstolen får avvisa senare framställda yrkanden och erinringar, om de inte har föranletts av iakttagelser vid syn eller av andra omständigheter som har förekommit under huvudförhandlingen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när yrkanden om ersättning till följd av vattenföretag samt erinringar mot sakkunnigutlåtande senast skall vara framställda.

Huvudförhandlingen bör som regel vara avgörande för när yrkanden och erinringar sist skall vara framställda. Framställs ett yrkande först efter det huvudförhandlingen avslutats kan domstolen därför avvisa det.

35 § Vid huvudförhandlingens början bör ordföranden eller någon annan ledamot kort redogöra för ansökningen och de yrkanden som har framställts i målet. För utredning av frågor av teknisk beskaffenhet får parterna åberopa ingivna skrifter. En redogörelse skall lämnas för skrifternas innehåll.

Vid en uppskjuten huvudförhandling skall målet återupptas i det skick vari det förelåg vid den tidigare handläggningens slut. Har de ledamöter som vid det senare sammanträdet tjänstgör i domstolen inte deltagit i den tidigare handläggningen, skall dock målet företas till ny huvudförhandling. I den mån det i sådant fall kan antas vara utan betydelse eller skulle medföra oskälig kostnad eller synnerlig olägenhet, behöver bevis som har tagits upp vid tidigare handläggning inte tas upp på nytt.

Paragrafen innehåller några från rättegångsbalken avvikande regler i fråga om huvudförhandlingen.

Vid en huvudförhandling som följer rättegångsbalkens regler skall normalt allt behandlas i detalj för att det skall få läggas till grund för domen. I större ansökningsmål enligt balken kan det skriftliga materialet vara mycket omfattande. Att i detalj redogöra för allt material vid huvudförhandlingen i ett ansökningsmål skulle ta alldeles för lång tid.

Enligt paragrafens första stycke är det därför tillräckligt att parterna åberopar skrifterna och att en mera översiktlig redogörelse sker av innehållet i dem.

Andra stycket handlar om att skjuta upp huvudförhandlingar. Eventuella kompletteringar i ansökningsmål tar ofta i anspråk betydligt längre tid än eventuella kompletteringar i mål enligt rättegångsbalken. Bevisomedelbarhet är normalt inte av samma vikt i ett ansökningsmål som i ett mål enligt rättegångsbalken. I paragrafen anges således att det är möjligt att utan bestämd tidsbegränsning fortsätta en avbruten huvudförhandling i ett ansökningsmål. En avbruten huvudförhandling bör trots avsaknaden av tidsbegränsning fortsätta så snart som möjligt.

36 § Om miljödomstolen finner att hinder mot den sökta verksamheten möter enligt 3 kap. 11 § men att det enligt 19 kap. 9 § föreligger skäl för dispens, skall miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Skyldighet att överlämna frågor till regeringen föreligger också enligt 19 kap. 7 § tredje stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när domstolen skall överlämna mål till regeringen för prövning av tillåtligheten. Domstolen skall istället för att meddela dom enligt 37 § avge ett eget yttrande till regeringen. Yttrandet, som skall avges efter huvudförhandling, kommer i detta skede istället för domen och skall därför avse samtliga de omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan.

37 § Miljödomstolens dom skall grundas på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen samt vad handlingarna innehåller.

Domen skall meddelas så snart det kan ske med hänsyn till målets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Om inte synnerliga skäl föreligger, skall om huvudförhandling hållits domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades.

Skyldigheten enligt 17 kap. 9 § sjunde stycket rättegångsbalken att underrätta parterna om innehållet i domen skall anses fullgjord genom att ett exemplar av domen hålls tillgänglig hos den eller de aktförvarare som har förordnats.

Paragrafens bestämmelser i första stycket avviker från rättegångsbalkens bestämmelser i 17 kap. enligt vilka domen om huvudförhandling hållits skall grundas på vad som förekommit vid denna. De avvikande bestämmelserna är nödvändiga eftersom materialet i ansökningsmål ofta

består av sakkunnigutredningar, kartor och ritningar som inte i detalj kan genomgås vid huvudförhandlingen.

På grund av målens omfattning behövs också ofta längre tid för doms meddelande efter huvudförhandling än de två veckor som gäller enligt rättegångsbalken. I andra stycket anges därför att domen skall meddelas inom två månader efter huvudförhandling om inte synnerliga skäl för längre tid föreligger. Hålls inte huvudförhandling gäller rättegångsbalkens regler i 17 kap. 9 § fjärde stycket (jfr. 7 §).

På grund av det ofta stora antalet sakägare kan underättelse om innehållet i domen enligt tredje stycket fullgöras genom att domen hålls tillgänglig hos aktförvararen.

38 § När på yrkande av någon part i ett mål om vattenföretag den ersättning som tillkommer honom anses böra sättas högre än vad sökanden har föreslagit, får miljödomstolen även beträffande andra parter vidta sådana jämkningar i ersättningsbeloppen som kan behövas för att uppnå likformighet i uppskattningen. Ersättningen får inte sättas lägre än vad sökanden har erbjudit i målet.

Om särskild uppgörelse har träffats mellan parterna, får ersättning dock inte bestämmas annorlunda än som har avtalats.

Paragrafen, som överensstämmer med 13 kap. 44 § vattenlagen, ger uttryck för den inom vattenrättsliga ersättningsrätten gällande likformighetsprincipen. Paragrafen avviker från 5 kap. 25 § expropriationslagen enligt vilken ersättning inte får bestämmas till högre belopp än den ersättningsberättigade begärt.

39 § Om det behövs för tillämpningen av 6 kap. 18 § tredje stycket expropriationslagen (1972:719), skall miljödomstolen uppskatta det värde som en berörd fastighet har utan särskild rättighet som minskar fastighetens värde.

Paragrafen motsvarar närmast 13 kap. 45 § vattenlagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Av 28 kap. 2 § samt 5 kap. 23 § expropriationslagen framgår att ersättning skall bestämmas för varje sakägare för sig. Härav följer att domstolen skall uppskatta såväl berörda fastigheters värde som värdet av särskilda rättigheter som skadas. Självfallet skall beaktas att en

särskild rättighet kan minska en fastighets värde. Om någon särskild bestämmelse inte finns skall emellertid länsstyrelsen bli tvungen att för tillämpningen av fördelningsregeln i 6 kap. 18 § tredje stycket expropriationslagen göra en uppskattning av en fastighets värde utan belastning av särskilda rättigheter som minskar fastighetens värde och som har sämre rätt än en beviljad eller sökt inteckning i fastigheten. En sådan uppskattning bör lämpligen göras av miljödomstolen.

40 § Innan miljödomstolen meddelar en dom om inlösen av en fastighetsdel skall en karta med beskrivning ha upprättats över området samt dess gränser ha utmärkts i den ordning som gäller för fastighetsbildning.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 46 § vattenlagen. Ett beslut om inlösen har fastighetsbildande verkan, varför karta skall upprättas på sätt som anges i paragrafen.

41 § En dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser om den tid som tillståndet skall gälla samt om

1. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,

2. tillsyn, besiktning och kontroll,

3. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen skall ske,

4. skyldighet att betala avgifter,

5. de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter,

6. de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

7. de villkor som behövs avseende avfallshantering och återvinning om hanteringen eller återvinningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,

9. de villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet,

10. tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får

framställas, och
11. den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt 28 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning,
12. rättegångskostnader.

Avser tillståndet arbeten för vattenföretag, skall i domen anges den tid inom vilken arbetena skall vara utförda. Tiden får sättas till högst tio år. Den tid, högst tio år, inom vilken igångsättande av miljöfarlig verksamhet skall ha skett skall anges.

Miljödomstolen får överlåta åt tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i mål om vattenföretag och vattenanläggningar skall innehålla finns i 7 kap. 7 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

Paragrafen innehåller i första stycket en uppräkning som inte är uttömande. Uppräkningen är inte heller minimikrav på vad en dom i ett ansökningsmål skall innehålla. Den är snarare att se som någon form av minneslista. Vad domen skall innehålla i varje enskilt mål måste anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar i det målet.

Enligt andra stycket skall tid inom vilken tillståndsgivna arbeten för vattenföretag skall utföras anges i domen.

Tredje stycket innebär att det i domen kan anges inom vilken tid som miljöfarlig verksamhet skall ha satts igång.

Följs inte tiderna enligt andra eller tredje stycket så förfaller tillståndet enligt 19 kap. 2 §.

Särskilt vid miljöfarlig verksamhet kan det vara svårt för domstolen att fastställa villkoren in i minsta detalj. Fjärde stycket innehåller därför en regel om att domstolen får överlämna åt tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse.

42 § På yrkande av sökanden får miljödomstolen i särskild dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet.

Om domstolen funnit att verksamheten är tillåtlig och om verksamhetens snara genomförande är angeläget, får domstolen i särskild dom meddela tillstånd till de arbeten som behöver utföras. Att huvudförhandling inte behöver hållas framgår av 31 § andra stycket.

Meddelas särskild dom, får miljödomstolen förordna att målet i övrigt skall vila till dess domen vunnit laga kraft.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att tillåtlighetsfrågan kan avgöras genom deldom. Detta kan jämföras med att regeringen kan meddela bindande avgörande om verksamhetens tillåtlighet enligt 19 kap. 2, 4, 5 och 6 §§. Att tillåtlighetsfrågan kan avgöras genom deldom kan spara tid och pengar. Detsamma gäller tillstånd till de brådskande arbeten som behöver genomföras. De sistnämnda frågorna bör kunna avgöras utan huvudförhandling.

43 § När verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till verksamheten skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

I samband med uppskovsbeslutet skall miljödomstolen, såvitt angår skada eller förlust som kan antas bli mera kännbar, meddela provisoriska föreskrifter om ersättning eller skadeförebyggande åtgärder. Om det är nödvändigt för att motverka olägenheter skall provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas.

Den uppskjutna frågan skall avgöras så snart det kan ske. Ersättning får därvid inte bestämmas till lägre belopp än vad som har bestämts provisoriskt.

Då målet har skjutits upp i en viss del, skall miljödomstolen som villkor för att tillståndet till verksamheten skall få tas i anspråk föreskriva att sökanden hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den slutliga ersättningen samt för den ersättning som bestämts provisoriskt och som inte skall betalas innan tillståndet tas i anspråk. I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

Preskriptionslagen (1981:130) gäller inte ersättningsanspråk som omfattas av ett uppskovsbeslut.

Villkoren för en verksamhet enligt miljöbalken skall i regel fastställas i samband med tillståndet. Ibland är dock verkningarna av en verksamhet svåra att bedöma. För de miljöfarliga verksamheternas del kan det t.ex. vara fråga om reningsteknik som är oprövad. Paragrafen innehåller således bestämmelser om uppskov. Uppskovsbeslut bör bara meddelas då ett verkligt behov föreligger.

Andra stycket innehåller bestämmelser till skydd för sakägarna. Den provisoriska ersättningen eller åtgärden skall bestämmas så att sakägarna hålls skadelösa i avvaktan på det slutliga beslutet i ersättningsfrågan.

Enligt tredje stycket får den slutliga ersättningen inte sättas till lägre belopp än den provisoriska ersättningen.

44 § När det finns skäl till det, får miljödomstolen förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft. Som villkor skall föreskrivas att sökanden hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den ersättning som för ett vattenföretag kan komma att utgå, om domstolens dom ändras. I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

Om sökanden, sedan tillstånd till en verksamhet enligt balken har meddelats, åläggs skyldighet att förebygga eller minska skador eller att betala ersättning, får miljödomstolen förordna att domen skall gå i verkställighet som om den hade vunnit laga kraft.

Överklagas en dom med ett förordnande enligt första eller andra stycket, får Miljööverdomstolen undanröja förordnandet, innan talan mot domen i övrigt prövas.

Paragrafens första stycke innehåller möjlighet för domstolen om den finner skäl till det att meddela verkställighetsförordnande. Ett skäl till verkställighetsförordnande kan vara att arbeten måste utföras före den snabbt annalkande vintern.

Bestämmelsen i andra stycket innehåller bestämmelse om omedelbar verställighet av beslut om skadeförebyggande åtgärder sedan tillstånd har meddelats. Bestämmelsen omfattar uppskovsbeslut, andra fall då tillstånd redan meddelats samt fall då godkännande eller lagligförklaring har skett.

Allmänt om rättegången i Miljööverdomstolen

45 § Miljödomstolens domar eller beslut får, om inte annat är föreskrivet, överklagas hos Miljööverdomstolen. För att prövning skall ske av domar och slutliga beslut krävs prövningstillstånd. Kravet på prövningstillstånd omfattar även beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom.

Krävs prövningstillstånd i Miljööverdomstolen skall miljödomstolens dom eller beslut innehålla uppgift om detta och innehållet i 49 kap. 14 § rättegångsbalken eller 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

I paragrafens första stycke uppställs krav på prövningstillstånd för att domar och slutliga beslut skall prövas av Miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs även för beslut som endast får överklagas i samband med överklagande av dom.

Enligt andra stycket skall miljödomstolens dom eller beslut innehålla uppgift om prövningstillstånd krävs och under vilka förutsättningar sådant tillstånd lämnas.

Som angivits i avsnitt 22.2 har Hovrättsprocessutredningen föreslagit att generellt prövningstillstånd skall införas i hovrätterna, se (SOU 1995:124) Ett reformerat hovrättsförfarande.

46 § Vid prövningen av om prövningstillstånd skall meddelas tillämpas 49 kap. 14 § rättegångsbalken eller 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

I fråga om meddelade prövningstillstånd skall 54 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken tillämpas.

Meddelas inte prövningstillstånd står miljödomstolens dom eller beslut fast. En uppgift om detta skall tas in i Miljööverdomstolens dom eller beslut.

Paragrafen innebär att rättegångsbalken regler om prövningstillstånd i hovrätt tillämpas på Miljööverdomstolen i fråga om under vilka förutsättningar sådant tillstånd skall lämnas och vad ett sådant tillstånd omfattar utom på mål som prövats av förvaltningsmyndighet där förvaltningsprocesslagens regler om prövningstillstånd i kammarrätt skall tillämpas.

Rättegången i Miljööverdomstolen i ansökningsmål

47 § Miljödomstolens beslut i frågor som avses i 28 och 30 §§ samt i 8 kap. 3 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag får överklagas särskilt. Beslut i fråga som avses i 7 kap. 13 § andra stycket lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag får överklagas endast i samband med överklagande av dom eller slutligt beslut i ansökningsmålet.

I paragrafens första mening anges när särskild talan får ske. Beslut under handläggningen som avser sakkunnigutredning eller provisoriska skadeförebyggande åtgärder får överklagas särskilt.

Beslut under handläggningen om inhibition enligt 7 kap. 13 § andra stycket lagen om särskilda bestämmelser om vattenföretag får dock inte överklagas särskilt. Detta beror på att någon åtgärd inte får vidtas. Vid sådant förhållande finns det inte något skäl för att tillåta särskild klagan.

48 § Om det är lämpligt, får Miljööverdomstolen uppdra åt en eller flera ledamöter av domstolen att verkställa undersökning på platsen. Parterna skall på lämpligt sätt underrättas om tiden för undersökningen. Vid denna skall protokoll föras.

En utredning som ett miljöråd har verkställt beträffande en fråga av teknisk beskaffenhet får inte läggas till grund för Miljööverdomstolens dom eller beslut utan att parterna har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen. Detta gäller dock inte, om utredningen i endast oväsentlig mån avviker från vad som har framkommit tidigare i målet.

Angående första stycket, se 29 §.

Andra stycket behövs eftersom mål i Miljööverdomstolen kan avgöras på handlingarna. Utredning som inte tillför något nytt behöver dock parterna inte beredas tillfälle att yttra sig över.

49 § Har i ett ansökningsmål, i vilket kungörelse enligt 22 § har utfärdats, sökanden överklagat miljödomstolens dom eller beslut, får Miljööverdomstolen i stället för att förordna om delgivning med motparterna besluta att ett exemplar av överklagandet skall översändas till den eller de aktförvarare som har förordnats av miljödomstolen samt utfärda kungörelse om överklagandet.

Miljööverdomstolen får i likhet med miljödomstolen använda kungörelse istället för delgivning. Anledningen till detta är att det kan röra sig om ett stort antal sakägare och att alla sakägare kanske inte är kända av domstolen.

50 § Ett mål där en dom har överklagats får avgöras av Miljööverdomstolen utan huvudförhandling, om en sådan förhandling skulle sakna betydelse för prövningen. Om part och motpart har begärt huvudförhandling, skall sådan hållas, om den inte uppenbarligen skulle vara utan betydelse.

Vid huvudförhandling får utredningen läggas fram genom Miljööverdomstolens försorg i den omfattning som domstolen bestämmer.

Om Miljööverdomstolen i ett överklagat ansökningsmål finner att vite eller annan påföljd för utevaro bör föreläggas någon part, får före-

läggandet inte tillkännages parten genom kungörelse som avses i 49 § utan det skall delges parten.

Paragrafens första stycke innebär att det inte finns någon absolut rätt till huvudförhandling. Huvudförhandling behöver inte hållas i samma utsträckning i överrätt som i underrätt.

Det kan många gånger vara lämpligt att ledamot av domstolen framlägger utredning. I andra stycket anges det därför att domstolen bestämmer i denna fråga.

Av rättssäkerhetsskäl räcker det enligt paragrafens tredje stycke inte att part genom kungörelse delges föreläggande om vite eller annan påföljd.

51 § I fråga om rättegången i Miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt 28, 36-37 och 39-44 §§ samt 8 kap. 6 och 8 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag. Miljööverdomstolen får meddela förordnande om omedelbar verkställighet av miljödomstolens dom. För sådant förordnande gäller 44 § första stycket.

I andra meningen anges att Miljööverdomstolen kan förordna om omedelbar verkställighet av miljödomstolens dom. Detta kan få praktisk betydelse om handläggningen av ett överklagat mål skulle dra ut på tiden. Det kan vara fråga om brådskande arbeten som måste utföras.

Rättegången i Miljööverdomstolen i mål eller ärenden som i första instans prövats av kommun eller förvaltningsmyndighet

52 § Miljööverdomstolens domar och beslut i mål eller ärenden som i första instans har prövats av kommun eller förvaltningsmyndighet får inte överklagas.

Paragrafen innebär att att Miljööverdomstolen är sista instans i mål och ärenden som prövas enligt förvaltningsprocesslagen. Det främsta skälet till detta är att instanskedjan annars skulle bli längre för dessa ärenden än för övriga mål och ärenden med miljöanknytning.

Rättegången i Högsta domstolen

53 § Miljööverdomstolens domar eller beslut får, om inte annat är föreskrivet, överklagas hos Högsta domstolen.

I fråga om rättegången i Högsta domstolen gäller bestämmelserna om rättegången i Miljööverdomstolen i 49, 50 och 51 §§ första meningen.

Paragrafen innebär att rättegångsbalken är tillämplig utom i fall som regleras i andra stycket. Prövningstillstånd krävs alltså enligt 54 kap. 9 § rättegångsbalken.

21 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m. m.

Verkan av domar och beslut enligt miljöbalken

1 § Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 20 kap. 15 § första stycket eller 7 kap. 1 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och har domen eller beslutet vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 10 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Med stöd av 8 kap. 18 och 20 §§, 10 kap. 5 §, 23 kap. 8 § andra stycket eller 2 kap. 9 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, återkallas eller förklaras förverkat.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 § och lagligförklaring enligt 11 kap. 17 §.

En omprövningsdom har samma verkan som en tillståndsdom.

Paragrafen har i gällande rätt viss motsvarighet i 15 kap. 1 § vattenlagen och 22 § miljöskyddslagen.

Enligt första stycket första meningen gäller en lagakraftvunnen dom i ett ansökningsmål mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller för beslut som länsstyrelse eller kommun

meddelat i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet med stöd av 10 kap. 8 § och för beslut som länsstyrelse meddelat i frågor om tillstånd till markavvattning.

Den materiella rättskraften hos en dom i ett ansökningsmål är alltså en annan än den hos en tvistemålsdom enligt rättegångsbalken eller en dom i ett stämningsmål. Sådana domar har enligt 17 kap. 11 § rättegångsbalken giltighet endast mellan parterna i målet.

En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av domen. Detta gäller även om någon inte har blivit i vederbörlig ordning kallad och inte heller fört talan i målet. Domen kan alltså inte på ordinär väg rivas upp på talan av någon enskild sakägare. Inte heller med avseende på allmänna intressen kan tillståndet i ordinär väg rubbas. I fjärde meningen erinras dock om de möjligheter som ges att ändra, återkalla och förverka tillstånd. Att så kan ske inskränker alltså rättskraften.

Dessutom finns möjligheter att angripa domen med extraordinära rättsmedel enligt rättegångsbalken, dvs. begäran om resning eller återställande av försutten tid eller domvillobesvär. Om domen upphävs eller ändras enligt bestämmelserna om extraordinära rättsmedel, blir dess rättskraftsverkan i motsvarande utsträckning inskränkt. Sålunda kan t.ex. en skadelidande sakägare, som inte har blivit i vederbörlig ordning kallad i målet och som inte heller har fört talan i detta, anföra domvillobesvär med påföljd att domen undanröjs såvitt avser honom.

Vad nu sagts gäller också beträffande företrädare för sådana allmänna intressen som är av beskaffenhet att de skall bedömas i ansökningsmålet. Prövningen enligt miljöbalken ersätter emellertid inte tillståndsprövningen enligt annan lagstiftning, t.ex. bygglovsprövning enligt plan- och bygglagen.

Miljödomstolens dom hindrar inte heller ingripanden av myndigheter enligt t.ex. brand- eller arbetarskyddslagstiftningen. Tillståndsbeslutet kommer att ha rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar. Det bör således även fortsättningsvis vara möjligt för hälsoskyddsmyndigheterna och/eller kemikaliemyndigheterna att ingripa med stöd av de allmänna aktsamhetsreglerna eller de särskilda reglerna om kemikalier och hälsoskydd i frågor som inte har blivit föremål för prövning av tillståndsmyndigheten.

Reglerna i balken om tillsyn bör ge tillsynsmyndigheterna rätt att ingripa med föreläggande och förbud i ett enskilt fall för att balkens föreskrifter och vad som kan följa av dem skall iakttas.

Vid tillståndsgiven verksamhet innebär ofta bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan dock att aktsamhetsreglerna inte behöver iakttas i vidare mån än som följer av tillståndet.

Tillståndet ger alltså en viss trygghet. Den tillståndshavare som följer villkoren behöver normalt inte frukta att det allmänna ställer ytterligare krav med stöd av aktsamhetsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som prövats vid tillståndsgivningen.

Det bör betonas att det genom tillståndsdomen inte avgörs frågor om äganderätten till de mark- och vattenområden som tas i anspråk för verksamheten. Även om det antagande som miljödomstolen har utgått ifrån är oriktigt, kan något yrkande om utrivning eller ändring av byggnaden eller annan inskränkning inte framställas i miljömålet av den rätte ägaren eller någon annan. I de fall då rätten att utföra företaget enligt tillståndsdomen är förenad med en fastighet, kan emellertid tillståndshavarens rätt enligt domen övergå till den som efter klandertalan har vunnit rätt till fastigheten, varvid bl.a. ersättningsreglerna i 5 kap. jordabalken om verkan av att fast egendom frånvinns någon efter klander m.m. kan bli tillämpliga. I jordabalken finns emellertid också regler om hävd till fast egendom (16 kap.) och godtrosförvärv på grund av inskrivning m.m. (18 kap.)

Enligt första stycket tredje meningen innefattar ett tillstånd att uppföra en vattenanläggning rätt att bibehålla anläggningen. Denna bestämmelse behövs med hänsyn till andra bestämmelser i miljöbalken, t.ex. förverkandereglerna i 3 § detta kapitel.

I första stycket fjärde meningen anges viktiga inskränkningar i domens rättskraft. Det hänvisas till 2 kap. 9 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag om skyldighet att avstå vatten vid torka m.m., 8 kap. 18 § om föreskrifter för ett miljöskyddsområde, 8 kap. 20 § om föreskrifter för ett vattenskyddsområde, 10 kap. 5 § om generella föreskrifter, 23 kap. 8 § andra stycket om brådskande föreläggande och förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter samt till bestämmelserna i det följande i detta kapitel om omprövning och förverkande m.m.

Den omständigheten att ett tillstånd föreligger hindrar naturligtvis inte att tillståndet och därmed förenade rättigheter får vika helt eller delvis till följd av tvångsförfoganden enligt balken eller expropriationslagen. I likhet med för annan egendom gäller expropriationslagen och tvångsförfoganden även för tillstånd.

Enligt andra stycket gäller samma rättskraftsregler som för tillstånd för ett godkännande av ändrings- eller lagningsarbeten avseende vattenanläggningar och för en lagligförklaring av ett vattenföretag. Det finns inte skäl att ha andra rättskraftsregler för godkännanden och lagligförklaringar.

2 § Tillståndet förfaller, om tillståndshavaren inte iakttar de bestämmelser om tid inom vilken arbetena skall vara utförda eller den tid inom vilken igångsättning skall ha skett som har meddelats i tillståndsdomen eller tillståndsbeslutet.

Om tillståndshavaren visar att han har giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller, kan tillståndsmyndigheten förlänga tiden med högst tio år. Tillståndsmyndigheten får föreskriva nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt. Ansökan om förlängning skall göras innan den föreskrivna tiden har gått ut.

Paragrafen ersätter 15 kap. 2 § vattenlagen samt 18 § andra stycket och 29 § miljöskyddslagen.

Första stycket innehåller bestämmelser om verkan av att föreskriven tid inom vilken arbeten skall vara utförda för ett vattenföretag eller den tid inom vilken igångsättande av en miljöfarlig verksamhet skall ha skett inte iakttas. Miljödomstolen skall enligt 20 kap. 41 § andra stycket alltid ange dessa tider. Bestämmelsen har utformats så att tillståndet förfaller i sin helhet. En arbetstid får dock anses iakttagen, om endast obetydliga delar av företaget återstår att utföra.

Verkan av att tillståndet till ett vattenföretag förfaller även beträffande redan utförda delar av företaget blir att de med tillståndet förenade rättigheterna av servituts natur förfaller medan egendom som har tagits i anspråk med äganderätt alltjämt tillkommer tillståndshavaren. Om tillståndshavaren inte begagnar sig av möjligheten till lagligförklaring, kan de utförda anläggningarna vara att betrakta som olagliga. I 23 kap. 9 och 13 §§ ges länsstyrelsen möjlighet att vid vite förelägga tillståndshavaren att riva ut en anläggning som kan skada allmänna eller enskilda intressen. Handräckning kan också meddelas.

Enligt andra stycket kan tiden förlängas med högst tio år. Frågan handläggs som ansökningsmål (20 kap. 15 § första stycket punkt 6). Som giltigt skäl har i vattenpraxis brukat godtas svårigheter att utverka erforderliga tillstånd eller få fram arbetsmaskiner eller personal. Synnerliga olägenheter kan i allmänhet antas uppstå om ett vattenföretag har utförts till en del. Motparters intressen måste beaktas.

3 § Tillståndsmyndigheten får helt eller delvis återkalla eller förverka tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt balken, eller föreskrifter med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten

genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,
2. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte följts,
3. om det till följd av verksamheten uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,
4. om det genom verksamheten uppkommit olägenhet av sådan art som avses i 3 kap. 11 § första stycket och som inte kan avhjälpas genom en ändring av villkoren för verksamheten,
5. om den tillståndsgivna verksamheten påtagligt medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds och ändrade villkor inte kan antas vara tillräckliga eller om sådana fördelar ur miljösynpunkt som avses i 18 kap. 4 § inte har kunnat erhållas,
6. om den tillståndsgivna verksamheten slutligt har upphört,
7. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd,
8. om underhållet av en vattenanläggning allvarligt försummats, eller
9. om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas.

Miljödomstolen får i fall som avses i första stycket 2, 8 och 9 förklara rätten att bibehålla en vattenanläggning förverkad.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när återkallelse och förverkande av tillstånd får ske samt förbud mot fortsatt verksamhet får meddelas. Reglerna bör så långt möjligt vara desamma för de olika verksamheter som kan förekomma enligt miljöbalken. Särreglering har dock skett beträffande vattenanläggningar och tillstånd som inte utnyttjas och kan påverka vattenförhållandena i punkterna 8 och 9.

Med oriktiga uppgifter i första punkten avses även ofullständiga uppgifter. Tillstånd bör kunna återkallas vid vilseledande. Det kan dock ibland vara tillräckligt att omprövning sker av villkoren eller tillståndet enligt 5 § första stycket tredje punkten.

Enligt andra punkten kan återkallelse ske om tillstånd eller villkor som gäller för tillståndet inte följs. Obetydliga överträdelser skall inte medföra en sådan påföljd. Dessutom bör andra sätt att åstadkomma rättelse först prövas. Således bör förelägganden om rättelse enligt 23 kap. 8 § först ges.

Omprövning enligt 5 § första stycket fjärde punkten kan ibland också vara tillräckligt. Att det anges att även underlåtenhet att följa själva tillståndet kan leda till påföljd är föranlett av att det i nuvarande koncessionsnämndspraxis förekommit att överträdelse av i tillståndet angiven produktionsmängd inte ansetts vara villkorsbrott.

Tredje punkten motsvarar närmast 23 § första stycket tredje punkten miljöskyddslagen. I första hand skall möjligheterna till omprövning enligt 5 § första stycket femte punkten användas. Vid svårare olägenheter, som inte kan avhjälpas genom villkorsändring, kan återkallelse ske eller förbud mot fortsatt verksamhet meddelas.

I fjärde punkten anges det att om stoppregeln slår till och det inte är möjligt att åstadkomma rättelse kan fortsatt verksamhet förbjudas eller återkallelse ske. Beträffande innebörden av stoppregeln hänvisas till författningskommentaren till 3 kap. 11 §.

Av 18 kap. 4 § följer att tillstånd, godkännande eller dispens inte får meddelas för verksamhet som leder till att en miljökvalitetsnorm överträds om inte åtgärd vidtas med annan verksamhet och detta leder till att normen kan uppfyllas. I femte punkten anges att motsvarande gäller för i förevarande paragraf angivna påföljder om inte det är tillräckligt att ändra villkoren.

Det finns i enlighet med punkten 6 inte skäl att låta ett tillstånd gälla som avser en verksamhet som har slutligt upphört. Detsamma gäller enligt punkten 7 om ett nytt tillstånd ersatt ett tidigare tillstånd.

Enligt punkten 8 kan allvarlig försummelse av underhållet av en vattenanläggning föranleda påföljd. Det är viktigt att vattenanläggningar underhålls. Detta gäller särskilt dammar som om de brister kan orsaka stora skador.

Enligt punkten 9 kan ett tillstånd förklaras förverkat även när ett tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas. Hänsyn får tas till omständigheterna i det enskilda fallet när det gäller att bedöma hur lång tid som skall ha förflutit för att förutsättningarna för att förverkande skall inträda. Avgörande vikt bör fästas vid de olägenheter som uppstår för andra intressen, som är beroende av samma vattentillgång, och av att osäkerhet råder beträffande de gällande rättsförhållandena. Punkten är först och främst tillämplig då ett tillstånd att inverka på vattenförhållandena, t.ex. ett dämnings- eller reglerings-tillstånd, börjat utnyttjas men verksamheten läggs ner och sedan inte återupptas under en längre tid. Det är också tillämpligt då tillståndshavaren inte ens tar sitt tillstånd i anspråk. Under löpande arbetstid kan dock förverkande inte ske.

Ett förverkande av ett tillstånd innebär inte att tillstånd till en vattenanläggning som ingår i verksamheten automatiskt förverkas. I andra stycket föreskrivs därför att rätten att bibehålla en vattenanläggning får förklaras förverkad. Av 4 § framgår att ett sådant beslut skall kombineras med åläggande att riva ut vattenanläggningen om inte någon annan övertar ansvaret för den.

4 § I samband med ett förverkandebeslut enligt 3 § andra stycket som avser en vattenanläggning skall miljödomstolen ålägga den som är ansvarig för underhållet av anläggningen att riva ut den och att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga eller minska skador genom utrivningen.

I stället för åläggande enligt första stycket får miljödomstolen medge någon annan vars rätt är beroende av utrivningen eller, till skydd för allmänna intressen, staten, en kommun eller ett vattenförbund att riva ut anläggningen på den underhållsskyldiges bekostnad. Domstolen får också, under de förutsättningar som anges i 11 kap. 20 §, medge att anläggningen bibehålls och att underhållsskyldigheten övergår på en fastighetsägare eller på staten, en kommun eller ett vattenförbund. Därvid äger 11 kap. 20 § fjärde stycket och 21 § motsvarande tillämpning.

Angående första stycket, se kommentaren till tredje paragrafen andra stycket.

Enligt andra stycket kan domstolen bestämma att skyldigheten att underhålla anläggningen skall övergå på någom annan. Då gäller bestämmelsen i 11 kap. 20 §. Fastighetsägare som skadas genom anläggningen, staten, kommun eller vattenförbund kan få överta underhållsskyldigheten. Om underhållet övertas av fastighetsägare gäller också 11 kap. 21 §. Om den som övertagit underhållsskyldigheten vill använda anläggningen för ett vattenföretag måsta han söka tillstånd till detta.

5 § Tillståndsmyndigheten får, efter vad som är skäligt, ompröva tillstånd samt ändra, upphäva eller meddela nya villkor eller andra bestämmelser för en miljöfarlig verksamhet eller ett vattenföretag

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

2. om verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte uppfylls,

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

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

5. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts,
6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,
7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,
8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,
9. om verksamheten är förlagd inom ett område där förbud råder enligt föreskrift med stöd av 10 kap. 4 §,
10. för att förbättra en anläggnings säkerhet, eller
11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lag (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag är mindre ändamålsenliga.

Täkttillstånd får när tio år förflutit från det att det vann laga kraft upphävas helt eller delvis eller förenas med ändrade villkor. Visar sig tillståndsvillkoren vara otillräckliga för att motverka negativ påverkan på naturmiljön får villkoren ändras redan före utgången av den i första meningen angivna tiden.

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

I omprövningsfall är det redan fastslaget att verksamheten får bedrivas. Miljödomstolen bör därför inte meddela så ingripande föreskrifter att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras, jfr författningskommentaren till 3 kap. 10 §.

För vattenföretag bestämmer vattendomstolen idag i domen en tid för omprövning av villkoren på 10-30 år (15 kap. 3 §). Villkoren för vattenföretag kommer i likhet med villkoren för miljöfarlig verksamhet att enligt första punkten kunna omprövas efter tio år. Det förtjänar att påpekas att det inte är fråga om någon obligatorisk omprövning efter tio år. Tillräckliga skäl saknas att särbehandla vattenföretagen som sådana. Det bör istället vara verkningarna av en verksamhet som skall ligga till grund för om omprövning skall ske.

Enligt första stycket andra punkten utgör bristande uppfyllelse av en miljökvalitetsnorm grund för att omprövning får ske. I författningskommentaren till 6 kap. 3 och 4 §§ ges närmare anvisningar om tillämpningen av miljökvalitetsnormerna.

Första stycket tredje, fjärde och femte punkterna kommenteras

närmare i kommentaren till 3 § första till tredje punkten.

Av sjätte punkten följer att omprövning kan ske också när förhållandena i den miljö som omger verksamheten har ändrats väsentligt. Innebörden är att alla förhållanden i omgivningen som har ändrats väsentligt och som medför att störningarna eller påverkan från viss verksamhet för framtiden inte bör tålas i samma utsträckning som tidigare kan utgöra grund för omprövning. Läget kan vara det att det efter tillståndsbeslutet för en verksamhet tillkommit utsläpp från andra industrier eller anläggningar i samma vatten- eller luftområde. Med hänsyn till detta kan riskerna för människors hälsa och för miljön ha ökat på grund av att mängden föroreningar ökat eller på grund av att effekten av föroreningarna har blivit kraftigare genom samverkan mellan olika förorenande ämnen (s.k. synergism). Det kan vidare förhålla sig så att den omgivande miljön efter tillståndsbeslutet har blivit känsligare för störningar eller påverkan från verksamheten.

Sjunde punkten handlar om ny process- eller reningsteknik. att tekniken angetts som ny betyder inte att den skall vara ny i den bemärkelsen att den har uppfunnits först efter det att tillstånd meddelats. Tekniken kan mycket väl ha varit känd när tillstånd meddelades. Den kan ha varit för outvecklad eller för dyr för att användas. Vid omprövningen kan bedömningen vara en annan. Stor vikt bör fästas vid kostnaderna för övergången till den nya tekniken och till den tid som behövs för övergången.

Åttonde punkten är avsedd att kunna tillämpas när ny teknik kan användas för kontrollen av verksamheten, antingen så att en effektivare kontroll kan erhållas genom att en annan parameter mäts än förut eller genom att annan mätutrustning används, varigenom det kan upptäckas nya störningskällor som bör åtgärdas. I fråga om innebörden av att tekniken skall vara ny gäller detsamma som enligt punkten 7.

Förbud enligt 10 kap. 4 § om utsläpp av avloppsvatten och uppläggning av fasta ämnen bör kunna utgöra grund för omprövning. Nionde punkten möjliggör detta.

Omprövning av villkoren kan enligt tionde punkten ske för att förbättra en anläggnings säkerhet.

Anledning till omprövning enligt elfte punkten kan antingen vara att den tidigare föreskriften har varit olämplig redan från början eller att ändrade förhållanden senare inträffat i vattenområdet. Vid omprövningen kan en årig avgift enligt 6 kap. 5 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag fastställas eller ändras. Innebär de ändrade föreskrifterna en skyldighet för tillståndshavaren att avstå vatten eller fallhöjd eller en inskränkning i ett regleringstillstånd, är han enligt 28 kap. 22 § berättigad till ersättning för sin förlust endast till den del

denna överstiger en viss andel som miljödomstolen bestämt i tillståndsdomen. För någon annan förlust eller kostnad har han inte rätt till ersättning.

Andra stycket motsvarar i sak 18 § fjärde stycket naturvårdslagen. Skäl saknas att inte behålla dessa strängare regler för täkter.

Tredje stycket innebär att det är möjligt att i de fall en verksamhet har upphört meddela de föreläggande som behövs, t.ex. i fråga om efterbehandling.

6 § Har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter enligt 18 kap. 7 § och återkallas tillståndet eller omprövas villkoren för en av verksamheterna, får villkoren för de övriga verksamheterna omprövas.

En förutsättning för att villkor skall kunna fastställas för två eller flera verksamheter med tillämpning av 18 kap. 7 § måste vara att tillstånden kan utformas på sådant sätt att verksamheterna genom villkor i tillståndsbesluten blir formellt bundna av den samverkan de ingått i. Detta förutsätter att villkoren för samtliga berörda företag prövas samtidigt. Skulle någon av verksamheterna av någon anledning upphöra eller annars bryta sig ur samverkan måste villkoren för samtliga verksamheter kunna omprövas.

7 § Ansökan om prövning som avses i 3-7 §§ får göras av Statens naturvårdsverk, Kammarkollegiet och länsstyrelse. Skall frågan prövas av länsstyrelsen får den tas upp utan någon särskild framställning.

I paragrafen anges de myndigheter som har rätt att begära omprövning och återkallelse eller förverkande av tillstånd samt förbud mot fortsatt verksamhet. När länsstyrelsen är tillståndsmyndighet behövs det inte någon särskild framställan eftersom länsstyrelsen även är tillståndsmyndighet.

8 § Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten upphäva, eller ändra eller mildra andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller tillståndsbeslut än som avser storleken av ersättningens belopp. Villkoret får dock upphävas eller mildras endast om det

är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Det kan visa sig att villkor som fastställts vid tillståndsgivningen är strängare än nödvänndigt eller inte behövs. Det är inte alltid lätt att förutse vad som kommer att hända i framtiden. Paragrafen ger därför under angivna förutsättningar möjlighet till att upphäva, ändra eller mildra villkor på begäran av tillståndshavaren utan att denne behöver söka nytt tillstånd på andra villkor.

9 § Ytterligare bestämmelser om omprövning av vattenföretag finns i 7 kap. 14-17 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

I paragrafen erinras om att ytterligare bestämmelser om omprövning finns i lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

10 § Om regeringen i samband med prövningen av en verksamhet har föreskrivit att ett visst villkor skall gälla för ett tillstånd, får miljödomstolen vid omprövningen inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.

Enligt paragrafen behövs regeringens medgivande för att avvika från villkor som regeringen bestämt skall gälla.

Ändrade förhållanden i samfälligheter

11 § Bestämmelser om ändrade förhållanden i samfälligheter finns i 7 kap. 18-19 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

I paragrafen erinras om att lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag innehåller bestämmelser om ändrade förhållanden i samfälligheter.

Oförutsedda skador

12 § Om ett vattenföretag eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 28 kap.

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenföretaget eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Statens naturvårdsverk, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun.

Anspråk på grund av oförutsedda skador skall för att få tas upp till prövning framställas till miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena skall vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 8 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

Paragrafen motsvarar närmast 15 kap. 17 § vattenlagen. Den sakliga ändring som har gjorts är att även länsstyrelsen och Statens naturvårdsverk får föra talan i fråga om allmänna intressen.

Paragrafen innebär en inskränkning av tillståndets rättskraft. För att paragrafen skall vara tillämplig skall det röra sig om en missbedömning i fråga om de faktiska verkningarna av ett vattenföretag. En oförutsedd skada skall alltså anses föreligga om domstolen förbisett en skada eller missbedömt omfattningen av den.

Anspråk enligt andra stycket får framställas såväl av enskilda sakägare som av företrädare för allmänna intressen.

Parterna kan genom avtal i förväg reglera eventuellt uppkommande oförutsedda skador. En sakägare kan alltså avstå från rätten till ersättning för oförutsedda skador.

Ett exempel på oförutsedd skada är erosionsskador. Dessa kan ofta inte förutses eller bedömas omfattningen av.

Domstolen skall bestämma tiden till mellam fem och tjugo år. Så

lång tid som tjugo år bör vara undantag.

13 § Framställan som avses i 12 § skall vara skriftlig och ges in till miljödomstolen i tre exemplar. Ett exemplar skall delges tillståndshavaren.

Anspråket prövas före eller efter utgången av den tid som gäller för framställan. Beträffande förfarandet gäller vad som stadgas om förfarandet i stämningsmål i 7 kap. 9-13 §§ lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag. Därjämte tillämpas 20 kap. 39 samt 44 § andra och tredje stycket.

Anspråk på oförutsedd skada kan framställas redan innan tiden för anmälan utgått.

22 kap. Rättegångskostnader och liknande kostnader

Rättegångskostnader vid domstol m. m.

1 § I mål om miljöfarlig verksamhet gäller inte rättegångsbalken i fråga om rättegångskostnader.

I mål om vattenföretag gäller tredje till femte styckena.

I mål om vattenföretag, utom sådana som anges i femte stycket, och i mål som avses i 20 kap. 15 § andra stycket skall sökanden svara för sina egna och motparternas kostnader vid miljödomstolen. I mål som innefattar bildande av samfällighet för markavvattning, bevattning eller vattenreglering svarar sökanden inte för kostnader i länsstyrelsen eller miljödomstolen som uppkommit för deltagare i samfälligheten. Organisation som avses i 18 kap. 13 § har inte rätt till eller skyldighet att betala rättegångskostnader.

I mål som gäller återkallelse, förverkande eller omprövning enligt 21 kap. 3-7 eller 7 kap. 16 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag skall Statens naturvårdsverk, Kammarkollegiet, länsstyrelse och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid miljödomstolen. I mål enligt 21 kap. 5 § som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen skall den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader vid miljödomstolen som uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Gäller ett mål enligt 21 kap. 5 § första stycket 10 omprövning för att förbättra en anläggnings säkerhet skall dock tillståndshavaren i stället för Naturvårdsverket, Kammar-

kollegiet och länsstyrelsen svara för senast nämnda kostnader. I mål som gäller omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheter enligt 8 kap. 18 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag i fråga om kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen eller enligt 7 kap. 19 § samma lag skall varje part svara för sina kostnader.

I sådana överklagade mål som avses i tredje stycket första meningen skall sökanden svara för sina egna kostnader i högre rätt och för de kostnader som där har uppkommit för motparterna genom att sökanden har klagat.

Första stycket innebär att rättegångskostnadsersättningar inte kommer att betalas i mål om miljöfarlig verksamhet. Anledningen till detta är att sakägarkretsen är så vid, särskilt vid luftföroreningar, att det skulle komma att föra för långt att ålägga sökandena att på samma sätt som i mål om vattenföretag enligt nästföljande stycke stå för samtliga kostnader.

Tredje stycket första meningen innehåller huvudregeln om kostnadsansvaret i mål om vattenföretag. Innebörden är att sökanden skall svara för både sina egna kostnader och motparternas kostnader. Vilka kostnader som ersätts framgår av 18 kap. 8 § rättegångsbalken, som också innehåller en bestämmelse om rätt till ränta på kostnadsersättningen. Avsteg från huvudregeln om sökandens kostnadsansvar kan göras med stöd av 18 kap. 6 § rättegångsbalken, som innebär att en motpart till sökanden kan bli skyldig att ersätta kostnader som han förorsakat genom försumlig processföring m.m. Regeln om kostnadsansvaret i mål om vattenföretag gäller också i de fall att målet enligt 18 kap. 15 § andra stycket handlägga som ett stämningsmål. När det talas om sökandens kostnadsansvar bör beaktas att, om frågan om rättegångskostnader aktualiseras sedan tillstånd till företaget har getts, t.ex. efter ett uppskov med prövningen av vissa frågor enligt 20 kap. 43 §, den som innehar tillståndet kan vara en annan än den som ansökte om företaget. Ett exempel är att den samfällighet som deltagarna i ett regleringsföretag bildar förfogar över meddelat tillstånd. I sådana fall måste vad som i paragrafen sägs om sökanden anses gälla tillståndshavaren. Det bör framhållas att reglerna också blir tillämpliga i fråga om anspråk på oförutsedd skada. Genom en anmälan av sådant anspråk anhängiggörs inget nytt mål utan, prövningen sker inom ramen för det ursprungliga ansökningsmålet.

Tredje stycket andra meningen innehåller en specialregel för ansökningsmål som innefattar bildandet av vattenrättsliga samfälligheter.

Sökandens kostnadsansvar enligt första meningen gäller enligt bestämmelsen inte deltagare i samfälligheten.

Enligt tredje stycket tredje meningen kommer organisationer enligt 18 kap. 13 § inte att ha vare sig rätt eller skyldighet till kostnadsersättning.

Vid omprövning m.m. enligt 21 kap. 3-7 §§ samt 7 kap. 16 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag är det Statens naturvårdsverk, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller tillståndshavare som är sökande. Fjärde stycket avser endast dessa typer av mål. Omprövningar enligt 7 kap 18 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag kan i vissa fall avse endast förhållandena mellan deltagarna i en samfällighet. Detta gäller alltid omprövningar enligt 19 § samma lag. Vid sådana omprövningar skall enligt tredje meningen i förevarande stycke varje part svara för sina rättegångskostnader.

Femte stycket innnebär att en sakägare som klagar till högre rätt får stå för sina egna kostnader, om han förlorar, men att han inte kan åläggas att betala sökandens kostnader annat än med tillämpning av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Bestämmelsen är tillämplig inte bara vid klagan i huvudsaken utan också då något beslut under rättegången överklagas.

2 § Bestämmelserna i 1 § tredje till femte och sjätte stycket gäller inte, om annat följer av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Beträffande särskilda frågor i mål om vattenföretag får efter vad som är skäligt förordnas att vardera parten skall svara för sina kostnader eller att part som förlorar skall ersätta annan part hans kostnader.

Enligt andra stycket kan avsteg göras från huvudregeln om sökandens kostnadsansvar i mål om vattenföretag enligt 1 §.

Bestämmelsen kan tillämpas i alla instanser. Som exempel på fall då stadgandet bör kunna tillämpas kan nämnas att sakägare tvistar om fördelningen mellan dem om ett ersättningsbelopp. Sökanden har i regel inte något eget intresse att bevaka i tvister, som inte gäller ersättningens belopp utan enbart fördelningen av beloppet.

Detta bör hållas isär från fall som avses i 20 kap. 18 §. Som har anförts i anslutning till det stadgandet är dess innebörd att, om frågor som där avses tas upp i ett ansökningsmål, blir de regler som gäller på det ifrågavarande rättsområdet tillämpliga, t.ex. i fråga om rättegångskostnader. Bestämmelsen kan tillämpas också i andra fall där avvikelse från huvudregeln framstår som motiverad.

3 § Ogillas i mål enligt 28 kap. 13 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten angående ersättning eller inlösen, kan miljödomstolen förordna att han skall bära sina egna kostnader, om han kan anses ha inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbart inletts utan skälig grund, får miljödomstolen dessutom förplikta honom att ersätta motparten dennes rättegångskostnader.

Enligt paragrafen gäller generösare regler för sakägare än enligt rättegångsbalken.

4 § I mål om vattenföretag får sökanden åläggas att betala ersättning för motparters rättegångskostnader även om deras talan inte har blivit prövad slutligt vid domstolen. Ersättning skall även innefatta ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen för beslutet till dess betalning sker.

Paragrafen innebär att miljödomstolen i särskilda avgöranden slutligt kan avgöra frågan om ersättning för de kostnader som sakägare dittills haft.

5 § I ansökningsmål och ärenden om tillstånd är sökanden skyldig att ersätta tillståndsmyndigheten dess kostnader för

1. kungörelser,
2. aktförvarare,
3. sakkunniga som har tillkallats av domstolen, och
4. lokaler för sammanträden.

Efter överklagande gäller vad i första stycket sägs om sökande den som har överklagat.

På begäran av tillståndsmyndigheten skall förskott på ersättningen betalas.

Frågan vem som slutligt skall stå för kostnaden i miljödomstolen avgörs i enlighet med vad som gäller för rättegångskostnaderna i ansökningsmålet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att sökanden skall betala ersättning för kostnader för kungörelser, lokaler m.m. Sökanden är på

begäran skyldig att betala förskott.

Andra stycket innebär att det normalt blir sökanden som får slutligt stå för kostnaderna i miljödomstolen, jfr. 1 § andra stycket.

6 § I fråga om rättegångskostnader i mål som avses i 20 kap. 12 § tredje stycket andra meningen och i mål enligt 28 kap. 10 § gäller bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken.

Ogillas talan om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller åläggande för den som utövar sådan verksamhet att iaktta försiktighetsmått som avses i 20 kap. 17 § på den grund att svaranden efter talans väckande har sökt och fått tillstånd enligt denna balk, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rättegångskostnad eller att en av dem skall få full eller jämkad ersättning.

Andra stycket har tillkommit för att förhindra oskäliga resultat.

7 § Om tillstånd meddelas till en markavvattning, skall sökandens kostnader fördelas mellan deltagarna i markavvattningen efter vad som är skäligt.

Om tillstånd inte meddelas till markavvattningen, får sökandens kostnader fördelas mellan samtliga sakägare eller vissa av dem, om särskilda omständigheter föranleder detta.

Om tillstånd inte meddelas till en markavvattning i ett mål som har inletts på grund av ett beslut vid en fastighetsreglering, skall dock kostnaderna anses som förrättningskostnader vid fastighetsregleringen.

Paragrafen är ny. Den motsvarar dock delvis 20 kap. 8 § andra och tredje stycket vattenlagen.

Övriga kostnader

8 § I ärenden hos regeringen om ianspråktagande av strömfall enligt 2 kap. 8 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag skall sökanden svara för samtliga kostnader.

I ärenden hos länsstyrelsen om fördelning av ersättning skall den

ersättningsskyldige svara för samtliga kostnader.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer vid en motsvarande tillämpning av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Frågor om ersättning enligt denna paragraf prövas av miljödomstolen.

Denna paragraf innebär i likhet med 1 § att sökanden eller den ersättningsskyldige skall stå för kostnaderna.

FEMTE AVDELNINGEN

TILLSYN M.M.

23 kap. Tillsyn

1 § Med tillsyn avses i denna balk en myndighetsutövning som syftar till att säkerställa att denna balk och föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevs.

Tillsynsmyndigheten skall utöva tillsynen genom att kontrollera efterlevnaden av nämnda bestämmelser, domar och beslut samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Det ankommer därutöver på tillsynsmyndigheten att genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Paragrafen har ingen direkt motsvarighet i gällande rätt.

För att kunna införa gemensamma tillsynsbestämmelser för all verksamhet som regleras i miljöbalken krävs att begreppet tillsyn klart definieras. Någon sådan definition finns inte i någon av de lagar som ersätts av balken.

Det förekommer dock i gällande rätt att tillsynens syfte och omfattning berörs. Vad som innefattas i tillsynen skiljer sig åt i olika lagar som nu ersätts av balken.

T.ex. anges i förarbetena till miljöskyddslagen att myndigheternas tillsyn omfattar övervakning och kontroll av störningskällor och att skyddsföreskrifter efterlevs. Kontrollbegreppet har emellertid med tiden kommit att användas t.ex. för sådan kontroll som utövare av miljöfarlig verksamhet m.m. är skyldig att bedriva. I miljöskyddssammanhang används numera, för att klart särskilja denna verksamhet från den tillsyn myndigheterna är skyldiga att utöva, ofta begreppen egenkontroll eller internkontroll. Dessa begrepp syftar till att klargöra att det primära ansvaret för att miljöfarlig verksamhet bedrivs i enlighet med miljöskyddslagens bestämmelser vilar på den som utför verksamheten.

Tillsynen över hälsoskyddslagen har å andra sidan en vidare omfattning. Tillsynsmyndigheterna inbegriper även rådgivning och uppföljning av utvecklingen i kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende samt framtagande av förslag som är påkallade m.m. i tillsynsverksamheten.

Det föreligger i och för sig behov av mer än ren kontroll i efterhand av att de bestämmelser och villkor som meddelats för att uppfylla

miljöbalkens syften följs. Tillsynsbegreppet bör emellertid förbehållas för den rent myndighetsutövande verksamheten som tillsynsmyndigheterna bedriver genom efterlevnadskontroll och vidtagande av åtgärder för att åstadkomma rättelse i förekommande fall. Tillsynsmyndigheterna har inte endast en rätt till sådan myndighetsutövning, utan det föreligger en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att kontrollera balkens efterlevnad och att vidta de åtgärder som behövs. Innebörden av begreppet tillsyn och skyldigheten att utöva tillsyn framgår av paragrafens första och andra stycke.

För att skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna uppfyllas behövs även andra åtgärder som naturligen faller på tillsynsmyndigheterna. Dels bör dessa bistå med råd och information i enskilda fall. Dels bör tillsynsmyndigheterna bedriva rådgivande, utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär som inbegriper det så kallade miljöstrategiarbetet. Syftet är då att identifiera hälso- och miljöproblem, utarbeta handlingsplaner och följa upp av statsmakterna beslutade långsiktiga eller övergripande miljöpolitiska mål. Slutligen förutsätter ett säkerställande av balkens efterlevnad att de samordnande och de centrala tillsynsmyndigheterna genom uppföljning, rådgivning och kontroll bistår de tillsynsmyndigheter som utövar den direkta tillsynen med tillsynsvägledning. Sådana uppgifter ankommer därför också på dessa tillsynsmyndigheter.

Att det ankommer på tillsynsmyndigheterna att även bedriva nu beskriven verksamhet framgår av paragrafens sista stycke.

2 § Tillsynsmyndigheten skall anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrift som har utfärdats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten om misstanke om brott finns.

Paragrafen motsvarar närmast 38 § miljöskyddslagen.

Tillsynsmyndigheten är skyldig att anmäla de överträdelser av balkens regler och andra regler som utfärdats med stöd av balken och som är straffbelagda till polis- eller åklagarmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skall inte själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar skall ske i den efterföljande brottsutredningen.

3 § Tillsynen utövas av de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen får också föreskriva att kommunerna skall utöva tillsyn.

Regeringen får föreskriva att den myndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun som gjort framställning om det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle ankomma på en statlig myndighet. Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt andra stycket och finner den myndighet som avses i andra stycket att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Den myndighet som avses i andra stycket får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Har regeringen beslutat om överlåtelse, får återkallelse av överlåtelsen inte ske utan att regeringen har medgivit det.

Bestämmelser om hur tillsynsansvaret skall fördelas finns idag i bl.a. 38 § miljöskyddslagen, 14 § lagen om kemiska produkter, 15 § hälsoskyddslagen, 6 kap. 3 § naturresurslagen och 21 § renhållningslagen. Enligt dessa bestämmelser utövar statliga myndigheter den centrala och regionala tillsynen medan kommunala myndigheter i huvudsak utövar den lokala tillsynen. Tillsynen över vattenlagen utövas endast av länsstyrelsen.

Vilka myndigheter som tilldelas tillsynsansvaret regleras idag antingen genom lagbestämmelser eller genom förordning eller ibland på båda sätten. En samordning av tillsynsbestämmelserna i en miljöbalk förutsätter att denna detaljreglering sker genom särskilda förordningar utfärdade av regeringen med stöd av balken och inte regleras i lag. Miljöbalksutredningen avser att återkomma med förslag till sådana förordningar i ett kommande betänkande.

Utredningen föreslår att den centrala och regionala tillsynen även fortsättningsvis skall utövas av statliga myndigheter. Vad gäller den lokala tillsynen föreslås att kommunerna alltid skall ha tillsyn över viss verksamhet. Denna verksamhet omfattar, med vissa utökningar, den tillsyn kommunerna har idag enligt lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen, renhållningslagen, naturvårdslagen och icke tillståndspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen. Därutöver skall kommunerna ha möjlighet att från länsstyrelserna ta över viss annan tillsyn.

Paragrafens andra och tredje stycke motsvaras närmast av 44 a §

miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen får i vissa fall överlåta tillsynen i visst avseende åt en kommun som åtar sig den. Om länsstyrelsen inte vill överlämna tillsynen skall frågan om kommunen begär det hänskjutas till regeringens prövning.

Om omständigheterna föranleder det får överlåtelsen återkallas. Både omständigheter som kan hänföras till kommunen och omständigheter som kan hänföras till tillsynsobjekten kan föranleda återtagande. Det kan vara fråga om en omorganisering i den kommunala förvaltningen som gör att drifts- och tillsynsansvar inte kan skiljas åt eller nedskärningar som leder till att erforderlig kompetens försvinner. Det kan vara förändringar av verksamheterna som ställer särskilda krav på tillsynen eller som har betydelse för regionala eller nationella förhållanden. I vissa fall kan erfarenheten visa att tillsynen inte kan fullgöras av kommunen på det sätt som hade förutsetts. Har regeringen beslutat om överlåtelse måste regeringen medge att återkallelse sker.

Vårt förslag till fördelning av tillsynsansvaret bygger på att överlåtelse av detta skall ske regelmässigt. Till skillnad från idag skall överlåtelsen normalt avse grupper av verksamheter och inte enskilda tillsynsobjekt. Viss verksamhet skall som huvudregel överlåtas. Viss annan verksamhet skall överlåtas endast under vissa förutsättningar. I de fall kommunen redan tagit över tillsynsansvaret bör detta som huvudregel ligga kvar på kommunen. Avgörande för om övertagande skall få ske är å ena sidan verksamhetens karaktär och hälso- och miljöpåverkan och å andra sidan kommunens kompetens och resurser. Enligt kommunallagen får ansvaret för driften och tillsynen av en verksamhet inte ligga på samma nämnd. En grundläggande princip bör vara att drifts- och tillsynsansvaret skiljs åt även på förvaltningsnivå.

Tillsynen över vissa anläggningar av särskild betydelse, t.ex. kärnkraftanläggningar, bör aldrig kunna överlåtas på kommunerna.

En närmare redogörelse för vårt förslag till fördelningen av tillsynsansvaret och vilken verksamhet som bör räknas till vilken grupp finns i avsnitt 28.5.

4 § Regeringen får förordna att tillsynsbestämmelserna skall gälla även i fråga om tillsyn över efterlevnaden av EG:s förordningar inom denna balks tillämpningsområde.

Paragrafen har en motsvarighet i 3 § andra meningen lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter och 14 § andra

stycket lagen om kemiska produkter.

EG:s miljöregler är i allmänhet utformade som direktiv. Det finns dock några EG-förordningar som avser miljöfrågor, framför allt på kemikalie- och avfallsområdet. Förordningsform används ofta för regler som avser export och import från tredje land.

Sedan Sverige blivit medlem i EU gäller EG-förordningar direkt enligt 2 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och behöver inte överföras till det svenska regelsystemet. Däremot ställs det i förordningar krav på att medlemsstaterna skall säkerställa att de åligganden fullgörs som gäller för enskilda enligt förordningarna. De behöriga myndigheterna måste kunna utöva tillsyn för att säkerställa att enskilda fullgör sina skyldigheter som gäller enligt EG- förordningarna. En sådan utökad tillsynsbefogenhet måste regleras i lag. Regeringen kan sedan i förordning ange de EG-förordningar för vilka ett tillsynsansvar skall gälla, dvs. de EG-förordningar som rör de rättsområden som omfattas av balken.

5 § Tillsynsmyndigheter skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna skall lämna sådana uppgifter som erfordras för att en regional eller central tillsynsmyndighet skall kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar.

Paragrafens första stycke har en motsvarighet i 38 § fjärde stycket första meningen miljöskyddslagen och 4 § andra punkten hälsoskyddslagen.

Det primära syftet med tillsynsmyndigheternas verksamhet är att miljöbalkens ändamål uppfylls. För att uppnå detta krävs i vissa fall åtgärder och aktioner som inte begränsar sig till en kommun, ett län eller ett ansvarsområde. Det kan gälla miljötillståndet i ett vattendrag som breder ut sig i flera kommuner, det kan gälla luftföroreningar av global betydelse, det kan gälla en sällsynt art som inte alls bryr sig om läns- eller kommunindelning. Exemplen är många. Det kan också handla om samarbete med SMHI, SCB och många andra myndigheter som inte är tillsynsmyndigheter. Det finns skäl att understryka att tillsynsmyndigheterna och andra kommunala och statliga organ skall samarbeta för att uppnå största möjliga kostnadseffektivitet och på bästa sätt söka uppnå

miljöbalkens syften. Samarbete skall alltså ske i den utsträckning det främjar tillsynsverksamheten.

För att göra möjligt ett rationellt och effektivt miljöarbete måste miljötillståndet i olika områden och i olika avseenden samt olika åtgärders effekt följas upp. Detta bör ske inte bara lokalt utan även övergripande på såväl regional som nationell nivå. En förutsättning för att ett effektivt övergripande strategiskt miljöarbete skall kunna genomföras är att de myndigheter som utövar den operativa tillsynen bistår de regionala och de centrala myndigheterna med den information de behöver för detta arbete. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas i paragrafens andra stycke att utfärda föreskrifter angående rapportering av relevanta uppgifter för att säkerställa att detta sker på ett tillförlitligt och effektivt sätt. Miljöbalksutredningen avser att i ett kommande betänkande återkomma med förslag till sådana föreskrifter.

6 § En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgift som kommunen har enligt denna balk skall ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen.

Den myndighet som har ansvar för tillsynen får efter överenskommelse med en annan tillsynsmyndighet uppdra åt anställd vid den myndigheten att utföra tillsynsuppgifter och meddela beslut på tillsynsmyndighetens vägnar.

För kommunal tillsynsmyndighet gäller de begränsningar avseende delegation av beslutsrätt som föreskrivs i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24-27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Stadgandet har ingen motsvarighet i gällande rätt.

Genom paragafens första stycke ges kommunen rätt att träffa avtal med en annan kommun om att den senare helt eller delvis skall ombesörja kommunens tillsynsuppgifter enligt balken. Med detta avses sådana uppgifter som inte innefattar meddelande av beslut. Exempel på sådana uppgifter som kan komma ifråga är inspektioner, mätningar eller andra utredningar av betydelse för tillsynen.

I andra stycket ges tillsynsmyndighet, oavsett om detta är kommunen eller annan, rätt att delegera beslutanderätt till anställd vid annan tillsynsmyndighet efter överenskommelse med den tillsynsmyndigheten. I detta ligger att delegation inte kan ske till någon i egenskap av

förtroendevald eller till någon som är anställd i ett företag som ägs av kommunen.

Av tredje stycket följer dels att vissa ärenden enligt kommunallagen inte kan delegeras, t.ex. ärenden av principiell betydelse eller annars av större vikt, dels att kommunallagens jävsbestämmelser och bestämmelser om anmälan till nämnden av de beslut delegaten fattar gäller för delegation till anställd i annan kommun.

I gällande rätt finns inte lagstöd för en tillsynsmyndighet att anlita någon, kanske en expert, vid en annan tillsynsmyndighet för att utföra tillsynsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Av finansdepartementets PM "Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsverksamhet", Ds 1995:13, framgår bl.a. följande.

> Den s.k. KLIV-utredningen har i betänkandet Kommunerna och miljöarbetet (SOU 1993:19) uppgett att det redan idag förekommer byte av vissa tjänster mellan kommunerna inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Utredningen anser att ett sådant tjänsteutbyte bör kunna utvecklas i fråga om myndighetsuppgifter inom tillsynsområdet. KLIV föreslår att de formella hinder som föreligger mot att personal från annan kommuns förvaltning utför myndighetsuppgifter skall undanröjas. Begränsningen som idag ligger i 6 kap. 33 § kommunallagen innebär att delegaten måste vara anställd i den egna kommunen. Samarbetet kan i annat fall enbart gälla åtgärder som inte innebär beslut i rättslig mening. Några kommuner har försökt lösa frågan genom att deltidsanställa personal i flera kommuner samtidigt.

I regeringens proposition "Vissa ändringar av den kommunala kompetensen" (prop. 1995/96:167, bet. 1995/96:KU34, rskr. 1995/96:242) föreslås bl.a. ändringar i miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och renhållningslagen som avser att göra det möjligt för kommuner dels att delegera beslutanderätt till anställda i andra kommuner och dels att anlita annan kommun för utredningar, tillsynsuppgifter och liknande. Lagändringarna träder ikraft den 1 juli 1996.

I vissa fall kan det vara lämpligare för en kommun att använda en anställd vid t.ex. en länsstyrelse eller tvärtom. Uppdragsmöjligheten bör därför inte begränsas till anställda i kommuner utan gälla anställda vid tillsynsmyndigheter generellt. Bestämmelsen torde vara en förutsättning för att vissa mindre kommuner skall ha en möjlighet att uppfylla sin tillsynsplikt på ett kostnadseffektivt sätt.

Av paragrafen framgår att tillsynsuppgifter kan utföras enligt uppdrag av den som är anställd vid annan tillsynsmyndighet än den aktuella

kommunen. I de fall uppdraget omfattar även beslutsfattande i kommunallagens mening måste en uttrycklig delegeringsbestämmelse ges.

Laga stöd för ett ännu längre gående samarbete i gemensamma tillsynsorgan skulle sannolikt kunna effektivisera tillsynen ytterligare. Generella samarbetsmöjligheter för kommunerna utreds för närvarande av Kommunala förnyelsekommittén (Dir 1994:151 och 1995:113). Paragrafen inskränker sig därför till en uppdragsmöjlighet avseende i uppdraget angivna tillsynsuppgifter.

7 § Den myndighet som har ansvar för tillsynen kan uppdra åt någon som inte är anställd vid tillsynsmyndighet att utföra i tillståndsbeslut förskriven besiktning av en anläggning.

Paragrafen har en motsvarighet i 18 kap. 3 § andra stycket vattenlagen.

Enligt vattenlagen får i tillståndsdom eller tillståndsbeslut föreskrivas att en vattenanläggning skall besiktas sedan den utförts. I miljöbalken har införts en möjlighet att föreskriva att besiktning skall ske av utförda anläggningar för all verksamhet som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde (20 kap. 41 §). Det bör dock understrykas att det är själva anläggningen och inte verksamheten som är föremål för besiktningen. Tillsynsmyndighetens möjlighet att förordna om utredning av verksamheten och dess verkningar regleras 21 §.

Besiktning av en anläggning utförs i vissa fall lämpligast av någon som har särskild kompetens av relevans för den särskilda anläggningen. Tillsynsmyndigheten, som förordnar besiktningsman, bör i sådana fall, efter samråd med sakkunniga organ, kunna uppdra åt någon som har erforderlig kompetens, oavsett om denne är anställd vid en tillsynsmyndighet, att utföra besiktningen. Ett sådant uppdrag bör vara klart avgränsat.

Det ankommer på verksamhetsutövaren att anmäla till tillsynsmyndigheten när anläggningen är klar att besiktas. Verksamhetsutövaren svarar för kostnaden för besiktningen. Tillsynsmyndigheten bestämmer ersättningens storlek. Det är tilsynsmyndighetens skyldighet att minimera kostnaden varför upphandling bör ske vid varje tillfälle besiktning skall ske.

Förelägganden och förbud

8 § En tillsynsmyndighet får, om inte annat följer av ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom som vunnit rättskraft, meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk eller föreskrifter, tillstånd, villkor eller andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Tillståndsbeslut eller tillståndsdom hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

I stort sett samtliga lagar som omfattas av balken innehåller motsvarigheter till paragrafens första stycke. Andra stycket motsvarar 40 § andra stycket miljöskyddslagen.

Paragrafen är av central betydelse för tillsynsverksamheten. Den reglerar när en tillsynsmyndighet kan vidta åtgärder vid överträdelser i enskilda fall. Möjligheten för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden och förbud blir genom bestämmelsen densamma för all verksamhet som omfattas av miljöbalken. När det gäller vattenföretag innebär paragrafen en ökad möjlighet att ingripa jämfört med gällande regler där endast vissa gärningar kan medföra tillsynsförelägganden.

En tillsynsmyndighet kan enligt första stycket meddela de förelägganden och förbud som behövs för att stadgandena i miljöbalken eller föreskrifter, tillstånd, villkor eller andra beslut som meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Bemyndigandet omfattar även föreläggande om sådant kontrollprogram som avses i 39 a § miljöskyddslagen.

Ett åsidosättande av aktsamhetsreglerna kan således föranleda ingripande från tillsynsmyndighetens sida. Detta innebär att tillsynsmyndigheten kan agera, inte bara vid direkt miljöpåverkande överträdelser, utan även när t.ex. principen om resurshushållning eller kretsloppsprincipen (3 kap. 5 §) inte iakttas.

En del verksamhet som kan motverka miljöbalkens mål och således omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde regleras i annan lag. Om en verksamhet är särskilt reglerad i annan lag kan tillsynsmyndigheten inte ingripa med stöd av balkens regler i den mån de aktuella förhållandena regleras i speciallagen.

I praxis har hittills gjorts skillnad mellan överträdelser av tillståndsbeslut som sådana och överträdelser av villkoren för tillstånden. I själva tillståndsbeslutet anges regelmässigt tillåten omfattning av verksamheten. Endast överträdelse av villkoren har ansetts kunna föranleda att

tillståndet upphävs. Denna tillämpning har knappast varit åsyftad av lagstiftaren utan har blivit ett resultat av en otydlig utformning av lagtexten. Detta förhållande läggs tillrätta i 10 kap. med bestämmelser om bl.a. miljöfarlig verksamhet. Bemyndigandet att vidta tillsynsåtgärder har formulerats för att tydliggöra att åtgärder kan komma ifråga oavsett i vilken del eller på vad sätt ett tillståndsbeslut överträds.

I gällande rätt kvarstår ansvaret för att förebygga eller begränsa olägenheterna från verksamheten även efter att verksamheten upphört (5 § miljöskyddslagen). Det har rått delade meningar om detta ansvar kvarstår även vid överlåtelse av verksamheten. I enlighet med principen att förorenaren betalar föreskrivs i miljöbalken att detta ansvar skall kvarstå till dess olägenheten upphört, jfr 3 kap 9 § och 30 kap. Det saknar betydelse om verksamhetsutövaren inte längre driver verksamheten beroende på att han överlåtit denna eller lagt ned verksamheten. Tillsynsmyndigheten kan följaktligen meddela föreläggande mot den som bedrev verksamheten vid olägenhetens uppkomst även om verksamheten har lagts ned eller överlåtits vid tiden för föreläggandet. Har fler bedrivit verksamhet som kan ha bidragit till olägenheterna ansvarar de som huvudregel solidariskt. Även den som har förvärvat en fastighet med vetskap om att den var förorenad eller som borde ha upptäckt detta kan bli efterbehandlingsansvarig. Fastighetsägaren ansvarar efter verksamhetsutövarna.

Det i 3 kap. 9 § stadgade ansvaret avser såväl en skyldighet att vidta åtgärder för att avhjälpa skadan som att betala kostnader som har uppstått. I enlighet med förvaltningssrättsliga traditioner bör tillsynsmyndigheten i första hand bereda den ansvarige möjlighet att avhjälpa skadan. Regler om rättelse på den felandes bekostnad finns i 23 kap. 17 §. Vem som ansvarar för efterbehandling, detta ansvars omfattning och hur ansvaret bör fördelas utvecklas i avsnitt 34 och författningskommentaren till 30 kap.

Med verksamhet avses i miljöbalken alla åtgärder som kan motverka balkens mål. Var och en är bunden av de allmänna aktsamhetsreglerna om det inte särskilt anges att reglen endast avser näringsverksamhet. Föreläggande kan alltså föranledas av annat än åtgärder som vidtas i näringsverksamhet.

Vad gäller tillståndsgiven verksamhet ersätter villkoren i tillståndet för verksamhetens bedrivande balkens regler. Föreläggande kan komma ifråga endast om dessa villkor åsidosätts. Undantag från denna princip kan emellertid göras om särskilda omständigheter föreligger. Sådana fall avses där konsekvenserna blir sådana att omprövning av villkoren inte kan avaktas utan risk för att allvarlig skada på miljön eller ohälsa uppkommer.

Det förtjänar att även i detta sammanhang påpekas att dispens från förbud inte är att jämställa med tillstånd. Ett sådant dispensbesluts rättskraft begränsar sig till den åtgärd det avser och medför således inte befrielse från vad som följer av miljöbalken i övrigt. De allmänna aktsamhetsreglerna t.ex., skall tillämpas vid utförandet av den aktuella åtgärden.

Tillsynsmyndigheten skall naturligtvis aldrig tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet för att åstadkomma att balkens regler följs.

Av 18 § första stycket andra meningen hälsoskyddslagen framgår att endast vid brådskande fall får föreläggande eller förbud meddelas av nämnden innan det har visat sig att nämndens råd inte följs. Miljöskyddslagen innehöll ett liknande krav på rådgivning som genom lagändring 1988 ersattes med en möjlighet att meddela råd. I förarbetena till lagändringen (prop 1987/88:85) uttalade departementschefen att det förhållandet att föreläggande och förbud får meddelas först efter att råd inte har efterkommits har visat sig utgöra ett onödigt hinder att effektivt förebygga olägenheter. Miljöbalksutredningen bedömer att detta förhållande torde vara detsamma beträffande all verksamhet som omfattas av balkens regler. En lagstadgad möjlighet att meddela råd likt den i 39 § miljöskyddslagen behövs inte då rådgivning måste anses ingå i den normala tillsynsverksamheten. Tillsynsmyndigheten bör själv kunna avgöra i vilka fall det är tillräckligt att söka åstadkomma rättelse genom råd och i vilka fall det är lämpligare att använda sig av föreläggande eller andra och mer ingripande åtgärder.

9 § Om tillstånd till ett vattenföretag har förfallit enligt 21 kap 2 § får tillsynsmyndigheten förelägga tillståndshavaren att riva ut en med stöd av tillståndet uppförd vattenanläggning som kan skada allmänna eller enskilda intressen.

Paragrafen motsvarar närmast 21 kap. 3 § andra stycket vattenlagen.

I tillstånd till vattenföretag skall anges inom vilken tid företaget måste genomföras. Denna tid kan sättas till högst 10 år. Hinner inte anläggningen slutföras inom angiven tid förfaller tillståndet. I de fall anläggningsarbetet inte har påbörjats krävs ingen ytteligare åtgärd. Det förekomme emellertid att vissa åtgärder har utförts. Ett återställande kan, allrahelst om viss tid förflutit och omgivningen anpassat sig till de vidtagna åtgärderna, medföra skador eller andra olägenheter för enskilda och från allmän synpunkt. Hur återställningen skall genomföras behöver

därför i vissa fall regleras. Länsstyrelsen meddelar i gällande rätt föreläggande angående utrivningen i sådana fall. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt vattenlagen.

Tillsynsmyndigheten har enligt miljöbalken till uppgift bl.a. att bevaka att villkoren i tillstånden efterlevs och att följa upp olika verksamheters påverkan på miljön. Det faller sig naturligt att det ankommer på tillsynsmyndigheten att meddela föreläggandet om utrivning i förevarande fall. Föreläggandet måste utformas med tanke på att det kan krävas tillstånd till utrivningen.

10 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna komma till mark inom ett sådant område som omfattas av allemansrätten.

Är det uppenbart att ett stängsel endast är avsett att utestänga allmänheten från området får föreläggande meddelas om att ta bort det.

Vad som nu har sagts om stängsel skall tillämpas på motsvarande sätt när det gäller diken.

Paragrafen har en motsvarighet i 17 § naturvårdslagen.

Med hänsyn till att det inte går att generellt ange i vilka fall ett stängsel eller dike måste utföras så att det blir möjligt att passera, bemyndigas tillsynsmyndigheten att i enskilda fall meddela föreläggande om detta. Tillsynsmyndigheten skall i sitt beslut beakta gällande lag, sedvanerätt och de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet

11 § Har skada eller olägenhet under en ägares tid uppstått vid användningen av en fastighet eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark och skulle detta kunna föranleda föreläggande mot denne i egenskap av ägare till egendomen eller tomträttshavare att avhjälpa skadan eller olägenheten, får en tillsynsmyndighet förelägga en ny ägare eller tomträttshavare att avhjälpa skadan eller olägenheten, om det inte är oskäligt.

Paragrafen motsvarar närmast delar av 39 § första stycket andra meningen naturvårdslagen. Ordalydelsen har ändrats på så sätt att bestämmelsen omfattar också tomträttshavare eftersom aktuella

föreläggandenkan riktas även mot sådan.

I paragrafen regleras bl.a. en ny ägares eller tomträttshavares ansvar för att vidta rättelse vid överträdelser av förbud eller förskrifter beträffande nationalpark, naturreservat, vattenskyddsområde, kulturreservat, naturminne, strandskydd, biotopskydd eller annat skydd för växt- och djurlivet, täkt eller vilthägn som skett under en tidigare ägares eller tomträttshavares tid. Enligt bestämmelsen får tillsynsmyndighetens föreläggande om åtgärder riktas mot den nye ägaren eller tomträttshavaren. Till skillnad mot vad som gäller enligt naturvårdslagen är det inte en förutsättning att det är den tidigare innehavaren som har begått överträdelsen.

Ansvar för en ny fastighetsägare att avhjälpa uppkommen skada kan också aktualiseras i förorenade områden där efterbehandling skall vidtas.

En skälighetsbedömning skall göras. I motiven till naturvårdslagen (prop. 1981/82:220) har framhållits att bestämmelsen skall tillämpas med urskillnad, varvid en avvägning måste göras mellan naturvårdens intresse och den enskildes intresse att inte drabbas av oskäliga kostnader. Efterbehandlingssituationer regleras i 30 kap. med särskilda bestämmelser om förorenade områden.

12 § Har ett föreläggande riktats mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, i egenskap av nyttjanderättshavare till berörd egendom eller mot båda får tillsynsmyndigheten ålägga dessa, om ägande- eller nyttjanderätten övergår till någon annan, att utan dröjsmål lämna uppgift om den nya ägarens eller nyttjanderättshavarens namn och adress.

Paragrafen har en motsvarighet i 19 § andra stycket hälsoskyddslagen.

Paragrafens syfte är att göra ett snabbt ingripande mot ny ägare eller nyttjanderättshavare möjligt, om rättelse inte har skett i enlighet med tidigare föreläggande. Det är inte meningen att den nye ägaren eller nyttjanderättshavaren skall vara skydlig att utföra några egna undersökningar utan skyldigheten begränsar sig till att lämna de uppgifter om namn och adress som erhållits vid överlåtelsen.

Vite

13 § Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite.

I stort sett alla de lagar som nu föreslås sammansmältas i balken innehåller bestämmelser om vite.

Användning av vite förutsätter stöd i lag. Bestämmelser om vitesföreläggandes adressat, beräkning av storlek, utformning och utdömande finns i lagen (1985:206) om viten. Erfarenheten av att använda viten på miljöskyddsområdet är positiv. Viteshotet tvingar fram konkreta lösningar och verkar vanligtvis snabbare än straffsanktioner. De problem som förekommer hänger i regel samman med de långa handläggningstiderna vid överklagande av vitesbeslutet. Det har förekommit att möjligheten att överklaga har satts i system och förhindrat en effektiv användning. Ett sätt att komma till rätta med tredska är att utnyttja möjligheten i 4 § viteslagen att förelägga löpande viten. Ett sådant vite kan dessutom, om det skrivs in i fastighetsregistret, bli gällande även mot ny ägare till fastigheten.

Tillsynsmyndigheten bör i större utsträckning än hittills kunna använda sig av vitesförelägganden på ett sådant sätt att tillsynsverksamheten blir effektiv.

Vitesbestämmelser är i allmänhet effektivare och verkar förebyggande på ett helt annat sätt än straffbestämmelser.

Underrättelse till inskrivningsmyndigheten

14 § Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträttshavare eller ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, får myndigheten sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i inskrivningsregistret. Är föreläggandet förenat med löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om sökanden inte är föreläggandets adressat.

Har anteckning enligt första stycket gjorts, gäller föreläggandet eller förbudet mot den nya ägaren av egendomen. Har den nya ägaren förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot den nya ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. Annat vite gäller inte

mot en ny ägare av egendomen, men tillsynsmyndigheten får sätta ut nytt vite för den ägaren. Löpande vite som avser en viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet förlorat sin betydelse, skall tillsynsmyndigheten så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i inskrivningsregistret.

Regler om inskrivning i inskrivningsregistret finns i de mer fastighetsanknutna lagarna. Paragrafen motsvarar närmast 20 § hälsoskyddslagen och 39 a och b §§ naturvårdslagen.

Föreläggande riktat mot någon i egenskap av ägare eller nyttjanderättshavare till fastighet eller byggnad eller annan anläggning på fastighet förekommer i de fall föreläggandet är föranlett av naturvårdsbestämmelser, de bestämmelser som i dag omfattas av hälsoskyddslagen eller bestämmelser om miljöfarlig verksamhet som avser förvaring. Sådana föreläggande med anledning av överträdelser av naturvårdsbestämmelser eller förvaringsfallen är inte fler än att de alltid bör sändas till inskrivningsregistret för anteckning. Överträdelser av hälsoskyddsbestämmelser däremot, kan förekomma i många fall och vara av ytterst skiftande karaktär. Det är inte alltid det finns skäl att anteckna sådana. Det ankommer på den myndighet som har utfärdat föreläggandet att bedöma när anteckning bör ske.

Avsikten med att anteckna föreläggandet i fastighetsregistret är att det då direkt gäller ny rättighetsinnehavare till fastigheten eller byggnaden eller anläggningen på fastigheten. Det bör dock påpekas att det endast är löpande viten som blir direkt gällande. Har anteckning inte gjorts måste tillsynsmyndigheten utfärda ett nytt föreläggande riktat mot den nya rättighetsinnehavaren. Nytt beslut om andra viten än löpande måste också alltid meddelas.

15 § Överlåts en fastighet eller en tomträtt eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark sedan ett beslut som avses i 14 § har överklagats, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Paragrafens lydelse överensstämmer med 21 § hälsoskyddslagen.

Innebörden av bestämmelsen är att en överlåtelse av exempelvis en fastighet inte medför att ett ärende måste tas om från början, utan handläggningen kan fortsätta i vanlig ordning, men med den nye ägaren som part. På så sätt undviks att ärenden fördröjs på grund av att överlåtelse av fastigheten sker.

Verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad

16 § Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 8-12 §§ och blir det inte åtlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan verkställa tillsynsmyndighetens beslut. Därvid får verkställighet enligt utsökningsbalken äga rum.

Har någon begått en gärning som avses i 26 kap. 1, 2, 6 eller 7 §, får kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Ansökan om verkställighet eller särskild handräckning får göras av tillsynsmyndigheten.

Paragrafens andra och tredje stycke motsvarar delvis 47 § miljöskyddslagen och 9 § första och andra stycket lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Liknande bestämmelser finns i 39 § naturvårdslagen och 5 § tredje stycket lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. Bestämmelser om handräckning finns också i 21 kap. 4 § vattenlagen.

Huvudregeln medger verkställighet i enlighet med vad som gäller i utsökningsbalken beträffande verkställighet av förvaltningsbeslut (3 kap. 20 § och 16 kap. 10-12 §§ utsökningsbalken). Bestämmelsen kommer att gälla samtliga tillsynsmyndigheters beslut och blir därmed en ganska omfattande utvidgning av möjligheten till verkställighet av tillsynsbeslut. Verkställighet förutsätter inte att förbudet eller föreläggandet har förenats med vite.

I de fall tillsynsmyndigheten inte har förordnat att beslutet skall gälla omedelbart krävs att det har vunnit laga kraft innan vekställighet får ske.

Andra stycket avser fall där det inte finns något beslut meddelat av tillsynsmyndigheten utan rättelse föranleds av att någon har begått en gärning som objektivt sett är straffbar enligt 26 kap. I så fall måste frågan om rättelse prövas först. Ärendet skall sedan behandlas av kronofogdemyndigheten som särskild handräckning enligt reglerna i

lagen om betalningsföreläggande och handräckning. Detta innebär att kronofogden bl.a. skall pröva lagligheten av det framställda yrkandet. Kronofogden avgör frågan i ett utslag som sänds till parterna. Utslaget kan överklagas till tingsrätten.

Ansökan om särskild handräckning kan enligt miljöskyddslagen, naturvårdslagen och vattenlagen göras av flera. Skulle en enskild person ha rätt till handräckning på grund av någon åtgärd som strider mot miljöbalken bör sådan meddelas i form av särskild handräckning med stöd av 4 § första stycket första punkten lagen om betalningsföreläggande och handräckning. Någon särskild bestämmelse behövs inte för det i miljöbalken. Rätten att begära handräckning enligt miljöbalken bör begränsas till tillsynsmyndigheten.

17 § I stället för att begära verkställighet enligt 16 § får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad.

Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras utan dröjsmål eller andra särskilda skäl föreligger.

Ett beslut om rättelse på den felandes bekostnad får verkställas.

Bestämmelser om rättelse på den felandes bekostnad finns idag i 41 a § miljöskyddslagen, 16 § tredje stycket lagen om kemiska produkter, 18 § tredje stycket hälsoskyddslagen, 23 § tredje stycket renhållningslagen, 14 § 3 stycket gentekniklagen, 9 § tredje stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, 39 § tredje stycket naturvårdslagen och 5 § tredje stycket lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. Paragrafen innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt.

Enligt första stycket kan tillsynsmyndigheten besluta om rättelse på den felandes bekostnad, om denne inte rättar sig efter ett föreläggande eller förbud som tillsynsmyndigheten meddelat. Det kan gälla fall där det är nödvändigt med en snabb handläggning för att undanröja en hälso- eller miljörisk. Det kan också avse bagatellartade fall där rättelse kan ske på ett enkelt sätt genom tillsynsmyndighetens försorg.

Eftersom tillsynsmyndigheten måste förskottera kostnaden för rättelse torde det vanliga vara att tillsynsmyndigheten istället för att använda sig av denna möjlighet meddelar ett föreläggande eller förbud och, om det visar sig att rättelse inte sker, begär verkställighet genom kronofogdens försorg enligt 16 §. Då kan kostnaderna för verkställigheten tas ut i

samma ärende.

Enligt paragrafens andra stycke kan tillsynsmyndigheten under där angivna förutsättningar besluta om rättelse på den felandes bekostnad även utan föregående föreläggande eller föbud. Det är i dessa fall tillräckligt att någon låter bli att vidta en åtgärd, som åligger honom enligt balken eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av balken. Ett sådant förordnande om rättelse kan aktualiseras om det finns skäl att anta att ett föreläggande eller förbud inte skulle följas eller att det inte tillräckligt snabbt eller effektivt skulle leda till det önskade resultatet. Exempel på andra särskilda skäl är de fall då efterbehandling måste ske och flera verksamhetsutövare är ansvariga. Av praktiska skäl kan det vara lämpligast att någon utför hela efterbehandlingen och att kostnadsansvaret sedan fördelas i enlighet med reglerna i 30 kapitlet.

Tillsynsmyndigheten skall alltid fatta ett formellt beslut om rättelse. Detta gäller även i brådskande fall. Beslutet kan överklagas. Det finns därför ofta skäl, framför allt om beslut enligt andra stycket meddelats, att förena beslutet med ett verkställighetsförordnande.

Verksamhetsutövarens kontroll och miljörapport

18 § Den som utövar verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera, bedriva och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga skador eller andra olägenheter på omgivningen.

Den som utövar sådan verksamhet skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

Paragrafen motsvarar närmast 38 a § miljöskyddslagen.

Ansvaret för miljöbalkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövarna. Det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls. Det är den som utövar en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, t.ex. transporter, omfattas.

Kravet på egenkontroll måste naturligtvis anpassas till varje verksamhet så att det inte får orimliga konsekvenser. Vad som kan fordras av den som utövar en hobby skiljer sig väsentligt från vad som bör ankomma på den som driver en industriell verksamhet. Samtidigt måste naturligtvis hälso- och miljöeffekterna av verksamheten vara avgörande.

Verksamhetsutövarens ansvar inskränker sig inte till att kontrollera att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor efterlevs. Det ankommer därutöver på denne att aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön även i den mån det inte är fråga om en i och för sig otillåten påverkan.

Verksamhetsutövaren skall planera och bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att miljöbalkens syfte inte motverkas, utan tvärtom bedrivas så att balkens syften nås. Detta förutsätter bl.a. att verksamheten organiseras så att en tydlig ansvarsfördelning föreligger.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen. Det främsta syftet med detta är att få till stånd kvalitetssäkring och en metodmässig samordning i mätverksamheten. Föreskrifter har med stöd av gällande rätt meddelats t.ex. beträffande mätningar avseende avloppsutsläpp, svavel- och kväveoxidutsläpp från energianläggningar och utsläpp till vatten från massafabriker. Miljöbalksustredningen avser att i ett kommande betänkande återkomma med förslag till föreskrifter.

19 § Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 10 kap. 6 § första stycket, skall den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den myndighet som utövar tillsynen över verksamheten. I miljörapporten skall redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport skall innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut.

Även om en verksamhet inte har tillståndsprövats, får en föreskrift om skyldighet att lämna en miljörapport meddelas.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 38 b § miljöskyddslagen. Den riktar sig delvis till verksamhetsutövaren och delvis till tillsynsmyndigheten. Den avser emellertid i sin helhet tillsyn, nämligen dels vad som ibland kallas egentillsyn, dels uppgifter som ankommer på tillsynsmyndighet.

Den bör därför smältas in i tillsynskapitlet.

Var och en som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet skall enligt huvudregeln varje år ge in en miljörapport som ger en samlad bild av företagets arbete med att uppfylla och kontrollera att villkoren i tillståndsbeslutet efterlevs. Rapporten bör också innehålla ett ställningstagande till hur villkoren uppfyllts. Regler om den närmare urformningen av miljörapporten bör ges i föreskrifter. Vid utfärdandet av föreskrifter skall syftet med miljörapporten beaktas. Miljöbalksutredningen avser att i ett kommande betänkande återkomma med förslag till sådana föreskrifter.

Syftet med miljörapporten är dels att förstärka verksamhetsutövarens egenkontroll, dels att förbättra myndigheternas tillsyn över verksamheten. Miljörapporterna ger också en bild av de samlade utsläppen från miljöfarlig verksamhet i landet.

En effektiv tillsyn över tillståndet i miljön förutsätter dock att miljörapporten innehåller uppgifter som gör det möjligt att vid sidan av villkorskontrollen också bedöma belastningen på miljön. Det är viktigt att med hjälp av tillförlitlig statistik kunna bedöma om utsläppen minskar och kunna pröva om de av riksdagen fastlagda miljömålen kan uppnås. Uppgifterna i miljörapporten kan tillgodose detta syfte.

Det förekommer emellertid, särskilt i äldre tillståndsbeslut, att villkoren inte omfattar utsläpp av sådana miljöfarliga ämnen, om vilka riksdagen uttalat, att utsläppen skall minska avsevärt. Sådana riksdagsbeslut utgör en del av de nationella miljömålen. I fråga om dessa utsläpp finns det alltså fog för att de skall omfattas av uppgifterna i en miljörapport, inte minst för att säkerställa statistiskt underlag för förutsättningarna att nå de nationella miljömålen. En rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att miljörapporten skall omfatta en redovisning av anläggningens miljöpåverkan även i andra avseenden än vad som omfattas av villkoren, finns i andra stycket. I samband med att sådana föreskrifter meddelas bör givetvis berörda myndigheter och organisationer ges tillfälle att yttra sig. Miljöbalksutredningen avser att återkomma till frågan om förskrifter om miljörapportens omfattning i ett kommande betänkande.

Fler miljöfarliga verksamheter kommer efter miljöbalkens införande att omfattas av generella föreskrifter. För dessa gäller inget krav på miljörapport enligt huvudregeln. Enligt paragrafens tredje stycke kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva skyldighet att lämna miljörapport även om verksamheten inte är tillståndspliktig. Härigenom kan åstadkommas dels en kvalitetssäkring av egenkontrollen även för dessa verksamheter, dels att utsläppen även från dessa verksamheter kan beaktas vid bedömningen av miljötillstån-

det och möjligheterna att uppnå de nationella miljömålen.

Upplysningar och undersökningar

20 § Tillsynsmyndigheten får förelägga den som utövar verksamhet som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen till tillsynsmyndigheten.

Paragrafen har sina närmaste motsvarigheter i 43 § första stycket miljöskyddslagen, 17 § andra stycket hälsoskyddslagen, 22 § andra stycket renhållningslagen, 15 § lagen om kemiska produkter, 8 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, 8 § lagen om skötsel av jordbruksmark, 4 § andra stycket lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten, 13 § gentekniklagen, 18 kap. 2 § vattenlagen och 4 § lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Den som utövar en sådan verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde är skyldig att på begäran lämna de uppgifter och de handlingar som behövs för tillsynen till tillsynsmyndigheten. Ett sådant föreläggande är, till skillnad från vad som gäller idag, inte straffsanktionerat. Det är enligt miljöbalksutredningens bedömning mera effektivt med möjligheten att förena detta med vite.

Tillsynsmyndigheten kan inte göra anspråk på vilka uppgifter och handlingar som helst, utan bara på sådant som är av betydelse för tillsynen. Med detta avses emellertid inte enbart den löpande tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan också begära uppgifter som den behöver för övergripande, samordnande och uppföljande strategiskt miljöarbete.

Upplysningsskyldigheten omfattar endast sådana uppgifter som inte förutsätter närmare utredning. Det kan vara fråga om driftsförhållanden, omfattningen av verksamheten, kemikalieanvändning, råvaruval, bränsleval etc. Bestämmelser om verksamhetsutövarens utredningsplikt finns i 21 §.

21 § Den som utövar verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som

behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter en byggnad för bostäder eller för allmänna ändamål. Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället föreskriva att en sådan undersökning skall utföras av någon annan än den som är skyldig att utföra undersökningen enligt första och andra meningen och utse någon att göra undersökningen.

Den som är skyldig att utföra undersökningen enligt vad som sägs i första stycket första och andra meningen är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som avses i första stycket tredje meningen med det belopp som tillsyns myndigheten fastställer.

Beslut om undersökning får förenas med överlåtelseförbud av berörd fastighet eller annan egendom till dess undersökningen är slutförd.

Paragrafen har sin närmaste motsvarighet i 43 § andra och tredje stycket miljöskyddslagen, 18 kap. 2 § andra stycket och 20 kap. 11 § andra punkten vattenlagen.

Den som utövar verksamhet som kan befaras medföra olägenhet för människors hälsa eller påvekan på miljön kan föreläggas att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för att myndigheterna på ett riktigt sätt skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. Verksamhetsutövaren skall själv svara för kostnaderna för undersökningarna. Till skillnad från gällande rätt omfattas inte endast verksamhet vid fasta anläggningar utan all verksamhet som ryms inom balkens tillämpningsområde. T.ex. omfattas även färjetrafik. Skyldigheten kommer också att omfatta även exempelvis bostäder och byggnader som är upplåtna för allmänna ändamål som vård, undervisning hotell m.m.

Undersökningen skall syfta till att tillförsäkra tillsynsmyndigheten fakta som underlag för bedömning av den individuella verksamheten. Undersökningar kan också krävas för att klarlägga om verksamheten är hälso- eller miljöfarlig.

Begreppet undersökning bör ges en vid tolkning. Det omfattar inte endast provtagningar och dylikt, utan även exempelvis besiktning. Undersökningspliktens omfattning skall bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Ibland räcker det med en enstaka undersökning, men ibland krävs fortlöpande undersökningar. Undersökningsplikten begränsar sig dock alltid till vad som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna fullgöra sina skyldigheter. Verksamhetsutövaren kan inte åläggas att utföra undersökningar som utgör ren forskning. Undersökningsplikten innebär givetvis också att verksamhets-

utövaren skall redovisa resultaten av undersökningarna till tillsynsmyndigheten.

I de fall flera verksamheter gemensamt åstadkommer skador på miljön bör undersökningsplikt kunna komma ifråga för varje verksamhet som kan befaras medverka till skadan. Då kan ett underlag tas fram för vilka skadeverkningarna är i området, i vad mån varje enskild verksamhet bidrar till dessa och vilka åtgärder som skall kunna krävas av var och en.

Tillsynsmyndigheten kan också förskriva att undersökningen skall göras, inte av den som bedriver verksamheten, utan på dennes bekostnad av fristående expertis med teknisk och vetenskaplig sakkunskap på just det aktuella sakområdet. Tillsynsmyndigheten bör inhämta verksamhetsutövarens uppfattning i frågan innan beslut fattas om att vissa undersökningar skall utföras av särskild fristående expertis. Tillsynsmyndigheten är skyldig att se till att en sådan undersökning inte blir onödigt kostsam. Beslut att anlita annan för att utföra undersökning skall fattas skriftligen.

Beslutet om undersökning kan förenas med överlåtelsessförbud av det som undersökningen avser. Avsikten med ett sådant förbud är att undvika ansvarsflykt. Kan detta uppnås på et annat lindrigare sätt skall förbud inte tillgripas. Ett överlåtelseförbud skall vara klart avgränsat i tiden.

Naturvårdsvakter

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utse naturvårdsvakter för tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur- och växtarter som omfattas av förordnanden enligt 8-9 kap. och 11 kap 14 §.

En naturvårdsvakt får avvisa personer som uppehåller sig där de på grund av föreskrifter som avses i första stycket inte har rätt att vistas.

Ertappas någon, som enligt vad i 26 kap. stadgas bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 2, 4, 10, 21 eller 25 §, 9 kap. 1-2 §§ eller 11 kap. 14 § på bar gärning, får naturvårdsvakten ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet.

Paragrafen motsvarar 36 a § första-tredje stycket naturvårdslagen.

Paragrafen innehåller föreskrifter om tillsynsmän för naturvårdsobjekt, dvs. naturvårdsvakter.

Enligt första stycket kan naturvårdsvakter utses för tillsynen av områden såsom nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden, eller naturföremål som omfattas av förordnande enligt 8 kap 9 §.

Naturvårdsvakternas befogenheter framgår av andra och tredje styckena.

Enligt andra stycket får en naturvårdsvakt avvisa den som vistas inom ett naturvårdsobjekt utan att vara berättigad till det. Bestämmelsen är tillämplig om tillträdesförbud gäller för ett område. När det gäller möjligheten att använda våld för att genomföra en avvisning finns bestämmelser i 10 § polislagen (1984:387) som enligt 23 § samma lag blir tillämpliga på naturvårdsvakter. Våld får användas endast i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt samt om den som skall genomföra åtgärden möts av motstånd.

Enligt tredje stycket får föremål som kan antas ha betydelse för utredningen av överträdelse av förbud mot att genomföra ett samrådspliktigt arbetsföretag eller överträdelse av förbud eller föreskrifter enligt bestämmelserna om biotopskydd tas i beslag.

Ett beslag får således ske enbart i utredningssyfte. Någon möjlighet att förverka beslagtagna föremål finns inte.

23 § Har en naturvårdsvakt tagit ett föremål i beslag, skall vakten skyndsamt anmäla detta till polis- eller åklagarmyndigheten. Den tjänsteman som tar emot en anmälan skall förfara som om tjänstemannen själv hade gjort beslaget.

Paragrafen överensstämmer med 36 a § fjärde stycket naturvårdslagen.

Paragrafen reglerar både vad en naturvårdsvakt skall göra vid beslag och hur den som tar emot en sådan anmälan vid polis- eller åklagarmyndigheten skall göra.

24 § Den som har fått undantag från en föreskrift för områden eller naturföremål som omfattas av förordnande enligt 8-9 kap. eller 11 kap. 14 § är skyldig att vid anfordran visa upp beslutet för en naturvårdsvakt eller en polis vid vistelse inom det område där undantaget gäller.

Paragrafen överensstämmer med 36 b § naturvårdslagen.

För att en naturvårdsvakt eller en polis skall kunna kontrollera om

den som t.ex. vistas inom ett område med tillträdesförbud har medgetts undantag från förbudet är han skyldig att på begäran visa upp beslutet om undantag. Bestämmelsen är tillämplig endast om ett sådant beslut har meddelats i ett särskilt fall. Om det i en föreskrift om tillträdesförbud t.ex. anges att förbudet inte gäller för markägaren och hans anställda gäller skyldigheten enligt paragrafen inte dem.

Den i paragrafen angivna skyldigheten är straffbelagd.

Övriga bestämmelser

25 § En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart även om det överklagas.

Paragrafen har motsvarigheter i sak i 9 a § fjärde stycket lagen om skötsel av jordbruksmark, 21 kap. 3 § tredje stycket vattenlagen, 39 § fjärde stycket naturvårdslagen, 49 § miljöskyddslagen, 25 § renhållningslagen och 24 § hälsoskyddslagen.

Enligt paragrafen ankommer det på tillsynsmyndigheten att bestämma i vilka fall beslutet skall gälla omedelbart. Verkställighetsförordnande bör i första hand förbehållas ärenden där skyndsamma åtgärder krävs för att förhindra skador eller olägenheter. Verkställighetsförordnande bör också kunna meddelas i de fall villkor i tillståndsbeslut eller föreskrifter, som har meddelats med stöd av balken, inte har iakttagits.

I de fall beslutet avser en genteknisk verksamhet bör verkställighetsförordnande normalt meddelas. Enligt 21 § gentekniklagen gäller i dag tillsynsmyndighetens beslut omedelbart om inte annat sägs i beslutet. Huvudregeln där är alltså den motsatta.

De beslut som meddelas med anledning av åsidosättande av de allmänna aktsamhetsreglerna bör gälla först sedan de vunnit laga kraft. Eftersom det inte framgår direkt av de allmänna aktsamhetsreglerna vilka åtgärder som skall vidtas eller som inte får vidtas måste skäligheetsbedömningar göras vid tillämpningen av dessa regler. I de fall den som berörs av ett tillsynsbeslut inte delar tillsynsmyndighetens bedömning bör frågan prövas av domstol innan verkställighet får ske.

26 § De som har tagit befattning med ärenden enligt denna balk eller har utfört sådana undersökningar som anges i 21 § första stycket tredje meningen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad de därvid har fått veta om affärs- eller driftsförhållanden eller förhållanden av betydelse

för landets försvar.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Paragrafen motsvarar i sak 44 § miljöskyddslagen, 23 § lagen om kemiska produkter, 18 kap. 8 § vattenlagen och 13 § lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Bestämmelsen föreskriver tystnadsplikt för den som tagit befattning med ärenden enligt balken. Med befattning avses såväl den administrativa hanteringen som praktiska åtgärder som t.ex. mätning.

Vissa undersökningar kan utföras av enskilda på uppdrag av tillsynsmyndigheten. För dessa och andra enskilda som deltar i myndigheternas verksamhet enligt balken gäller tystnadsplikt enligt paragrafens första stycke.

Vad gäller anställda vid myndighet gäller sekretesslagens regler i enlighet med vad som framgår av andra stycket.

24 Kap. Avgifter

Avgift för myndigheters verksamhet

1 § Föreskrifter om avgift för en myndighets verksamhet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen får överlåta åt en kommun att meddela föreskrifter om sådan avgift såvitt gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Första stycket gäller inte när det i denna balk finns särskilda bestämmelser om avgift för en myndighets verksamhet.

Paragrafens första stycke motsvarar delvis 69 § miljöskyddslagen, 22 § hälsoskyddslagen, 43 b § naturvårdslagen, 20 kap. 11 § vattenlagen, 18 § första stycket lagen om kemiska produkter, 20 § gentekniklagen, 11 § första stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel samt 7 § lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. Paragrafens andra stycke saknar motsvarighet i gällande rätt.

Med stöd av paragrafen kan föreskrifter meddelas om avgifter för en myndighets verksamhet. Verksamheten kan avse såväl prövning som tillsyn. Även anmälningsärenden kan avgiftsbeläggas. Bemyndigandet

avser balkens hela tillämpningsområde. Till skillnad mot i dag blir det därför möjligt att införa prövningsavgifter för exempelvis vattenföretag.

Avgifterna får tas ut oberoende av vilken faktisk kostnad myndigheten har haft i det enskilda fallet. Självkostnadsprincipen gäller dock, vilket innebär att de sammanlagda avgifter som tas ut inte får innebära att verksamheten bedrivs med vinst. För kommunal verksamhet finns självkostnadsprincipen uttryckt i 8 kap. 3 b § kommunallagen.

Vid kommunal avgiftsfinansiering gäller likställighetsprincipen. Denna princip innebär att kommunmedlemmarna skall vara likställda i fråga om sina rättigheter och skyldigheter gentemot kommunen. Samma avgift skall därför tas ut för samma prestation.

Avgifterna kan tas ut enligt antingen en saktaxa eller en timbaserad taxa. Saktaxa innebär att en fast avgift tas ut, oberoende av den tid som tas i anspråk. Denna debiteringsnorm lämpar sig väl vid prövning av frågor om tillstånd och godkännande samt vid tillsyn över tillståndspliktiga verksamheter. För anmälningsärenden och tillsyn över verksamheter som inte är tillståndspliktiga är det ofta lämpligt att använda en timbaserad avgift. Även här kan dock saktaxa användas. Med stöd av paragrafen kan bemyndigande ske till en kommun att meddela föreskrifter om avgifter i kommunens verksamhet. När det ankommer på kommuner att fastställa avgifter bör dessa hållas på en likartad nivå i alla kommuner. Detta kan ske t.ex. därigenom att kommunerna i samverkan, eventuellt med bistånd av Naturvårdsverket, utarbetar underlag för avgiftssättningen. Utgångspunkten bör vara att avgiften skall täcka en myndighets kostnader för prövning och tillsyn.

När föreskrifter om avgifter beslutas måste alltid gränsdragningen mellan avgifter och skatter beaktas. Gränsen har betydelse eftersom riksdagen enligt 8 kap. regeringsformen inte får delegera beslutanderätten angående skatter. Enligt förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90, s. 213 ff) kan skatt karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Departementschefen anförde dock att vissa penningpålagor kan ha karaktären av avgift, trots att inte något specificerat vederlag utgår.

Gränsdragningen mellan skatt och avgift har aktualiserats framför allt när centrala tillsynsmyndigheter enligt förordningar skall få finansiera sin verksamhet med avgifter. Frågan har bedömts av Lagrådet såvitt avser avgifter till Bankinspektionen (prop. 1978/79:170, s. 131 ff) och avgifter till ansvariga myndigheter enligt gentekniklagen (prop. 1993/94:198, s. 162 f). Av särskilt intresse är Lagrådets bedömning av en föreslagen allmän fiskevårdsavgift (prop. 1994/95:231), som skulle

tas ut av fiskande enligt föreskrifter meddelade med stöd av ett bemyndigande i fiskelagen (1993:787). Yttrandet inhämtades av riksdagens jordbruksutskott och finns därför inte redovisat i propositionen. Lagrådet konstaterade att avgiftsbegreppet kan inbegripa även vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgörs av en s.k. kollektiv motprestation. Lagrådet godtog den föreslagna fiskevårdsavgiften mot bakgrund av den vidgning av avgiftsområdet som kan anses ha skett genom konstitutionell praxis. Propositionen återkallades senare av andra skäl.

Frågan om en avgift i själva verket utgör en skatt har vidare bedömts av Högsta domstolen såvitt avser avgifter till Socialstyrelsen (NJA 1980 s. 718) och Regeringsrätten såvitt avser avgifter till Kemikalieinspektionen (RÅ 1991 ref 87).

Enligt paragrafens andra stycke gäller bemyndigandet i det första stycket inte när särskilda bestämmelser finns i balken om rätt att ta ut avgifter för myndigheters verksamhet. Sådana bestämmelser finns om renhållningsavgifter (5-7 §§) och producentavgifter (8 §).

Skyldighet att ersätta en myndighets kostnader

2 § Föreskrifter om skyldighet att ersätta en myndighets kostnader får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelser om skyldighet att ersätta en myndighets kostnader finns också i 23 kap. 21 § andra stycket och 30 kap. 7 § tredje stycket.

Paragrafen motsvarar delvis 17 § tredje stycket lagen om kemiska produkter, 10 § tredje stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel och 5 § tredje stycket lagen om svavelhaltigt bränsle.

Utöver avgifter enligt 1 § för myndigheters verksamhet kan en verksamhetsutövare åläggas att betala ersättning för direkta utlägg som myndigheten har haft. Ett sådant kostnadsansvar förutsätter att det finns uttryckliga bestämmelser (jfr 3 § avgiftsförordningen). Med stöd av paragrafens bemyndigande kan sådana föreskrifter meddelas. Kostnadsansvaret kan exempelvis gälla en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

Dispensavgift

3 § Föreskrifter om avgift för att jämna ut ekonomiska fördelar av dispenser enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar delvis 19 § lagen om kemiska produkter och 2 § lagen om svavelhaltigt bränsle.

Enligt paragrafen får föreskrifter meddelas om dispensavgifter. Sådana avgifter kan tas ut när dispens har meddelats från ett förbud och dispensen kan antas ha inneburit ekonomisk fördel för den som fått dispensen. Denna möjlighet finns i dag endast i lagen om kemiska produkter och i lagen om svavelhaltigt bränsle. I miljöbalken kan dock bestämmelsen användas även vid andra dispenser.

Dispensavgiften är av en principiellt annan karaktär än de avgifter som behandlas i 1 §. Sålunda gäller för denna typ av avgift inte självkostnadsprincipen. Syftet med avgiften är dubbelt. Dels skall den förhindra att konkurrensen snedvrids till följd av att dispens meddelas, dels skall den ha en positiv verkan från miljösynpunkt genom att begränsa antalet dispensansökningar.

Föreskrifter enligt denna paragraf behöver inte utformas så att avgiften motsvarar den vinning som en dispens kan antas medföra i varje enskilt fall. I stället kan avgiften bestämmas enligt taxa som grundas på en genomsnittlig ekonomisk fördel. I det enskilda fallet kan detta få till följd att avgift tas ut trots att det inte uppkommer någon ekonomisk fördel.

Skyldighet att lämna uppgifter

4 § Alla som är avgiftsskyldiga enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 1 § första stycket eller 3 § eller som är skyldiga att ersätta kostnader enligt 2 § första stycket eller 23 kap. 21 § andra stycket skall lämna de uppgifter som behövs för att avgiftens eller ersättningens storlek skall kunna bestämmas. Uppgifterna skall lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller efter regeringens bemyndigande myndigheten föreskriver.

En kommun får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet, om en av dess myndigheter skall bestämma avgiften eller ersättningen.

Paragrafen motsvarar delvis 18 § andra stycket lagen om kemiska produkter och 11 § andra stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel.

Med stöd av paragrafen kan den myndighet som skall bestämma en avgift för sin verksamhet eller en dispensavgift kräva in uppgifter som behövs för att bestämma storleken på avgiften. Detsamma gäller myndigheter som skall ta ut ersättning för sina kostnader. Ytterligare bestämmelser får meddelas om uppgiftsskyldigheten.

En motsvarighet till bestämmelsen finns i dag enbart i lagen om kemiska produkter. Bestämmelsen blir dock generell i miljöbalken. Den kan tillämpas t.ex. då en avgift skall beräknas med hänsyn till omsättningens storlek för att få en rättvis fördelning mellan berörda företag.

Renhållningsavgift

5 § Föreskrifter om att avgift skall betalas för insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall som utförs genom kommunens försorg enligt denna balk, får meddelas av kommunen. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

Särskilda bestämmelser om avgift för hantering av avfall från fartyg finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Paragrafen motsvarar 15 § renhållningslagen.

I paragrafen ges kommunen rätt att ta ut avgifter för den renhållning som kommunen är skyldig att utföra. Bemyndigandet avser insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall. Ordet insamling har lagts till för att förtydliga gällande rätt.

Avgiften får endast avse insamling, slutligt omhändertagande och efterbehandling som utförs av kommunen. Avgift får alltså inte tas ut av en fastighetsägare som har fått totalbefrielse från sophämtning (jfr RÅ 1995 ref 62). Däremot får avgift tas ut av den som i strid mot gällande bestämmelser inte har utnyttjat renhållningstjänsterna.

I paragrafens andra stycke erinras om att det finns särskilda bestämmelser om avgifter i lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

6 § Avgift som avses i 5 § skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften skall betalas särskilt för varje tillfälle i fråga.

Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader skall räknas av kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.

Om kommunen avtalar med någon annan att utföra renhållningen, får avtalet läggas till grund för beräkning av avgiften, om kostnaden därigenom inte blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

Paragrafen motsvarar 16 § renhållningslagen.

Av paragrafen framgår efter vilka grunder renhållningsavgiften skall beräknas. Självkostnadsprincipen gäller, vilken innebär att renhållningsverksamheten inte får bedrivas med överskott.

Av praxis följer att även likställighetsprincipen gäller. Principen innebär att kommuninvånarna skall vara likställda i fråga om sina rättigheter och skyldigheter gentemot kommunen. Samma avgift skall därför tas ut för samma prestation. Utan hinder av likställighetsprincipen kan en viss differentiering ske, exempelvis för att uppnå en rättvis kostnadsfördelning mellan permanent- och fritidsbebyggelse. I enlighet med vad som framgår nedan hindrar inte heller likställighetsprincipen att avgiften tas ut på sådant sätt att återanvändning, återvinning och annan miljöanpassad avfallshantering stimuleras.

Avgiften skall enligt det första stycket vara årlig eller på annat sätt periodisk. En anläggningskostnad får därför inte täckas med en engångsavgift. Engångsavgift får dock tas ut för insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande vid enstaka tillfällen.

Enligt det andra stycket ingår bland de kostnader som ligger till grund för avgiften nödvändiga planeringskostnader. Att kommunen har skyldighet att planera avfallshanteringen framgår av 15 kap. 7 och 13 §§. Även kapital- och driftskostnader får ligga till grund för avgiften. Om anläggningen eller utrustningen används för annat ändamål än kommunens renhållning skall avgiften minskas med en motsvarande del. En behandlingsanläggning kan exempelvis användas för värmeproduktion. En anläggning eller utrustning kan vidare användas för en annan kommuns renhållning.

Avgiften får enligt paragrafens andra stycke tas ut på sådant sätt att återanvändning, återvinning och annan miljöanpassad avfallshantering stimuleras. Utan hinder av likställighetsprincipen får alltså avfallstaxan differentieras i styrande syfte. Härigenom skall t.ex. källsortering av avfall kunna stimuleras.

Om kommunen har lagt ut renhållningen på entreprenad får enligt det tredje stycket avtalet med entreprenören ligga till grund för avgiftens beräkning. Detta gäller emellertid inte om kostnaden härigenom skulle bli väsentligt högre än om kommunen sköter renhållningen. Avgiften får i detta fall innefatta en skälig vinst för entreprenören.

Även om endast viss renhållning utförs av entreprenören och övrig renhållning fortfarande sköts av kommunen, bör om möjligt endast en avgift tas ut. Kommunen och entreprenören får sedan göra en avräkning.

7 § Avgift enligt 5 § skall betalas enligt den taxa som kommunfullmäktige antar.

I taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan i övrigt saknar tillämplig bestämmelse om avgift. De grunder som anges i 6 § skall då beaktas.

Taxan skall innehålla bestämmelser om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften skall betalas.

Paragrafen motsvarar 17 § renhållningslagen.

I paragrafen ges grundläggande bestämmelser om taxan för renhållningsavgifter. Enligt det första stycket är det endast kommunfullmäktige som får anta renhållningstaxan. Av detta följer att inte heller någon annan får ändra taxan. Taxan får inte fastställas för förfluten tid.

Kommunfullmäktiges beslut får enligt 10 kap. 1-2 §§ kommunallagen överklagas hos länsrätten. Rätt att överklaga har varje kommunmedlem, dvs. de som är folkbokförda i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där (1 kap. 4 § kommunallagen). Länsrätten prövar endast beslutets laglighet och alltså inte dess lämplighet. Mål om fordran på renhållningsavgift kan prövas av kronofogdemyndighet enligt lagen om betalningsföreläggande och handräckning eller av tingsrätt.

Av det andra stycket följer att det måste anges i taxan hur avgiften skall bestämmas i alla de fall då taxan saknar tillämplig bestämmelse och alltså inte endast då insamling, bortforsling eller slutligt omhändertagandet av avfallet måste ske i särskild ordning på grund av avfallets mängd eller sammansättning. Individuell avgiftsberäkning kan

bli nödvändig beträffande avfall av sådant slag eller sådan omfattning att hanteringen måste ske på särskilt sätt. Detta kan vara fallet för industriavfall.

Bestämmelsen talar inte om vem som är behörig att besluta om avgifter i individuella fall. Detta får avgöras efter vad som befinns vara lämpligt. Beslut kan tänkas fattas av ansvarigt kommunalt organ eller av en entreprenör.

Självkostnads- och likställighetsprinciperna gäller även när avgiften bestäms enligt paragrafens andra stycke.

Enligt det tredje stycket skall av taxan framgå vem som skall betala avgift och till vem betalning skall ske.

Producentavgift

8 § Föreskrifter om att producenter skall betala avgift för insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall som utförs genom kommunens försorg, får meddelas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande kommuner eller en myndighet. Sådana föreskrifter får meddelas om avfall för vilket producentansvar gäller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 §.

Avgiften får avse även kostnader för information om hanteringen.

Avgiften skall betalas till kommuner eller till den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar delvis 17 a § renhållningslagen.

Producentansvar kan enligt 15 kap. 6 § föreskrivas för avfall av de varor eller förpackningar som en producent tillverkar m.m. Producentansvaret innebär bl.a. en skyldighet att samla in och forsla bort avfallet. För vissa typer av varor kan det vara mindre lämpligt att lägga ett fysiskt återtagandeansvar på producenten. Det kan bl.a. finnas risk för att icke seriösa entreprenörer kommer att utnyttjas och därvid vålla större skada än nytta från miljösynpunkt. Det kan dessutom vara svårt att utöva tillräcklig kontroll av avfallshanteringen. I sådana och liknande fall är det lämpligt att kommunen behåller det fysiska ansvaret för hanteringen och omhändertagandet av avfallet samtidigt som producenten får det ekonomiska ansvaret. I paragrafen ges därför ett bemyndigande att föreskriva att en avgift får tas ut av producenten för insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall av viss egendom genom kommunens försorg. Ordet insamling är nytt i lagtexten men är endast ett förtydligande av gällande rätt.

Med producent avses enligt 15 kap. 4 § den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer en vara eller en förpackning. Med producent avses enligt samma lagrum vidare den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

Avgifterna bör i många fall baseras på generellt beräknade kostnader för omhändertagandet av respektive avfallsslag. Avgiftens storlek blir normalt inte beräknad efter lokala förhållanden och det bör då bli en uppgift för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter. Avgifterna bör i dessa fall tas ut centralt av företagen och fördelas till kommunerna. Kommunerna bör emellertid få möjlighet att ta ut en producentavgift beräknad efter lokala förhållanden i de fall det är lämpligt.

Om producenten har ansvaret för ett eller ett par av momenten insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande får avgift ändå tas ut för det eller de moment som utförs av kommunen.

Enligt ett tillägg i paragrafens andra stycke får avgiften även användas till att täcka kostnaden för information om hanteringen. Information kan behöva ges till hushållen exempelvis om var avfallet skall lämnas.

Avgiften skall enligt det tredje stycke betalas till den statliga eller kommunala myndighet som regeringen bestämmer.

Bygdeavgift och fiskeavgift

9 § I 6 kap. lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag finns bestämmelser om bygdeavgift och fiskeavgift.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Paragrafen innehåller en hänvisning till de detaljerade bestämmelserna om bygdeavgifter och fiskeavgifter, som finns intagna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

25 Kap. Tillträde m.m.

I kapitlet ges bestämmelser om tvångsvis tillträde till annans egendom för att där kunna utföra undersökningar och andra åtgärder. Bestämmelser finns om tillträde för att fullgöra en myndighets uppgifter (1 §), för att utföra kompensationsåtgärder m.m. (2 §), för att utreda en verksamhets verkningar (3 §), för att utföra skadeförebyggande åtgärder (4 §)

samt för att utföra efterbehandling (5 §). Gemensamt för de olika formerna av tillträde gäller att åtgärderna skall utföras aktsamt (6 §), att förbud kan meddelas mot att rubba mätinstrument m.m. som sätts ut (7 §) samt att polisen vid behov skall lämna biträde (8 §). I slutet av kapitlet finns särskilda bestämmelser för vattenföretag om bl.a. tillträde. Dessa bestämmelser innebär att den som är beroende av hur ett vattenföretag drivs har rätt att få tillträde till vattenståndsmätare m.m. (9 §), att anläggningar och åtgärder för vissa vattenföretag kan få ske på annans mark (10 §), att tillträde får ske till annans mark om det behövs för att kunna underhålla en vattenanläggning (11 §), att andras vattenanläggningar kan få användas (12 §), att rensningsmassor får läggas på närmaste strand (13 §) samt att förbud kan meddelas mot fiske (14 §).

I första hand skall åtgärder på annans mark ske efter överenskommelse med ägare och andra innehavare av marken. Något tvångsvis tillträde enligt kapitlet behövs naturligtvis inte om ägaren eller innehavaren går med på att tillträde sker. När en myndighet prövar om tvångsvis tillträde skall få ske, skall ägare och andra rättsinnehavare beredas tillfälle att yttra sig.

Kapitlets bestämmelser om tillträde behöver inte heller tillämpas när åtgärder skall vidtas inom ramen för vad allemansrätten tillåter. Detta innebär att bestämmelserna om tvångsvis tillträde sällan behöver utnyttjas när ett naturområde skall besiktas.

Allmänna bestämmelser om tillträde

Tillträde för att fullgöra en myndighets uppgifter

1 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna balk har en myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra undersökningar och andra åtgärder. Denna rätt omfattar bostäder endast i den utsträckning det behövs för att förebygga ohälsa. I 28 kap. 10 § finns bestämmelser om rätt till ersättning för skada och intrång.

Paragrafen motsvarar delvis 42 § och 51 § andra stycket miljöskyddslagen, 18 kap. 6 § första stycket vattenlagen, 42 § första och andra stycket naturvårdslagen, 17 § första stycket lagen om kemiska produkter, 17 § första stycket hälsoskyddslagen, 22 § första stycket renhållningslagen, 10 § första stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska

bekämpningsmedel, 4 § tredje stycket lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten, 5 § andra stycket lagen om svavelhaltigt bränsle, 15 § första stycket genteknikiagen samt 6 § första stycket lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Enligt paragrafen har en myndighet rätt att mot en ägares eller innehavares vilja få tillträde till dennes egendom och där vidta åtgärder, allt i den utsträckning det behövs för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter. Bestämmelsen har med nödvändighet fått en generell utformning. Eftersom den gäller tvångsingripanden är det emellertid viktigt att den används med omdöme. Av paragrafens ordalydelse framgår att endast sådana åtgärder får vidtas som behövs för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter. En myndighet har alltså inte längre gående rätt än vad som motiveras för att utföra sina åligganden.

Paragrafen har i första hand betydelse för myndigheter som skall fullgöra tillsynsuppgifter. Det har då ingen betydelse om den verksamhet som är föremål för myndighetens intresse har upphört eller inte. Tillträde kan ske till även andra fastigheter än den där verksamheten bedrivs, t.ex. för att utföra mätningar av verksamhetens utsläpp. Tillträde kan vidare ske för att utföra radonmätningar.

Paragrafen syftar även på andra myndighetsuppgifter än tillsyn, såsom när naturvårdande myndigheter gör förberedande undersökningar sedan en fråga har väckts om att ett område skall skyddas som naturreservat. Även myndigheter som skall pröva frågor om tillstånd eller dispens kan ibland behöva få tillträde till annans mark.

Med stöd av paragrafen får tillträde ske till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel. Med byggnad avses även bostad. Rätten till tillträde är dock starkt begränsad vad gäller bostäder. Tillträde får där ske endast i den utsträckning det behövs för att förebygga ohälsa. Om det finns misstanke om att ett brott har begåtts som har fängelse i straffskalan får därutöver åklagare, polis eller domstol besluta om husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken.

Begränsningen vad gäller bostad gäller inte utanför själva bostaden, t.ex. i en villaträdgård.

Tillträde till transportmedel kan bli aktuellt t.ex. när en tillsynsmyndighet skall fullgöra uppgifter i frågor om dumpning av avfall eller olovlig hantering av utrotningshotade djur- och växtarter.

Paragrafen ger rätt till tillträde inte bara för myndigheter, utan också för den som handlar på myndighetens uppdrag. Den kan exempelvis åberopas av den som enligt 23 kap. 7 § utför en besiktning på en tillsynsmyndighets vägnar. Ett annat exempel är att någon utför en kartläggning för samhällets behov, t.ex. en inventering av naturresurser.

I paragrafens andra stycke erinras om ersättningsbestämmelserna i 28 kap. 10 §. Rätten till ersättning förutsätter inte att den undersökande har brutit mot aktsamhetsregeln i 6 §. Rätten är dock begränsad på andra sätt som framgår av 28 kap. 10 §.

Tillträde för att utföra kompensationsåtgärder m.m.

2 § Rätt som avses i 1 § har även den som enligt 8 kap. 6 § tredje stycket eller 18 kap. 8 § har ålagts att utföra undersökningar, kompensationsåtgärder eller andra åtgärder.

Den som utför undersökningarna eller åtgärderna skall betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Av 8 kap. 6 § tredje stycket framgår att intrång i naturvårdsintresset skall kompenseras när ett naturreservat helt eller delvis upphävs eller när dispens meddelas från föreskrifterna för ett reservat. Även i andra fall kan en myndighet som meddelar tillstånd eller dispens till en åtgärd sätta som villkor att kompensationsåtgärder skall vidtas. Detta framgår av 18 kap. 8 §, som behandlar även annat än kompensationsåtgärder. Enligt nämnda paragraf får ett tillstånd, ett upphävande av ett tillstånd eller en dispens förenas med skyldighet att utföra en särskild undersökning av berört område, särskilda åtgärder för att bevara detta område eller särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. Med allmänna intressen avses i första hand naturvårdsintressen.

Nu behandlade åtgärder kan ibland behöva ske på annans mark. Med stöd av paragrafen kan åtgärderna utföras mot fastighetsägares och andra rättsinnehavares vilja.

Den som har ålagts att utföra åtgärderna behöver inte utverka något särskilt beslut om tillträde. Bedömningen av om tillträde till annans mark bör få ske skall nämligen göras samtidigt med bedömningen om åtgärderna skall vidtas. Som har påpekats i inledningen till kapitlet skall ägaren och andra rättsinnehavare beredas tillfälle att yttra sig.

Paragrafens andra stycke innehåller en ersättningsregel, som innebär att den som använder sig av sin rätt till tillträde skall lämna ersättning för skador som uppkommer. Miljödomstolen prövar tvister om ersättning.

Tillträde för att utreda en verksamhets verkningar

3 § Om någon som utövar eller avser att utöva verksamhet vill utreda verkningarna av verksamheten genom mätningar eller annat undersökningsarbete på fastighet som ägs eller innehas av någon annan, får länsstyrelsen besluta att tillträde skall lämnas under viss tid.

Den som utövar eller avser att utöva verksamheten skall betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol.

Länsstyrelsen kan fordra att den som skall utföra undersökningen ställer säkerhet för framtida ersättningsanspråk innan arbetet påbörjas. Om säkerhet ställs får länsstyrelsen förordna att arbetena får påbörjas även om beslutet om tillträde överklagas.

Paragrafen motsvarar delvis 51 § första och tredje stycket miljöskyddslagen och 22 kap. 4 § första, tredje, fjärde och femte stycket vattenlagen.

Paragrafen gör det möjligt för en verksamhetsutövare eller en blivande sådan att få tillträde till annans mark för att undersöka verkningarna av verksamheten. Tillträdesrätt föreligger inte automatiskt, utan förutsätter länsstyrelsens tillstånd.

Tillträde kan för det första medges för att utreda verkningarna av en planerad verksamhet. Det blir i sådana fall ofta aktuellt med markundersökningar, t.ex. för att utreda förutsättningarna för en deponi. Tillträde kan för det andra medges för att kontrollera verkningarna av befintlig verksamhet. Mätutrustning kan då behöva sättas upp på annans mark.

Under normala förhållanden har länsstyrelsen knappast anledning att motsätta sig att instrument sätts upp på annans mark under kortare tid för att mäta effekterna i omgivningen av en befintlig verksamhet. Annorlunda förhåller det sig när det är fråga om att utföra undersökningar på annans mark för att där senare bedriva en verksamhet. Sådana ansökningar måste bedömas restriktivt och undersökningar torde bara kunna komma i fråga för allmännyttiga verksamheter. Som exempel kan nämnas att en kommun medges rätt att på annans mark utföra geologiska undersökningar för att utreda förutsättningarna för att där deponera avfall (Bjällås m.fl., Miljöskyddslagen, 1996, s. 154).

I gällande rätt har paragrafen en motsvarighet endast beträffande miljöfarlig verksamhet samt, såvitt avser förberedande undersökningar, beträffande vattenföretag. Bestämmelsen görs emellertid i miljöbalken tillämplig på all verksamhet.

Länsstyrelsen skall i beslutet ange inom vilken tid som tillträde får ske. Tiden kan naturligtvis förlängas om sökanden visar skäl för detta.

Ett beslut om tillträde kan enligt 20 kap. 6 § andra stycket överklagas till miljödomstolen.

Paragrafen innehåller i andra och tredje stycket bestämmelser om ersättning, säkerhet och omedelbar verkställighet.

Tillträde för att utföra skadeförebyggande åtgärder

4 § Den som utövar eller avser att utöva verksamhet får ges rätt till tillträde till fastighet som ägs eller innehas av någon annan för att där vidta sådana åtgärder som behövs för att förebygga eller minska skada av verksamheten. Frågor om tillträde får prövas samtidigt med frågor om tillstånd eller dispens för verksamheten. I andra fall prövas frågor om tillträde av länsstyrelsen.

Den som vidtar åtgärderna skall betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol. Om beslut om tillträde meddelas i ett mål om tillstånd till ett vattenföretag, skall frågan om ersättning prövas i målet.

Paragrafen motsvarar delvis 8 kap. 1 § andra stycket vattenlagen.

Enligt paragrafen, som i dag har en motsvarighet endast vid vattenföretag, får skadeförebyggande och skademinskande åtgärder vidtas på annans mark. Vid prövning av tillstånd eller dispens för en verksamhet kan prövningsmyndigheten således bestämma om tillträde enligt paragrafen. Även vid andra tillfällen än vid tillstånds- och dispensprövning kan beslut meddelas om tillträde. Prövningen sker i sådana fall vid länsstyrelsen.

Skadeförebyggande åtgärder kan ske till skydd för såväl allmänna som enskilda intressen. I det senare fallet kan åtgärderna påverka bedömningen av vilken ersättning som skall betalas till enskilda sakägare.

Exempel på åtgärder som enligt paragrafen kan tillåtas på annans mark är uppförandet av bullervallar.

Enligt paragrafens andra stycke skall i vattenmål frågan om ersättning prövas direkt i målet. Av 20 kap. 43 § följer dock att ersättningsprövningen i vissa fall kan skjutas upp. Vid andra tillstånds- eller dispensprövningar sker inte någon omedelbar ersättningsprövning. Talan om ersättning får då väckas i efterhand vid miljödomstolen.

Tillträde för efterbehandling

5 § Om någon vill eller är skyldig att efterbehandla förorenade områden eller göra undersökningar för sådan efterbehandling får länsstyrelsen besluta att tillträde får ske under viss tid till fastighet, byggnad eller anläggning som ägs eller innehas av någon annan.

Den som utför åtgärderna skall betala ersättning för skada och intrång om inte fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt själv har kostnadsansvar för åtgärderna. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt 3 kap. 9 § skall den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som har medfört skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa skadan eller olägenheten. Av paragrafen följer en skyldighet att utföra efterbehandling av förorenade områden. Efterbehandling kan ibland behöva ske på mark som någon annan äger eller innehar med särskild rätt.

I dag saknar den som skall efterbehandla rätt att utföra undersökningar och vidta åtgärder på mark som tillhör någon annan. I allmänhet är detta inte något problem, eftersom även markägaren normalt är intresserad av att området efterbehandlas. För de ovanliga fallen att ägaren eller innehavaren av marken skulle motsätta sig undersökning eller efterbehandling ges i paragrafen ett rättsligt stöd för att tvångsvis genomföra dessa åtgärder.

I paragrafens andra stycke finns en ersättningsbestämmelse. Med stöd av denna kan ersättning utgå till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som drabbas av skada eller annat intrång för att efterbehandling sker på fastigheten. Ersättning skall inte betalas om den ersättningsberättigade själv är att anse som verksamhetsutövare och därför enligt 3 kap. 9 § har ett kostnadsansvar.

Aktsamhetskrav

6 § Åtgärder enligt 1-5 §§ skall utföras så att minsta skada och intrång orsakas.

Paragrafen motsvarar 51 § tredje stycket första meningen miljöskyddslagen, 42 § tredje stycket naturvårdslagen och 22 kap. 4 § andra stycket

vattenlagen.

I paragrafen finns en aktsamhetsregel som är gemensam för de ovan behandlade bestämmelserna om tillträde. Undersökningar och andra åtgärder skall utföras så att skada och annan olägenhet i möjligaste mån undviks. Såväl intrång i allmänna som enskilda intressen skall undvikas.

Av 1-5 §§ framgår att ersättning skall betalas om det trots allt uppstår skada eller annat intrång. Ersättning skall utgå även om kravet på aktsamhet har iakttagits.

Förbud mot att rubba mätinstrument m.m.

7 § Om en mätapparat eller liknande utrustning behöver sättas ut vid undersökningar enligt 1-5 §§ får förbud vid vite meddelas att rubba eller skada utrustningen. Detsamma gäller om utrustning för pumpning eller liknande behöver sättas ut.

Paragrafen motsvarar delvis 51 § första stycket andra meningen miljöskyddslagen och 22 kap. 4 § första stycket andra meningen vattenlagen.

Vid undersökningar på annans mark kan ofta mätinstrument och liknande utrustning behöva sättas ut. När åtgärder på annans mark syftar till att förbättra miljön kan det bli aktuellt att placera pumpanordningar och liknande utrustning på marken. Med stöd av paragrafen får förbud meddelas vid vite att rubba eller skada sådan utrustning.

Den myndighet som enligt 1 § har rätt till tillträde meddelar själv beslut om förbud att rubba utrustningen. Om någon annan än en myndighet med stöd av 1 § vidtar åtgärder på en myndighets vägnar skall vitesförbudet meddelas av myndigheten. I fall som avses i 2-5 §§ meddelas beslutet av den myndighet som har att pröva om tillträde får ske.

Biträde av polis

8 § Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att tillträde och åtgärder enligt 1-5 §§ skall kunna ske.

Paragrafen motsvarar delvis 47 § fjärde stycket miljöskyddslagen, 18 kap. 6 § andra stycket vattenlagen, 17 § andra stycket lagen om kemiska

produkter, 17 § tredje stycket hälsoskyddslagen, 22 § tredje stycket renhållningslagen, 10 § andra stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, 9 § tredje stycket lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten, 15 § andra stycket gentekniklagen samt 6 § andra stycket lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Enligt paragrafen skall polismyndigheten på begäran biträda den som har rätt att utföra åtgärder på annans mark. Möjligheten skall naturligtvis inte användas annat än när det är nödvändigt för att tillträde eller en åtgärd skall kunna ske.

Särskilda bestämmelser om tillträde vid vattenföretag

Tillträde till vattenståndsmätare m.m.

9 § Den som är beroende av hur ett vattenföretag drivs, allmän åklagare och tjänsteman vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut har rätt att få tillträde till platser för vattenståndsmätare, vattenmätare eller observationsrör samt att ta del av anteckningar som verksamhetsutövaren har ålagts att föra om vattenstånd, vattnets avrinning eller tillgodogjorda vattenmängder.

Tjänstemän hos Fiskeriverket och fisketillsynsmän som har förordnats för detta skall beredas tillfälle att utöva tillsyn över att ett villkor till skydd för fisket fullgörs.

Paragrafen motsvarar 18 kap. 7 § vattenlagen.

Paragrafens första stycke innehåller en bestämmelse om rätt för den som är beroende av driften av ett vattenföretag samt vissa offentliga tjänstemän att få tillträde till vattenståndsmätare m.m. för att därigenom kunna kontrollera hur vattenföretaget drivs.

Enligt det andra stycket skall vissa offentliga tjänstemän kunna få tillträde för att utöva tillsyn över bestämmelser som har meddelats till skydd för fisket.

I 1 § finns bestämmelser om tillträde för att fullgöra myndigheters uppgifter enligt miljöbalken. Nu behandlad paragraf skiljer sig från 1 § genom att den dels inte bara ger rätt till tillträde för att fullgöra myndighetsuppgifter, dels avser även myndighetsuppgifter som fullgörs med stöd av andra författningar än miljöbalken.

Särskild tvångsrätt för vattenföretag

10 § Den som utför eller skall utföra ett vattenföretag kan av miljödomstolen ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder på fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark för detta, när det är fråga om

1. vattenföretag som utförs av staten, kommuner eller vattenförbund och som är önskvärda från hälso- eller miljösynpunkt eller som främjar fisket,

2. vattenföretag för att motverka förorening genom avloppsvatten,

3. vattenföretag som avser tillgodogörande av yt- eller grundvatten,

4. vattenreglering,

5. vattenföretag som avser allmän farled eller allmän hamn, eller

6. markavvattning.

Ett område som tas i anspråk enligt första stycket får lösas, om det skall ingå i en strömfallsfastighet.

Om rätten har upphört enligt denna paragraf att med annat än äganderätt ta annans mark i anspråk, skall vad som anbringats på marken tillfalla markägaren utan lösen, om det inte har bortförts inom ett år från upphörandet.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 1 § första, tredje och fjärde stycket vattenlagen.

Paragrafen behandlar särskilda tvångsrätter vid vattenföretag. Tvångsrätterna uppkommer genom beslut av miljödomstolen, vanligen i samband med prövningen av frågan om tillstånd till vattenföretaget. Tvångsrätt kan dock inte komma i fråga vid alla typer av vattenföretag.

Enligt första styckets två första punkter får tvångsrätt medges vid vissa miljövårdande åtgärder. Exempel på sådana vattenföretag är att vattenytan höjs i sjöar och våtmarker.

Enligt den tredje punkten kan tvångsrätt komma i fråga för företag som avser tillgodogörande av vatten. Härmed avses bl.a. vattentäkt och kraftverk.

Vid vattenreglering kan ges tvångsrätt med stöd av den fjärde punkten. Vattenreglering definieras i 11 kap. 5 §. Av nämnda paragraf framgår att vattenöverledning utgör en form av vattenreglering.

I den femte punkten tas upp tvångsrätt för vattenföretag som avser allmän farled och allmän hamn. Tvångsrätt kan inte meddelas för farleden eller hamnen som sådan utan endast för vattenföretag som ingår i denna. Om det är nödvändigt att utan samband med ett vattenföretag ta i anspråk fast egendom på land får expropriation tillgripas (se 2 kap.

2 § expropriationslagen).

Enligt den sjätte punkten kan tvångsrätt meddelas vid markavvattning.

Tvångsrätt enligt det första stycket kan bl.a. innebära rätt till s.k. utmål, dvs. mark för erforderliga byggnader m.m., såsom kraftstation och maskinistbostad. Till åtgärder som får vidtas enligt det första stycket hör inte täkt av massor som behövs för ett i stadgandet angivet vattenföretag. Däremot bör bestämmelsen kunna tillämpas i fråga om uppläggning av jord- eller bergmassor som erhålls t.ex. vid schaktning eller sprängning för ett kraftverk. Tvångsrätt bör också kunna ges för att helt eller delvis riva annans anläggning i vatten eller på land.

Tvångsrätten behöver inte vara inskränkt till fastigheter i närheten av verksamhetsutövarens egendom. Ägaren av ett strömfall i nedre delen av en älv kan alltså medges rätt att utföra en regleringsdamm vid någon av älvens källsjöar.

Tvångsrätt kan medges också för tillfälliga ändamål och kan avse plats för arbetarebostäder eller andra byggnader, vägar, arbetsmaskiner och liknande. När det inte längre finns behov av att använda marken för det avsedda ändamålet skall den återställas till ägaren i såvitt möjligt samma skick som när den togs i anspråk. I beslut om tillfälliga tvångsrätter bör erinras om företagarens skyldighet att efter viss tid återställa marken. Som kommenteras nedan innehåller det tredje stycket en särskild regel om övergång av äganderätten till anordningar på marken, inbegripet vattenområde, som har lämnats kvar.

Tvångsrätt enligt det första stycket kan inte medges för broar och liknande. För sådana anläggningar kan tvångsrätt dock skaffas med stöd av väglagen, lagen om enskilda vägar eller anläggningslagen.

Även i 7 kap. fastighetsbildningslagen finns bestämmelser om vattenrättsliga tvångsrätter. Förhållandet mellan bestämmelserna i fastighetsbildningslagen och tidigare bestämmelser i 1983 års vattenlag kommenteras i Strömberg, Vattenlagen, 1984, s. 121 ff.

Tvångsrätter liknande de nu berörda kan i många fall också erhållas med stöd av annan lagstiftning, exempelvis expropriationslagen och ledningsrättslagen.

De anläggningar och åtgärder för vilka tvångsrätt kan utverkas utgör en del av vattenföretaget. När tvångsrättsfrågan aktualiseras i ett ansökningsmål om tillstånd till företaget skall den tillståndsprövas dels enligt balkens generella bestämmelser i första avdelningen, dels enligt de särskilda bestämmelserna om vattenföretag i 11 kap. Av grundläggande betydelse är bestämmelsen i 3 kap. 3 § att de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att hindra att verksamheten medför skada eller annan olägenhet. Detta innebär bl.a. att tvångsrätt skall medges

endast om ändamålet inte kan uppnås på ett annat och mindre ingripande sätt.

Tvångsrätt kan också utverkas utan samband med ett pågående ansökningsmål. Enligt 7 kap. 2 § 6 lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag sker detta i ett stämningsmål. Prövningen begränsas då till behovet av tvångsrätten för genomförandet av det tillåtna vattenföretaget. Tvångsrätten gäller endast mellan parterna i stämningsmålet.

Tvångsrätten vinner sakrättsligt skydd genom beslutet av miljödomstolen. Detta innebär att tvångsrätten måste respekteras av inte bara motparten, utan även av tredje man, exempelvis en ny ägare av den fastighet som belastas med tvångsrätten. Någon inskrivning av rättigheten behövs därför inte och kan inte heller ske. Rättigheten upphör först när tillståndet till vattenföretaget förfaller eller förklaras förverkat eller en omprövning sker som berör tvångsrätten. Tvångsrätter för tillfälliga ändamål upphör när behovet inte längre föreligger.

Enligt paragrafens andra stycke kan marken i ett visst fall avstås med äganderätt. Inlösen kan ske också enligt bestämmelserna i 28 kap. 17 §. Som framgår av 7 kap. 4 § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag skall sökanden i en ansökan om tillstånd till ett vattenkraftverk ange ett lämpligt område som bör utgöra strömfallsfastighet.

I paragrafens tredje stycke regleras vem som skall anses vara ägare till en anläggning, om tvångsrätten inte längre utövas. Stadgandet innehåller inte någon skyldighet att föra bort anläggningen. Även utan ett sådant stadgande torde den som har utfört anläggningen i vissa fall kunna bli skyldig att betala ersättning för markens återställande, trots att anläggningen utan lösen tillfaller markägaren.

Tillträde för att underhålla en vattenanläggning

11 § Den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning har rätt att nyttja annans mark för arbeten eller åtgärder som behövs för att underhållsskyldigheten skall kunna fullgöras.

Den underhållsskyldige skall betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning skall väckas vid miljödomstol.

Paragrafen motsvarar delvis 17 kap. 3 § vattenlagen.

Paragrafen ger rätt för den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning att få tillträde till annans mark för att fullgöra underhållsskyldigheten. Regler om vem som är underhållsskyldig finns

i 11 kap. 18 och 20-21 §§ samt i 21 kap. Talan om ersättning skall enligt paragrafen väckas vid miljödomstol. Av 7 kap. 2 § 12 lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag framgår att målet handläggs som stämningsmål.

Rätt att använda annans vattenanläggning

12 § Om det inte medför en väsentlig olägenhet för ägaren av en vattenanläggning, kan någon annan ges rätt att använda anläggningen för ett eget vattenföretag eller för att förebygga eller minska skador av ett eget vattenföretag samt rätt att ändra anläggningen. Skall anläggningen ändras, har ägaren rätt att utföra ändringen och få ersättning för kostnaderna.

Den som ges rätt att använda en anläggning skall ge anläggningens ägare skälig ersättning för rätten att använda anläggningen.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 2 § vattenlagen.

Med stöd av paragrafen kan den som utför ett vattenföretag ges rätt att använda någon annans vattenanläggning. Vattenföretag definieras i 11 kap. 2 § och vattenanläggning i 11 kap. 3 §.

Som exempel på en tvångsrätt som kan utverkas med stöd av paragrafen kan nämnas att en damm för årsreglering kan behöva användas för att utjämna flödesändringar som orsakas av en korttidsreglering vid ett kraftverk uppströms dammen. Stadgandet kan tillämpas också när någon med stöd av 11 kap. 20 § eller 21 kap. 4 § har övertagit underhållet av en vattenanläggning och vill använda den t.ex. för en vattenuppdämning eller vattenreglering som man avser att utverka tillstånd till.

Rätten att använda anläggningen innebär inte någon rätt att inverka på vattenförhållandena till skada för anläggningens ägare eller andra och inte heller någon rätt att göra intrång i ägarens rätt till vattnet. Den berättigade behöver alltså ha ett särskilt tillstånd om han behöver utföra ett vattenföretag.

Beslut om tvångsrätt meddelas av miljödomstolen i samband med prövningen av frågan om tillstånd till det vattenföretag som tvångsrätten skall tillgodose. Tvångsrätt kan emellertid också utverkas utan samband med något ansökningsmål (se 7 kap. 2 § 6 lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag).

Om det är fråga om en anläggning utan tillstånd, får en ansökan inte prövas om inte samtidigt anläggningens laglighet prövas. Ansökan om

lagligförklaring kan förutom av ägaren göras av den som vill använda anläggningen (se 11 kap. 17 §).

I stadgandet slås också fast dels att tvångsrätt även kan ges för att utföra ändringar på anläggningen, dels att anläggningens ägare alltid har rätt att själv utföra ändringarna. Oavsett vem som utför ändringsarbetena bör miljödomstolen meddela behövliga föreskrifter om arbetenas utförande.

Den som har fått rätt att använda annans vattenanläggning är enligt 11 kap. 18 § andra stycket tillsammans med ägaren underhållsskyldig.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om ersättning för rätten att använda en anläggning. Ersättningen kan bestämmas som ett engångsbelopp eller som en andel i kapital- och driftskostnaderna.

Paragrafen kompletterar 1 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag, där det anges att vid en tillståndsprövning villkor kan meddelas om att ett vattenföretag skall utföras så att det medför nytta för andra.

Rätt att lägga upp rensningsmassor

13 § Utförs rensningar eller andra åtgärder som avses i 11 kap. 15 §, får rensningsmassorna läggas på närmaste strand, om det inte medför avsevärda olägenheter från allmän eller enskild synpunkt. Massorna får annars föras till ett lämpligt ställe i närheten.

Markens ägare skall underrättas innan rensningsmassorna läggs upp. Den som lägger upp massorna är skyldig att vidta åtgärder som är ägnade att förebygga eller minska skada av uppläggningen, om han inte därigenom drabbas av oskäliga kostnader.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 3 § vattenlagen.

Enligt 11 kap. 15 § behövs inte tillstånd för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp. Enligt 2 kap. 5 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag har den som är beroende av att vattenförhållandena består rådighet över vattnet för att utföra nämnda åtgärder. Nu behandlad paragraf ger en tvångsrätt att lägga de massor som har uppkommit genom åtgärderna på närmaste strand.

Tvångsrätten avser inte massor som kommer från rensningar för sådana vattenföretag, som förutsätter tillstånd enligt 11 kap. I dessa fall kan tvångsrätt i stället meddelas enligt 10 §.

Tvångsrätten förutsätter inte något särskilt beslut. En förutsättning är dock att massuppläggningen inte orsakar avsevärda olägenheter från allmän eller enskild synpunkt. En sådan olägenhet kan t.ex. vara att närliggande bostäder utsätts för stank. Den omständigheten att massorna innehåller ogräsfrö kan innebära hinder mot att de placeras på eller invid jordbruksmark.

Trots att rätten att ta mark i anspråk för rensningsmassor inte förutsätter tillstånd enligt 11 kap., kan det i vissa fall krävas tillstånd eller dispens enligt andra bestämmelser. Om rensningsmassorna är av någon omfattning kan strandskyddsdispens krävas enligt 8 kap. 16 §. När åtgärden undantagsvis är brådskande, dvs. när rensningen görs för att undvika översvämning, får frågan om strandskyddsdispens prövas först efter det att rensningsmassorna har lagts upp. Tillstånd kan vidare krävas enligt 10 kap., om det finns risk för att massorna orsakar förorening av mark, vattenområde eller grundvatten.

Eftersom någon tillståndsprövning inte sker kan markägaren visserligen inte hindra att massorna läggs upp på hans mark, men om han anser att upplaget vållar avsevärda olägenheter kan han vid miljödomstolen väcka talan om att rensningsmassorna skall tas bort eller att skadeförebyggande åtgärder skall vidtas (se 7 kap. 2 § 6 lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag). Han kan också begära ersättning för skada enligt 28 kap. 16 §.

Enligt ett tidigare förarbetsuttalande (prop. 1981/82:130, s. 465) har ägaren till den fastighet på vilken rensningen utförs rätt att tillgodogöra sig massorna. Om han inte vill detta tillkommer massorna enligt samma uttalande ägaren till de fastigheter där massorna läggs upp.

Förbud mot fiske

14 § Förbud mot fiske inom ett visst område får meddelas i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller för att förebygga skador på fisket.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 4 § vattenlagen.

Enligt 11 kap. 8 § är den som skall utföra ett vattenföretag som kan skada fisket skyldig att vidta och underhålla anordningar för fiskens framkomst och bestånd. I samband med sådana åtgärder kan det vara motiverat med ett fiskeförbud. Även i andra fall kan det vara lämpligt att införa fiskeförbud, exempelvis när stat, kommun eller vattenförbund skall utföra vattenföretag som skall främja fisket.

Ett fiskeförbud kan avse områden inom vilka fiskerätten tillkommer andra än den som skall utföra vattenföretaget. För skada till följd av ett fiskeförbud har fiskerättshavarna rätt till ersättning av företagaren enligt 28 kap. 16 §.

Fiskeförbudet är straffsanktionerat i 37 § fiskelagen. I 45 och 47 §§ fiskelagen finns bestämmelser om förverkande och beslag av bl.a. fisk och fiskeredskap.

SJÄTTE AVDELNINGEN

PÅFÖLJDER

26 kap. Straff och förverkande

1 § Den som vid hantering eller import eller export av en sådan kemisk produkt eller vara, innehållande en kemisk produkt som 14 kap. är tillämpligt på, med uppsåt eller av grov oaktsamhet underlåter att vidta de skyddsåtgärder eller de försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens eller varans inneboende egenskaper för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, döms för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år.

Paragrafen motsvaras av nuvarande 5 § 1 stycket 1 meningen lagen (1985:426) om kemiska produkter. Skälen för att straffbelägga denna aktsamhetsregel framgår av avsnitt 30.3 medan skälen för straffhöjningen framgår av avsnitt 30.4.

En säker hantering av kemiska produkter är så viktig att en oriktig hantering har straffbelagts i denna paragraf. Innebörden är att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet underlåter att vidta erforderliga försiktighetsmått kan straffas. Avgörande är att det är produktens inneboende egenskaper som skall medföra att försiktighetsmått behövs. Vidare anges det att 14 kap. skall vara tillämpligt. Anledningen till detta är att avgränsa tillämpningsområdet så att inte t.ex. lagen om transport av farligt gods omfattas.

2 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha inhämtat tillstånd, godkännande eller medgivande eller gjort en anmälan, som föreskrivs i denna balk eller i föreskrift som har meddelats med stöd i balken, döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Paragrafen innehåller ansvarsbestämmelser avseende den som antingen åsidosätter krav på tillstånd, godkännande, medgivande eller anmälan.

Exempel på överträdelser som omfattas av paragrafen är att någon utan att regeringen har meddelat tillstånd eller medgett undantag från

kravet på tillstånd påbörjar en anläggning eller vidtar någon annan åtgärd som anges i 19 kap. 2 § i balken. Detsamma gäller den som påbörjar eller fortsätter utförandet av en anläggning eller åtgärd sedan regeringen enligt 19 kap. 4 § i balken har beslutat att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd.

3 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i strid mot vad som föreskrivs i denna balk eller i föreskrift som har meddelats med stöd av balken, underlåter att lämna en uppgift eller lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll av en verksamhet, av hanteringen av en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller av någon annan åtgärd, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

Regler om uppgiftsskyldighet finns i flera av de lagar som skall inordnas i miljöbalken. I balkens kapitel om ansvar är frågor om ansvar när sådan skyldighet åsidosätts reglerade i 3 och 4 §§. Förevarande paragraf är inriktad på brott där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras av handlingen eller underlåtenheten. Enligt 4 § straffas brott mot en mer allmän informationsskyldighet.

I första stycket föreskrivs straffansvar dels för underlåtenhetsbrott, dels för lämnande av oriktiga uppgifter. Även ofullständiga uppgifter är att anse som oriktiga uppgifter. Underlåtenheten består i att inte lämna en uppgift. Skyldigheten att lämna uppgiften skall bygga antingen direkt på balkens bestämmelser eller på en föreskrift som meddelats med stöd av balken. En förutsättning för att uppgift skall behöva lämnas kan naturligtvis vara och är ofta att den begärs av en tillstånds- eller tillsynsmyndighet, men myndighetens begäran måste ha stöd i balken eller en föreskrift för att straffansvar skall kunna inträda.

Tillsynsmyndigheten kan förelägga vite för att få ut en viss uppgift. Om ett sådant vitesföreläggande inte följs, får talan föras om utdömande av vitet och straff kan enligt 8 § tredje stycket inte utdömas för underlåtenheten.

Ytterligare krävs för straffansvar enligt förevarande paragraf att underlåtenheten eller den oriktiga uppgiften försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll. Annars faller underlåtenheten eller den oriktiga uppgiften under den lindrigare straffskalan i 4 §.

Som exempel på en handling som faller under 3 § kan anföras att

någon som enligt 23 kap. 20 § balken förelagts inkomma med upplysningar inkommer med oriktiga sådana eller att någon underlåter att inkomma med miljörapport enligt 23 kap. 19 § och därigenom försvårar tillsynsmyndighetens kontroll av verksamheten. Ett annat exempel är att någon åsidosätter skyldighet enligt 23 kap. 24 § att vid anfordran uppvisa beslut för en naturvårdsvakt eller polis. Ännu ett exempel är att någon lämnar en oriktig uppgift i en miljökonsekvensbeskrivning enligt 7 kap.

4 § Den som i något annat fall än som avses i 3 § med uppsåt eller av oaktsamhet
1. underlåter att lämna, i balken eller i föreskrift som meddelats med stöd av balken föreskrivna uppgifter i en handling eller i en handling lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift, eller
2. underlåter att fullgöra i balken eller i föreskrift som meddelats med stöd av balken föreskriven skyldighet att märka en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller som märker produkten eller varan med en oriktig uppgift eller utelämnar en uppgift i märkningen
döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsa eller miljö skall skadas eller för att hushållning med mark och vatten eller material skall äventyras, för bristfällig miljöinformation till böter eller fängelse i högst ett år.

Medan 3 § är inriktad på brott mot uppgiftsskyldighet där en tillståndsmyndighets prövning eller en till- synsmyndighets verksamhet försvåras, är i 4 § föreskrivet straff för brott mot en mer allmän informationsskyldighet.

Det är en förutsättning för straffansvar att uppgiften skall lämnas antingen i en skriftlig handling eller i en märkning av en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Enbart en muntligt lämnad oriktig uppgift är sålunda inte straffbar enligt denna paragraf.

En ytterligare förutsättning för straffansvar är att den bristfälliga informationen är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsan eller miljön skadas eller för att hushållning med mark och vatten eller material skall äventyras. Det krävs alltså inte att någon faktiskt blivit vilseledd, utan det är tillräckligt att oriktigheten är ägnad att försvåra riskbedömningen i nu angivna hänseenden.

Under nu angivna förutsättning bestraffas både passivitet och ett

aktivt uppgiftslämnande. Underlåtenhet att avge en handling eller utföra en märkning som krävs enligt bestämmelse i balken eller annan författning som meddelats med stöd av balken är alltså straffbar i samma utsträckning som en oriktig eller utebliven uppgift i en sådan handling eller märkning.

Som exempel på en straffbar handling som avses med denna bestämmelse kan nämnas att i märkning enligt 14 kap. 10 § balken lämna oriktig uppgift som är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsa eller miljö skall skadas.

5 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år.

Paragrafen innehåller en ansvarsregel vid nedskräpning. Brottsbeskrivningen är alltså fullständig. I tidigare lagstiftning motsvarar den 23 § och 37 § första stycket 7 naturvårdslagen.

Eftersom nedskräpning är ett påtagligt problem som drabbar många bör straffet för nedskräpning skärpas mot vad som i dag är föreskrivet i naturvårdslagen. Straffmaximum har därför fastställts till ett år i stället för sex månader.

6 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot
1. föreskrifter för totalförsvaret meddelade med stöd av 2 kap. 5 §,
2. i beslut om naturreservat eller kultureservat angivna inskränkningar i rätten att använda mark enligt 8 kap. 4 § andra stycket och 8 § första stycket,
3. förbud att utföra arbetsföretag inom biotopskyddsområde enligt 8 kap. 10 § andra stycket,
4. förbud att inom strandskyddsområde uppföra ny byggnad m.m. enligt 8 kap. 14 § och inte 8 kap. 15 eller 16 §§ är tillämpliga,
5. föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde meddelade med stöd av 8 kap. 18 § första stycket,
6. föreskrifter om inskränkning inom vattenskyddsområde meddelade med stöd av 8 kap. 20 §,
7. interimistiskt förbud enligt 8 kap. 21 § första stycket,
8. föreskrifter om förbud till skydd för djur- och växtarter meddelade med stöd av 9 kap. 1 och 2 §§,

9. föreskrifter om förbud eller föreskrifter om särskilda villkor för att sätta ut djur- eller växtarter meddelade med stöd av 9 kap. 3 §,
10. föreskrifter om in- och utförsel, transport m.m. meddelade med stöd av 9 kap. 4 §,
11. föreskrifter om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. meddelade med stöd av 10 kap. 4 §,
12. föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 10 kap. 5 §,
13. villkor till skydd för fisket enligt 11 kap. 8 §,
14. förbud att påbörja arbeten enligt 11 kap. 10 § av större omfattning innan tillstånd meddelats,
15. förbud mot markavvattning enligt 11 kap 14 §,
16. skyldighet att underhålla en vattenanläggning enligt 11 kap. 18 § första stycket eller 20 § första stycket eller 21 § första stycket,
17. villkor meddelade med stöd av 11 kap. 22 §,
18. förbud att påbörja verksamhet enligt 12 kap.6 § tredje stycket,
19. förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap.6 § fjärde stycket,
20. föreskrifter om utredning vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 8 § andra stycket,
21. särskilda föreskrifter om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 11 §,
22. förbud att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg enligt 14 kap. 20 § andra stycket,
23. förbud att sprida bekämpningsmedel mot lövsly enligt 14 kap.21 § första stycket,
24. föreskrifter om bränslen meddelade med stöd av 14 kap. 23 §,
25. föreskrifter i fråga om hantering, import och export av kemiska eller biotekniska produkter meddelade med stöd av 14 kap. 25 §,
26. förbud att hantera, importera eller exportera kemisk eller bioteknisk produkt enligt 14 kap. 26 §,
27. förbud om slutligt omhändertagande eller befattning med avfall enligt 15 kap. 10 §,
28. förbud mot dumpning enligt 15 kap. 17 §,
29. villkor som meddelats i samband med tillstånd enligt 18 kap 1 § andra stycket,
30. villkor som regeringen meddelat enligt 19 kap. 10 §,
31. förbud att fortsätta verksamhet som meddelats enligt 21 kap. 3 §,
32. villkor som meddelats i samband med omprövning enligt 21 kap. 5 §,
33. inskränkningar, villkor eller anmälningsskyldighet föreskrivna vi registrering av förorenade områden enligt 30 kap. 8 §,
34. skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter enligt rådets

förordning (EEG) nr 2455/92 av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier eller att lämna uppgifter enligt rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen,
35. förbud eller underlåter att lämna uppgifter enligt rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet,
36. bestämmelser om transport och transporterar avfall i strid mot rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen,
37. en bestämmelse om in- och utförsel, transport, handel och förevisning i rådets förordning (EEG) nr 3626/82,

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som obehörigen tar befattning med exemplar av en djur- eller växtart, ägg, rom eller bon som gärningsmannen vet eller har skälig anledning att anta har åtkommits genom brott mot föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 1 eller 2 §§.

För försök till brott mot 15 kap. 17 § döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

I paragrafen sanktioneras att någon bryter mot de bestämmelser vartill paragrafen hänvisar. Kriminaliseringen i denna och nästa paragraf har skett med utgångspunkt från att kriminaliseringen skall var densamma som i dag. De mera allvarliga brotten finns i denna paragraf medan de mindre allvarliga har tagits in i nästa paragraf.

I tredje stycket sanktioneras förbud avseende dumpning redan på försöksstadiet. Detta överensstämmer med gällande rätt.

7 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot
1. föreskrifter om allmänhetens uppträdande meddelade med stöd av 8 kap 25 §,
2. föreskrifter om förbud mot djurhållning meddelade med stöd av 10 kap. 11 §,
3. föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa meddelade med stöd av 10 kap. 12 §,
4. skyldighet att göra anmälan enligt 11 kap. 15 § tredje stycket om arbeten som kan skada fisket,
5. skyldighet att lämna uppgift om vem som är exploatör av täkten

enligt 12 kap. 5 §,
6. föreskrifter rörande skötsel av jordbruksmark meddelade med stöd av 12 kap. 7 §,
7. föreskrifter om begränsning av djurantalet i ett jordbruk m.m. meddelade med stöd av 12 kap. 9 §,
8. nya eller ändrade villkor för vilthägn enligt 12 kap. 10 §,
9. skyldighet att i egenskap av fastighetsinnehavare sköta gaturenhållning m.m. enligt 16 kap. 1 § andra stycket eller 2 §,
10. skyldighet att ta bort affisch m.m. enligt 16 kap. 7 §,
11. förbud mot fiske enligt 25 kap. 14 §,
12. skyldighet enligt rådets förordning (EEG) nr 3626/82 att i en ansökan eller annan handling lämna uppgift eller lämnar en oriktig uppgift om förhållanden av betydelse för tillstånd eller tillsyn.

Paragrafen innehåller straffsanktionering av mindre allvarliga brott.

8 § För ringa brott döms inte till ansvar enligt detta kapitel.

Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Enligt första stycket undantas ringa fall från straffbarhet. Detta överensstämmer med gällande rätt.

Andra stycket i paragrafen motsvarar 37 § tredje stycket naturvårdslagen, 45 § tredje stycket miljöskyddslagen, 23 § andra stycket hälsoskyddslagen, 24 § tredje stycket renhållningslagen 20 § tredje stycket lagen om kemiska produkter och 6 § 2 punkten dumpningslagen. Enligt dessa lagrum skulle inte dömas till ansvar, om ansvar för gärningen kunde ådömas enligt brottsbalken. I den nya paragrafen anges i stället att det inte skall dömas till ansvar enligt balken om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Olika miljöbrott kan tänkas motsvara också lindrigare gärningar som behandlas i brottsbalken, t.ex. skadegörelse och åverkan. I sådant fall skall alltså dömas till ansvar enligt miljöbalken. Detta är dock inte fallet med brott mot varusmugglingslagen som alltså skall bedömas enligt den lagen framför detta kapitel av balken. Detta medför bl.a. att import av

bränsle i strid mot föreskrift som har meddelats med stöd av 14 kap. 23 § är att bedöma enligt varusmugglingslagen.

Tredje stycket motsvarar 45 § andra stycket miljöskyddslagen och 21 kap. 3 § fjärde stycket vattenlagen. Se även 20 § sista stycket lagen om kemiska produkter, 37 § 3 stycket naturvårdslagen och 24 § sista stycket renhållningslagen. Bestämmelsen anger att om ett vitesföreläggande har överträtts så skall det inte dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet.

9 § Om en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara som innehåller en kemisk produkt eller en gentekniskt modifierad organism eller om annan egendom har varit föremål för brott enligt 1, 2, 6 eller 7 § får egendomen eller värdet därav samt utbyte av sådant brott förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott enligt 1, 2, 6 eller 7 § får förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller annars finns särskilda skäl. I stället för hjälpmedlet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Paragrafen första stycket motsvarar närmast 22 § lagen om kemiska produkter medan andra stycket motsvarar 11 och 12 §§ lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Det kan ibland finnas behov av att kunna förverka kemiska eller biotekniska produkter, t.ex. sådana som importerats i strid med 6 § första stycket 25 punkten. Detsamma gäller t.ex. utrotningshotade djur- och växtarter som hanterats i strid med förbud enligt 6 § första stycket 8 punkten.

Det skulle kunna framstå som stötande om den som begår brott skulle få behålla ett exemplar av en art som skyddas av balken. Det är ibland fråga om en hantering som är mycket lönsam. Djurarter kan betinga ett högt pris på marknaden. I paragrafen ges däför möjlighet att förverka värdet och utbytet av brottet.

Vid brotten används ofta fortskaffningsmedel som är en förutsättning för att hanteringen skall kunna ske. Dessa kan också förverkas.

Som ytterligare exempel på hjälpmedel som det kan bli aktuellt att förverka enligt andra stycket kan nämnas värmelådor för transport av levande ägg och fågelungar samt frysboxar för förvaring av döda djur.

10 § Den som begått brott enligt 6 § första stycket 28 punkten döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Paragrafen överenstämmer med gällande rätt (10 § dumpningslagen).

27 kap. Miljösanktionsavgifter

I detta kapitel har bestämmelser tagits in som ersätter bestämmelserna om miljöskyddsavgift i miljöskyddslagen (1969:387) 52 § - 63 §.

1 § En särskild avgift (miljösanktionsavgift) skall betalas av en fysisk eller juridisk person som vid utövningen av näringsverksamhet
1. överträtt föreskrifter som meddelats med stöd av denna balk,
2. utfört en åtgärd eller påbörjat en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk utan att tillstånd meddelats eller anmälan gjorts, eller
3. överträtt villkor om försiktighetsmått eller begränsningar i verksamheten som meddelats med stöd av denna balk eller med stöd av föreskrifter meddelade enligt denna balk.

Detta gäller dock endast för sådana överträdelser för vilka regeringen har fastställt avgift enligt 2 §.

Miljösanktionsavgift skall påföras även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Miljösanktionsavgift skall dock inte påföras om det är uppenbart oskäligt.

Miljösanktionsavgiften skall tillfalla staten.

Paragrafen motsvarar närmast 52 och 53 §§ miljöskyddslagen.

I paragrafen anges vem som kan påföras miljösanktionsavgift och för vilka överträdelser sådan avgift kan komma ifråga. Flera ändringar har gjorts jämfört med gällande rätt. Liksom idag kan avgift påföras såväl fysiska som juridiska personer. Det är dock endast överträdelser i näringsverksamhet som kan föranleda miljösanktionsavgift. Å andra sidan kan överträdelser som idag inte omfattas av reglerna i miljöskyddslagen, t.ex. bruket av en viss kemikalie, medföra avgift. Det avgörande för vem som i det enskilda fallet skall påföras avgift är vem

som i ekonomisk avseende har svarat för verksamheten när överträdelsen skedde. Ansvaret kvarstår på denne även om verksamheten har överlåtits efter det att förutsättningarna för påförande av avgift inträdde.

Alla miljööverträdelser kan inte föranleda miljösanktionsavgift. Det skulle då bli fråga om så olikartade gärningar att det skulle vara svårt att finna gemensamma relevanta parametrar för fastställande av avgiftens storlek.

Till skillnad från idag krävs inte att överträdelsen har lett till ekonomisk fördel. Detta saknar betydelse från miljösynpunkt. Syftet är inte att eliminera den ekonomiska fördel överträdelsen föranlett, utan att öka den allmänna noggrannheten vid bedrivandet av näringsverksamhet. Så snart en i paragrafen angiven överträdelse kan konstateras skall därför avgift påföras, oavsett om den medfört fördel för näringsidkaren. Det saknar också betydelse om överträdelsen har medfört någon olägenhet.

Första punkten avser generella föreskrifter. Vårt förslag till balk kommer att ge ett ökat utrymme för användningen av generella föreskrifter. I viss mån kommer individuell tillståndprövning att ersättas med generella föreskrifter. Generella föreskrifter kan också komma ifråga för sådant som idag är oreglerat. Generella föreskrifter tar inte endast sikte på sådan verksamhet som idag omfattas av miljöskyddslagen, utan kan utfärdas för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljösanktionsavgiftens tillämpningsområde vidgas i detta avseende jämfört med idag.

Andra punkten tar sikte på att sådan verksamhet och sådana åtgärder som kräver anmälan eller tillstånd påbörjas utan att anmälan har gjorts eller tillstånd erhållits. Med denna punkt avses även ansökan om dispens där sådan krävs för att en åtgärd skall få vidtas. Även här kan annan verksamhet än sådan som omfattas av miljöskyddslagen komma ifråga. Strandskyddsreglerna är ett exempel. Naturligtvis omfattas inte enbart ny verksamhet, utan även förändringar i pågående verksamhet.

Att den som bedriver näringsverksamhet fullgör sina skyldigheter vad gäller anmälan och ansökan är av avgörande betydelse för möjligheterna att begränsa miljöpåverkan på ett adekvat sätt. Det har betydelse inte bara för villkor om begränsningar och försiktighetsmått i de enskilda fallen, utan även som faktaunderlag till grund för utfärdande av generella föreskrifter, upprättande av åtgärdsprogram med anledning av miljökvalitetsnormer etc. Att myndigheterna känner till vilken verksamhet som bedrivs är också en förutsättning för en meningsfull samhällsplanering. Även om underlåtenhet i detta avseende inte med nödvändighet i det enskilda fallet har någon betydelse för miljön, får betydelsen av att varje verksamhetsutövare tar sitt ansvar anses vara så

stor att det finns skäl att ha en möjlighet till ett snabbt sanktionsförfarande.

Tredje punkten avser överträdelser av de villkor som har meddelats vid prövning i enskilda fall. Även överträdelser av tillåten produktionsvolym eller andra begränsningar i verksamhetens omfattning skall medföra påförande av miljösanktionsavgift.

I paragrafens andra stycke anges de överträdelser som kan föranleda avgift. Av tredje stycket framgår att det endast är i de fall regeringen fastställt med vilket belopp avgift skall påföras som miljösanktionsavgift kan komma ifråga. Detta ger en möjlighet för regeringen att, inom ramen för vad som anges i första stycket, mot bakgrund av angelägenhetsgraden av att en viss slags överträdelse beivras, befintliga resurser och övriga åtgärder för att förhindra miljööverträdelser, succesivt utöka antalet överträdelser som skall medföra miljösanktionsavgift. Resurserna bör då kunna utnyttjas på miljömässigt effektivaste sätt.

Avgift skall föras på oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Detta gäller redan idag, men har införts i lagtexten för tydlighetens skull. Det får anses vila på den som utövar näringsverksamhet ett ansvar för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att i paragrafen angivna överträdelser inte sker. Ett strikt ansvar kan antas öka den allmänna aktsamheten vid driften av miljöfarlig verksamhet. Om det i något fall är uppenbart oskäligt, finns möjlighet att besluta om att inte föra på någon avgift.

Det har inte någon betydelse för frågan om påförande av miljösanktionsavgift om straff ådöms för samma gärning. Miljösanktionsavgiften är en administrativ avgift som tas ut i särskild ordning oavsett om åtal väcks.

2 § Miljösanktionsavgiften skall uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor. Miljösanktionsavgiften skall stå i proportion till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som har överträtts. Regeringen fastställer avgiftens storlek för olika överträdelse. Vid upprepade överträdelser kan avgiftsbeloppet höjas enligt regeringens anvisningar.

Avgiftens storlek behandlas i 54-55 §§ miljöskyddslagen.

I paragrafen anges grunderna för hur miljöskyddsavgiften skall beräknas. Bestämmelsen skiljer sig avsevärt från gällande rätt där den ekonomiska fördelen av överträdelsen är avgörande för avgiftens storlek. Denna beräkning har visat sig vara tidsödande. I en del fall har det

överhuvudtaget inte gått att fastställa omfattningen av den ekonomiska fördelen. Även om lagen ger utrymme för att uppskatta avgiften till ett skäligt belopp har principen för hur avgiften skall beräknas inneburit att miljöskyddsavgiften inte har kommit att bli ett effektivt sanktionsmedel. Som anges i allmänmotiveringen finns det skäl att införa beräkningsgrunder som gör det möjligt att fastställa avgiftsbeloppet mera schablonmässigt utan att göra avkall på rättssäkerheten.

Variationerna i konsekvenserna av de gärningar som kan föranleda avgift motiverar ett relativt stort spann inom vilket avgiftsbeloppet kan bestämmas. De parametrar som skall beaktas har angivits vara överträdelsens allvar, känsligheten hos den omgivning som kan påverkas och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Med överträdelsens allvar fångas sådant upp som under hur lång tid överträdelsen pågått, överträdelsens (t.ex. ett överutsläpps) omfattning och den typiska faran som överträdelsen medför (t.ex. hur farligt ett ämne som hanteras utan tillstånd är) och känsligheten hos den omgivning som påverkas (t.ex. om för höga bullernivåer förekommer vid bostäder eller i ett industriområde). Det är alltså fråga om de objektiva omständigheterna i det enskilda fallet. Däremot saknar de subjektiva omständigheterna betydelse.

"Betydelsen av den bestämmelse som övertädelsen avser" tar sikte på förhållanden som t.ex. skyddsintresset. Bestämmelser som avser att skydda liv och hälsa får anses vara av större betydelse än de som avser att ta tillvara estetiska intressen eller befrämja det rörliga friluftslivet. Att underlåta att söka erforderligt tillstånd kan typiskt sett också förutsättas vara av större betydelse än att inte anmäla en verksamhet som har bedömts inte behöva tillståndsprövas men dock är anmälningspliktig. Överträdelser av vissa bestämmelser är med nödvändighet irreparabla medan effekterna av andra överträdelser kan åtgärdas om rättelse vidtas. Så kan t.ex. vissa utsläpp som skett medföra att en djurart dör ut i vart fall på platsen, men en otillåten anläggning kan i många fall rivas utan att några efterverkningar kvarstår. Det är alltså fråga om betydelsen av bestämmelsen som sådan och intresset av det den är avsedd att reglera.

För att möjliggöra en snabb och effektiv handläggning som inte kräver skönsmässiga avvägningar skall regeringen i förordning fastställa belopp eller intervall inom vilket miljösanktionsavgiften skall bestämmas för olika slag av överträdelser, i enlighet med i paragrafen angivna riktlinjer. I detta arbete bör regeringen mot bakgrund av hur vanligt förekommande överträdelsen är, de olägenheter den medför och andra faktorer av betydelse för angelägenhetsgraden av att överträdelsen förhindras, bestämma vilka överträdelser som skall omfattas av

miljösanktionsavgift. Med hjälp av underlag från tillsynsmyndigheterna bör tillräcklig erfarenhet kunna inhämtas avseende förekomsten av olika överträdelser och effekterna av dessa. Antalet överträdelser som omfattas bör undan för undan utökas, och kanske i vissa fall justeras, mot bakgrund av de erfarenheter man vinner och allteftersom resurserna hos myndigheterna gör det möjligt. Regeringen skall ta fram och utfärda de första tarifferna till balkens ikraftträdande. Därefter bör det ankomma på Statens naturvårdsverk att, efter samråd med övriga tillsynsmyndigheter, lämna förslag på vilka olika slags överträdelser som bör omfattas och avgiftsbelopp för dessa, till regeringen som sedan fastställer beloppen i förordning.

Eftersom avgiften inte ersätter kravet på att bestämmelsen skall efterlevas behöver inte avgiften överstiga den typiska kostnaden för att uppfylla föreskriften eller villkoret för att få en styrande effekt. Den bör naturligtvis bestämmas till ett sådant belopp att det inte uppenbart lönar sig rent ekonomiskt att skjuta på fullgörandet av den aktuella miljöbestämmelsen, men detta torde kunna ske utan krav på exakthet och överväganden i det särskilda fallet. Utöver kostnaden med anledning av det påförda beloppet kan nämligen själva påförandet av miljösanktionsavgift förutses ha en styrande effekt med hänsyn till den goodwillförlust verksamhetsutövaren riskerar. Vad gäller beloppets styreffekt har naturligtvis ett påförande av samma belopp olika betydelse beroende på verksamhetsutövarens ekonomiska förhållanden. Med hänsyn till de svårigheter som föreligger om verksamhetsutövarens ekonomiska bärkraft skall bedömas och med bekatande av den styreffekt som ändå bör kunna åstadkommas utan att hänsyn tas till denna bärkraft, bör avgiftsbeloppen likväl bestämmas utan avseende på de ekonomiska förhållandena hos den som påförs avgift. Dels bör det vanligen vara så att ett större företag, som normalt har större ekonomiskt utrymme, också gör sig skyldig till kvantitativt större överträdelser. Avgift som bestäms per enhet blir då också högre för dessa. Dels kan förutses att ett påförande av miljösanktionsavgift i regel blir mer uppmärksammat om det gäller ett större företag, vilket har betydelse för den avhållande effekten.

Regeringen skall särskilt ange vilken höjning av beloppet som skall ske i de fall det är fråga om upprepade överträdelser. Ökningen bör vara påtaglig.

Generella föreskrifter innehåller vanligen bestämmelser för att begränsa olägenheter som är frekvent förekommande och för vilka samma regler bör gälla oavsett de särskilda förhållandena i de enskilda fallen. Beträffande vissa föreskrifter kommer det att vara svårt att fastställa om och i vilken omfattning föreskriften har överträtts. Det

torde därför vara meningsfullt att förordna om avgift endast för vissa överträdelser.

I den mån föreskrifterna innebär krav på att särskilt angivna skyddsåtgärder skall vidtas, t.ex att viss teknisk utrustning skall instaleras, bör överträdelsen kunna konstateras utan större problem. I sådana fall bör det heller inte medföra några svårigheter för regeringen att fastställa avgiftens storlek. Att föreskriven åtgärd inte vidtas kan lämpligen föranleda att en angiven avgift skall betalas per tidsenhet som verksamheten bedrivs utan att utrustningen installeras. Efter det första ingripandet från tillsynsmyndigheten bör dessutom straffansvar ofta kunna komma ifråga. Som exempel på denna typ av föreskrift kan nämnas krav på längre gående rening än slamavskiljning från vattentoalett i vissa områden. Avgiften skulle kunna fastställas till t.ex. 15 000 kr för varje kvartal som förflyter utan att erforderlig reningsutrustning installeras. Det saknar därvid betydelse om avgift påförs vid ett tillfälle för flera kvartal eller om avgift påförs vid flera tillfällen allteftersom tiden löper till dess rättelse har vidtagits. Gäller föreskriften för olika områden där känsligheten hos recipienten är olika kan avgiften differentieras med hänsyn till områdets känslighet.

När det gäller föreskrifter som tar sikte på att förbjuda eller begränsa vissa åtgärder, ibland kanske endast under vissa tidsperioder eller under vissa förutsättningar, kan det vara betydligt svårare att identifiera överträdelsen på ett sådant sätt att ett rimligt avgiftsbelopp kan fastställas. Även om man kan konstatera t.ex. att en lantbrukare har spridit organiskt gödsel på sådant sätt och under sådan tid då detta inte är tillåtet bör det ytterst sällan kunna avgöras när spridningen skedde, under vilken tid den pågick, vilken mängd som spreds och över vilket område. Ett annat exempel är missbruk av bekämpningsmedel. Under vilken tid, vilka mängder och vilka grödor som har besprutats torde vara mycket svårt att fastställa. I vissa sådana fall får det ändå anses angeläget att miljösanktionsavgift kan påföras, t.ex. om det är fråga om en åtgärd som kan förorsaka stora skador eller om det är känt att överträdelser förekommer i stor utsträckning. Regeringen bör då fastställa med vilket belopp miljösanktionsavgift skall påföras trots att avgiften i dessa fall blir ett trubbigt instrument. Det är motiverat att i dessa fall föreskriva en relativt hög avgift för att åstadkomma den önskade styrningen. Avgift bör påföras så snart överträdelse konstaterats utan hänsyn till överträdelsen omfattning. För användande av ett förbjudet preparat bör avgiften kunna ligga på mellan 100 000 och 500 000 kronor beroende på preparatets farlighet oavsett i vilken utsträckning det använts. Används ett preparat för ett ändamål för vilket det inte är tillåtet bör avgiften ligga mellan 20 000 och 500 000 kronor

enligt samma principer. På samma sätt skulle otillåtna åtgärder kunna omfattas av miljösanktionsavgift så att, för att återgå till tidigare nämnda exempel, om det kan kostateras att gödselspridning skett i strid mot föreskrivna regler en avgift om t.ex. 15 000 kronor påförs. Det bör emellertid erinras om att regeringen och myndigheterna vid det resurskrävande arbetet att fastställa miljösanktionsavgiftsbelopp måste göra prioriteringar på ett sådant sätt att största möjliga miljönytta uppnås.

Den som påbörjar en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig utan att ha fått tillstånd eller gjort anmälan skall också påföras miljösanktionsavgift. Dessa fall torde vara de som är enklast att fastställa avgiftsbelopp för. Olika typer av verksamheter är redan indelade i kategorier med hänsyn till bl.a. den miljöpåvekan de typiskt sett medför. Avgift för underlåtenhet att anmäla verksamhet bör ligga på mellan 10 000 och 50 000 kronor. Den som påbörjar en verksamhet innan tillstånd erhållits bör påföras en betydligt högre avgift. Avgifterna bör i dessa fall ligga mellan 200 000 och 500 000 kronor. Även maximibeloppet kan synas vara ett för lågt belopp i vissa av dessa fall. Den möjlighet att vägra tillstånd på grund av tidigare misskötsel som införts i 18 kap. 5 § kan emellertid medföra att tillstånd överhuvudtaget inte beviljas när någon har påbörjat en tillståndspliktig verksamhet utan att tillstånd har erhållits. Detta torde vara av sådan betydelse att det inte finns anledning att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att påföra högre belopp.

Beträffande överträdelser av individuellt bestämda villkor bör det vanligen inte medföra några större problem att fastställa avgiftsbeloppet. T.ex. kan avgiften för den som överträder ett gränsvärde för högsta tillåtna bullernivå utomhus vid bostadsbebyggelse bestämmas till 5 000 kr vid överskridande med 0-5 dBA per dygn, 10 000 kr vid överskridande med 5-10 dBA per dygn och 50 000 kr vid överskridande med 10 eller fler dBA per dygn. Avgift för överskridande av bullervillkor bör differentieras med hänsyn till vilken typ av område gränsvärdet avser. Även avgift för överutsläpp bör utan större svårighet kunna bestämmas med hänsyn till utsläppets farlighet, kvantitet och recipientens känslighet. Det torde finnas skäl att använda hela skalan från 5 000 till 500 000 kronor för överträdande av gränsvärden avseende utsläpp.

I gällande rätt finns en möjlighet att i undantagsfall sätta ned eller efterge avgiften om särskilda omständigheter föreligger. Miljöskyddskommittén föreslog en utvidgning av bestämmelsen med hänsyn till att avgiften enligt dess förslag skulle vara subsidiär i förhållande till förverkande. Kommittén pekade på att den sammanlagda sanktionen kunde bli oskäligt sträng om näringsidkaren påfördes straff, förverkande

eller företagsbot utöver avgiften. Den nu föreslagna miljösanktionsavgiften skall påföras i nära anslutning till tidpunkten för överträdelsen. Straff eller särskild rättsverkan för samma gärning kan knappast ha hunnit komma ifråga vid beslutet om påförande av avgiften. Miljöbalksutredningen gör därför bedömningen att det inte föreligger något behov av nedsättning av avgiftsbeloppet med hänsyn till andra påföljder med anledning av överträdelsen. Möjligheten att underlåta att påföra avgift enligt 1 § andra stycket andra meningen bör i tillräcklig grad tillgodose kravet på att tillämpningen av reglerna om miljösanktionsavgift inte skall vara oskälig.

3 § Tillsynsmyndigheten beslutar om påförande av miljösanktionsavgift.

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om avgift skall den som anspråket riktas mot beredas tillfälle att yttra sig över de omständigheter som utgör grund för påförandet.

Paragrafen har ingen motsvarighet i gällande rätt. Vem som beslutar om avgift behandlas i 56 § miljöskyddslagen.

Som anförts i allmänmotiveringen erhålls en stor effektivitetsvinst i och med att tillsynsmyndigheten kan använda sig av institutet miljösanktionsavgift som ett verktyg i tillsynsverksamheten när en överträdelse har inträffat.

Näringsidkaren skall beredas tillfälle att yttra sig över tillsynsmyndighetens iakttagelser innan beslut fattas. Om näringsidkaren då vidtar rättelse innebär inte det att möjligheten att föra på miljösanktionsavgift bortfaller. Så snart de i 1 § angivna förutsättningarna har uppkommit kan miljösanktionsavgift påföras även om förutsättningarna har upphört innan beslut meddelas. Det blir inte fråga om någon skuldbedömning, eftersom strikt ansvar gäller.

Vad gäller fastställandet av avgiftens storlek bör i de flesta fall de av regeringen fastställda beloppen eller beloppsintervallen kunna användas. I övriga fall kan dessa ge ledning enligt vad som anförts under 2 § ovan.

För att erforderlig kompetens skall anses föreligga hos en tillsynsmyndighet bör ärendet handläggas och beslutas av en jurist med erfarenhet av domstolsarbete eller liknande ärendehantering i samråd med en tjänsteman med de tekniska kunskaper som behövs i det aktuella fallet. Tillsynsmyndigheter som inte själva har erforderlig kompetens kan, efter överenskommelse med annan tillsynsmyndighet, utnyttja kompetensen där.

4 § Beslut om påförande av miljösanktionsavgift skall delges verksamhetsutövaren.

Paragrafen har ingen motsvarighet i gällande rätt.

Ett beslut om påförande av miljösanktionsavgift skall delges den det avser. Delgivning skall ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428). Att delgivning sker har betydelse såtillvida att tiden för överklagande börjar löpa från delgivning.

Att näringsidkaren har delgivits beslutet är ingen förutsättning för verkställighet.

5 § Den som av en tillsynsmyndighet har påförts en miljösanktionsavgift får överklaga beslutet till miljödomstol.

Överklagande behandlas i 59 och 60 §§ miljöskyddslagen.

I paragrafen ges den näringsidkare som påförs miljösanktionsavgift möjlighet att överklaga beslutet. Det finns inte skäl att ge organisationer eller enskilda talerätt även om de berörs av överträdelsen. Dessa har möjlighet att yttra sig och föra talan avseende tillstånd och villkor för verksamhet som omfattas av miljöbalkens regler. Det ankommer sedan på myndigheterna att säkerställa att de miljöregler som beslutats följs. Miljösanktionsavgiften är ett verktyg i detta arbete. Frågor om miljösanktionsavgift får därför anses vara en angelägenhet endast för det allmänna och den näringsidkare som påförs avgift. Enskildas möjlighet att agera vad gäller överträdelser begränsar sig till att de kan anmäla de faktiska förhållandena till tillsynsmyndigheten.

Prövningen sker i miljödomstolen enligt förvaltningsprocesslagens regler, se vidare härom i 18 kap. Huvudregeln är att förfarandet är skriftligt även i miljödomstolen. Muntlig förhandling kan hållas om det är till fördel för utredningen eller om en part begär det.

De frågor som kan komma upp till prövning efter överklagandena är huruvida en överträdelse har förekommit och med vilket belopp avgift skall påföras. Klaganden kan också göra gällande att det är uppenbart oskäligt att avgift påförs. Att en överträdelse har ägt rum kommer sannolikt vanligen att styrkas genom skriftlig bevisning såsom mätresultat, besiktningsprotokoll etc. Eftersom strikt ansvar gäller finns det inte anledning att bedöma graden av oaktsamhet eller om uppsåt föreligger. Med de föreslagna reglerna för hur avgiftens storlek skall bestämmas

föreligger inte något utrymme för skönsmässiga bedömningar. Däremot kan fråga uppkomma om hur överträdelsen skall rubriceras vilket kan ha betydelse för vilken avgift som skall påföras. Även denna fråga bör i de flesta fall kunna avgöras utan muntlig bevisning. Muntlig bevisning bör alltså bli aktuell endast vid ett fåtal prövningar. Det finns därför skäl att anta att överklagandena vanligen kan avgöras utan muntlig förhandling. Muntlig förhandling bör komma ifråga främst då klaganden begär det. Endast om det är uppenbart att klaganden saknar grund för sin talan torde förhandling kunna nekas denne, med hänsyn till artikel 6 i konventionen (d. 4 nov. 1950) angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

6 § Beslut om miljösanktionsavgift får verkställas såsom en dom som fått laga kraft.

Närmaste motsvarighet finns i 58 § andra stycket miljöskyddslagen.

För att miljösanktionsavgiften skall bli ett effektivt styrmedel krävs att avgift inte bara kan påföras utan att beslutet också kan verkställas inom kort tid från det att förutsättningar för påförande föreligger. Om verkställighet inte kunde ske innan beslutet vunnit laga kraft skulle en risk föreligga för att den som har påförts avgift överklagar endast i syfte att fördröja verkställigheten.

Avgiften tillfaller staten. Någon risk för att återbetalning inte skulle kunna ske i de fall beslutet ändras efter överklagande föreligger därför inte. Om det finns skäl att avvakta med verkställighet kan domstolen inhibera det överklagade beslutet i enlighet med 28 § förvaltningsprocesslagen.

Föreslagna regler bör medföra att en relativt kort tid hinner förflyta från det att en överträdelse konstateras till dess beslut om miljösanktionsavgift verkställs. Risken för att den betalningsskyldige under denna tid vidtar åtgärder för att undandra medel får anses vara liten. Till skillnad från gällande rätt har något behov av kvarstad inte ansetts föreligga. Det är för övrigt inte heller sannolikt att ett sådant agerande skulle förekomma annat än i samband med uppsåtliga överträdelser. I sådana fall finns möjligheten att använda straffbestämmelserna och de säkerhetsåtgärder som kan komma ifråga i brottmål.

7 § Miljösanktionsavgift får inte påföras om den som anspråket riktas mot inte har beretts tillfälle att yttra sig över de omständigheter, som utgör grund för påförandet inom fem år från det att förutsättningarna att besluta om avgift inträffat.

Paragrafen motsvarar närmast 56 § andra stycket miljöskyddslagen.

Preskriptionstiden har sänkts från tio till fem år jämfört med gällande rätt. Detta överensstämmer med motsvarande straffrättsliga reglering för brott av normalgraden.

8 § En påförd miljösanktionsavgift faller bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom tio år från det att beslutet vunnit laga kraft.

Paragrafen motsvarar 63 § miljöskyddslagen.

Bestämmelsen innebär att fullgörande av beslutet inte kan krävas efter det att tio år gått sedan beslutet vunnit laga kraft. Detta gäller även de fall då endast en del av avgiften återstår att betala.

SJUNDE AVDELNINGEN

ERSÄTTNING OCH SKADESTÅND M.M.

28 kap. Skadereglering vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenföretag m.m.

Inledande bestämmelser

1 § Detta kapitel är tillämpligt på skadereglering vid vissa ingripanden av det allmänna samt vid tillståndsprövning av vattenföretag. Kapitlet innehåller dessutom bestämmelser om skadereglering när rensningsmassor har lagts upp på annans strand och när skada uppkommit till följd av förbud mot fiske.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Naturvårdslagens och vattenlagens bestämmelser om ersättning och inlösen har i miljöbalken arbetats samman, eftersom de har stora likheter. Naturvårdslagens bestämmelser avser skador vid vissa ingripanden av det allmänna. Vattenlagens bestämmelser avser ersättning för skador som har bestämts i samband med tillståndsprövning av vattenföretag eller enligt bestämmelserna om oförutsedd skada. I vattenlagen finns dessutom bestämmelser om skadereglering när rensningsmassor har lagts upp på närmaste strand och när skada uppkommit till följd av fiskeförbud. Likheten mellan lagarna består huvudsakligen i att expropriationsrättsliga ersättningsprinciper gäller. Vattenlagen innehåller vidare bestämmelser om vattenskyddsområden som, liksom naturvårdslagens regler, avser skador vid ingripanden av det allmänna.

Kapitlet skall tillämpas även vid provisoriska bestämmelser om ersättning enligt 20 kap. 43 § och då ersättning för oförutsedd skada bestäms enligt 21 kap. 12-13 §§.

2 § Bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) skall tillämpas vid ersättning och inlösen enligt detta kapitel, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser.

Paragrafen motsvarar 25 § andra stycket första meningen naturvårdslagen.

Enligt paragrafen skall reglerna i expropriationslagen tillämpas. Hänvisningen avser både värderingsregler och förfaranderegler. Avvikande bestämmelser kan dock finnas i balken. Sådana bestämmelser finns inte bara i detta kapitel utan även t.ex. bland de processuella reglerna.

Ersättningsberäkningen enligt expropriationslagen utgår normalt från fastighetens marknadsvärde. Vissa avvikelser förekommer dock, framför allt att sådan värdeändring som expropriationsföretaget medför inte skall beaktas (4 kap. 2 § expropriationslagen) samt att värdeökning som har skett de senaste tio åren ersätts endast om det blir utrett att värdeökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt (4 kap. 3 § expropriationslagen, jfr 32 § nedan). Markersättningsutredningen har föreslagit (SOU 1996:45) att 4 kap. 3 § expropriationslagen ändras så att den som exproprierar åläggs bevisbördan för att värdeökningen beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.

Tre ersättningsformer förekommer i expropriationslagen, nämligen löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning.

Om en fastighet exproprieras i sin helhet skall enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen betalas löseskilling som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Dessa regler blir i miljöbalken tillämpliga vid inlösen av hel fastighet.

Skador enligt miljöbalken uppstår dock normalt inte på hela fastigheten. Det blir då i stället aktuellt att tillämpa expropriationslagens bestämmelser om intrångsersättning. Även om fastigheten i sin helhet skadas utan att inlösen sker bör reglerna om intrångsersättning tillämpas. Sådan ersättning skall enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen betalas vid expropriation av del av fastighet. Intrångsersättningen skall motsvara minskningen av fastighetens marknadsvärde. När intrångsersättningen skall bestämmas bör man inte vara strikt bunden av fastighetsindelningen. Om flera fastigheter tillsammans bildar en brukningsenhet, bör man utgå från denna.

Ersättningsposten annan ersättning avser ekonomisk följdskada som uppkommer. Det är alltså fråga om allmän förmögenhetsskada och inte om fastighetsskada.

Vid beräkningen av ersättningens storlek skall enligt 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen hänsyn tas till skademinskande åtgärder som den ersättningsskyldige utför.

Ersättningen skall enligt 5 kap. 23 § expropriationslagen bestämmas särskilt för varje sakägare. Löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning skall bestämmas var för sig.

Ersättningen får enligt 5 kap. 25 och 26 §§ expropriationslagen inte

bestämmas till högre belopp än den ersättningsberättigade har begärt eller lägre belopp än den ersättningsskyldige har erbjudit. Miljöbalken innehåller en delvis avvikande bestämmelse i 20 kap. 38 §.

Ersättningen skall enligt 5 kap. 27 § expropriationslagen bestämmas i pengar att betalas på en gång. Löseskilling och intrångsersättning betalas enligt 6 kap. 1 § normalt genom nedsättning hos länsstyrelsen. Syftet med nedsättning är att se till att innehavare av panträtt i fastigheten inte lider förlust av att fastigheten går ner i värde. Nedsättning skall enligt 6 kap. 2 § inte ske om fastigheten inte svarar mot någon beviljad eller sökt inteckning eller om de borgenärer som har panträtt i fastigheten medgett att ersättningen betalas ut till den ersättningsberättigade. Medgivande behövs inte av panthavare för vars rätt avgörandet saknar betydelse. Det är praktiskt att domstolen först gör en oskadlighetsprövning och därefter talar om vilka medgivanden som behövs.

Enligt 6 kap. 3 § expropriationslagen skall domstolen när den bestämmer löseskillingen eller intrångsersättningen ange i vad mån nedsättning skall ske. Om nedsättning inte sker skall ersättningen enligt 6 kap. 4 § betalas direkt till den ersättningsberättigade.

Nedsättningen skall enligt 6 kap. 7 § expropriationslagen ske senast tre månader efter det att domen har vunnit laga kraft. Länsstyrelsen skall enligt 6 kap. 18 § betala ut nedsatta belopp till den som är berättigad till medlen.

3 § Vad som i detta kapitel sägs om fastighet skall i tillämpliga delar gälla även särskild rätt till fastighet.

Paragrafen motsvarar delvis 9 kap. 1 § andra stycket och 16 kap. 20 § vattenlagen.

Enligt paragrafen skall vad som sägs om fastighet även gälla särskild rätt till fastighet. Av detta följer att ersättning skall betalas även till innehavare av särskild rätt, när denna rätt går förlorad eller rubbas. Vidare kan inlösen ske av den särskilda rätten.

Med särskild rätt avses arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut, rätt till elektrisk kraft och liknande sakrätter. Hit torde räknas även renskötselrätt.

Av 13 kap. 26 § andra stycket jordabalken framgår redan att tomträtt är likställd med fast egendom vid expropriation och liknande tvångsförvärv. Miljöbalkens bestämmelse är dock vidare eftersom den dels avser även annan särskild rätt än tomträtt, dels avser även andra ingrepp än

sådana tvångsförvärv som liknar expropriation.

Skadereglering vid vissa ingripanden av det allmänna

Ersättning och inlösen på grund av vissa föreskrifter, föreläggande och förbud

4 § Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller
1. föreskrifter enligt 8 kap. 2 § om åtgärder och inskränkningar beträffande nationalparker,
2. föreskrifter enligt 8 kap. 4, 5 eller 8 § om åtgärder och inskränkningar beträffande natur- eller kulturreservat,
3. förbud enligt 8 kap. 10 § andra stycket inom biotopskyddsområde,
4. föreskrifter enligt 8 kap. 20 § om åtgärder och inskränkningar beträffande vattenskyddsområden, eller
5. föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket beträffande vissa arbetsföretag.

En föreskrift enligt 8 kap. 2 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Paragrafen motsvarar delvis 26 § första stycket naturvårdslagen och 19 kap. 7 § första och andra stycket vattenlagen.

Enligt paragrafens första stycke skall ersättning betalas när det allmänna meddelar vissa särskilt angivna beslut som medför att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Mark kan tas i anspråk med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 5 och 20 §§. Vad som menas med uttrycken "pågående markanvändning", "inom berörd del av en fastighet" och "avsevärt försvåras" har utvecklats i avsnitt 32.2-3.

Enligt det andra stycket skall ersättning inte betalas när jakten på vissa djur inskränks i en nationalpark.

5 § Innebär ett beslut som avses i 4 § första stycket 1-4 att det är förbjudet att vidta en viss åtgärd utan tillstånd, betalas ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 8 kap. 21 § och vägras tillstånd, gäller 4 § första stycket.

Paragrafen motsvarar 26 § andra och tredje stycket naturvårdslagen.

Föreskrifter för nationalparker, naturreservat, kulturreservat, biotopskyddsområden eller vattenskyddsområden kan ibland innebära att det är förbjudet att vidta en viss åtgärd utan tillstånd. I sådana fall gäller inte huvudregeln att ersättningsskyldighet föreligger genast när föreskrifterna har meddelats. Ersättning skall enligt paragrafens första stycke i stället betalas först sedan tillståndsfrågan har prövats och resulterat i ett avslag eller att tillståndet har förenats med villkor.

Ersättningsfrågan skall även i dessa fall bedömas med utgångspunkt i förhållandena när värderingen sker. Detta utesluter emellertid inte att tidpunkten för meddelande av föreskriften beaktas så att ersättning betalas för förlust genom att pågående markanvändning försvårades redan då. En fastighetsägare som har vägrats tillstånd till en åtgärd och har fått ersättning för detta har givetvis inte rätt till ytterligare ersättning, om han ansöker om tillstånd på nytt och åter får avslag. Situationen blir inte annorlunda om fastigheten har bytt ägare och den nya ansökan görs av fastighetens nya ägare. Upplysningar om tidigare beslut kan fastighetens förvärvare få i länsstyrelsens naturvårdsregister.

Paragrafens andra stycke behandlar möjligheten att få ersättning vid interimistiska förbud enligt 8 kap. 21 §. Ett interimistiskt förbud skall innebära att åtgärder inte får vidtas utan tillstånd. I sådana fall kan ersättning utgå först sedan tillstånd har vägrats.

6 § Ersättning som avses i 4 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren enligt 4 § första stycket är skyldig att tåla utan ersättning.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt. Den har utformats enligt förebild i 14 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen.

Enligt gällande rätt betalas ersättning för hela den skada som en fastighetsägare lider när den s.k. kvalifikationsgränsen är överskriden, dvs. när pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. När däremot en inskränkning inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras utgår inte någon ersättning. På skäl som redogörs för i avsnitt 32.3.2 skall enligt paragrafen avdrag göras för ett belopp som motsvarar ersättning för skada upp till kvalifikationsgränsen.

Skada som inte ersätts enligt paragrafen kan senare komma att beaktas vid tillämpning av den s.k. ackumuleringsregeln i 9 §. Detta

kommenteras ytterligare vid nämnda paragraf.

7 § Ersättning enligt 4 § betalas av staten. Har föreskrifter som avses i 4 § första stycket beslutats av en kommunal myndighet med stöd av förordnande enligt 8 kap. 26 §, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.

Har föreskrifter som avses i 4 § första stycket 4 beslutats på särskild begäran, skall ersättningen betalas av den som har begärt föreskrifterna.

Paragrafen motsvarar delvis 26 § första stycket naturvårdslagen. Den motsvarar vidare 19 kap. 7 § tredje stycket vattenlagen.

I paragrafen anges vem som skall betala ersättning vid ingripanden av det allmänna. Huvudregeln i det första stycket är att sådan ersättning skall betalas av staten eller, vid delegation, av kommun.

Vid vattenskyddsområden gäller enligt paragrafens andra stycke andra regler om betalningsansvar. Länsstyrelsen kan ta upp frågor om vattenskyddsområden, utan att någon framställning har gjorts. Länsstyrelsens möjlighet att på eget initiativ meddela skyddsföreskrifter är dock begränsad av bestämmelserna i 8 kap. 20 § tredje stycket. Föreskrifterna får nämligen inte medföra att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Såvida inte annat följer vid tillämpning av ackumuleringsregeln i 9 § blir det därför inte aktuellt att betala ersättning när länsstyrelsen på eget initiativ meddelar skyddsföreskrifter för ett vattenskyddsområde.

En kommun eller någon annan som vill ha särskilt skydd för en vattentillgång kan vända sig till länsstyrelsen och begära att länsstyrelsen meddelar skyddsföreskrifter. Då gäller inte begränsningen i 8 kap. 20 § tredje stycket. Den som har begärt skyddsföreskrifter skall enligt paragrafens andra stycke svara för eventuella ersättningsanspråk.

8 § Om det i ett fall som avses i 4 § första stycket uppstår synnerliga olägenheter när fastigheten används, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för ersättning enligt 4§. I sådant fall skall 5 § första stycket tillämpas.

Paragrafen motsvarar 27 § naturvårdslagen och 19 kap. 7 § fjärde stycket vattenlagen.

Paragrafen ger fastighetsägaren rätt att få sin fastighet inlöst när inskränkande föreskrifter innebär mycket allvarliga intrång. Som framgår av bestämmelsens formulering finns det inlösenplikt endast beträffande hel fastighet. Det är inte tillräckligt att synnerliga olägenheter uppkommer för en mindre "berörd del" av fastigheten.

Prövningen beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande bör vara om fastigheten till följd av föreskrifterna blivit så onyttig för ägaren att det framstår som skäligt att den övertas av staten eller kommunen.

Synnerliga olägenheter skall enligt paragrafens lydelse uppstå när fastigheten används. Även i detta fall blir uttrycket "pågående markanvändning" av betydelse. Hänsyn skall alltså inte tas till eventuell framtida ändrad markanvändning.

Vid inlösen skall löseskilling betalas.

9 § Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ skall beaktas även andra beslut enligt 8 kap. 2, 4, 5, 8 eller 20 §, förbud enligt 8 kap. 10 § andra stycket, föreläggande och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 8 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10), under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av beslut som anges i första stycket förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Paragrafen motsvarar 27 a § naturvårdslagen och 19 kap. 7 § femte och sjätte stycket vattenlagen.

Paragrafen innehåller den s.k. ackumuleringsregeln. Den tillkom vid riksdagsbehandlingen av plan- och bygglagen och denna lags följdlagstiftning. Enligt paragrafen skall vissa beslut under de senaste tio åren läggas samman med det senaste beslutet när bedömningen görs av om kvalifikationsgränsen för skadeersättning eller inlösen har överträtts. Härigenom ökar möjligheten till ersättning respektive inlösen. Regeln motiverades med att det ansågs stötande om lagstiftningen skulle kunna utnyttjas på ett sådant sätt att en fastighetsägare genom skilda på

varandra följande restriktioner tvingades acceptera ett större intrång, än om skadan bedömts i ett sammanhang (BoU 1986/87:1, s. 152).

En förutsättning för att ackumuleringsregeln skall bli aktuell är att de skador som uppstår genom skilda regleringar berör samma del av en fastighet. Om detta är fallet är det den sammanlagda skadan som skall beräknas, utan hinder av att sakägaren kan ha försuttit sin rätt att föra talan för en tidigare skada. Ackumuleringsregeln avser främst fall där skadan uppkommit stegvis. Den blir emellertid också tillämplig när två skador inträffar samtidigt.

Givetvis får endast sådana beslut räknas för vilka ersättning inte har betalats. Anledningen till att de tidigare besluten inte har föranlett någon ersättning är vanligen att restriktionerna har legat under kvalifikationsgränsen.

En nyhet i förslaget till miljöbalk är att ersättningen skall minskas med ett belopp som motsvarar kvalifikationsgränsen (se 6 §). Ackumuleringsregeln innebär att detta belopp räknas den skadelidande tillgodo när en ny skada kommer upp till bedömning. Om exempelvis en fastighetsägare vid ett tidigare beslut har drabbats av en skada uppgående till 12 000 kr och kvalifikationsgränsen ansetts ligga vid 10 000 kr har avräkningsregeln i 6 § medfört att ersättning endast utgått med 2 000 kr. Vid ett nytt beslut som medför skada innebär ackumuleringsregeln att någon avräkning enligt 6 § inte skall ske. (För enkelhetens skull bortses här från eventuella förändringar av kvalifikationsgränsen eller penningvärdet.) Om fastighetsägarens skada vid det tidigare beslutet i stället uppgick till 6 000 kr utgick inte någon ersättning. Vid ett nytt beslut som medför skada innebär ackumuleringsregeln att 4 000 kr skall räknas av enligt 6 §.

En särskild fråga är vem som skall svara för ersättningen av ackumulerade intrångsskador om besluten har fattats av olika instanser. Bostadsutskottet ansåg att det är den som meddelar det senare beslutet, dvs. det beslut som medför att kvalifikationsgränsen passeras, som gentemot den ersättningsberättigade skall svara för hela den ackumulerade skadan (BoU 1986/87:4, s. 30). Något annat ansågs med hänsyn till de förhandlingsmässiga och processuella svårigheter som skulle uppstå knappast praktiskt tänkbart. Bostadsutskottet påpekade att
inget hindrar att den part som fått betala ersättning även för tidigare intrång i efterhand regressar om kostnaderna.

Frågan är om Bostadsutskottets uttalande är relevant även sedan avräkningsregeln i 6 § har införts. Det kan nämligen ifrågasättas om en part har regressrätt på den grunden att ett mindre avdrag enligt 6 § har kunnat tillgodoräknas än vad som skulle ha varit fallet om något tidigare beslut inte hade funnits. Följande exempel kan illustrera problemet. En

kommunal myndighet fattar ett beslut som medför en skada på 6 000 kr. Kvalifikationsgränsen är 10 000 kr. Någon ersättning utgår därför inte. En statlig myndighet fattar därefter ett beslut som medför en skada på 12 000 kr. Om det kommunala beslutet aldrig hade fattats hade staten fått betala ersättning med 12 000 - 10 000 = 2 000 kr. Ackumuleringsregeln medför dock att ersättning i stället skall betalas med 12 000 - 10 000 + 6 000 = 8 000 kr. Frågan är om staten kan få kompensation av kommunen som slapp betala något alls. Enligt Miljöbalksutredningens uppfattning bör regressrätt föreligga även här.

Uttalandena om regressrätt skulle vidare kunna ifrågasättas när en enskild skall betala ersättning vid vattenskyddsområden. Ersättning vid sådana områden skall enligt 7 § andra stycket betalas av den som har begärt de ersättningsgrundande föreskrifterna. Av 8 kap. 20 § tredje stycket framgår att föreskrifterna kan begäras av kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts. Även en enskild kan alltså bli ersättningsskyldig och om utskottets uttalande följs skulle den enskilde samtidigt kunna bli skyldig att stå för skador på grund av tidigare beslut av det allmänna. Miljöbalksutredningen anser att möjligheten att regressa om kostnaden medför att utskottets uttalande bör vara vägledande även när det senaste beslutet avser föreskrifter för vattenskyddsområde som har begärts av en enskild.

I miljöbalken används kvalifikationsgränsen "pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras". Enligt ackumuleringsregeln skall i vissa fall hänsyn tas till skador enligt bestämmelser där en annan kvalifikationsgräns används. Detta är fallet beträffande vissa beslut enligt 14 kap. 8 § plan- och bygglagen, för vilka det anges att rätt till ersättning föreligger om "skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten". Frågan om ackumuleringsregelns tillämpning i fråga om skador för vilka gäller olika kvalifikationsgränser diskuteras i BoU 1986/87:4, s. 29 f.

Ersättning vid vissa undersökningar

10 § För skada och intrång som tillfogas fastighetsägaren genom åtgärder enligt 25 kap. 1 § betalas ersättning av staten. Om åtgärderna har vidtagits av en kommun eller av någon annan på uppdrag av en kommun, skall ersättning i stället betalas av kommunen.

Ersättning enligt första stycket skall inte betalas när åtgärderna vidtas i anledning av tillsyn över en verksamhet som utövas på fastigheten.

Talan om ersättning väcks vid den miljödomstol inom vars område marken eller större delen av den finns.

Paragrafen motsvarar delvis 28 § naturvårdslagen.

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna balk har enligt 25 kap. 1 § en myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra undersökningar och andra åtgärder. Åtgärderna skall enligt 25 kap. 6 § utföras så att minsta skada och intrång orsakas. Trots detta kan det naturligtvis uppkomma skador och intrång. Paragrafen ger rätt till ersättning, även om det allmänna har iakttagit all tänkbar aktsamhet. Det är alltså fråga om ett rent strikt ansvar.

Rätten till ersättning är inte begränsad till fall där markägarens rådighet över marken har inskränkts. Ersättning förutsätter alltså inte att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten har avsevärt försvårats. Ersättning kan givetvis utgå för t.ex. hinder i den verksamhet som bedrivs men även för faktiska skador på marken.

Ersättning skall betalas av staten eller en kommun. Detta gäller även om skadan har orsakats av någon annan som handlar på statens eller kommunens vägnar.

Tillträde enligt 25 kap. 1 § sker ofta för att utöva tillsyn. Ersättningsskyldighet enligt paragrafen föreligger inte för åtgärder som sker som ett led i utövande av tillsyn mot en verksamhet som bedrivs på den skadade fastigheten. Detta gäller även om verksamheten utövas av någon annan än fastighetsägaren och åtgärderna medför skada för fastighetsägaren. Rätt till ersättning har däremot den fastighetsägare som lider skada t.ex. för att mätinstrument placeras på fastigheten som ett led i utövandet av tillsyn över en verksamhet som bedrivs på en annan fastighet.

Undantaget från ersättningsskyldighet i det andra stycket hindrar inte att skadestånd kan utgå enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen vid fel eller försummelse i myndighetsutövning.

Talan om ersättning skall enligt paragrafens tredje stycke väckas vid miljödomstol.

Ersättning vid föreläggande om stängselgenombrott m.m.

11 § Den som har stängsel och har anordnat en grind eller någon annan genomgång på grund av ett föreläggande enligt 23 kap. 10 § är berättigad till ersättning av staten för detta och för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock inte betalas, om det är uppenbart att stängslet endast avser att stänga ute allmänheten från ett område

där den annars skulle ha fått färdas fritt.

Första stycket gäller också, då en övergång har gjorts över ett dike på grund av ett föreläggande enligt 23 kap. 10 §.

Paragrafen motsvarar 30 § naturvårdslagen.

Enligt paragrafen skall staten betala ersättning vid förelägganden om stängselgenombrott och dikesövergångar. Både materialkostnad och arbetskostnad skall ersättas. Däremot skall ersättning inte utgå för eventuell olägenhet av att allmänheten får tillträde till området.

Ersättningsskyldighet föreligger inte om stängslet eller diket enbart har som syfte att utestänga allmänheten från ett område som är tillgängligt enligt allemansrätten.

Anmälan om ersättningsanspråk

12 § Innan en myndighet fattar ett beslut som kan leda till ersättning enligt 4, 5, 10 eller 11 §, får myndigheten förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen att inom viss tid, minst två månader, anmäla sitt anspråk och ange sina yrkanden vid påföljd att rätten till talan annars förloras.

Vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan den ersättningsskyldige och sakägare gäller även mot den som efter det att rätten till betalning uppkom har sakägarens rätt till fastigheten.

Paragrafen motsvarar delvis 32 § naturvårdslagen.

Med stöd av paragrafens första stycke kan en myndighet som exempelvis skall inrätta ett naturreservat förelägga alla som vill göra anspråk på ersättning eller inlösen att inom viss tid anmäla sina anspråk. På detta sätt kan myndigheten i förväg bedöma kostnaden för det planerade skyddet.

Lagtexten har förtydligats genom att det anges uttryckligen att sakägaren i anmälan skall ange sina yrkanden i fråga om ersättning eller inlösen. Enbart ett påstående att sakägaren har ett anspråk är alltså inte tillräckligt. Alltför stränga krav får dock inte ställas på preciseringen av yrkandena. Det är naturligt att sakägaren inte lägger ner alltför stora kostnader på att beräkna sin skada innan denne vet om åtgärden kommer att genomföras.

Föreläggandet bör utformas på ett sådant sätt att sakägaren får

tillräckligt underlag för sin bedömning. I föreläggandet skall erinras om att rätten till ersättning eller inlösen går förlorad om inte föreläggandet följs.

Tidsfristen skall vara minst två månader. Tiden bör sättas längre i komplicerade fall, där sakägaren behöver tid för ingående utredningar och överväganden i ersättningsfrågan.

Möjligheten att meddela förelägganden är ny vad gäller vattenskyddsområden.

Paragrafens andra stycke innebär bl.a. att en ny ägare av en fastighet är bunden av avtal om ersättning, som den tidigare ägaren slutit med den ersättningsskyldige.

Ersättningstalan

13 § Har inte överenskommelse träffats om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och har inte rätten till talan gått förlorad enligt 12 §, skall den som vill göra anspråk på ersättning eller fordra inlösen väcka talan hos miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Sådan talan skall väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft vid påföljd att rätten till ersättning eller inlösen annars går förlorad.

Paragrafen motsvarar 33 § första stycket naturvårdslagen och 19 kap. 8 § vattenlagen.

Ersättningsfrågor bör i första hand lösas förhandlingsvägen. Om någon uppgörelse inte kan träffas ankommer det på den som vill ha ersättning eller få sin fastighet inlöst att väcka talan om detta. Talan om ersättning eller inlösen kan dock föras även om några förhandlingar inte har förts mellan parterna.

Talan skall väckas inom ett år från det att beslutet som anspråket grundar sig på vann laga kraft. Ettårsfristen kan dock efterges av den ersättningsskyldige, t.ex. om det behövs för fortsatta förhandlingar. Preskription inträder även om ersättningsfrågan diskuteras. Om sådana förhandlingar drar ut på tiden bör därför den enskilde väcka talan vid domstol.

14 § När föreskrifter skall meddelas enligt 8 kap. 4, 5, 8 eller 20 § får den ersättningsskyldige vid miljödomstolen väcka talan mot en sakägare för att fastställa de villkor som, om föreskrifterna meddelas, skall gälla för ersättning eller inlösen. Meddelas inte föreskrifter med det innehåll som förutsatts vid miljödomstolen inom ett år från det att målet har avgjorts genom en dom som har vunnit laga kraft, skall domen inte längre vara bindande för parterna.

Paragrafen motsvarar 33 § andra stycket naturvårdslagen.

Genom paragrafen har staten eller kommunen när den skall meddela inskränkande föreskrifter för t.ex. naturreservat möjlighet att i förväg få avgjort storleken på kommande ersättningar och på vilket sätt inlösen skall ske. Domen är endast bindande om de föreskrifter som har bedömts i domen sedan meddelas inom ett år från det att domen vann laga kraft.

Återbetalning av ersättning

15 § Har ersättning enligt 4 § betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd eller dispens, får fastighetsägaren, om det är skäligt med hänsyn till hans nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt, förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den. Detta gäller också, om en åtgärd har företagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning skall väckas vid miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut vid påföljd att rätten att föra talan annars går förlorad.

Paragrafen motsvarar 35 § naturvårdslagen.

Det är under vissa omständigheter rimligt att uppburen ersättning betalas tillbaka. Paragrafen ger möjlighet att besluta om återbetalning av ersättning som har betalats på grund av inskränkande föreskrifter om föreskrifterna sedan helt eller delvis upphävs. Detsamma gäller om dispens senare meddelas från föreskrifterna. Ersättning kan vidare ha betalats ut enligt 5 § på grund av tillståndsvägran. Om senare tillstånd lämnas kan även i sådana fall ersättningen krävas åter.

Återbetalning får krävas om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Som exempel på situationer där det kan vara skäligt att återbetalning sker kan nämnas att markägaren har fått betydande ersättning på grund av inskränkningar i förfoganderätten och inskränkningen upphävs efter kort tid, eller att ersättning utgått på grund av tillståndsvägran, men tillstånd senare meddelas på grund av ändrade förhållanden.

Den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats talar normalt mot att ersättningen krävs åter.

Om en fastighetsägare som har fått ersättning på grund av inskränkande föreskrifter eller tillståndsvägran senare trotsar föreskriften eller avslagsbeslutet skall ersättningen krävas åter. Detta gäller dock endast om tillsynsmyndigheten avstår från att kräva rättelse.

Skadereglering vid tillståndsprövning av vattenföretag m.m.

Ersättning och inlösen

16 § Den som har fått tillstånd enligt 11 kap. att genom inlösen eller på annat sätt ta i anspråk annans egendom eller att vidta en åtgärd som skadar annans egendom skall betala ersättning för vad som avstås eller skadas, om annat inte är särskilt föreskrivet. Detsamma gäller den som lägger upp rensningsmassor enligt 25 kap. 13 § och därigenom skadar annans egendom.

Ersättning skall betalas även för skada till följd av förbud mot fiske enligt 25 kap. 14 §.

Ersättning skall betalas endast för skador som kvarstår sedan skadeförebyggande åtgärder har utförts.

Paragrafen motsvarar delvis 9 kap. 1 § första och tredje stycket vattenlagen.

I paragrafens första stycke ges den grundläggande bestämmelsen om ersättningsskyldighet för skada orsakad i samband med vattenföretag. Ersättningsskyldighet förutsätter att tillstånd har meddelats. Med tillstånd avses även godkännande enligt 11 kap. 16 § av brådskande arbeten och lagligförklaring enligt 11 kap. 17 §. Om ett vattenföretag som bedrivs utan tillstånd har orsakat en skada kan skadestånd utgå enligt andra bestämmelser. Framför allt reglerna i 29 kap., 3 kap. jordabalken och skadeståndslagen är av intresse i sådana situationer.

I ett fall gäller ersättningsbestämmelserna för verksamheter som

bedrivs utan tillstånd. Enligt 25 kap. 13 § får rensningsmassor läggas upp på närmaste strand, om det inte medför avsevärda olägenheter från allmän eller enskild synpunkt. Tillstånd behövs inte för att lägga upp rensningsmassorna.

I 22 och 23 §§ finns bestämmelser om begränsning av rätten till ersättning.

Genom hänvisningen i 2 § till expropriationslagen gäller de grundläggande principerna för ersättning i denna lag. Rätt till ersättning förutsätter till att börja med att det har uppstått en ekonomisk skada. Ersättning utges alltså inte för mistade affektionsvärden. Grundprincipen är att den skadelidandes förmögenhetsställning bör vara densamma som om någon skada inte hade skett. Ersättning utgår enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen i formerna löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning.

Vem som har rätt till ersättning diskuteras i avsnitt 26, i samband med att sakägarbegreppet behandlas.

Enligt 3 kap. 3 § skall en verksamhetsutövare vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga skada. Med stöd av bestämmelsen kan den som skall utföra ett vattenföretag åläggas att vidta skadeförebyggande åtgärder. Skadeförebyggande åtgärder måste ofta utföras på annans mark. Med stöd av 25 kap. 4 § kan åtgärderna utföras även mot markägarens vilja.

Ersättning utgår enligt paragrafens andra stycke endast för skador som kvarstår sedan åtgärderna har vidtagits. En liknande bestämmelse finns i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen.

17 § Fastigheter eller fastighetsdelar, som drabbas av synnerliga olägenheter av en verksamhet för vilken tillstånd har meddelats enligt 11 kap., skall lösas in, om ägaren begär det.

Den ersättningsskyldige har rätt till inlösen, om detta skulle medföra endast en ringa höjning av fastighetsägarens ersättning och denne inte har något beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen. Kostnaderna för åtgärder som avses i 16 § andra stycket skall då räknas in i ersättningen.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § vattenlagen.

Enligt paragrafens första stycke har fastighetsägaren rätt till inlösen av fastigheten eller en del av fastigheten om vattenföretaget medför synnerliga olägenheter. Vid tolkningen av paragrafen kan vägledning hämtas från inlösenbestämmelserna i 8 § och 29 kap. 10 § samt olika

bestämmelser om inlösen utanför balken.

I paragrafens andra stycke finns en bestämmelse om att även den ersättningsskyldige har rätt till inlösen i vissa fall. Detta gäller om inlösen bara skulle medföra en obetydlig höjning av fastighetsägarens ersättning och fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen.

Skada på egen fastighet

18 § Om en verksamhet, för vilken tillstånd har lämnats enligt 11 kap., medför skada på en fastighet som tillhör den som har fått tillståndet, skall ersättning för skadan bestämmas. Detta gäller dock inte, om medgivanden har lämnats av samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten. Om fastigheten besväras av gemensamma inteckningar, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken föreskrivs för relaxation. Medgivande fordras dock inte av den för vars rätt domstolens avgörande är väsentligen utan betydelse.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 10 § vattenlagen.

Enligt bestämmelsen skall ersättning under vissa förutsättningar fastställas även för fastighet som tillhör den som skall utföra det skadebringande vattenföretaget. Syftet är att ge borgenärer med panträtt skydd mot att fastigheten går ner i värde.

Ersättning vid utrivning

19 § Den som har fått tillstånd till utrivning av en vattenanläggning eller har ålagts eller medgetts enligt 21 kap. 4 § att riva ut en vattenanläggning skall betala skälig ersättning för skador på annans egendom som orsakas av bestående ändring i vattenförhållandena. Skyldighet att betala ersättning för förlust av förmån som orsakas av utrivningen föreligger endast om förmånen har tillförsäkrats i tillståndsdomen eller i avtal som träffats i samband med vattenanläggningens tillkomst. Ersättning utgår i sådant fall endast för kostnader i anledning av förlusten av förmånen.

Om medgivande att riva ut en vattenanläggning har lämnats till annan än den som är skyldig att underhålla anläggningen och skyldighet att betala ersättning har ålagts i samband med detta, får ersätt-

ningen sökas åter av den underhållsskyldige.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 11 § första och andra stycket vattenlagen.

Första stycket innehåller bestämmelser om ersättning vid utrivning av vattenanläggningar. Utrivning av en vattenanläggning i ytvatten är ett vattenföretag enligt definitionen i 11 kap. 2 § 1. Härav följer att de allmänna bestämmelserna om ersättning vid vattenföretag blir tillämpliga. Ersättningsskyldigheten har emellertid begränsats något för den som river ut en vattenanläggning i förhållande till vattenföretag i allmänhet. Skälen till detta utvecklas i prop. 1981/82:130, s. 134 f.

Enligt första meningen i första stycket gäller att den som river ut en anläggning skall betala skälig ersättning för de skador på annans egendom som orsakas av den bestående ändring av vattenförhållandena, som blir följden av utrivningen. Innebörden av bestämmelsen är att miljödomstolen i vissa fall kan jämka ersättningen. Jämkning bör kunna ske i de fall skadorna av utrivningen blir betydande och den skadelidande genom att överta ansvaret för anläggningen enligt 11 kap. 20 § hade kunnat undvika skadan. Vid bedömande av jämkningsfrågan bör hänsyn tas till kostnaden för ett fortsatt underhåll av vattenanläggningen. En jämkning bör förekomma endast i de fall skadeersättningen avsevärt överstiger kostnaden för ett fortsatt underhåll. Även i andra fall bör det någon gång kunna anses skäligt att jämka ersättningen, exempelvis då skadeersättningen framstår som oproportionerligt stor i förhållande till arten och omfattningen av den vattenanläggning som skall rivas ut.

Ett exempel på en ersättningsgill förmån enligt den andra meningen i det första stycket är rätt till andelskraft. Om andelskraft finns det bestämmelser i 9 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

Vad som skall ersättas vid förlust av förmån är enligt den tredje meningen i det första stycket kostnader i anledning av förlust av förmånen. Ersättning utgår alltså inte för utebliven vinst. Ersättningsgilla är bl.a. omställningskostnader som uppkommer exempelvis genom att den som har rätt till andelskraft måste tillgodose sitt elkraftbehov på något annat sätt. Om den skadelidande har bidragit till kostnaderna för anläggningen bör han också ha rätt till ersättning för att han inte har möjlighet att utnyttja anläggningen under förutsatt tid. Ersättning bör slutligen kunna utgå för åtgärder som den skadelidande har bekostat för att kunna utnyttja anläggningen och som blir onödiga genom utrivningen. Vid prövningen av frågan om ersättningens skälighet bör bl.a. beaktas den skadelidandes möjligheter att överta underhållsansvaret enligt 11 kap. 20 §.

Andra stycket innebär att om exempelvis Kammarkollegiet har utverkat ett tillstånd till utrivning med stöd av 21 kap. 4 § får den ersättning som kollegiet tvingas utge sökas åter av den ansvarige.

Ersättning vid omprövning

20 § Medför omprövning enligt 21 kap. 5 § eller enligt 7 kap. 14 eller 15 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning för den som har tillstånd till det vattenföretag som avses med omprövningen, utgår ersättning för förlusten eller inskränkningen, om annat inte följer av 22 §. Ersättning utgår inte till den del förlusten eller inskränkningen är att hänföra till förbättring av en vattenanläggnings säkerhet.

Medför omprövning i fråga om vattenföretag enligt denna balk eller lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag skada för annan än tillståndshavare som omfattas av omprövningen utgår ersättning för denna. För mottagare av andelskraft gäller dock viss begränsning enligt 9 kap. 4 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag.

Beträffande ersättning enligt första eller andra stycket skall 16-18 §§ tillämpas.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 12 § vattenlagen.

Den som har tillstånd till ett vattenföretag och som lider ekonomisk skada på grund av omprövning av vattenföretaget omfattas inte av den allmänna bestämmelsen om rätt till ersättning enligt 16 §. Paragrafen innehåller därför en allmän föreskrift om tillståndshavares rätt till ersättning vid omprövning. Ersättning utgår för förlust av vattenmängd eller fallhöjd eller inskränkning i regleringsrätt som har åsamkats på grund av omprövning enligt 21 kap. 5 § eller enligt 7 kap. 14 eller 15 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag. Ersättningen utgår dock inte dels i fall som regleras i 22 §, dels till den del förlusten eller inskränkningen är att hänföra till förbättring av en vattenanläggnings säkerhet. Ersättning utgår inte för förpliktelser att vidta skadeförebyggande eller skadekompenserande åtgärder.

I andra stycket regleras frågan om ersättning för skador som annan än tillståndshavaren åsamkas på grund av omprövningen.

I det tredje stycket hänvisas till de allmänna ersättningsbestämmelserna i 16-18 §§.

21 § Ersättning enligt 20 § första stycket betalas av den som har begärt omprövningen eller, om omprövning enligt 7 kap. 15 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag omfattar tillstånden till konkurrerande vattentäkter, av vardera tillståndshavaren.

Ersättning enligt 20 § andra stycket betalas,

1. om omprövningen sker enligt 21 kap. 5 eller 8 §, av tillståndshavaren,

2. om omprövning enligt 7 kap. 15 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag omfattar tillstånden till konkurrerande vattentäkter, av vardera tillståndshavaren,

3. vid annan omprövning, av den som har begärt omprövningen.

Ersättning för minskning av andelskraft från vattenkraftverk som omfattas av omprövningen betalas av den som har tillstånd till kraftverket.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 13 § vattenlagen.

I paragrafen regleras frågan om vem som skall betala ersättning i anledning av omprövning.

Begränsning i rätten till ersättning

22 § Om förlust eller inskränkning som avses i 20 § första stycket föranleds av omprövning till förmån för det allmänna fiskeintresset, allmän farled, allmän hamn eller hälsovården eller, vid omprövning enligt 21 kap. 5 § eller enligt 7 kap. 14 § första meningen lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenföretag, till förmån för den allmänna miljövården, är tillståndshavaren skyldig att utan ersättning tåla viss del av förlusten eller inskränkningen.

Den del som inte ersätts avser den sammanlagda förlusten eller inskränkningen till följd av skilda omprövningar som nu har angetts och av vattenföretag som avses i 23 § och motsvarar i fråga om

1. vattenkraftverk högst en femtedel och lägst en tjugondel av produktionsvärdet av den vattenkraft som enligt meddelat tillstånd kan uttas vid kraftverket efter avdrag för den del av produktionsvärdet som är att hänföra till vattenregleringar,

2. vattenreglering för kraftändamål högst en femtedel och lägst en tjugondel av det till regleringen hänförliga produktionsvärdet av den vattenkraft som enligt meddelade tillstånd kan tas ut vid varje kraftverk,

3. andra vattenföretag högst en femtedel och lägst en tjugondel av

värdet av den vattenmängd, fallhöjd eller magasinsvolym som omfattas av tillståndet till företaget.

När miljödomstolen lämnar tillstånd till ett vattenföretag för vilket begränsning i ersättningsrätten som nu har nämnts skall gälla, skall domstolen inom de gränser som anges i andra stycket 1-3 fastställa den del som inte ersätts. Hänsyn skall då tas främst till företagets inverkan på vattenstånds- och avrinningsförhållandena, den fördel eller olägenhet som företaget väntas medföra från allmän synpunkt samt graden av nytta för tillståndshavaren och mottagare av andelskraft.

Om omprövning sker före den enligt 21 kap. 5 § första stycket 1 fastställda tidpunkten, skall den del som inte ersätts minskas i förhållande till den tid som återstår till denna tidpunkt.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 14 § vattenlagen.

I paragrafen begränsas tillståndshavarens rätt till ersättning enligt huvudregeln i 19 §. Paragrafen kommenteras i prop. 1981/82:130, s. 115 ff och s. 473 f.

23 § Om den som har tillstånd enligt denna lag till ett vattenföretag åsamkas förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning till följd av att tillstånd lämnas till ett vattenföretag som skall tillgodose det allmänna fiskeintresset, allmän farled eller allmän hamn, hälsovården eller den allmänna miljövården, är hans rätt till ersättning härför begränsad på motsvarande sätt som gäller enligt 22 §.

Vad som sagts nu gäller även förlust av fallhöjd som inte är utbyggd. Därvid skall den del som inte ersätts motsvara en tjugondel av värdet av vattenkraften i det berörda strömfallet efter avdrag för vad som av detta värde är att hänföra till vattenregleringar.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 15 § vattenlagen. Paragrafen kommenteras i prop. 1981/82:130, s. 122 ff och s. 475 f.

Anmälan att ersättningen har betalats

24 § Anmälan till länsstyrelsen enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) behöver vid tillämpningen av detta kapitel endast ske för ersättning som avser mark som skall lösas.

Paragrafen motsvarar delvis 16 kap. 4 § vattenlagen.

Enligt 6 kap. 1 § expropriationslagen skall löseskilling och intrångsersättning betalas genom nedsättning hos länsstyrelsen. Nedsättning skall däremot inte ske av annan ersättning. Även för löseskilling och intrångsersättning finns det i 6 kap. 1 § andra stycket och 2 § expropriationslagen undantag från kravet på nedsättning. Ersättning som inte skall nedsättas skall enligt 6 kap. 4 § i nämnda lag utbetalas till den ersättningsberättigade. Det åligger enligt nämnda stadgande den exproprierande att hos länsstyrelsen anmäla och därvid styrka att ersättning har betalats.

Bestämmelsen i 6 kap. 4 § expropriationslagen har en motsvarighet i 16 kap. 4 § vattenlagen. I vattenlagen gäller dock anmälningsskyldighet endast beträffande ersättning som avser mark som skall lösas. Samma inskränkta anmälningsskyldighet bör gälla i miljöbalken. Följaktligen sägs i paragrafen att anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen endast skall ske när ersättningen avser mark som skall lösas.

Tidsfrist för betalning av ersättning

25 § När tillstånd har lämnats enligt 11 kap. skall ersättning för inlöst mark betalas och anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) ske inom sex månader från det att såväl tillståndsfrågan som ersättningsfrågan har avgjorts slutligt. Ersättning som inte avser inlöst mark och som har fastställts att utgå på en gång skall betalas inom två år från samma tid. Om den ersättningsskyldige inte iakttar vad som har sagts nu, förlorar han den rätt som han har förvärvat gentemot den ersättningsberättigade.

Tidsfristerna får förkortas eller förlängas när parterna är ense om det eller om det finns särskilda skäl för det.

Paragrafen motsvarar 16 kap. 7 § vattenlagen.

När tillstånd har lämnats till ett vattenföretag kan det ta lång tid att planera hur företaget skall utföras i detalj. Det är därför rimligt att företagaren ges en viss betänketid. Av hänsyn till de ersättningsberättigade får tiden inte sättas för lång. Betänketiden har satts till sex månader vid inlösen och två år i andra fall. Tiden räknas från det att samtliga tillstånds- och ersättningsfrågor har avgjorts slutligt. Paragrafen gäller endast när tillståndet ännu inte har tagits i anspråk. Enligt 29 § får

tillståndet tas i anspråk först sedan betalning har skett. I vissa situationer kan dock tillståndet tas i anspråk redan dessförinnan. Då gäller 26 §.

Enligt paragrafens andra stycke kan tidsfristen förkortas eller förlängas. Ett skäl för förlängning kan vara att miljödomstolen har föreskrivit så stora förändringar i förhållande till ansökan att detaljprojekteringen blir långvarig.

Ersättning bestämd sedan tillståndet har tagits i anspråk

26 § Om ersättningen till följd av ett vattenföretag eller annan åtgärd har bestämts slutligt först efter det att tillståndet har tagits i anspråk, skall den del av ersättningen som överstiger vad som fastställts tidigare betalas och anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) göras inom en månad från det ersättningen bestämdes slutligt. Detsamma gäller ersättning som har bestämts i samband med godkännandet av ett vattenföretag som redan har utförts.

Om den slutligt fastställda ersättningen inte överstiger den ersättning som tidigare har fastställts och nedsättnings- eller anmälningsskyldighet annars skulle ha förelegat, skall den ersättningsskyldige anmäla ersättningsbeslutet hos länsstyrelsen sedan detta har vunnit laga kraft.

Paragrafen motsvarar 16 kap. 11 § vattenlagen.

I paragrafen behandlas situationer där ersättningen bestäms först efter det att tillståndet har tagits i anspråk. Paragrafen avser till en början fall då ersättningen bestäms slutligt först efter uppskov enligt 20 kap. 43 § första stycket. Paragrafen avser vidare den situationen att miljödomstolen har förordnat om omedelbar verkställighet av ett tillståndsbeslut enligt 20 kap. 44 § första stycket och högre rätt därefter dömer ut en högre ersättning. Andra fall då paragrafen skall tillämpas är vid ersättning för oförutsedda skador samt då ersättning bestäms i samband med en lagligförklaring av ett vattenföretag som redan är utfört.

27 § På ersättning som avses i 26 § första stycket utgår ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag marken tillträddes eller vattenföretaget eller åtgärden utfördes, om inte något annat följer av andra stycket. Om betalningen inte sker i rätt tid, utgår ränta enligt 6 § räntelagen för tiden efter det dröjsmålet inträdde.

På ersättning som avser oförutsedd skada utgår ränta enligt 6 § räntelagen från den dag ersättningsanspråket framställdes vid miljö-

domstolen.

Om den ersättningsskyldige försummar att betala sådan ersättning enligt 26 § första stycket som skall betalas genom nedsättning, skall länsstyrelsen på begäran av den som är berättigad till ersättningen eller en del av denna söka verkställighet av den dom eller det beslut, varigenom ersättningen har bestämts.

Paragrafen motsvarar delvis 16 kap. 12 § vattenlagen.

I paragrafen ges bestämmelser om ränta och verkställighet när ersättning har tillkommit i de fall som avses i 26 §.

Fullbordande av inlösen

28 § Inlösen av mark är fullbordad när den ersättningsskyldige har fullgjort vad som åligger honom enligt 6 kap. 1 § första stycket och 4 § expropriationslagen (1972:719). Inlösen fullbordas utan hinder av att ränta enligt 27 § första stycket inte betalas.

Paragrafen motsvarar delvis 16 kap. 8 och 12 §§ vattenlagen.

Enligt paragrafen är inlösen fullbordad när ersättningen har satts ned hos länsstyrelsen. Om nedsättning inte skall ske är inlösen fullbordad när ersättningen har betalats till den berättigade och detta har anmälts och styrkts hos länsstyrelsen. Att anmälningsskyldigheten är begränsad i förhållande till expropriationslagen framgår av 24 §.

Rätt att utnyttja tillståndet

29 § Den ersättningsskyldige får utnyttja tillståndet genom att ta i anspråk egendomen eller vidta åtgärder som medför skada för någon annan när han har fullgjort vad som åligger honom enligt 6 kap. 1 § första stycket och 4 § expropriationslagen (1972:719). Därvid skall gälla den begränsning av anmälningsskyldigheten som framgår av 24 §.

Om det är påkallat med hänsyn till den ersättningsberättigades förhållanden kan miljödomstolen bestämma skäligt uppskov med tillträdet eller med utförande av åtgärden.

Paragrafen motsvarar delvis 16 kap. 9 § vattenlagen.

I paragrafen finns bestämmelser om rätt att tillträda inlöst fastighet och att på annat sätt ta i anspråk annans egendom eller vidta andra åtgärder som medför skada för annan. Förutsättningen är att ersättningen har nedsatts eller betalats ut och i vissa fall dessutom att anmälan har gjorts till länsstyrelsen.

Paragrafen har en motsvarighet i 6 kap. 9 § expropriationslagen. En särskild bestämmelse behövs dock i miljöbalken, eftersom bestämmelserna skiljer sig åt på flera punkter. Bland annat kan sakägaren enligt miljöbalkens bestämmelse medges uppskov. Denna möjlighet saknas i expropriationslagen.

Återbetalning av ersättning

30 § Ersättningsbelopp som har betalats med anledning av tillstånd enligt 11 kap. får inte till någon del återkrävas. Återkrav får dock ske om det tillstånd som föranlett beslutet om ersättning upphävs på talan av den ersättningsberättigade.

Paragrafen motsvarar 16 kap. 18 § vattenlagen.

Enligt paragrafen får inte utbetalade ersättningar krävas åter. Förhållandet är alltså annorlunda än vid ersättningar vid ingripanden av det allmänna (se 15 §). Utbetalad ersättning får dock krävas åter om tillståndet upphävs på talan av den ersättningsberättigade.

Gemensamma bestämmelser

31 § Ersättning enligt detta kapitel skall bestämmas i pengar att betalas vid ett tillfälle.

Ersättning enligt 5 § andra stycket skall dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att lämnas enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, kan det på begäran av den ersättningsskyldige eller den ersättningsberättigade fastställas att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § skall betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

I fråga om ersättning enligt 4 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 30 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

Paragrafens första stycket motsvarar 9 kap. 3 § första stycket vattenlagen. Det andra, tredje och fjärde stycket motsvarar 31 § naturvårdslagen.

Som huvudregel gäller enligt det första stycket att ersättningen skall betalas i pengar och att den skall betalas vid ett tillfälle. Denna regel gäller enligt 5 kap. 27 § expropriationslagen även för expropriationsersättning. Det kan tyckas att bestämmelsen är onödig i balken, eftersom 2 § hänvisar till denna lag. I balken måste dock införas undantag från denna regel och för tydlighets skull har därför huvudregeln tagits in i balken.

I 5 kap. 27 § expropriationslagen och i 9 kap. 3 § första stycket vattenlagen anges att ersättningen skall betalas "på en gång". I stället för detta uttryck skrivs i balken "vid ett tillfälle". Anledningen är att det i gällande rätt använda uttrycket kan ge intryck av att betalning skall ske genast. Särskilda bestämmelser om när betalning skall ske finns dock i 6 kap. 7 § expropriationslagen (inom tre månader) och i 16 kap. 7 § vattenlagen (inom sex månader respektive två år). För vattenföretagens del kommer miljöbalken i 25 § att ha en särskild bestämmelse om när betalning skall ske.

Ersättning får alltså inte dömas ut i form av naturaprestation. Anledningen är att panthavare skall skyddas. Om frivilliga överenskommelser träffas om ersättning i annat än pengar, t.ex. genom markbyte, måste det ses till att panthavare inte lider skada. I 33 § finns bestämmelser som ger skadelidande borgenärer rätt till ersättning.

Paragrafen i övrigt innehåller undantag från huvudregeln att ersättning skall betalas vid ett tillfälle. Enligt det andra stycket skall ersättning vid interimistiska förbud utgå med årliga belopp. Ersättningen avser att täcka den årliga förlust som markägaren gör. Det kan endast i undantagsfall bli aktuellt att räkna av den ersättning som har utgått när senare ersättning bestäms för det definitiva beslutet.

Med stöd av det tredje stycket får det bestämmas att periodisk ersättning skall utgå även i andra fall än vid interimistiska beslut. Ett sådant fall är när intrånget får anses vara övergående, t.ex. därför att ett förordnande är tidsbegränsat. Såväl den ersättningsskyldige som den ersättningsberättigade kan begära omprövning vid ändrade förhållanden.

I paragrafens fjärde stycke görs en hänvisning till rennäringslagen. Ersättningen skall enligt denna lag delas mellan sameby och samefonden när skadan inte drabbar någon bestämd person.

32 § Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen gäller vid tillämpningen av detta kapitel i fråga om värdeökning under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

Paragrafen motsvarar 25 § andra stycket andra meningen naturvårdslagen och 9 kap. 6 § första stycket vattenlagen.

I 4 kap. 3 § expropriationslagen uttrycks en av grundprinciperna vid beräkning av expropriationsersättning. Den ökning av fastighetens värde som har skett de senaste tio åren presumeras bero på förväntningar om en ändring av markens användningssätt. Regeln tillkom för att dämpa värdestegring på mark. Den ersättningsskyldige skall inte behöva betala ersättning för en värdeökning som den ersättningsskyldige själv har åstadkommit. Den ersättningsskyldige har bevisbördan för att en värdeökning har skett. Om en värdeökning har skett skall ersättningen beräknas utifrån det tidigare, lägre marknadsvärdet, om inte ägaren lyckas visa att värdeökningen beror på annat än förväntningar om en ändring av markens tillåtna användningssätt. Andra orsaker till värdeökningen kan vara att fastighetens skick har förändrats, t.ex. på grund av ny bebyggelse eller förbättrad jordbruksmark, att en rättighet som gäller till förmån för eller belastar fastigheten har förändrats, att fastighetens avkastningsmöjligheter har förbättrats genom en prisstegring på fastighetens produkter samt att det allmänna prisläget har förändrats. Alltför höga krav bör inte ställas på styrkan av den bevisning som fastighetsägaren kommer med.

Markersättningsutredningen har föreslagit (SOU 1996:45) att 4 kap. 3 § expropriationslagen ändras så att den som exproprierar åläggs bevisbördan för att värdeökningen beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.

I miljöbalken gäller enligt paragrafen att presumtionstidpunkten infaller tio år före det att talan om ersättning väcktes vid miljödomstolen.

Om en detaljplan har tillkommit under tioårsperioden och marken enligt planen är avsedd för enskilt byggande, skall enligt 4 kap. 3 § andra stycket expropriationslagen endast sådan värdestegring bedömas som har inträffat efter beslutet om detaljplan.

När den berörda fastigheten är bebyggd med bostadshus gäller den s.k. villagarantin i 4 kap. 3 § tredje stycket expropriationslagen. Ersättningen får då aldrig sättas lägre än som behövs för att skaffa en ersättningsbostad. Garantin gäller både permantbostad och fritidshus.

33 § Om en borgenär, som då rätten till ersättning uppkom hade panträtt i fastigheten, gör en förlust därför att ersättningen inte har nedsatts hos länsstyrelsen, har borgenären rätt till ersättning av den ersättningsskyldige för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller, om en borgenär gör en förlust därför att ersättning inte har bestämts eller blivit för låg och ersättningen efter överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte prövats av domstol. Rätt till ersättning föreligger också för förlust till följd av att överenskommelse har träffats om ersättning i annat än pengar eller om att skadeförebyggande åtgärder skall utföras.

Talan om ersättning enligt första stycket skall väckas vid miljödomstolen.

Paragrafen motsvarar 34 § andra stycket naturvårdslagen och 16 kap. 19 § vattenlagen.

I 6 kap. expropriationslagen finns bestämmelser om nedsättning av ersättningen. Dessa regler skall skydda borgenärer med panträtt i fastigheten. Reglerna om nedsättning beskrivs kortfattat vid 2 §. En borgenär som ändå gör en förlust har rätt till ersättning enligt vad som anges i paragrafen. Borgenären har enligt paragrafen rätt till ersättning i även vissa andra fall.

34 § Om det behövs, skall i beslut om ersättning tas in bestämmelser som skall hindra att ersättningstagaren gör en förlust till följd av ändringar i penningvärdet under tiden från ersättningsbeslutet till dess betalning sker.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 7 § tredje stycket vattenlagen.

I 4 kap. 4 § expropriationslagen ges bestämmelser om den s.k. värdetidpunkten när ersättningsfrågan avgörs i efterhand. Hänsyn skall enligt nämnda paragrafs första stycke inte tas till ändringar i fastighetens värde som har skett efter det att en fastighet har tillträtts i sin helhet. En tillämpning av denna regel i miljöbalkssammanhang innebär att hänsyn inte skall tas till ändringar som har skett efter den ersättningsgilla skadan. Den ersättningsberättigade skall alltså få den ersättning som skulle ha utgått om ersättningen hade bestämts från början. Värdetidpunkten kan på detta sätt komma att ligga långt före domen. Enligt 4 kap. 4 § andra stycket expropriationslagen skall därför den ersättnings-

berättigade kompenseras för försämringen av penningvärdet mellan värderingstidpunkten och domen.

I större vattenmål har det varit vanligt förekommande med villkor att ersättningen även under tiden mellan ersättningsbeslutet och det att betalning sker skall räknas upp på grund av ändringar i penningvärdet. En särskild bestämmelse behövs om detta, eftersom någon sådan möjlighet inte ges i expropriationslagen. Enligt paragrafen kan därför en indexuppräkning ske. Konsumentprisindex kan utgöra underlag för denna uppräkning.

Bestämmelsen saknar i dag motsvarighet i naturvårdslagen.

35 § När inlösen av mark är fullbordad, skall detta antecknas i inskrivningsregistret.

Paragrafen motsvarar 16 kap. 16 § vattenlagen.

När inlösen är klar skall detta antecknas i inskrivningsregistret. I förordning bör ges föreskrifter om länsstyrelsens skyldighet att underrätta inskrivningsmyndigheten. Miljöbalksutredningen är beredd att återkomma med ett sådant förslag.

36 § Om det råder tvist om bättre rätt till ersättning, skall ersättningen nedsättas hos länsstyrelsen, även om nedsättning inte behövs enligt 6 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719). Bestämmelserna i 6 kap. 17-19 §§ i samma lag skall tillämpas i fråga om sådan nedsättning.

Paragrafen motsvarar delvis 16 kap. 17 § vattenlagen.

Av 6 kap. 1 och 2 §§ expropriationslagen framgår när ersättningen skall nedsättas hos länsstyrelsen. Vid kommentaren till 2 § redogörs kortfattat för dessa bestämmelser. Enligt nu behandlad paragraf skall nedsättning ske i ytterligare ett fall, nämligen om det råder tvist om bättre rätt till ersättningen. Tvisten behöver inte vara under prövning vid domstol, utan det räcker med att det har framkommit att flera gör anspråk på ersättningen. Miljödomstolen kan bestämma att nedsättning skall ske. Om det råder tvist måste dock den ersättningsskyldige nedsätta ersättningen, även om domen inte innehåller någon bestämmelse om detta.

Paragrafen saknar i dag motsvarighet vid ersättning enligt naturvårdslagen.

Vissa bestämmelser i expropriationslagen om placering av nedsatta medel, utbetalning och fördelning av medlen samt fördelningssammanträde skall tillämpas på även sådan nedsättning.

29 kap. Skadestånd för vissa miljöskador samt enskilda anspråk vid miljöfarlig verksamhet

I detta kapitel har bestämmelser arbetats in som närmast motsvarar nu gällande miljöskadelag (1986:225). Förarbetena till lagen återfinns i prop. 1985/86:83.

1 § Skadestånd enligt detta kapitel skall betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara i den utsträckning den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Paragrafen motsvarar närmast 1 § miljöskadelagen.

Allmänna regler om ersättning för skador finns i skadeståndslagen. Enligt 1 kap. 1 § skadeståndslagen skall den lagens bestämmelser om skadestånd tillämpas, om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Detta innebär för miljöskadornas del att bestämmelserna i skadeståndslagen får betydelse som utfyllande regler beträffande sådant som inte regleras i detta kapitel. Sålunda blir bl.a. reglerna i 5 kap. skadeståndslagen om skadeståndets bestämmande och jämkningsreglerna i 6 kap. 1 och 2 §§ samma lag tillämpliga. I de fall då rätten till ersättning för en miljöskada inte alls regleras i den nya lagen, är det vidare möjligt för den skadelidande att grunda sitt skadeståndsanspråk på skadeståndslagen.

En förutsättning för att kapitlet skall tillämpas är att en skada har uppstått till följd av verksamhet på en fastighet. Verksamheten skall innefatta en användning av mark, byggnad eller anläggning. Hit hör också vattenområde. Även gatu- och vägmark inräknas. Att verksamheten skall bedrivas på en fastighet får inte uppfattas som ett krav på att

den skall vara begränsad till en enda fastighet eller att den måste utövas på hela fastigheten.

Det är anknytningen av verksamheten till en fastighet som är det avgörande, inte frågan i vilken omfattning fastigheten används.

Med verksamhet på en fastighet avses i stort sett alla former av markanvändning som kan störa omgivningen. Verksamheten behöver i och för sig inte vara permanent. Även en tillfällig verksamhet i form av ett enda utsläpp eller en enstaka sprängning omfattas av kapitlet. Användning av rörliga störningskällor såsom transportmedel faller dock utanför.

Läget är dock annorlunda om en störning från t.ex. flygverksamhet har en sådan anknytning till en fastighet att den kan ses som ett led i en verksamhet på fastigheten. Den flygverksamhet som förekommer i anslutning till en flygplats får t.ex. anses innebära en användning av den fastighet som flygplatsen ligger på. Liksom enligt balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet omfattar buller och luftföroreningar som flygverksamheten vid flygplatser medför. Flygplatsinnehavaren är därför skyldig att utge ersättning för sådana skador. På samma sätt kan en väghållare göras ansvarig för liknande skador till följd av biltrafik.

En annan förutsättning för att kapitlet skall bli tillämpligt är att skadan har drabbat omgivningen. Detta innebär att lagen inte omfattar skador inom den anläggning eller det område där verksamheten bedrivs. Det bör understrykas att med omgivningen avses omgivningen till verksamheten, inte fastighetens omgivning.

Sålunda kan t.ex. en hyresgäst i en bostadsfastighet åberopa kapitlets regler för att få ersättning för skador som har tillfogats honom genom luftföroreningar från en industriell verksamhet som har bedrivits i en källarlokal i samma fastighet.

Enligt uttalanden i förarbetena till miljöskyddslagen ger intrång i allemansrätten inte i sig någon rätt till ersättning (se prop. 1969:28 s. 190).

Vad som avses med person- och sakskada samt ren förmögenhetsskada framgår av 5 kap. och 1 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

Tredje stycket innehåller en bestämmelse om undantag från det strikta ansvaret för miljöskador i sådana fall då den störning som har åstadkommit skadan är sådan att den skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller med hänsyn till störningens allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Toleransgränsen är knuten till störningen och inte till den skada som störningen åstadkommer. Det innebär att även alldagliga skador skall ersättas om de beror på ovanliga störningar.

Vid tillämpningen av orts- och allmänvanlighetsreglerna skall det

göras en skälighetsbedömning. Detta medför bl.a. att det inte går att ange någon klar toleransgräns eller annat bestämt mått av störningar som den skadelidande får tåla.

Med ortsvanliga störningar avses t.ex. de ordinarie störningar som kan uppstå när en ny fabrik förläggs till en industriort som redan tidigare har liknande störningar. Som exempel på en allmänvanlig störning kan nämnas de störningar som uppkommer när en fabrik förläggs till en ort som tidigare inte har någon industri eller i vart fall inte någon liknande fabrik, om dessa störningar är allmänt förekommande under jämförliga förhållanden på annan ort. Buller från trafikleder och skolgårdar är andra exempel.

Till en början kan nämnas att vissa typer av störningar sällan eller aldrig torde kunna betraktas som orts- eller allmänvanliga. Detta gäller störningar i form av sprängning samt förorening av mark eller grundvatten. Däremot torde mindre störningar eller skador till följd av luft- och vattenförorening liksom buller i viss utsträckning få tolereras utan ersättning. Rättsläget kan dock förändras om de tekniska möjligheterna att förebygga störningar ökar.

Orts- eller allmänvanlighet bör inte kunna åberopas om den skadelidandes hälsa försämras. Det är inte rimligt att någon skall tåla sådana olägenheter utan ersättning, även om de är vanliga på orten eller allmänvanliga.

Vid skälighetsbedömningen bör hänsyn också tas till skadans storlek. En för den skadelidande ekonomiskt kännbar skada bör inte anses vara en sådan skada som den skadelidande skäligen bör tåla. Vid denna avvägning kan det finnas skäl att också ta hänsyn till om den skadelidande är en privatperson, en näringsidkare, ett företag som bedrivs i form av juridisk person eller ett offentligt organ.

§ 2 Skadestånd enligt detta kapitel betalas för skador genom

1. förorening av vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1-3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd till vattenföretag. För sådana skador tillämpas 28 kap.

En skada skall anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

Paragrafen motsvarar närmast 3 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

I första stycket anges vilka störningar som är skadeståndsgrundande.

Punkt 1 behandlar förorening av vattenområden. Utsläpp som inte innebär föroreningar faller under punkt 8.

Punkt 3 gäller ändring av grundvattennivån. Ändringar av grundvattennivån kan orsaka olika slag av skador. En sänkning av grundvattennivån kan t.ex. orsaka sättningar och liknande skador i en byggnad. Även en höjning av nivån kan tänkas ha skadlig effekt, bl.a. i form av vattenskada på mark eller byggnad. Rena översvämningar till följd av nederbörd faller inte under bestämmelsen.

Punkt 4 gäller luftförorening. Med luftförorening menas i princip varje olämplig förändring av luftens innehåll. Inblandningen i luften kan avse partiklar och gaser. Som luftförorening räknas också sådana besvärande men ofarliga störningar som dålig lukt från svinstall eller reningsverk.

Punkt 5 behandlar markförorening. Som exempel på markförorening kan nämnas läckage av olja eller gift som skadar intilliggande åkermark.

Punkt 6 gäller buller. Med buller avses allt olämpligt "icke önskat ljud". Begreppet buller anses innefatta ultra- och infraljud.

Punkt 7 omfattar skador som har orsakats genom skakning. Det är inte ovanligt att skakningsskador uppkommer i samband med sprängning. Vid andra skador till följd av sprängning kan det bli aktuellt att tillämpa andra bestämmelser i detta stycke. Exempelvis kan punkt 6 tillämpas vid skador genom buller och punkt 8 tillämpas vid skador genom damm.

Skakningsskador kan även uppkomma vid t.ex. pålning, spontning och andra typer av arbeten i och på marken. De kan också orsakas av tung och intensiv trafik på en väg.

I punkt 8 avslutas uppräkningen med det allmänna uttrycket "annan liknande störning". Denna punkt omfattar en rad olika störningsorsaker. Exempel på sådana störningar är spridning av bakterier, virus samt olika smittämnen som kan ge ekologiska återverkningar. Även obehag av insekter, fåglar och djur kan räknas hit. En sådan störning kan vara att grannen till en biodlare får uppleva att ett par miljoner bin dagligen använder den öppna verandan som inflygningsområde till bikuporna.

Andra störningar kan vara gnistor, hetta, köld, starkt ljussken och liknande. Hit räknas också estetiska störningar såsom förfulning av landskapsbilden.

Även s.k. psykiska immissioner kan ingå i kategorin "annan liknande störning". Exempel på en psykisk immission är den oro som människor som bor intill en sprängämnesfabrik kan känna. Den oro explosionsfaran medför kan i sin tur leda till att kringliggande fastigheter sjunker i värde. Det är dock osäkert om en psykisk immission som självständig störningsorsak ger rätt till ersättning. Det torde nämligen vara sällsynt att störningen är av sådant slag att den går utöver gränsen för vad som enligt 1 § tredje stycket skäligen bör tålas såsom varande en orts- eller allmänvanlig störning.

Eftersom bestämmelserna i detta kapitel enligt 2 kap. 4 § inte är tillämpliga på joniserande strålning eller beträffande elekriska eller magnetiska verkningar av elekriska anläggningar i fall då särskilda bestämmelser gäller så omfattar de inte heller psykiska immissioner till följd av sådan strålning eller sådana verkningar.

Till "annan liknande störning" bör också räknas sådana utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, som inte innebär förorening av vattenområdet. Det kan t.ex. gälla översvämningsskador vid stora utsläpp av avloppsvatten i ett vattendrag.

Tredje stycket innehåller en regel om lättnad i kravet på bevisning när det gäller orsakssambandet mellan en störande verksamhet och en skada.

Bestämmelsen förutsätter att det bevisligen föreligger en skadlig störning. Det åligger alltså den skadelidande att på traditionellt sätt styrka att det har förekommit en störning som svaranden är ansvarig för, t.ex. en luftförorening eller en markförorening. Det är med andra ord inte tillräckligt med endast övervägande sannolikhet för att svaranden har bedrivit någon form av miljöfarlig verksamhet. Någon lindring i det beviskrav som allmänt tillämpas inom skadeståndsrätten skall inte gälla på denna punkt.

Enligt bestämmelsen krävs det vidare att det bevisligen föreligger en skada. Om detta är tvistigt skall den skadelidande alltså på vanligt sätt visa att han har drabbats av en ersättningsgill skada.

Den särskilda bevisregeln blir av betydelse först när den skadelidande har visat att det har förekommit en störning som svaranden ansvarar för samt att en skada har inträffat. För att skadan skall anses ha orsakats av störningen räcker det då med att den skadelidande visar att störningen med övervägande sannolikhet har orsakat skadan. Det är således vid prövningen av orsakssambandet som kravet på bevisning får ställas lägre än i de flesta andra skadeståndstvister.

Regeln får betydelse främst när orsakssambandet är invecklat och svårgripbart. Detta är ofta fallet vid olika former av föroreningar. Det kan ibland gälla även miljöskador i form av t.ex. buller eller skakningar men vid sådana skador finns det också fall då det inte föreligger några särskilda svårigheter att konstatera skadeförloppet.

Å andra sidan bör det påpekas att det även med den särskilda bevisregeln krävs ett konkret stöd i utredningen för att skadeorsaken har varit den påstådda. Det räcker inte med att detta bara utgör en hypotes, även om den ter sig mera näraliggande än andra förklaringar.

Speciell betydelse får här vilka påståenden om andra skadeorsaker som görs från svarandens sida och vad som kan finnas till stöd för sådana invändningar. Detta innebär att det fordras en sannolikhetsövervikt för den orsak som den skadelidande gör gällande. En i praktiken inte ovanlig situation är emellertid att det står klart att utöver svarandens verksamhet även andra skadliga faktorer har medverkat till skadan men att det är oklart i vilken utsträckning de har medverkat. Svaranden påstår kanske att utsläpp som kommer från hans industri i alla händelser har föranlett endast en obetydlig del av skadeverkningarna. De särskilda bevisfrågor som uppkommer i detta läge får bedömas mot bakgrund av bevisregeln. Detta får normalt anses innebära att svaranden har bevisbördan för att den störning som han ansvarar för har orsakat endast en del av skadan. I fall då den inträffade
skadan kan delas upp i klart avskiljbara delar bör den särskilda bevisregeln tillämpas på varje sådan delskada för sig. Det innebär att svaranden i dessa fall skall lägga fram så stark bevisning för att hans verksamhet inte har orsakat delskadan att det inte längre föreligger en övervägande sannolikhet för ett samband mellan hans störning och delskadan.

3 § Skadestånd skall också betalas för skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål, om skadan orsakats av sprängningsarbete eller av en annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.

Paragrafen motsvarar närmast 4 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Genom bestämmelsen regleras ansvaret för skador som vid sprängning och liknande verksamhet orsakas av sprängsten eller andra lössprängda föremål.

Enligt bestämmelsen krävs att skadan har uppstått av sprängningsarbete på fastigheten. Även explosionsskador som uppkommer när

sprängämnen förvaras på tillverknings- eller försäljningsställen omfattas. Med förvaring får likställas olika former av hantering som sker på förvarings- eller användningsplatsen, t.ex. uppackning, omlastning eller aptering. Däremot blir bestämmelsen inte tillämplig vid transporter av explosiva ämnen utanför förvarings- eller användningsplatsen.

Ansvaret är strikt. Det är sålunda inte nödvändigt att sprängmedel utlöses avsiktligt eller genom oaktsamhet, utan ansvar föreligger också för skada som uppkommer när sprängmedel förvaras på en fastighet och exploderar genom en olyckshändelse.

Ansvaret omfattar också skador genom lössprängda föremål till följd av andra verksamheter än sprängningsverksamhet. För ansvar krävs i detta fall att det föreligger särskild explosionsrisk. Detta blir framför allt aktuellt vid tillverkning av sprängämnen och andra explosiva varor. Det kan också gälla verksamhet vid oljeupplag, gasklockor och liknande. För att ansvar skall föreligga krävs dock att faran för explosion typiskt sett är betydande.

4 § I andra fall än som anges i 2 eller 3 § skall skadestånd betalas för skador som orsakats av grävning eller liknande arbete, om den som utför eller låter utföra arbetet har försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3 kap. 3 § jordabalken eller i ett annat hänseende har brustit i omsorg vid arbetets utförande.

Om arbetet är särskilt ingripande eller av annan anledning medför särskild risk, skall den skada som orsakas av arbetet ersättas även om den som utför eller låter utföra arbetet inte har varit försumlig.

Paragrafen motsvarar närmast 5 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

I paragrafen regleras ansvaret för grävningsskador och liknande.

Ansvar enligt paragrafen föreligger för skada som orsakas genom "grävning eller liknande arbete". Närmast torde det bli fråga om skador uppkomna genom ras eller sättningar till följd av grävning eller schaktning.

Det förutsätts att försummelse föreligger att vidta skyddsåtgärd som kan anses nödvändig för att förebygga skada på angränsande mark (3 kap. 3 § jordabalken).

Det skall betonas att ansvaret för skador som föranleds av bristande skyddsåtgärder förutsätter vållande i vanlig mening; det räcker inte med att konstatera att vidtagna försiktighetsmått objektivt sett har varit otillräckliga. Var t.ex. behovet av åtgärder till skydd för grannfastig-

heten omöjligt att förutse, föreligger inget ansvar enligt första stycket för den som utför grävningsarbetet, om grannens fastighet trots allt skadas.

Enligt andra stycket föreligger ett strikt ansvar för skador som uppkommer i samband med grävningsarbeten och liknande, om arbetena är särskilt ingripande eller annars medför särskild risk för skada.

Särskild risk för skada kan föreligga t.ex. vid djupschaktning eller när risken för skada är påtagligt större än normalt på grund av markförhållandena.

5 § Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare. Samma skadeståndsskyldighet har andra som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

Om någon annan som brukar fastigheten bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten är han skadeståndsskyldig enligt detta kapitel endast om han har orsakat skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

Paragrafen motsvarar närmast 6 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Bestämmelsen i första meningen reglerar det ansvar som åligger en fastighetsägare eller tomträttshavare. Enligt denna bestämmelse skall skadeståndsansvaret enligt förevarande lag bäras av ägaren till den fastighet där den skadegörande verksamheten har bedrivits, om det är han som har bedrivit eller låtit bedriva verksamheten.

Fastighetsägaren bör bli ansvarig endast om han är direkt ekonomiskt engagerad i en näringsverksamhet som nyttjanderättshavaren driver på fastigheten. Det innebär sålunda att fastighetsägaren inte enbart på den grunden att han mot ersättning har upplåtit nyttjanderätten blir ansvarig för skador som nyttjanderättshavaren åstadkommer. Ett mera indirekt ekonomiskt engagemang som t.ex. endast innebär att fastighetsägaren innehar börsnoterade aktier i ett bolag som hyr lokaler av honom för industriellt ändamål bör inte heller medföra något ansvar för fastighetsägaren för miljöskador som hyresgästen orsakar. Detsamma bör gälla om fastighetsägaren har lånat ut pengar till den verksamhet som nyttjanderättshavaren bedriver på fastigheten.

Brukandet behöver inte avse en hel fastighet eller ett helt hus.

Bestämmelsen omfattar t.ex. även fall då endast en lägenhet i ett hus förhyrs.

Brukandebegreppet får inte ges en alltför snäv innebörd. Oftast är det fråga om nyttjanderätt i jordabalkens mening, men även t.ex. en servitutshavare kan bli ansvarig under de förutsättningar som bestämmelsen anger.

För att brukande i bestämmelsens mening skall föreligga är det inte nödvändigt att det finns någon form av avtal med fastighetsägaren, även om det nästan alltid torde vara fallet. Det är det faktiska brukandet av fastigheten som är avgörande. Skadeståndsansvar enligt bestämmelsen kan därför uppkomma för den som i smyg tippar avfall på annans mark eller på annat sätt utan lov rent faktiskt tar fastigheten i anspråk för en miljöfarlig verksamhet, under förutsättning att det sker i näringsverksamhet. Däremot kan inte fastighetsägaren göras ansvarig för skador som har inträffat på sådant sätt, eftersom fastighetsägaren varken har bedrivit eller låtit bedriva verksamheten.

Enligt paragrafens andra andra stycke är andra än de nyss nämnda skadeståndskyldiga endast om de orsakat skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet. Om brukaren har anlitat någon för att utföra ett arbete och denne orsakar skadan, blir således brukaren inte ansvarig för den om han inte själv har medverkat till skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet, t.ex. genom ett vårdslöst val av entreprenör. Skälet till att skadeståndsansvaret för brukare har begränsats på detta sätt är att det för denna kategori av ansvariga – som bl.a. innefattar bostadshyresgäster och bostadsarrendatorer – skulle föra för långt om skadeståndsansvaret också skulle omfatta ett ansvar för självständiga medhjälpare.

6 § Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är också den som utan att vara fastighetsägare, tomträttshavare eller annan brukare av fastigheten i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten.

Paragrafen motsvarar närmast 7 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

I denna paragraf behandlas ansvaret för entreprenörer och andra som i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten. I praktiken blir paragrafen oftast aktuell vid byggnadsarbeten som utförs på uppdrag av fastighetsägaren eller någon som brukar fastigheten.

Entreprenörer och andra som avses i denna paragraf har ett strikt ansvar för skador som verksamheten orsakar i omgivningen.

Fastighetens ägare eller brukare blir normalt inte befriad från sitt ansvar, om även en entreprenör är ansvarig för skadan. I sådana fall inträder enligt 7 § istället i regel ett solidariskt ansvar dem emellan i förhållande till den skadelidande.

7 § Skall två eller flera ersätta samma skada enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet om inte något annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat i skadestånd skall, om inte annat har avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt.

Paragrafen motsvarar närmast 8 § miljöskadelagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Det bör betonas att bestämmelsen i andra stycket endast avser regleringen av skadeståndsansvaret mellan de solidariskt ansvariga inbördes. Den skadelidande berörs inte av den frågan. Detta eftersom den skadelidande kan kräva vem som helst av de solidariskt ansvariga på hela skadeståndet. Att den skadelidande kan kräva vem som får betydelse för den skadelidande främst i de fall då någon av de solidariskt ansvariga (men inte alla) saknar betalningsförmåga.

Vid den skälighetsbedömning som föreskrivs torde en viss presumtion gälla för att ansvaret skall fördelas lika mellan de solidariskt ansvariga, om inte omständigheterna föranleder annat (jfr NJA 1968 s. 387). Bland de omständigheter som skall beaktas nämns i lagtexten särskilt grunden för skadeståndsansvaret och möjligheterna att förebygga skadan.

Med grunden för skadeståndsansvaret avses såväl att den skadeståndsskyldige har ett strikt ansvar respektive ansvarar endast för skador som har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet som graden av skuld på den ena eller den andra sidan. Om samtliga solidariskt ansvariga bär ett strikt skadeståndsansvar enligt lagen och ingen av dem har varit vårdslös, motiverar "grunden för skadeståndsansvaret" knappast ett avsteg från presumtionen om hälftendelning.

Om två solidariskt ansvariga båda ansvarar strikt men det framgår att vårdslöshet har förekommit på ena sidan, föreligger ofta skäl att låta den sidan slutligt svara för en större del av skadeståndet. Har båda förfarit vårdslöst, får hänsyn tas till graden av vårdslöshet på ömse sidor.

Vidare nämns i paragrafen särskilt att möjligheterna att förebygga skadan skall beaktas. Detta får kanske betydelse främst när det gäller den slutliga fördelningen av ansvaret mellan å ena sidan en fastighetsägare, tomträttshavare eller brukare och å andra sidan den som på uppdrag av någon sådan utför arbete på fastigheten.

Slutligen skall ansvarsfördelningen ske med beaktande av "omständigheterna i övrigt". Som exempel på faktorer som härvid kan få betydelse kan nämnas i vems intresse arbetet utförs. Bl.a. när en fastighetsägare ansvarar tillsammans med den som brukar fastigheten torde denna omständighet kunna tillmätas betydelse. I sådana fall får verksamheten ofta anses bedriven i första hand i brukarens intresse.

Också sådana faktorer som föreliggande ansvarsförsäkringar och försäkringsmöjligheter kan påverka bedömningen.

8 § Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

Paragrafen överensstämmer med 9 § miljöskadelagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning för framtida skador och om möjligheterna att jämka sådan ersättning.

Av lagtexten framgår att bestämmelsen endast avser egendomsskada. När det gäller skada på person tillämpas i stället allmänna skadeståndsregler om framtida skada.

Med hänsyn till svårigheten att på förhand bedöma en skada kommer paragrafen sannolikt att tillämpas endast i begränsad omfattning. Ersättning för framtida skada kan bestämmas som ett engångsbelopp eller bestämmas att utgå med ett årligt belopp. Det är parterna själva och i sista hand miljödomstolen som får träffa valet mellan engångsbelopp och årliga ersättningar. Engångsersättning bör vara det normala.

Har ersättning bestämts att utgå med årligt belopp, kan detta jämkas om förhållandena ändras. Den som vill påkalla jämkning får efter stämning föra talan vid domstol.

9 § I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att betalas på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning skall den lagen tillämpas.

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte har blivit prövad av domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den ersättningsskyldige mot att hans fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

Paragrafen överensstämmer med 10 § miljöskadelagen.

Nedsättningsregeln i paragrafens första stycke gäller bara ersättning för framtida skada. När det gäller redan inträffade skador betalas som regel ersättning direkt till den skadelidande även vid skada på fastighet.

Andra stycket innebär att borgenär med panträtt i fastighet skyddas mot förluster på grund av att ersättningen blivit för låg. Av naturliga skäl gäller inte detta om domstol genom lagakraftvunnen dom eller beslut fastställt ersättningen.

10 § Medför en verksamhet som avses i detta kapitel att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att det uppstår synnerlig olägenhet vid användningen, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten. Detsamma gäller om någon som är skyldig att avhjälpa skada eller olägenhet enligt 30 kap. om särskilda bestämmelser om förorenade områden vidtar åtgärd som medför att fastigheten blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerliga olägenheter uppkommer vid användningen.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

Paragrafen motsvarar närmast 11 § miljöskadelagen. Första stycket andra meningen har tillagts.

Fatighetsägare bör kunna begära inlösen även om efterbehandlingsansvarigs utredning eller efterbehandling medför att fastigheten blir

helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen.

11 § Enskild får väcka talan mot den som bedriver miljöfarlig verksamhet utan tillstånd om förbud mot fortsatt verksamhet eller att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått skall vidtas.

Paragrafen motsvarar närmast 34 och 36 §§ miljöskyddslagen.

Av paragrafen följer att det även i fortsättningen skall vara möjligt att framställa enskilt anspråk om annat än skadestånd. Sådant anspråk får avse att förbud mot fortsatt verksamhet skall meddelas eller att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått skall vidtas.

30 kap. Särskilda bestämmelser om förorenade områden

Ansvaret för utredning och efterbehandling

1 § Detta kapitel är tillämpligt på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, miljöriskområden.

I paragrafen anges detta kapitels tillämpningsområde. Avsikten är att kapitlet skall omfatta alla slags områden som är så förorenade att det innebär – eller kan innebära – en negativ påverkan på människors hälsa eller på miljön. Det uttryck som har valts för att beteckna dessa områden är miljöriskområden.

Till att börja omfattas fast mark, yt- och grundvatten samt sediment. Föroreningar i mark och vatten kan vara av många olika slag, komma från skiftande anläggningar och verksamheter och ge upphov till olika slags störningar. Det kan vara fråga om tungmetaller (bly, kadmium m.fl.) från gruvverksamhet, klorerade lösningsmedel (perkloretylen, trikloretylen m.fl.) från tvätterier, polyaromatiska kolväten (PAH) och lösningsmedel (benzen, toluen, cyanider, fenoler m.fl.) från kolgasverk, olja, lösningsmedel och bensin från bensinstationer, metaller (arsenik, krom koppar m.fl.) från impregneringsanläggningar, förorenade fibersediment från pappersindustriell verksamhet o.s.v. De flesta av dessa verksamheter är nedlagda. Det finns emellertid även många

föroreningar som kommer från verksamheter som fortfarande är i drift och som fortfarande orsakar denna typ av föroreningar i området.

Alla dessa områden som innehåller sådana eller andra föroreningar omfattas av den nya lagen under förutsättning att föroreningarna kan medföra skada eller olägenhet för den mänskliga hälsan eller för miljön. Försiktighetsprincipen skall tillämpas, se författningskommentaren till 3 kap. 2 §.

Kapitlet behandlar inte pågående verksamheter, som ännu inte har orsakat någon förorening utan som endast innebär en risk för en sådan förorening. Sådana verksamheter omfattas av den allmänna aktsamhetsregeln i 3 kap. 3 §. I sådana fall är verksamhestutövaren skyldig att vidta skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått.

2 § Ansvarig för utredning och efterbehandling av miljöriskområden, efterbehandlingsansvarig, är den som i ett sådant område

1. bedriver eller har bedrivit en verksamhet, som kan ha orsakat föroreningen, varmed den är jämställd som utövar eller har utövat ett personligt eller ekonomiskt väsentligt inflytande över den verksamhet som kan ha orsakat föroreningen, eller

2. förvärvat en fastighet med vetskap om att den var förorenad eller som borde ha upptäckt detta vid en sådan undersökning som anges i 4 kap. 19 § jordabalken.

Att den som bedriver eller avser att bedriva verksamhet som kan medföra ökad belastning av föroreningar, annars försämra den miljömässiga situationen eller försvåra framtida efterbehandlingsåtgärder är skyldig att vidta skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått framgår av 3 kap. 3 §.

Fastighetsägaren ansvarar efter verksamhetsutövaren. Finns det flera inom en kategori som kan vara ansvariga, skall de ansvara solidariskt. Den som visar att han orsakat endast en del av föroreningen skall dock svara endast för denna del.

Vad de solidariskt ansvariga svarat för skall, om inte annat avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till vars och ens del i föroreningen och omständigheterna i övrigt.

I paragrafens första stycke första punkt anges att den som bedriver eller har bedrivit verksamhet som medfört skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön skall ansvara för utredning och efterbehandling. Detta står i överensstämmelse med att förorenaren skall betala, se författningskommentaren till 3 kap. 9 § samt avsnitt 7.9.

Den som utövar eller har utövat ett väsentligt inflytande över verksamheten är att jämställa med den som bedriver eller har bedrivit verksamheten. Exempelvis skall segmentering av associationer inte medföra ett minskat ansvar för delar av associationen som har inflytande på andra delar av associationen. Ett moderbolag har t.ex. normalt att svara för ett dotterbolags verksamhet.

För en fastighetsägare bör jämställas med verksamhetsutövaren endast om han är direkt ekonomiskt engagerad i en näringsverksamhet som en nyttjanderättshavare bedriver på hans fastighet. Det innebär således att fastighetsägaren inte enbart på den grunden att han mot ersättning har upplåtit nyttjanderätten blir ansvarig för skador som nyttjanderättshavaren åstadkommer. Ett mera indirekt ekonomiskt engagemang som t.ex. endast innebär att fastighetsägaren innehar börsnoterade aktier i ett bolag som hyr lokaler av honom för industriellt ändamål bör inte heller medföra något ansvar för fastighetsägaren för miljöskador som hyresgästen orsakar. Detsamma bör gälla om fastighetsägaren har lånat ut pengar mot normal ränta till den verksamhet som nyttjanderättshavaren bedriver på fastigheten.

Det resonemang som här har förts om fastighetsägare bör kunna tillämpas på motsvarande sätt på långivare och andra när det skall bedömas om ett väsentligt inflytande föreligger. Ett tecken på sådant inflytande för en långivare kan vara att denne är representerad i styrelsen i det bolag som är verksamhetsutövare. Långivare bör naturligtvis också kunna anses bli ansvariga om de övertar fastigheter för att säkra sina fordringar i samma utsträckning som en fastighetsägare.

Paragrafens första stycke andra punkten rymmer den fastighetsägare som har förvärvat det förorenade området medveten om föroreningen. Som nämnts i allmänmotiveringen bör denna medvetenhet även täcka in den "borde-vetskap" som följer av underlåten eller slarvigt utförd jordabalksundersökning. Tillämpningen av denna punkt bör följa den civilrättsliga rättstillämpningen av 4 kap. 19 § JB. Ett sådant synsätt vinner stöd i flera länders lagstiftning på området och även i den internationella trenden att jämställa det offentligrättsliga ansvaret med det civilrättsliga.

Paragrafens andra stycke tar främst sikte på exploatörer. Den som vill exploatera ett förorenat område och därför vidtar åtgärder som kan medföra en ökad belastning av föroreningar, annars försämra den miljömässiga situationen eller försvåra en framtida efterbehandling skall alltså först utreda och vidta nödvändiga efterbehandlingsåtgärder. Detta följer redan av att skyddsåtgärder och försiktighetsmått skall vidtas enligt 3 kap. 3 §. Gör han inte detta kan tillstånd vägras eller verksamheten förbjudas.

Paragrafens tredje stycke första meningen anger att fastighetsägarens ansvar är subsidiärt till verksamhetsutövarens.

I första hand skall förorenaren och hans jämställda svara och i andra hand den oförsiktige fastighetsköparen. Respektive kategoris ansvar har inte samma täckning. Exempelvis kan det vara mindre motiverat att ålägga en oförsiktig fastighetsägare att utföra utredning och efterbehandling utanför gränserna till hans fastighet, jämfört med vad som skulle kunna åläggas förorenaren att göra om han fanns tillgänglig.

I andra hand får den oförsiktige fastighetsköparen stå för ansvaret för nödvändig utredning och efterbehandling på den berörda fastigheten. Skälet till att vältra över ansvaret på fastighetsmarknadens aktörer är naturligtvis inte någon grundläggande illvilja mot just dessa. Istället är det fråga om tillämpning av principen att man köper vad man får, inte vad man förväntar sig och därför bör man skydda sig. Det är helt enkelt fråga om att förstärka den klara tendensen på fastighetsmarknaden att utföra markundersökningar före fastighetsförvärv. I denna delen bör regleringen utgå från tilltro till marknadens mekanismer. Fastighetsägarens ansvar bör omfatta all den utredning och efterbehandling som skulle kunna åläggas skadevållaren, om han fanns tillgänglig.

Inom de olika ansvarskategorierna skall enligt tredje stycket flera medverkande svara solidariskt i likhet med vad som gäller enligt 29 kap. 7 § vara solidariskt. Som nämnts i avsnitt 34.1 finns det inte skäl att göra skillnad mellan en förorening på den fastighet där verksamheten bedrivs och en grannfastighet.

Undantag från det solidariska ansvaret bör dock göras för den som visar hur stor hans del i föroreningen är. Han bör då svara endast för sin del i föroreningen.

Paragrafen har i fjärde stycket en regel om regress mellan de solidariskt ansvariga. De viktigaste fördelningsgrunden är hur stor vars och ens andel i föroreningen är. Även omständigheter i övrigt som är av betydelse bör beaktas.

Miljöbalksutredningen finner sammanfattningsvis att följande bör gälla.

Om verksamheten alltjämt pågår, bör förelägganden och andra beslut normalt riktas mot den som driver verksamheten. Detta gäller särskilt vid tillståndsgiven verksamhet. Vid tillståndsgiven verksamhet blir det, om inte tillståndet innehåller efterbehandlingsvillkor, fråga om att ansöka om omprövning av tillståndet. Om den nuvarande verksamhetsutövaren inte klarar av att avhjälpa olägenheten eller saknar förmåga att stå för kostnaden bör även tidigare verksamhetsutövare som har del i föroreningen kunna sökas. Tillsynsmyndigheten får då förelägga denne att vidta åtgärder eller förordna om rättelse på dennes bekostnad. Något

tillstånd har den tidigare verksamhetsutövaren inte längre.

Har verksamheten upphört kan förelägganden och andra beslut riktas mot en, flera eller alla tidigare verksamhetsutövare enligt tillsynsmyndigheternas val. Länsstyrelsen kan, om en fastighetsägaren inte frivilligt går med på det, besluta om tillträdesrätt för att den efterbehandlingsansvarige skall kunna vidta utredning och efterbehandling. I förvaringsfallen, t.ex. lagring av tunnor, är fastighetsägaren att anse som verksamhetsutövare och denne kan då sökas på denna grund. Observera att förvaringsfallen inte behöver vara efterbehandlingsfall. I sista hand får den oförsiktige fastighetsköparen sökas. Fastighetsägarens ansvar är alltid subsidiärt. Verksamhetsutövaren skall sökas så länge han finns.

3 § Efterbehandlingsansvaret omfattar att utredning skall ske av föroreningens art och omfattning samt att de efterbehandlingsåtgärder skall vidtas som skäligen kan fordras för att förebygga, hindra eller motverka att skador eller olägenheter uppstår för människors hälsa eller miljön.

Efterbehandlingsansvaret är inte föremål för preskription enligt preskriptionslagen (1981:130).

En fråga som kan diskuteras är hur långt efterbehandlingsåtgärder skall sträcka sig. Prövningen innehåller moment av skälighet. Prövningen bör ta sin utgångspunkt i att att skador och olägenheter samt risk för skador och olägenheter skall undanröjas. Prövningen bör vidare ske mot bakgrund av de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. där den grundläggande regeln är 9 § som ålägger den som bedriver eller har bedrivit verksamhet som medfört skada eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön att vidta de åtgärder som behövs samt betala de kostnader som uppstår för att avhjälpa skada eller olägenhet. Dessutom bör bästa möjliga teknik (7 §) användas och endast de åtgärder som är miljömässigt motiverade kan krävas (10 §).

4 § Den som äger en fastighet som efterbehandlas kan, om det är skäligt, åläggas att stå för kostnader som motsvaras av en värdeökning på fastigheten som beror på efterbehandlingen.

Det kan i vissa fall te sig oskäligt att den som äger en fastighet skall kunna tillgodogöra sig en värdeökning som beror på en efterbehandling

som någon annan betalat för.

Upplysningsskyldighet

5 § Den som äger eller brukar en fastighet skall utan dröjsmål underrätta tillsynsmyndigheten vid upptäckten av en inte obetydlig förorening på fastigheten.

Adressat för kravet på upplysning är alla som brukar en fastighet, oavsett rättstiteln. Kretsen inbegriper naturligtvis även exploatörer och andra tillfälliga nyttjare. Skyldigheten innebär att miljönämnden ska underrättas omedelbart och förutsätter i praktiken även att inte några åtgärder vidtas som kan påverka föroreningen utan att tillsynsmyndigheten har lämnat sitt godkännande. Upplysningsplikten gäller föroreningar i mark, grund- och ytvatten, sediment samt i byggnader, anläggningar och liknande. Undantag görs endast för de fall föroreningen är obetydlig och därmed saknar betydelse som riskfaktor för människor eller miljö. Det är emellertid en poäng med bestämmelsen att den enskilde inte skall göra någon riskbedömning. Den enskildes bedömning skall endast omfatta den fysiska närvaron av själva föroreningen. Bestämmelsen är straffsanktionerad, vilket är ägnat att inskärpa vikten av denna skyldighet. Den straffrättsliga bedömningen av ett illojalt beteende kommer emellertid av rättssäkerhetsskäl att vara snävare än den plikt som framgår av paragrafen. Upplysningsplikten omfattar även de fall då en redan väl känd förorening förändras påtagligt genom att läckaget ökar och liknande.

Registrering av allvarligt förorenade områden

6 § Registrering skall ske av mark- och vattenområden som är så allvarligt förorenade att det med hänsyn till riskerna för människor och miljö är nödvändigt att föreskriva om begränsningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått. Vid registreringsprövningen skall beaktas föroreningarnas hälso- och miljöfarlighet, föroreningsgraden, förutsättningarna för spridning och den omgivande miljöns känslighet.

Av första stycket framgår att de miljöriskområden som är kvalificerat förorenade skall registreras. I lagtexten anges endast vissa övergripande

förutsättningar för registrering. Den närmare utformningen av dessa förutsättningar får ges i förordningar och andra underliggande författningar, bl.a. sådana föreskrifter som kan ges med stöd av 11 § och i samband med utfärdande av miljökvalitetsnormer. Miljöbalksutredningen avser att i kommande betänkande lämnma förslag i dessa frågor.

7 § Registrering beslutas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall sörja för fullständig utredning i registreringsärenden. Innan registrering sker, skall länsstyrelsen
1. inhämta yttrande från berörda fastighetsägare, innehavare av särskild rätt samt borgenärer med panträtt i fastigheten,
2. genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda även andra som kan beröras av en registrering tillfälle att yttra sig,
3. samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan, och
4. om det behövs för utredningen i ärendet hålla sammanträde med dem som saken angår och besiktning på platsen.

Om det är uppenbart att inga enskilda intressen skadas genom registreringen och om samtliga fastighetsägare, innehavare av särskild rätt och borgenärer enligt första stycket 1 lämnat skriftligt godkännande, får länsstyrelsen pröva ärendet utan föregående kungörelse.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som är efterbehandlingsansvarig att ge in den utredning som behövs för prövningen. Därvid får länsstyrelsen föreskriva om sådant tillträde som anges i 25 kap. 5 §. Länsstyrelsen kan även låta utföra nödvändig utredning på den ansvariges bekostnad.

Förfarandet vid registrering har hämtat sin modell från länsstyrelsens tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. Det innebär kungörelse, yttrande från berörda, samråd med andra statliga myndigheter och – vid behov – sammanträde respektive besiktning. Yttrande från panträttsinnehavare till de fastigheter som berörs skall inhämtas. Motivet för detta är att dessa berörs eftersom deras säkerhet i form av fastighetsinteckning kan försämras i och med en registrering. Det finns också en möjlighet till ett enklare förfarande. Som framgår av lagtexten skall det därvid vara uppenbart att inga särskilda intressen berörs av en registrering samt att kretsen av sakägare enligt första stycket har lämnat godkännande. Förutsättningarna för det enklare förfarandet är alltså relativt stränga.

8 § I samband med registrering skall länsstyrelsen föreskriva om inskränkningar i markanvändningen eller att vissa åtgärder som fastighetsägare eller annan vill vidta skall vara förenade med villkor eller skall föregås av anmälan till tillsynsmyndigheten.

Sådana inskränkningar och sådan anmälningsplikt som anges i första stycket får avse grävning, schaktning och markarbeten, bebyggelseåtgärder, ändrad markanvändning samt övriga åtgärder som kan innebära att belastningen av föroreningar i och omkring området kan komma att öka, att den miljömässiga situationen annars försämras eller att framtida efterbehandlingsåtgärder försvåras. Länsstyrelsen får även besluta att sådana åtgärder inte får vidtas eller att fastighet inte får överlåtas förrän nödvändiga markundersökningar har utförts.

En registrering skall alltid åtföljas av villkor för markanvändningen i området. Om villkor är obehövliga, saknas förutsättningar för registrering. Som framgår av den avsnitt 34.2 kan villkoren vara inriktade på alla slags åtgärder. Dessa kan förbjudas, förses med reservationer eller bara göras anmälningspliktiga. Villkoren kan även avse utredningskrav i olika sammanhang. Slutligen kan även villkor meddelas som skall gälla för det fall fastigheten överlåts.

9 § När ett registrerat område blivit föremål för efterbehandling eller när föroreningarna där av annan orsak minskat så att meddelade föreskrifter om inskränkningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått inte längre är nödvändiga, skall nya föreskrifter meddelas eller området avregistreras. Förfarandet vid meddelandet av nya föreskrifter och avregistrering är detsamma som vid registrering.

Kraven för ändrade föreskrifter och avregistrering korrensponderar med kraven för registrering. Det är emellertid troligt att det kommer att utvecklas strängare krav för att ett område skall tillåtas lämna systemet, jämfört med när det först registrerades. Det är med hänsyn till enskilda intressen naturligt att vara mer försiktig när ett område första gången skall registreras än när det skall avregistreras.

10 § Ett beslut om att registrera eller avregistrera ett område skall genast översändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i inskrivningsregistret.

Eftersom ett registreringsbeslut har rättsverkan bör det antecknas i inskrivningsregistret.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om registering av förorenade områden.

I kommentaren till 6 § anges att Miljöbalksutredningen avser att återkomma till frågor om förordningar och andra föreskrifter i ett kommande betänkande.

31 kap. Miljöskadeförsäkring

1 § För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada som avses i 29 kap. och för betalning av kostnader som har uppkommit för staten vid tillämpning av 23 kap. 16 och 17 §§ denna balk skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring respektive saneringsförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

Första stycket motsvarar närmast 65 § och andra stycket 68 § miljöskyddslagen. Det har dock tillagts att det skall finnas en saneringsförsäkring.

Paragrafen första stycket innehåller den grundläggande bestämmelsen om miljöskadeförsäkring. Som framgår av avsnitt 35.1 har ett antal försäkringsbolag gått samman i ett försäkringskorsortium och detta har till regeringen gett in ett åtagande att betala ut försäkringsersättning från en miljöskadeförsäkring. Det ankommer på regeringen att godkänna villkoren i denna försäkring. Godkännandet kan tidsbegränsas.

Den föreslagna ändringen innebär att även saneringskostnader som har uppstått för staten vid tillämpning av 23 kap. 16 och 17 §§ kommer

att omfattas av en saneringsförsäkring. De allmänna skälen för den föreslagna ändringen har redovisats i avsnitt 35.1. De närmare förutsättningarna för att saneringsförsäkringen skall tas i anspråk framgår av redogörelsen i författningskommentaren till 2 §.

Alla som bedriver tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet skall, om inte undantag har föreskrivits med stöd av andra stycket, bidra till miljöskadeförsäkringen. Bidragsbeloppet beräknas på försäkringsmässiga grunder av konsortiet för miljöskadeförsäkring men skall godkännas av regeringen.

2 § Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- och sakskada som avses i 29 kap. om

1. den skadelidande har rätt till skadestånd enligt 29 kap. men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad, eller

2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Från saneringsförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning för saneringskostnader som har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 23 kap. 16 § eller meddelat förordnande om rättelse enligt 23 kap. 17 §, om den som är ansvarig enligt denna lag inte kan betala. Ersättning skall också utgå om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan. Ersättning som nu sagts skall dock inte betalas för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).

Paragrafen motsvarar närmast 66 § miljöskyddslagen. Det har dock tillagts ett andra stycke om saneringsförsäkring.

I paragrafens första stycke anges dels de principiella förutsättningar, under vilka ersättning utgår till skadelidande, dels de skador, som omfattas av ersättningsreglerna. Bestämmelsen är utformad som ett minimikrav på miljöskadeförsäkringen. Detta innebär bl.a. att försäkringen kan göras generösare mot de skadelidande. Den närmare utformningen av försäkringen anges i försäkringsvillkoren.

En grundförutsättning för att någon skall vara berättigad till ersättning är att han har drabbats av en skada som omfattas av bestämmelserna i 29 kap.

Med formuleringen i första stycket punkten 1 att den skadelidande "inte kan få skadeståndet betalt" menas det fallet att den skadeståndsansvarige saknar ekonomiska resurser att betala. Däremot är regeln inte

tillämplig om den ansvarige av tredska vägrar att betala.

Om den skadeståndsansvarige är okänd och det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan finns det också rätt till ersättning ur miljöskadeförsäkringen enligt första stycket punkten 2. För att ersättning skall utgå då den som har orsakat skadan inte kan identifieras gäller i princip detsamma som när den som orsakat skadan är känd, nämligen att miljöskadelagens förutsättningar skall vara uppfyllda. När det inte är känt vem som orsakat skadan kan miljöskadelagen inte tillämpas fullt ut, men förutsättningarna för rätt till skadestånd skall vara uppfyllda i tillämpliga delar.

I det nya andra stycket till paragrafen anges de principiella förutsättningarna för att saneringsförsäkringen skall få tas i anspråk för statens ersättningskrav i förevarande fall.

Med saneringsåtgärder avses endast sådana åtgärder som är nödvändiga för att i förebyggande syfte undanröja skador eller risk för skador på omgivningen. Om ett "avfall" inte utgör eller kan komma att utgöra någon fara för omgivningen där det ligger, bör försäkringsmedel således inte tas i anspråk. Inte heller bör försäkringen tas i anspråk om exempelvis mark är förorenad men det inte föreligger någon risk för att föroreningen sprider sig. Däremot skall naturligtvis kostnader för omhändertagande av t.ex. tunnor innehållande miljöfarligt avfall omfattas. Tunnorna kan ju av olika skäl komma att läcka, även om det ibland kan ta tid innan så sker.

Saneringsförsäkringen omfattar i likhet med miljöskadeförsäkringen fall då det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan. För att ersättning skall utgå ur försäkringen måste det ha utretts och konstaterats att det inte finns någon ansvarig. Har tillsynsmyndigheten ingen utredning som visar detta så utgår allts ingen ersättning. Även exploatörerers ansvar går före försäkringsansvaret.

Räddningstjänstinsatser är undantagna från saneringsförsäkringen eftersom sådana insatser i huvudsak omfattar annat än kostnader för sanering.

I villkoren för saneringsförsäkringen bör tas in en bestämmelse om att försäkringen inte skall omfatta sanering eller kostnader för sanering vars orsak i huvudsak är att hänföra till tid före den 1 juli 1986. Detta innebär överensstämmelse med miljöskadeförsäkringen.

3 § Om bidrag till miljöskadeförsäkringen eller saneringsförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.

Paragrafen överensstämmer med 67 § miljöskyddslagen.

Paragrafen har fått sitt innehåll för att det skall kunna säkerställas att bidrag till försäkringarna betalas med rätt belopp och i rätt tid.

37.2 Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vattenföretag

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på vattenföretag och vattenanläggningar. Bestämmelser om vattenföretag och vattenanläggningar finns också i miljöbalken.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Motiveringen till att införa en särskild lag om vattenföretag finns i avsnitt 14.1.4. Där redogörs också för de huvudsakliga principer, som har använts vid uppdelningen av bestämmelserna om vatten mellan miljöbalken och den särskilda lagen.

2 § De definitioner som finns i miljöbalken gäller också i denna lag.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt paragrafen skall de definitioner som ges i miljöbalken gälla också i den särskilda lagen. De definitioner som i första hand är av intresse avser vattenföretag (11 kap. 2 § miljöbalken), markavvattning (11 kap. 2 § 4), vattenanläggning (11 kap. 3 §), vattenområde (11 kap. 4 §), vattentäkt (11 kap. 5 § första stycket), vattenreglering (11 kap. 5 § andra stycket) och vattenöverledning (11 kap. 5 § tredje stycket).

3 § När enligt denna lag ett vattenföretag skall utföras inom ramen för en samfällighet, skall tillses att var och en av deltagarna tillgodoses utan väsentligt förfång för någon annan deltagare.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 9 § vattenlagen.

4 § Om det vid tillståndsprövningen av ett vattenföretag framgår att detta utan väsentlig ändring kan utföras så att det medför en betydande nytta för någon annan, skall på begäran av denne villkor meddelas om detta. Sådana villkor får dock inte meddelas om förutsättningar finns för att bilda en samfällighet enligt denna lag.

Den som får nytta enligt första stycket skall betala skälig ersättning till tillståndshavaren.

En tillståndshavare som får en kostnad på grund av villkor enligt första stycket har rätt till ersättning enligt 28 kap. miljöbalken.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 10 § vattenlagen.

2 kap. Rådighet över vatten m.m.

1 § För att få utföra ett vattenföretag skall företagaren ha rådighet över vattnet inom det område där företaget skall utföras.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § vattenlagen.

2 § Var och en råder över det vatten som finns inom hans fastighet. Rådighet över en fastighets vatten kan också någon ha till följd av upplåtelse av fastighetsägaren eller, enligt vad som är särskilt föreskrivet, förvärv tvångsvis.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 2 § vattenlagen.

3 § I rinnande vatten råder vardera sidans ägare över en lika stor andel i vattnet, även om en större del av vattnet rinner fram på den enes fastighet än på den andres.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § vattenlagen.

4§ Den som vill utföra vattenföretag har för detta ändamål rådighet som anges i 1 §, om vattenföretaget innebär

1. vattenreglering,

2. vattentäkt för allmän vattenförsörjning, allmän värmeförsörjning eller bevattning,

3. markavvattning,
4. vattenföretag som behövs för allmän väg, allmän farled eller allmän hamn, eller
5. vattenföretag som behövs för att motverka förorening genom avloppsvatten.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 § vattenlagen.

5 § Staten, kommuner och vattenförbund har rådighet som anges i 1 § för att utföra sådana vattenföretag som är önskvärda från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket.

Den som är beroende av att vattenförhållandena består har också sådan rådighet för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 5 § vattenlagen.

6 § Den som äger strand vid annans vattenområde har rätt att för sin fastighets behov ha mindre brygga, båthus eller någon annan sådan byggnad vid stranden, om inte vattenområdets ägare genom byggnaden lider skada av någon betydelse.

I 1 kap. 6 § jordabalken finns bestämmelser om att även andra än strandägare kan ha denna rätt.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 6 § vattenlagen.

7 § Tillhör en fallsträcka olika ägare, får en av dem tillgodogöra sig vattenkraften i hela sträckan, om denne på grund av äganderätt eller annan rättighet som gäller mot alla och inte är begränsad till tiden råder över mer än hälften av kraften. Hänsyn skall tas till den kraft som svarar mot andel i en sådan samfällighet som avses i 1 kap. 3 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Detta gäller även när någon i ett vattenkraftverk vill tillgodogöra sig vattenkraft i fallsträckor som ingår i olika vattendrag, om det gemensamma tillgodogörandet är en från teknisk och ekonomisk synpunkt nödvändig förutsättning för kraftverkets tillkomst.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 7 § vattenlagen.

8 § Om det för att kraftförsörjningen skall utvecklas planmässigt är nödvändigt att ett sådant strömfall tas i anspråk som någon annan än staten har och som inte är utnyttjat på ett från allmän synpunkt ändamålsenligt sätt, får regeringen på ansökan av någon som vill tillgodogöra sig vattenkraften besluta att strömfallet eller särskild rätt till detta får tas i anspråk.

Den som har fått ett sådant tillstånd skall inom ett år från det att tillståndet beviljades ansöka om bestämmande av ersättning hos miljödomstolen för vad som tas i anspråk enligt första stycket. Om ansökan inte görs inom den tiden, upphör tillståndet att gälla.

Rätt att ta strömfall i anspråk på grund av ett förordnande enligt första stycket får inte utan regeringens medgivande övergå från innehavaren till någon annan.

Regeringen får besluta de villkor för rättighetens utnyttjande som behövs från allmän synpunkt.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 8 § vattenlagen.

9 § Den som utövar ett vattenföretag eller råder över en vattentillgång enligt 2 § är skyldig att vid allvarlig vattenbrist, som orsakas av torka eller någon annan jämförlig omständighet, avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov.

Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga företagaren eller rådighetshavaren att iaktta sin skyldighet enligt första stycket. Länsstyrelsen får då bestämma att beslutet skall gälla även om det överklagas.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 9 § vattenlagen.

3 kap. Markavvattningssamfälligheter

Allmänna bestämmelser

1 § Ansöker någon om tillstånd till en markavvattning skall, om det begärs av ägaren till en annan fastighet och det prövas lämpligt, företaget utformas så att det blir till nytta även för denna fastighet.

Ägare av fastigheter för vilka markavvattningen medför nytta skall delta i företaget. Skyldighet att delta i annan markavvattning än dikning finns dock endast om det begärs av ägare till fastigheter som får mer än hälften av den beräknade nyttan av företaget.

Första stycket gäller även väghållare som inte är fastighetsägare, om vägen medför en avsevärd inverkan på markavvattningen.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § vattenlagen.

2 § För utförande och drift av företaget utgör deltagarna en samfällighet. Tillståndet till företaget samt anläggningar och rättigheter som hör till företaget är samfällda för deltagarna.

När en samfällighet har bildats, gäller vad som i denna lag och i miljöbalken föreskrivs om tillståndshavare eller ägare av en anläggning samfälligheten.

Inlöst mark är samfälld för de fastigheter som när inlösen sker ägs av deltagare i samfälligheten och omfattas av markavvattningen.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § vattenlagen.

3§ Kostnaderna för utförande och drift av företaget fördelas mellan deltagarna på grundval av andelstal som bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta var och en har av företaget.

Om det med hänsyn till olikheter i naturförhållandena eller av annan anledning kan antas att ett visst område skulle få en avsevärt mindre kostnad i förhållande till nyttan av markavvattningen om ett annat område inte hade ingått i företaget, skall företaget indelas i avdelningar som avgränsas med hänsyn till olikheterna.

Vad deltagarna har kommit överens om kostnadsfördelningen skall läggas till grund för tillståndsbeslutet, om borgenärer med panträtt i de fastigheter som ägs av deltagare och omfattas av markavvattningen medger det. Om en fastighet svarar för gemensam inteckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande av rättsägare behövs inte, om överenskommelsen är väsentligen utan betydelse för dem.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § vattenlagen.

4 § Bestämmelserna i 1-3 §§ gäller inte i fråga om markavvattning som söks av annan än ägare av fastighet eller väghållare.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § vattenlagen.

Markavvattning och avledande av avloppsvatten

5 § Om ledningar för en markavvattning med väsentlig fördel kan användas för att avleda avloppsvatten från en fastighet, skall ägaren av denna fastighet delta i företaget om ägaren själv eller sökanden till markavvattningen begär det. Detta skall gälla även vid avledande av avloppsvatten från verksamhetsområdet för en allmän vatten- och avloppsanläggning. Vad som sägs om fastighetens ägare skall då i stället gälla huvudmannen för anläggningen.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 5 § vattenlagen.

Miljöskyddskommittén anförde (SOU 1994:96, s. 405) att bestämmelserna om avledande av avloppsvatten i 5 kap. 5-8 §§ vattenlagen kan förefalla äventyrliga från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Kommittén fann emellertid att behovet av att överväga bestämmelserna inte var särskilt stort. Kommittén hänvisade till att det av förarbetena till vattenlagen framgår att vid ett sådant avledande miljömässiga faktorer skall beaktas samt att det avloppsvatten som idag avleds till ledningar så gott som alltid undergått viss rening innan det släppts ut. Miljöbalksutredningen gör inte någon annan bedömning.

6 § Kostnaderna för utförande och drift av en gemensam ledning fördelas mellan markavvattningsintresset och avloppsintresset med hänsyn till mängden och beskaffenheten av det vatten som tillförs ledningen samt till vad som kan anses skäligt med hänsyn till intressenternas nytta av ledningen.

Detta gäller också vid fördelningen av kostnaderna mellan avloppsintressenter.

I fråga om överenskommelser mellan intressenterna tillämpas 3 § tredje stycket.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 6 § vattenlagen.

7 § Bestämmelserna i 5 och 6 §§ om avledande av avloppsvatten från fastigheter får tillämpas även i fråga om avledande av avloppsvatten från byggnader och anläggningar som inte hör till någon fastighet, om det kan ske utan olägenhet av betydelse för de övriga deltagarna.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 7 § vattenlagen.

8 § Bestämmelserna i 5-7 §§ gäller inte avledande av avloppsvatten från enskilda fastigheter inom verksamhetsområdet för en allmän vatten- och avloppsanläggning.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 8 § vattenlagen.

Markavvattning och vägföretag m. m.

9 § Skall för markavvattning ett vattenavlopp byggas genom en väg eller ett avlopp genom en väg utvidgas eller fördjupas och vill väghållaren själv utföra åtgärden, har denne rätt till detta.

Om det inte är oskäligt skall sådana åtgärder bekostas av väghållaren i den mån åtgärden behövs för avvattning till 1,2 meters djup av åker och äng, som sedan vägens tillkomst eller sedan minst tjugofem år räknat från dagen för begäran om åtgärden varit att hänföra till något av dessa ägoslag. Väghållarens kostnadsansvar gäller inte i fråga om ägovägar eller därmed jämförliga vägar och inte heller i fråga om broar och andra vattenföretag som har utförts i överensstämmelse med tillstånd som har meddelats enligt miljöbalken, vattenlagen (1983:291) eller vattenlagen (1918:523).

När väghållaren inte har kostnadsansvar enligt andra stycket, skall åtgärden bekostas av den för vilken markavvattning sker.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 9 § vattenlagen.

10 § Om den kostnad som väghållaren har enligt 9 § andra stycket avsevärt överstiger värdet av den skada som uppstår om åtgärden inte utförs, får väghållaren i stället för att bekosta åtgärden betala ersättning för skadan.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 10 § vattenlagen.

11 § Om en väg skall byggas eller ändras och en markägare begär att ett vattenavlopp för en framtida markavvattning skall göras genom vägen, skall väghållaren utföra åtgärden om det kan ske utan olägenhet för vägens framtida brukbarhet. I fråga om kostnadsansvaret för den fördyring av byggandet och driften av vägen som åtgärden medför gäller 9 § andra och tredje styckena samt 10 § i tillämpliga delar.

En sådan begäran skall framställas hos väghållaren eller, i fråga om enskild väg för vilken väghållningsskyldighet ännu inte finns, hos den som handlägger vägförrättningen. Begäran skall vara skriftlig och i fråga om mer omfattande åtgärder vara åtföljd av en plan för markavvattningen.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 11 § vattenlagen.

12 § Bestämmelserna i 9-11 §§ innebär inte någon inskränkning i den rätt som väghållaren eller markägaren kan grunda på dom, avtal eller någon annan särskild rättsgrund.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 12 § vattenlagen.

13 § Bestämmelserna i 9-12 §§ gäller också i fråga om banvallar för järnvägar, tunnelbanor och spårvägar.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 13 § vattenlagen.

4 kap. Bevattningssamfälligheter

1 § Om flera ansöker om tillstånd till vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång och vattnet behöver fördelas mellan dem, får vid meddelande av tillstånd bestämmas att tillståndshavarna skall utgöra en samfällighet för sådan fördelning (bevattningssamfällighet).

Om någon har fått tillstånd till en vattentäkt för bevattning och någon annan söker tillstånd till en ny vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång, får miljödomstolen, om det finns särskilda skäl, vid meddelande av det nya tillståndet bestämma att tillståndshavarna skall utgöra en bevattningssamfällighet. Om en samfällighet bildas enligt första stycket får i stället bestämmas att den som redan har tillstånd skall ingå i samfälligheten.

Om, sedan en samfällighet har bildats, någon gör en ansökan om

tillstånd till en ny vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång, får miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till vattentäkten bestämma att tillståndshavaren skall ingå i samfälligheten.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § vattenlagen.

2 § Deltagarna i en bevattningssamfällighet fördelar tillgängligt vatten mellan sig, om det behövs på grund av vattenbrist eller någon annan omständighet eller om någon deltagare inte utnyttjar sin rätt att ta vatten. Vid fördelningen skall de villkor iakttas som har bestämts av miljödomstolen i samband med att tillstånd meddelades.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 2 § vattenlagen.

3 § Om det är lämpligt, får miljödomstolen bestämma att gemensamma anläggningar för bevattning skall inrättas för samtliga eller vissa av dem som skall ingå i samfälligheten.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 3 § vattenlagen.

4 § En gemensam anläggning får endast inrättas för sådana deltagare i samfälligheten för vilka det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen.

En gemensam anläggning får inte inrättas, om de som skall delta i anläggningen mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas som har störst nytta av anläggningen.

Andra stycket gäller inte, om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget för att tillgodose motstående allmänna och enskilda intressen.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § vattenlagen.

5 § En gemensam anläggning och rätt till utrymme är samfällda för dem som deltar i anläggningen. Deltagarna svarar gemensamt för utförande och drift av anläggningen.

Mark som har inlösts för gemensamma anläggningar är samfälld för de fastigheter som, när inlösen sker, ägs av deltagare i samfälligheten

och omfattas av bevattningsföretaget.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 5 § vattenlagen.

6 § En bevattningssamfällighets förvaltningskostnader och kostnader för utförande och drift av gemensamma anläggningar fördelas mellan deltagarna efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den mängd vatten som var och en får ta ut enligt meddelat tillstånd. I enlighet med detta bestäms andelstal för varje deltagare.

Om det finns särskilda skäl, får särskilda andelstal bestämmas för en viss del av verksamheten.

Om det är lämpligt, får kostnaderna för driften av gemensamma anläggningar fördelas genom avgifter som beräknas på grundval av den omfattning i vilken varje deltagare utnyttjar anläggningarna.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 6 § vattenlagen.

7 § Vad deltagarna har kommit överens om andelstalen och grunderna för avgiftsberäkningen skall läggas till grund för miljödomstolens dom, om borgenärer med panträtt i fastigheter som ägs av deltagare och omfattas av bevattningsföretaget medger det. Om en fastighet svarar för gemensam inteckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande av rättsägare behövs inte, om överenskommelsen är väsentligen utan betydelse för dem.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 7 § vattenlagen.

5 kap. Vattenregleringssamfälligheter

Vattenreglering för kraftändamål

1 § På yrkande av den som ansöker om eller har fått tillstånd enligt miljöbalken till vattenreglering för kraftändamål skall miljödomstolen besluta att ägare av andra strömfall som får nytta av regleringen skall delta i regleringsföretaget. Detta skall ske om mer än hälften av företagets nytta belöper på de strömfall som tillhör den som framställer yrkandet och dem som förenat sig med denne samt varje strömfall som yrkandet avser är utbyggt eller kan beräknas bli utbyggt för kraftända-

mål inom den närmaste tiden.

Om någon ansöker om eller har fått tillstånd enligt miljöbalken till vattenreglering för kraftändamål, skall miljödomstolen på yrkande av ägaren av ett annat strömfall som får nytta av regleringen besluta att denne skall delta i företaget.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § vattenlagen.

2 § Har beslut enligt 1 § meddelats, utgör samtliga deltagare i regleringsföretaget en samfällighet för utförande och drift av företaget. Tillståndet till företaget samt anläggningar och rättigheter som hör till företaget är samfällda för deltagarna.

När en samfällighet har bildats gäller vad som i denna lag och i miljöbalken föreskrivs om tillståndshavare eller ägare av en anläggning samfälligheten.

Inlöst mark är samfälld för de fastigheter som, när inlösen sker, ägs av deltagarna i samfälligheten och till vilka deras strömfall hör.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § vattenlagen.

3 § Kostnaderna för utförande och drift av företaget fördelas mellan deltagarna på grundval av andelstal som bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta var och en har av företaget.

Om en vattenreglering avser flera sjöar eller skilda sträckor i ett vattendrag och det på grund av detta behövs flera dammbyggnader eller särskilda anläggningar, skall, om det behövs, kostnaderna för varje sådan del av företaget beräknas särskilt och fördelas enligt grunderna i första stycket.

Vad deltagarna har kommit överens om kostnadsfördelningen skall läggas till grund för miljödomstolens dom, om borgenärer med panträtt i de fastigheter till vilka deltagarnas strömfall hör medger det. Om en fastighet svarar för gemensam inteckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande av rättsägare behövs inte, om överenskommelsen är väsentligen utan betydelse för dem.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 3 § vattenlagen.

Vattenreglering för bevattning

4 § På yrkande av den som ansöker om eller har fått tillstånd till vattenreglering för bevattning skall miljödomstolen besluta att andra som har tillstånd till vattentäkt för bevattning och som får stadigvarande fördel av regleringen genom förbättrade möjligheter att bevattna skall delta i regleringsföretaget. Detta skall ske om den som framställer yrkandet och de som förenat sig med denne om företaget har större fördel av regleringsföretaget än de som yrkandet avser.

Om någon ansöker om eller har fått tillstånd till vattenreglering för bevattning, skall på yrkande av någon annan som har tillstånd till vattentäkt för bevattning och som får stadigvarande fördel av regleringen genom förbättrade möjligheter att bevattna beslutas att denne skall delta i företaget.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § vattenlagen.

5 § Beträffande vattenreglering för bevattning skall 2 och 3 § tillämpas med följande avvikelser.

Inlöst mark är samfälld för de fastigheter som, när inlösen sker, ägs av deltagare i regleringssamfälligheten och för vilkas bevattning regleringen sker.

Deltagarnas andelstal bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den mängd vatten som varje deltagare får ta ut enligt meddelat tillstånd till vattentäkt.

Vid tillämpningen av 3 § tredje stycket första meningen gäller att medgivande skall lämnas av borgenärer som har panträtt i fastigheter som ägs av deltagare i regleringssamfälligheten och för vilkas bevattning regleringen sker.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 5 § vattenlagen.

Vattenreglering på grund av överenskommelse

6 § Har tillstånd till ett vattenregleringsföretag meddelats på ansökan av flera som till gemensam nytta vill utföra företaget, utgör sökandena en samfällighet för utförande och drift av företaget, om de inte har kommit överens om annat.

Om ett vattenregleringsföretag, till vilket tillstånd har lämnats enligt första stycket, avser olika slag av ändamål, skall 1 och 4 §§ inte

tillämpas.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § vattenlagen.

7 § Beträffande vattenregleringsföretag enligt 6 § gäller i tillämpliga delar
1. i fråga om inlösen 2 § tredje stycket och 5 § andra stycket, och
2. i fråga om kostnadsfördelningen 3 § samt 5 § tredje och fjärde styckena.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 § vattenlagen.

6 kap. Avgifter

Bygdeavgifter

1 § Den som har tillstånd till ett vattenföretag skall betala en årlig bygdeavgift som bestäms av miljödomstolen att utgå efter avgiftsenheter och avgiftsklasser enligt 2 och 3 §§, om företaget innebär
1. drift av ett vattenkraftverk,
2. vattenreglering som avser års- eller flerårsreglering,
3. vattenöverledning för något annat ändamål än kraftändamål, eller
4. ytvattentäkt.

Avser vattenföretaget utvidgning av ett annat vattenföretag eller, om utvidgning tidigare har skett, flera andra vattenföretag, för vilka tillstånd har lämnats enligt miljöbalken, skall en gemensam avgift fastställas såsom för ett enda företag. Tidigare utgående avgift bortfaller då.

Bygdeavgift skall enligt de närmare bestämmelser som meddelas av regeringen användas dels för att förebygga eller minska sådana skador av vattenföretaget eller anläggningar för detta som inte har ersatts enligt 28 kap. miljöbalken och för att gottgöra sådana skador, dels för att tillgodose allmänna ändamål beträffande den bygd som berörs av vattenföretaget eller anläggningar för detta.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 1 § vattenlagen.

Regeringen har i förordningen (1983:945) om avgifter enligt vattenlagen (1983:291), m.m. meddelat föreskrifter om bygdeavgifternas användning. Av förordningen framgår att avgiften i första hand skall

användas till att täcka skador som inte har ersatts. Avgiften får i övrigt användas till investeringar för ändamål, som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för bygden.

2 § Avgiftsenheter är
1. för vattenkraftverk, varje enhet installerad generatoreffekt som omfattar tio kilowatt intill 150 procent av effekten vid medelvattenföring och varje enhet om tjugo kilowatt därutöver,
2. för vattenregleringar, varje enhet av regleringsmagasinets rymd som omfattar 25 000 kubikmeter intill 100 miljoner kubikmeter, varje ytterligare enhet om 50 000 kubikmeter intill 1 000 miljoner kubikmeter samt varje enhet om 100 000 kubikmeter därutöver, och
3. för vattenöverledningar och ytvattentäkter, varje kubikmeter i sekunden av den vattenmängd som högst får ledas bort enligt meddelat tillstånd.

Någon avgift skall inte betalas för vattenkraftverk eller vattenregleringar, om antalet avgiftsenheter är mindre än femhundra.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 2 § vattenlagen.

3 § För vattenkraftverk och vattenregleringar är avgiften för varje avgiftsenhet, om företaget tillhör
klass 1: 0,5 promille av basbeloppet,
klass 2: 1 promille av basbeloppet,
klass 3: 1,5 promille av basbeloppet,
klass 4: 2 promille av basbeloppet.

För vattenöverledningar och vattentäkter är avgiften för varje avgiftsenhet, om företaget tillhör
klass 1: 5 procent av basbeloppet,
klass 2: 10 procent av basbeloppet,
klass 3: 15 procent av basbeloppet,
klass 4: 20 procent av basbeloppet.

Med basbeloppet avses det basbelopp som har bestämts enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år som avgiften avser.

Vid inplacering i avgiftsklass skall hänsyn tas till de mindre eller större förändringar i vattenförhållandena samt de mindre eller större olägenheter eller fördelar för bygden som vattenföretaget eller anläggningar för detta medför.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 3 § vattenlagen.

4 § Bygdeavgift skall utgå från och med kalenderåret närmast efter det år då tillståndet till vattenföretaget togs i anspråk till och med det år då företaget läggs ned.

Bygdeavgiften skall före varje kalenderårs utgång betalas till länsstyrelsen i det län där företaget huvudsakligen utförs.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 4 § vattenlagen.

Fiskeavgifter

5 § Miljödomstolen eller länsstyrelsen får, om det är lämpligare, i stället för att meddela villkor enligt 11 kap. 8 § miljöbalken ålägga tillståndshavaren att betala en särskild avgift för främjande av fisket i det vatten som berörs av vattenföretaget eller inom något angränsande vattenområde. Avgiften kan fastställas som en engångsavgift eller som en årlig avgift.

Beloppet av årlig avgift beräknas så, att det av miljödomstolen eller länsstyrelsen fastställda avgiftsbeloppet multipliceras med det tal som anger förhållandet mellan basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år då avgiften skall betalas och basbeloppet för det år då avgiften fastställdes.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 5 § vattenlagen.

6 § Om ett vattenföretag som avses i 1 § eller anläggningar för detta kan antas skada fisket eller kommer att orsaka en inte obetydlig ändring i de naturliga vattenståndsförhållandena, skall den som har tillstånd till företaget betala en årlig allmän fiskeavgift för främjande av fisket inom landet.

Avgiften bestäms av miljödomstolen att utgå efter avgiftsenheter och avgiftsklasser enligt 7 och 8 §§.

Avser vattenföretaget utvidgning av ett annat vattenföretag eller, om utvidgning tidigare har skett, flera andra vattenföretag, för vilka tillstånd har lämnats enligt miljöbalken, skall en gemensam avgift fastställas såsom för ett enda företag. Tidigare utgående avgift bortfaller då.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 6 § vattenlagen.

7 § Avgiftsenheter är
1. för vattenkraftverk, varje enhet installerad generatoreffekt som omfattar tio kilowatt intill 150 procent av effekten vid medelvattenföring och varje enhet om tjugo kilowatt därutöver,
2. för vattenregleringar, varje enhet av regleringsmagasinets rymd som omfattar 25 000 kubikmeter intill 100 miljoner kubikmeter och varje enhet om 50 000 kubikmeter därutöver, och
3. för vattenöverledningar och ytvattentäkter, varje kubikmeter i sekunden av den vattenmängd som högst får ledas bort enligt meddelat tillstånd.

Avgift skall inte betalas för vattenkraftverk och vattenregleringar, om antalet avgiftsenheter är mindre än tio.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 7 § vattenlagen.

8 § För vattenkraftverk och vattenregleringar är avgiften för varje avgiftsenhet, om företaget tillhör
klass 1: 0,05 promille av basbeloppet,
klass 2: 0,1 promille av basbeloppet,
klass 3: 0,15 promille av basbeloppet,
klass 4: 0,2 promille av basbeloppet.

För vattenöverledningar och vattentäkter är avgiften för varje avgiftsenhet, om företaget tillhör
klass 1: 1 procent av basbeloppet,
klass 2: 5 procent av basbeloppet,
klass 3: 10 procent av basbeloppet,
klass 4: 15 procent av basbeloppet.

Med basbeloppet avses det basbelopp som har bestämts enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år som avgiften avser.

Vid inplacering i avgiftsklass skall hänsyn tas till den omfattning i vilken fisk och fiske förekommer i det vattenområde som berörs av vattenföretaget eller anläggningar för detta, till den utsträckning i vilken vattenförhållandena och fisket påverkas av vattenföretaget eller anläggningar för detta samt till omfattningen av de förpliktelser som företagaren har ålagts enligt 5 § eller i villkor enligt 11 kap. 8 § miljöbalken.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 8 § vattenlagen.

9 § Om det årliga beloppet av den allmänna fiskeavgiften är ringa, får miljödomstolen eller länsstyrelsen bestämma att avgiftsskyldigheten skall fullgöras genom engångsbetalning. Ett sådant villkor skall meddelas om det årliga avgiftsbeloppet skulle understiga femhundra kronor.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 9 § vattenlagen.

10 § En årlig fiskeavgift enligt 6 § skall utgå från och med kalenderåret närmast efter det år då arbeten eller andra åtgärder som inverkar på vattenförhållandena påbörjades eller då beslut om lagligförklaring meddelades till och med det år då företaget läggs ned.

Årlig fiskeavgift enligt 5 eller 6 § skall före varje kalenderårs utgång betalas till Fiskeriverket.

Engångsavgift skall betalas till Fiskeriverket senast vid den tidpunkt som anges när avgiften bestäms.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 10 § vattenlagen.

7 kap. Prövningen av vissa vattenföretag

Ansökningsmål

1 § Bestämmelser om ansökningsmål finns i 20 kap. 15 § miljöbalken. Ansökningsmål är även mål om
1. bestämmande enligt 2 kap. 8 § av ersättning för rätten att ta i anspråk ett strömfall,
2. inrättande enligt 4 kap. 3 § av en gemensam anläggning för bevattning, sedan en samfällighet enligt 4 kap. har bildats,
3. överflyttning enligt 9 kap. 3 § första stycket av rätten till andelskraft,
4. omprövning, utan samband med pågående ansökningsmål enligt 18 § första stycket eller omprövning enligt 18 § andra stycket, och
5. fastställelse enligt 19 § av en överenskommelse.

Paragrafen motsvarar delvis 13 kap. 13 § vattenlagen.

Stämningsmål

2 § Stämningsmål är talan om
1. utrivning eller ändring av en vattenanläggning, när talan grundas på att anläggningen inte har tillkommit i laga ordning eller inte är av laga beskaffenhet,
2. ersättning för skada eller intrång genom en sådan anläggning som avses i 1,
3. ersättning för skada genom utrivning av en vattenanläggning, om utrivningen har skett utan tillstånd men sådant tillstånd skulle ha behövts, eller ersättning, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 11 kap. 22 § andra stycket miljöbalken,
4. ersättning enligt 2 kap. 9 § andra stycket,
5. deltagande, utan samband med pågående ansökningsmål, i en vattenreglering enligt 5 kap. 1 eller 4 §,
6. särskild tvångsrätt, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 25 kap. 10-14 §§ miljöbalken,
7. omprövning enligt 9 kap. 2 § andra stycket,
8. meddelande av bestämmelser enligt 17 §,
9. ersättning enligt 28 kap. 33 § miljöbalken,
10. ersättning eller annat på grund av att en vattenanläggning inte underhålls i enlighet med 11 kap. 18 § miljöbalken,
11. ersättning för skada på grund av att ett vattenföretag inte drivs i enlighet med villkoren i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut eller, om sådana villkor saknas, drivs så att det genom inverkan på vattenförhållandena skadar allmänna eller enskilda intressen.
12. ersättning enligt 25 kap. 11 § miljöbalken,
13. ersättning, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 22 kap. 8 § miljöbalken, och
14. fördelning av vatten enligt 10 kap. 6 §.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 14 § vattenlagen.

Förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål

3 § Bestämmelser om förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål finns även i 20 kap. 20-44 §§ miljöbalken.

Paragrafen är ny.

4 § Om ett vattenföretag avser utförande av ett vattenkraftverk, skall ansökan innehålla uppgift om det område som enligt sökanden bör utgöra strömfallsfastighet.

En ansökan enligt 1 § 1 skall innehålla ritningar jämte beskrivning av strömfallets läge och beskaffenhet, uppgift om erbjudna ersättningsbelopp samt övriga upplysningar som behövs för att bedöma ersättningsfrågan.

Till en ansökan enligt 1 § 3 skall fogas dels ett gravationsbevis rörande den fastighet varifrån rätten till andelskraft skall flyttas över, dels överenskommelser som har träffats med borgenärer med panträtt i fastigheten och andra rättsägare.

Paragrafen motsvarar delvis 13 kap. 19 och 20 §§ vattenlagen.

5 § Ansökan skall ges in i det antal exemplar som domstolen bestämmer.

Om ansökan inte getts in i tillräckligt antal exemplar eller är den ofullständig tillämpas 20 kap. 21 § andra stycket miljöbalken.

Paragrafen motsvarar delvis 13 kap. 21 § vattenlagen.

6 § Innan miljödomstolen meddelar en dom om ersättning för strömfall som skall avstås enligt 2 kap. 8 § och utgör fastighetsdel, skall en karta med beskrivning ha upprättats över området samt dess gränser ha utmärkts i den ordning som gäller för fastighetsbildning.

Innan miljödomstolen meddelar en dom om tillstånd till ett vattenkraftverk, skall domstolen se till att det finns en lämplig fastighet, som ägs av sökanden och med vilken rätten till tillgodogörandet av vattenkraften för framtiden skall vara förenad (strömfallsfastighet).

Paragrafen motsvarar 13 kap. 46 § vattenlagen.

7 § Beträffande domars innehåll tillämpas 20 kap. 41 § miljöbalken. Domar i vattenmål skall i förekommande fall även innehålla bestämmelser om

1. de områden som får tas i anspråk för vattenföretaget och de särskilda tvångsrätter i övrigt som medges sökanden,

2. strömfallsfastighet,

3. vilka som skall delta i en vattenreglerings- eller bevattningssamfällig-

het samt varje deltagares andelstal i fråga om kostnaderna för företaget, och
4. villkor beträffande tillhandahållande av andelskraft och om kostnadsbidrag härför.

8 § Fastställs bestämmelser om innehållande och tappning av vatten för att under osedvanliga förhållanden tillgodose säkerheten hos en vattenanläggning och kan de skador som följer om bestämmelserna utnyttjas inte lämpligen uppskattas på förhand, får miljödomstolen skjuta upp frågan om ersättning.

Anspråk på grund av skada som avses i första stycket prövas på det sätt som föreskrivs i 21 kap. 12 § miljöbalken.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 49 a § vattenlagen.

Förfarandet vid miljödomstolarna i stämningsmål

9 § Talan i stämningsmål väcks genom stämning.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 51 § vattenlagen.

10 § Förberedelsen är skriftlig eller muntlig.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 52 § första stycket vattenlagen.

11 § Miljödomstolen får avgöra målet utan huvudförhandling, om parterna inte har begärt någon sådan och deras inställelse inte behövs för utredningen i målet. Om målet avgörs utan huvudförhandling i annat fall än som avses i 42 kap. 18 § första stycket 1-4 rättegångsbalken, skall miljödomstolen ha den sammansättning som anges i 20 kap. 8 § första stycket miljöbalken.

Har domstolen beslutat att målet skall avgöras utan huvudförhandling och är det inte uppenbart att parterna redan har slutfört sin talan, skall de få tillfälle till detta.

Beträffande föreläggande för parterna att avge skriftligt svaromål eller att inställa sig vid muntlig förberedelse eller vid huvudförhandling och om parts utevaro från ett sådant sammanträde gäller rättegångsbalkens bestämmelser rörande en sak, varom förlikning inte är tillåten.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 53 § vattenlagen.

12 § I fråga om förfarandet i stämningsmål gäller i övrigt bestämmelserna om ansökningsmål i 20 kap. 27 § fjärde och femte stycket, 28 och 29 §§, 31 § första stycket, 33 och 35 §§, 37 § första och andra stycket miljöbalken och 6 § första stycket.

I fråga om kostnaderna i stämningsmål gäller 22 kap. 5 § miljöbalken.

I mål enligt 2 § 6 gäller också 20 kap. 39 och 44 §§ miljöbalken. Om det i ett sådant mål är fråga om arbete för att förebygga eller minska skador eller olägenheter till följd av ett företag enligt balken eller denna lag, gäller även 20 kap. 30 § miljöbalken.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 54 § vattenlagen.

13 § Om svaranden för att bemöta käromålet gör en ansökan hos vattendomstolen enligt 20 kap. 15 § första stycket 3 eller 5 miljöbalken eller om ändrade bestämmelser om vattentappning enligt 20 kap. 15 § första stycket 8 miljöbalken, handläggs målet i dess helhet som ett ansökningsmål, om inte målet med stöd av 20 kap. 15 § andra stycket miljöbalken ändå behandlas som ett stämningsmål.

Har beslut om borttagande eller ändring av en vattenanläggning meddelats av miljödomstolen i ett stämningsmål, av kronofogdemyndigheten med stöd av lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning eller av tillsynsmyndigheten enligt 23 kap. 16 § andra stycket miljöbalken och görs en ansökan som avses i första stycket, får miljödomstolen i ansökningsmålet bestämma att beslutet inte får verkställas innan målet har blivit slutligt avgjort eller miljödomstolen förordnar annat. Sökanden skall ställa säkerhet för kostnader och skador.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 55 § vattenlagen.

Tillstånds giltighet, omprövning m.m.

14 § Miljödomstolen kan fastställa ändrade eller nya bestämmelser om innehållande och tappning av vatten efter ansökan av annan än tillståndshavaren, om han vill utnyttja vattenkraften i sitt strömfall bättre, eller efter ansökan av en kommun eller ett vattenförbund som vill

tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket. Till förmån för allmänna farleder, allmänna hamnar, bevattnings- och markavvattningssamfälligheter samt avloppsföretag kan sådana bestämmelser fastställas på ansökan av huvudmannen.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 9 § vattenlagen.

15 § Ett tillstånd till vattentäkt får omprövas av miljödomstolen efter ansökan av den som driver en annan vattentäkt som är beroende av samma vattentillgång eller av den som söker tillstånd till en sådan vattentäkt. Därvid äger vad som i 18 kap. 10 § miljöbalken föreskrivs om jämkning av företagen eller företräde åt det ena företaget motsvarande tillämpning.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 11 § vattenlagen.

16 § På ansökan av länsstyrelse eller den avgiftsskyldige får miljödomstolen föreskriva den ändring av en bygdeavgift eller en allmän fiskeavgift som kan behövas med hänsyn till erfarenheterna av vattenföretagets verkningar eller till bestående hinder att utnyttja företaget i den avsedda omfattningen.

Frågan om ändring av en sådan avgift får även tas upp till prövning i samband med en omprövning enligt 21 kap. 5 och 8 §§ miljöbalken samt 14 och 15 §§ denna lag.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 12 § vattenlagen.

Fastställande av bestämmelser om vattentappning och vattentäkter

17 § Saknas bestämmelser om innehållande eller tappning av vatten beträffande ett vattenföretag eller bestämmelser om nyttjandet av en vattentäkt eller är meddelade bestämmelser ofullständiga, får miljödomstolen på talan av den som lider skada genom de rådande förhållandena fastställa sådana bestämmelser som är ägnade att för framtiden förebygga eller minska skador. Bestämmelserna får inte ändra vad som lagligen kan gälla och inte heller skada tredje mans rätt.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 19 § vattenlagen.

Ändrade förhållanden i samfälligheter

18 § Om en dom eller ett beslut enligt 14-17 §§ eller 21 kap. 5 eller 8 § miljöbalken inverkar på frågan om en samfällighets fortsatta bestånd, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem, får meddelas de ändrade bestämmelser som behövs.

Inträder, sedan en samfällighet har bildats enligt denna lag, i andra fall än som avses i första stycket ändrade förhållanden som inte i ringa mån inverkar på frågan om sättet för företagets utförande, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem, får frågan på ansökan av en deltagare omprövas av miljödomstolen. Även utan att sådana förhållanden har inträtt, får en omprövning äga rum, om någon vill ansluta sig som deltagare eller i det tidigare avgörandet har föreskrivits att frågan får omprövas efter en viss tid och denna tid har gått ut.

Vid omprövningen gäller bestämmelserna om utförande av vattenföretag i tillämpliga delar.

Den som inträder som deltagare i en bestående samfällighet skall åläggas att i skälig utsträckning ersätta de övriga deltagarna deras kostnader som nedlagts i gemensamma anläggningar. Vad som sagts nu gäller också när andelstalet höjs för en deltagare som ingår i en samfällighet.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 15 § vattenlagen.

19 § En överenskommelse om att någon skall inträda i eller utträda ur en samfällighet enligt denna lag, att en deltagares andelstal skall ändras eller att samfälligheten skall upphöra har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut, om överenskommelsen på ansökan av en deltagare godkänns av miljödomstolen. Ett sådant godkännande får inte lämnas om det är uppenbart att överenskommelsen strider mot denna lag.

Paragrafen motsvarar 15 kap. 16 § vattenlagen.

8 kap. Särskilda bestämmelser om prövningen av markavvattning

1 § Länsstyrelsen skall överlämna ärenden enligt miljöbalken om tillstånd till markavvattning till miljödomstolen, om det framställs yrkande om

1. att även någon annan än sökanden skall delta i markavvattningen,
2. särskild tvångsrätt enligt 25 kap. 10 § miljöbalken, eller
3. ersättning enligt 28 kap. 16 § eller inlösen enligt 28 kap. 17 §.

Länsstyrelsen skall tillsammans med ärendet överlämna ett yttrande avseende det ansökta företagets inverkan på allmänna intressen. I yttrandet skall särskild vikt läggas vid naturvårdsfrågorna.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Tillstånd till markavvattning prövas av länsstyrelsen. Vissa ärenden skall dock enligt paragrafen lämnas över till miljödomstolen. Skälen för detta finns i avsnitt 24.2.

Ett överlämnande skall ske om det framställs yrkande om att flera skall delta i markavvattningen. Ett sådant yrkande kan framställas av antingen sökanden eller någon annan som vill delta. I 3 kap. 1 § finns bestämmelser om rätt och skyldighet att delta i en markavvattning.

Överlämnande skall vidare ske om sökanden begär att få särskild tvångsrätt. Regler om särskilda tvångsrätter finns i 25 kap. 10 § miljöbalken. Enligt nämnda paragraf kan den som utför eller skall utföra ett vattenföretag ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder på fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark för detta. Något överlämnande skall däremot inte ske enbart av den anledningen att sökanden med stöd av 25 kap. 4 § miljöbalken begär att få utföra skadeförebyggande åtgärder på annans fastighet.

Överlämnande skall slutligen ske om någon framställer yrkande om ersättning eller om sökanden eller någon annan begär inlösen.

Länsstyrelsen skall överlämna ärendet även om den anser att det yrkande som föranleder överlämnandet saknar fog.

När länsstyrelsen överlämnar ärendet skall den enligt det andra stycket samtidigt överlämna ett yttrande. I yttrandet skall anges om länsstyrelsen, utifrån sin bedömning av om företaget inverkar på allmänna intressen, tillstyrker ansökan eller inte samt vilka naturvårdshänsyn som enligt länsstyrelsen skall tas.

2 § Om det vid en fastighetsreglering beslutas att en fråga om markavvattning skall prövas enligt miljöbalken, skall detta anmälas av fastighetsbildningsmyndigheten till miljödomstolen. Ägarna av de fastigheter som ingår i fastighetsregleringen anses då som sökande.

Anmälan skall innehålla samma uppgifter som en ansökan om tillstånd till markavvattning.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket vattenlagen.

En fastighetsbildningsmyndighet kan enligt gällande rätt i vissa fall själv besluta om enklare markavvattningar. Enligt 9 kap. 1 § fastighetsbildningslagen skall anläggningsarbete eller liknande åtgärd verkställas under förrättning för fastighetsreglering som ett för sakägarna gemensamt arbete. Förutsättningarna är att det främjar fastighetsregleringens syfte och att arbetet ej lämpligen bör ombesörjas av enskild sakägare. För vattenföretagens del gäller bestämmelsen endast sådana markavvattningsföretag, för vilka tillståndsplikt föreligger enbart på grund av 4 kap. 2 § andra stycket vattenlagen. För större markavvattningar får fastighetsbildningsmyndigheten i stället förordna om prövning enligt vattenlagen.

Möjligheten för fastighetsbildningsmyndigheten att kunna förordna om prövning av markavvattning hos annan myndighet bör enligt Miljöbalksutredningen finnas kvar. Eftersom det är fråga om sådana markavvattningar i vilka flera deltar bör denna prövning ske vid miljödomstolen.

I paragrafen föreskrivs därför att fastighetsbildningsmyndigheten efter beslut om att markavvattningsfrågan skall prövas enligt miljöbalken skall anmäla detta till miljödomstolen. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla samma uppgifter som en ansökan om tillstånd gjord av en sakägare. I 18 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad en ansökan skall innehålla.

3 § Om det vid prövningen av en markavvattning enligt miljöbalken framställs yrkande om att även någon annan än sökanden skall delta i markavvattningen, skall miljödomstolen förordna en markavvattningssakkunnig. En markavvattningssakkunnig skall förordnas även i mål som inletts genom en anmälan enligt 2 §.

Någon markavvattningssakkunnig behöver inte förordnas om det är uppenbart hur frågan om delaktighet skall lösas.

Miljödomstolen får även i annat fall förordna en markavvattningssakkunnig.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Enligt paragrafen skall en markavvattningssakkunnig förordnas när det blir aktuellt att även andra fastigheter än sökandens skall delta i markavvattningen. Skälen för att införa paragrafen finns i avsnitt 24.2.2.

Någon sakkunnig skall enligt det andra stycket inte förordnas om frågan om delaktighet endast kan avgöras på ett sätt. Detta kan vara fallet när det står klart att något deltagande från annan inte skall ske. Något förordnande skall inte heller ske när någon annan skall delta och detta uppenbarligen bara kan lösas på ett sätt. Normalt krävs det i detta fall att de inblandade parterna är överens. Det bör anmärkas att domstolen inte är bunden av ett medgivande av yrkandet att någon annan skall delta. Andra förhållanden, främst hänsyn till naturen och till andra sakägare, kan göra att markavvattningen inte skall utföras på det sätt som parterna är överens om.

Paragrafens tredje stycke ger en möjlighet att förordna en markavvattningssakkunnig i även andra fall än de nyss diskuterade. Vid omprövningar av tillstånd till markavvattningar kan detta vara lämpligt när förhållandet mellan deltagarna behöver ändras.

4 § Särskilda bestämmelser om behörighet att vara markavvattningssakkunnig får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 1 § andra stycket vattenlagen.

Bestämmelser om behörighet att vara förrättningsman meddelas enligt 3 § vattenrättsförordningen av Jordbruksverket eller, då det endast är fråga om avvattning av skogsmark, av Skogsstyrelsen. Det är lämpligt att denna ordning består.

5 § Som markavvattningssakkunnig får inte förordnas någon som står i ett sådant förhållande till saken eller någon av parterna att tillförlitligheten kan anses förringad.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt. Den har utformats med förebild i 40 kap. 2 § rättegångsbalken.

I paragrafen behandlas frågor om jäv.

6 § Den markavvattningssakkunnige bör samråda med sökanden och övriga sakägare samt de myndigheter som berörs av företaget.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 12 § andra stycket vattenlagen.

7 § Den markavvattningssakkunnige får utföra besiktning. Sökanden, övriga sakägare och de myndigheter som berörs av företaget skall underrättas om besiktningen.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

Vid förrättning enligt nuvarande vattenlag skall sammanträde alltid hållas. Den markavvattningssakkunnige kommer däremot inte alltid att företa besiktning. Miljödomstolen skall däremot normalt hålla sammanträde. Vid ett sådant sammanträde bör ofta syn hållas. Den markavvattningssakkunnige bör normalt delta vid sammanträdet.

8 § Om det behövs med anledning av besiktningen, har den markavvattningssakkunnige rätt att gå in i byggnader, beträda ägor, göra mätningar och markundersökningar samt utföra därmed sammanhängande eller jämförliga åtgärder. I trädgårdar eller liknande planteringar får träd inte skadas eller fällas utan ägarens samtycke. Även i övrigt skall skador undvikas, om det är möjligt. Rätt att beträda annans ägor har också den som vid miljödomstolen för talan i målet.

Sökanden skall betala ersättning för skador som har uppkommit genom åtgärder enligt första stycket. Yrkande om ersättning skall framställas innan målet avgörs.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att den markavvattningssakkunniges befogenheter enligt första stycket första meningen skall kunna utövas.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 24 § vattenlagen.

Enligt paragrafen har den markavvattningssakkunnige, sökanden och andra som för talan rätt att beträda annans ägor. Den markavvattningssakkunnige, men däremot inte sökanden eller andra som för talan, ges dessutom rätt att gå in i byggnader och att utföra vissa åtgärder.

Sökanden skall betala ersättning för skador som han själv eller någon annan orsakar i samband med besiktningen. Med stöd av 22 kap. 7 § miljöbalken kan andra sakägare än sökanden i vissa fall åläggas att stå för delar av sökandens kostnader.

9 § Om sökanden återkallar sin ansökan skall de sakägare som har framställt yrkande om att delta i markavvattningen underrättas. Om sådana sakägare saknas eller inte inom föreskriven tid begär att handläggningen fortsätter, skall målet skrivas av.

Sakägare på vars begäran målet handläggs vidare anses därefter

som sökande.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 25 § första och andra stycket vattenlagen.

10 § Ett mål som har inletts efter anmälan av fastighetsbildningsmyndigheten enligt 2 § skall skrivas av, om fastighetsregleringsförrättningen ställs in. Handläggningen skall dock fortsätta, om sakägare som har fört talan i målet och som har kunnat ansöka om företaget begär det. Underrättas sakägarna om regleringsförrättningens inställande vid ett sammanträde vid miljödomstol, skall begäran framställas vid sammanträdet. I annat fall skall begäran framställas inom den tid som miljödomstolen föreskriver.

Paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 26 § vattenlagen.

11 § Den markavvattningssakkunnige skall till miljödomstolen ge in ett yttrande. Om den markavvattningssakkunnige anser att ansökan skall bifallas, skall yttrandet innehålla
1. förslag på hur markavvattningen skall utformas, med angivande av de miljökonsekvenser en sådan utformning kommer att medföra,
2. vilka som skall delta i markavvattningen, och
3. varje deltagares andelstal i fråga om kostnaderna för utförande och drift av företaget.

Den markavvattningssakkunnige skall samtidigt med yttrandet ge in en kostnadsräkning.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt.

I paragrafens första stycke anges vad den markavvattningssakkunniges yttrande skall innehålla.

Enligt paragrafens andra stycke skall den markavvattningssakkunnige ge in en kostnadsräkning. Av 22 kap. 5 § miljöbalken framgår att sökanden skall ersätta denna kostnad. Sökandens kostnader skall enligt 22 kap. 7 § miljöbalken fördelas mellan sakägarna.

9 kap. Andelskraft

1 § Den vars vattenkraft skall tillgodogöras av annan med stöd av 2 kap. 7 § eller på grund av överenskommelse, får delta i tillgodogörandet, om det är av betydelse för hans verksamhet och om hans rätt till kraften är grundad på äganderätt eller annan rättighet som gäller mot alla och som inte är begränsad till tiden. Han är då berättigad till andel i kraftproduktionen (andelskraft) och skyldig att bidra till kostnaderna för kraftanläggningens utförande och drift, allt i förhållande till sin andel i den vattenkraft som skall tillgodogöras vid anläggningen. Motsvarande gäller om den vars strömfall tas i anspråk enligt 2 kap. 8 §, om ersättning för ianspråktagandet inte redan har bestämts.

Skyldigheten att tillhandahålla andelskraft ligger på strömfallsfastigheten.

Rätten till andelskraft skall vara förenad med den fastighet till vilken vattenkraften har hört eller rättigheten har överflyttats enligt 3 § första stycket.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 16 § vattenlagen.

2 § I samband med ett beslut om tillhandahållande av andelskraft skall erforderliga bestämmelser meddelas om villkoren för tillhandahållandet och om kostnadsbidrag.

Om förhållandena ändras, har kraftanläggningens ägare eller mottagaren av andelskraft rätt till omprövning av rättsförhållandet mellan dem. Vid omprövningen får endast sådana ändringar beslutas som innebär väsentlig fördel för någon av parterna utan att medföra betydande olägenhet för motparten. Om det beslutas att rätten till andelskraft skall avlösas mot ersättning i pengar, gäller bestämmelserna i 28 kap. miljöbalken om skadereglering vid tillståndsprövning av vattenföretag.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 17 § vattenlagen.

3 § På ansökan av ägaren till en fastighet som har rätt till andelskraft får beslutas att rätten till andelskraft skall flyttas över till någon annan fastighet som tillhör samme ägare, om detta kan ske utan skada för borgenärer med panträtt eller andra rättsägare.

Rätten till andelskraft får upplåtas av ägaren till den fastighet som

har denna rätt. Avtal om upplåtelse är inte bindande längre än femtio år från det avtalet slöts. Upplåtelser för någons livstid gäller dock utan begränsning till viss tid.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 18 § vattenlagen.

4 § Om den kraftmängd som utgår som andelskraft minskas i sådana fall som avses i 28 kap. 22 eller 23 § miljöbalken eller till följd av omprövning för att förbättra en vattenanläggnings säkerhet, är mottagaren av andelskraften skyldig att utan ersättning tåla denna minskning i samma mån som innehavaren av det kraftverk från vilket andelskraften tillhandahålls.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 19 § vattenlagen.

10 kap. Slutbestämmelser

1 § Vid prövningen av frågor om vattenföretag och vattenanläggningar skall bestämmelser om fastigheter gälla också gruvor. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 3 kap. 2 § tredje stycket.

Paragrafen motsvarar delvis 22 kap. 1 § vattenlagen.

2 § Ett vattenföretag skall anses beröra en viss fastighet
1. när ett yrkande framställs om skyldighet för fastighetens ägare att delta i företaget,
2. när fastigheten eller dess vatten tas i anspråk för företaget eller för en anläggning i samband med företaget, eller
3. när företaget kan medföra skador på mark eller vatten som tillhör fastigheten, på byggnader eller anläggningar som finns på fastigheten eller på fastighetens användningssätt.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 2 § vattenlagen.

3 § Om en säkerhet som skall ställas enligt denna lag eller miljöbalken inte har godkänts av den till vars förmån den ställs, skall säkerheten prövas av länsstyrelsen.

Borgen får godkännas av länsstyrelsen endast om borgensmannen

svarar som för egen skuld och, om flera har tecknat borgen, de svarar solidariskt.

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 3 § vattenlagen.

4 § På begäran av någon som vill utföra ett vattenföretag men som ännu inte har ansökt om tillstånd, får miljödomstolen förordna en sakkunnig som på företagarens bekostnad gör nödvändiga undersökningar. Om undersökningarna avser företagets inverkan på det allmänna fiskeintresset, skall som sakkunnig förordnas den som Fiskeriverket föreslår.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 5 § vattenlagen.

5 § Efter ansökan av ägaren till en vattenanläggning eller av någon vars rätt berörs av anläggningen kan länsstyrelsen förordna en besiktningsman för att utreda om anläggningen har kommit till i laga ordning eller är av laga beskaffenhet.

Den som har ansökt om besiktning enligt första stycket skall betala kostnaderna för besiktningen med ett belopp som länsstyrelsen bestämmer. Om besiktningsmannen begär det, är den som har gjort ansökan även skyldig att betala förskott på kostnaderna för besiktningen.

Paragrafens första stycke motsvarar 18 kap. 4 § vattenlagen. Det andra stycket motsvarar 20 kap. 12 § samma lag.

6 § Är flera fastigheter beroende av samma grundvattentillgång för husbehovsförbrukning, skall vattnet fördelas mellan dem efter vad som är skäligt, om fastigheternas behov inte kan täckas helt. Vid en sådan fördelning får en fastighet inte berövas vatten, som den med hänsyn till läge och naturlig beskaffenhet, äldre bebyggelse eller andra omständigheter bör anses ha företräde till.

En fördelning får jämkas, om förhållandena har ändrats.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 7 § vattenlagen.

7 § Miljödomstolarna skall föra en förteckning över vattenföretag inom domsområdet (vattenbok) i den utsträckning som regeringen föreskriver.

Paragrafen motsvarar 22 kap. 8 § vattenlagen.

Regeringen har i vattenboksförordningen (1983:789) meddelat ytterligare bestämmelser om vattenbok.

37.3 Förslaget till lag om kungörelse, skriftväxling och delgivning i miljömål

I lagen ges närmare anvisningar om kungörelses innehåll, skriftväxlingen och delgivning.

1 § I kungörelse enligt 20 kap. 22 § miljöbalken skall lämnas en kortfattad redogörelse för ansökningen och i mål om vattenföretag på lämpligt sätt anges de fastigheter som kan beröras. Dessutom skall erinras om innehållet i 20 kap. 26 och 34 §§ miljöbalken samt anges sista tidpunkt för erinringar enligt 20 kap. 26 § samma balk.

Fastighetsägarna skall erinras om innehållet i 20 kap. 24 § miljöbalken i den kungörelse som avses i 20 kap. 22 § samma balk eller på annat lämpligt sätt.

Miljödomstolen skall förordna en eller flera lämpliga personer att förvara ett exemplar av handlingarna i målet (aktförvarare). Namn och adress på aktförvarare skall anges i kungörelsen.

I kungörelsen skall vidare tillkännages att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna skall, om de inte särskilt tillställs part, införas i ortstidning samt hållas tillgängliga hos aktförvararen. Om kallelser och andra meddelanden inte införs i alla ortstidningar, skall av kungörelsen framgå att de kommer att införas i ett begränsat antal ortstidningar.

Kungörelsen skall snarast införas i ortstidning. En utskrift av kungörelsen skall i mål om vattenföretag sändas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller som på annat sätt är känd för domstolen.

Om ansökningen berör fast egendom som är samfälld för flera fastigheter, behöver någon utskrift av kungörelsen inte sändas till de särskilda delägarna i samfälligheten. Finns en känd styrelse för samfälligheten, skall en utskrift av kungörelsen sändas till styrelsen.

2 § Ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen skall sändas till Statens naturvårdsverk och fiskeriverket. Om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av företaget, behöver ansökningshandlingarna dock inte översändas.

Kungörelsen skall även sändas till berörda kommuner och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt till länsstyrelsen, Statens naturvårdsverk och till andra statliga myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

3 § Utskrift av kungörelsen skall delges
1. styrelsen eller någon annan som förvaltar en av ansökningen berörd kanal- eller slussanläggning eller annan allmän farled eller en hamn eller flottled som är allmän,
2. styrelsen för ett av ansökningen berört vattenförbund samt styrelsen eller annan som förvaltar en berörd samfällighet enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser,
3. ägaren av en anläggning för tillgodogörande av vattenkraft, om med ansökningen avses ianspråktagande av den tillgodogjorda kraften,
4. ägaren av den strömfallsfastighet från vilken andelskraft tillhandahålls, när fråga är om en ansökan enligt 7 kap. 1 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vissa vattenföretag,
5. innehavaren av det tillstånd som avses med en ansökan enligt 20 kap. 15 § första stycket 7 eller 8 miljöbalken.

4 § Fiskeriverket skall, om handlingar översänts till verket enligt 2 §, yttra sig om vattenföretagets eller verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå de bestämmelser som behövs till skydd för fisket. Om verket finner att yttrande inte kan avges utan undersökning på platsen, skall verket anmäla detta till miljödomstolen, som förordnar om sakkunnigutredning enligt 20 kap. 28 § miljöbalken.

5 § Har en sakägare uppgetts eller på annat sätt blivit känd för miljödomstolen först efter det att kungörelsen har utfärdats och har han inte fört talan i målet, skall han på lämpligt sätt beredas tillfälle att yttra sig. Handläggningen av målet får dock inte uppehållas.

6 § För fall som i 20 kap. 25 § andra stycket miljöbalken avses behövs inte några nya meddelanden eller kallelser till den nye ägaren om den tidigare ägaren har erhållit meddelanden och kallelser i målet.

7 § Kallelse till muntlig förberedelse skall delges parterna eller kungöras i ortstidning. Parter kan föreläggas vid vite att komma tillstädes eller infinna sig personligen.

8 § Framgår det av ett utlåtande enligt 20 kap. 28 § miljöbalken eller på annat sätt att det sökta företaget eller verksamheten berör fastigheter som inte har angivits i kungörelsen enligt 20 kap 22 § miljöbalken, skall miljödomstolen med tillämpning av 1 § denna lag bereda ägare och innehavare av särskilda rättigheter till sådana fastigheter tillfälle att yttra sig.

Om det är lämpligare, får miljödomstolen kalla sakägarna till huvudförhandlingen i målet. Kallelserna skall senast åtta dagar före huvudförhandlingen delges sakägarna i den ordning som gäller för delgivning av stämning i tvistemål.

9 § Besked om tid och plats för huvudförhandling skall i god tid lämnas parterna i den ordning som har bestämts för kallelser till dem. Om anledning till det föreligger, skall i kallelsen lämnas uppgift om de frågor som avses behandlas vid huvudförhandlingen.

Om någon part bör infinna sig personligen vid huvudförhandlingen, skall miljödomstolen förelägga honom detta vid vite. Föreläggandet skall delges.

10 § I stämningsmål och miljöskademål skall kallelser och andra meddelanden till parterna delges.

11 § I kungörelse enligt 20 kap. 49 § skall uppges
1. att ett exemplar av handlingarna i målet hålls tillgängligt hos aktförvararen eller aktförvararna,
2. att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna skall, om de inte särskilt tillställs någon part, införas i viss eller vissa ortstidningar samt hållas tillgängliga hos aktförvararen eller aktförvararna,
3. att en svarsskrivelse skall ha kommit in till Miljööverdomstolen inom den tid, minst tre veckor från det kungörandet skedde, som Miljööverdomstolen bestämt.

Kungörelsen skall införas i den eller de ortstidningar som miljödomstolen har bestämt för meddelanden i målet.

Då föreskrifterna i denna paragraf har iakttagits, skall delgivning anses ha skett.

I kungörelsen skall uppges att ett exemplar av handlingarna i målet hålls tillgängligt hos aktförvararen eller aktförvararna, att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna skall, om de inte särskilt tillställs någon part, införas i en viss eller vissa ortstidningar samt hållas tillgängliga hos aktförvararen eller aktförvararna,
att en svarsskrivelse skall ha kommit in till Miljööverdomstolen inom den tid, minst tre veckor från det att kungörandet skedde, som Miljööverdomstolen bestämt.

Kungörelsen skall införas i den eller de ortstidningar som miljödomstolen har bestämt för meddelanden i målet.

Då föreskrifterna i denna paragraf har iakttagits, skall delgivning anses ha skett.

37.4 Förslaget till lag om ändring i bilavgaslagen (1986:1386)

3 a § Bensin som är avsedd för motordrift eller uppvärmning och som innehåller högst 0,013 gram bly per liter vid 15 ° C skall av tillverkare och importör delas in i och tillhandahållas i de miljöklasser som anges i bilaga till denna lag.

För motorbensin gäller dessutom särskilda föreskrifter som meddelas av regeringen.

Paragrafen motsvarar 6 a § lagen om kemiska produkter.

Paragrafen tas in i bilavgaslagen eftersom den passar bättre där än i miljöbalken, med hänsyn till att det är en bilaga knuten till paragrafen. Bestämmelsens motiv finns i prop. 1994/95:4 och bet. 1994/95:JoU5 samt prop. 1994/95:54 och bet. 1994/95SkU4.

37.5 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

7 kap.

8 a § Förvaltaren skall till tillsynsmyndigheten enligt 23 kap. miljöbalken anmäla om konkursgäldenären har kvarlämnat kemiska produkter eller miljöfarligt avfall som behöver omhändertas. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar.

I paragrafen föreskrivs en anmälningsskyldighet för konkursförvaltare avseende fall då kemiska produkter eller miljöfarligt avfall har kvarlämnats eller mark- eller vattenförorening kan misstänkas.

38. Jämförande paragrafregister

I detta avsnitt redovisas paragraferna i de lagar som skall ingå i miljöbalken samt dessa paragrafers motsvarigheter i balken. Nu gällande paragrafer redovisas i den vänstra kolumnen.

Naturvårdslagen (1964:822)

1 § 1 st 1 men	1:1
2 men	1:3 1 st
2 st	1:3 2 st
3 st	3:3
2 § 1 st	1:2
2 st	-
3 st	-
3 § 1 st	- (jfr 3 kap MB)
2 st	8:7, 8:9 2 st och 18:3
3 a § 1 st	2:3 3 st
2 st	-
4 §	8:1
5 § 1 st	8:2
2 st	8:2 och 8:25
7 §	8:3
8 §	8:4
9 §	8:5
10 §	8:25
11 §	8:21
12 § 1 st	8:6 1 och 2 st
2 st	8:6 3 st och 18:8
3 st	8:6 3 st
13 § 1 st	8:9
2 st	8:9 2 st, 8:21 och 8:25
14 §	9:2
14 a § 1 st	9:1
2 st	9:1 2 st
14 b §	8:3 och 8:4 2 st

14 c §	9:3	
15 § 1 st	8:11	
2 st	8:12 1 st	
3 st	8:13 1 st	
4 st	8:13 2 st	
16 § 1 st	8:14	
2 st	8:25	
3 st	8:15 1 st	
4 st	8:15 2 st	
16 a §	8:16	
17 § 1 st	23:10	
2 st	16:4	
3 st	23:8 1 st	
18 § 1 st	12:1 1 och 3 st	
2 st 1 men	-	(jfr 12:2 1 st MB)
2 men	18:1 2 st	
3-6 men	12:3 och 18:2	
3 st	12:4	
4 st	18:5	
5 st 1 men	-	(jfr 21:2 MB)
2 men	21:5 och 21:7	
18 a §	12:5	
18 b §	23:3 2 st	
18 c § 1 st 1 men	11:9 och 11:13 1 st	(jfr 11:2 4 p MB)
2 men	-	(jfr 3:3 MB)
3 men	18:1 2 st	
4 men	20:41 2 st	
2 st 1 men	11:13 2 st	
2 men	11:13 3 st	
3 men	11:15 1 st	
3 st	-	
18 d §	11:14	
19 § 1 st	8:3	
2 st	8:4	
19 a §	8:22	
19 b §	8:23	
19 c §	8:24	
20 §	12:6	
21 §	8:10	
22 § 1 st	16:5	
2 st	16:6	
3 st	16:7	
4 st	16:8	

23 §	15:16
24 § 1 st	23:3 2 st och 23:8 1 st
2 st	- (jfr bl.a. 16:3 MB)
24 a §	12:10 1 och 2 st samt 12:11
25 § 1 st	-
25 § 2 st 1 men	27:2
25 § 2 st 2 men	27:32
26 § 1 st	27:4 och 27:7 1 st
26 § 2-3 st	27:5
27 §	27:8
27 a §	27:9
28 §	27:10
30 §	27:11
31 §	27:31 2-4 st
32 §	27:12
33 § 1 st	27:13
33 § 2 st	27:14
34 §	27:33
35 §	27:15
36 §	22:3
36 a § 1-3 st	23:22
4 st	23:23
36 b §	23:24
37 § 1 st	26:2, 26:5, 26:6 1 st 2-4, 7-9, 15 och 18 p, 26:7 1 och 8 p samt 26:8 1 st
2 st	-
3 st	26:8 2 och 3 st
4 st	26:9 1 st
37 a §	-
37 b § 1 st	26:6 2 st
2 st	-
3 st	-
4 st	26:9 1 st
38 §	-
39 § 1 st 1 men	23:1 2 st och 23:8
2 men	23:11
3 men	-
4 men	23:13
5-7 men	23:16
2 st 1 men	23:13
2 men	23:16
3 men	23:8 och 23:13

3 st 1-2 men	23:13	
3 men	23:17	
4 st	23:25	
39 a §	23:14	(jfr 23:11 MB)
39 b §	23:14	
40 § 1 st	20:1 2 st	
2 st 1 men	20:6 2 st	
2 men	19:12	
3 men	20:45	
3 st	20:23	
4 st	-	(jfr 8:16 och 20:6 2 st MB)
41 §	8:12 2 st, 8:21 2 st och 9:5	
42 § 1-2 st	25:1	
3 st	25:6	
4 st	18:8	
43 § 1 st	-	
2 st	8:26 1 st och 23:3 2 st	
3 st	8:26 2 st	(jfr 12:6 MB)
43 a §	-	(jfr 12:6 och 23:3 2 st MB)
43 b §	24:1	

Miljöskyddslagen (1969:387)

1 §	10:1 och 2:3 1 st
2 § 1 st	2:2
2 st	19:11
3 st	10:5
3 §	10:2
4 §	3:4
4 a §	18:3
5 § 1 st	3:3
2 st	3:7
3 st	3:10
6 §	3:11
7 §	10:7
8 §	10:4
8 a §	8:17-18
9 § 1 st	10:8
10 §	10:6-7
11 §	20:8

12 §	20:7	
12 a §	7:4-5	
13 §	20:20	
13 a §	-	
14 §	20:22, 20:27-29, 20:31-32 samt 22:5	
15 §	20:7 och 20:13	
16 §	20:36	
17 §	10:8	(jfr 20:2-4 MB)
18 §	20:41	
19 §	19:10	
20 § 1 st	-	(jfr 19:7 och 19:11 MB)
2 st	20:41	
21 §	20:43	
21 a §	20:44	
22 §	21:1	
23 §	21:3	
24 §	21:5	
25 §	21:5	
26 §	21:7	
27 §	21:8	
28 §	21:10	
29 §	21:2	
29 a §	21:1	
34 §	29:11	
36 §	20:17 och 29:11	
37 §	22:6 2 st	
38 § 1-3 st	23:3 1 st	
4 st 1 men	23:5 1 st	
2 men	23:2	
38 a §	23:18	
38 b § 1-2 st	23:19 1-2 st	
3 st	-	
4 st 1 men	23:8	
4 st 2 men	23:13	
39 §	23:1 3 st	
39 a §	23:8 1 st	
40 § 1 st	23:8 1 st	
2 st	23:8 2 st	
3 st	23:8 1 st	
4 st	23:13	
41 §	23:8	

41 a §	23:17	
42 §	25:1	
43 § 1 st	23:20	
2-3 st	23:21	
4 st	23:13	
43 a §	-	
44 §	23:26	
44 a § 1 st	23:3 2 st	
2 st	23:3 3 st	
45 §	26:2-4 och 26:6 1 st 11-12 p	
47 §	23:16	
48 § 1 st	20:1 och 20:6 2 st	
2 st	-	
3 st	19:12 3 p och 20:6 2 st	
4 st	20:6 2 st och 20:45	
5 st	-	
48 a §	20:23 och 18:12	
48 b §	-	(jfr 20:7 MB)
49 §	23:25 och 20:44	
50 §	-	
51 §	25:3, 25:6 och 25:7	
52 §	27:1	
53 §	27:1	
54 §	27:2	
55 §	-	
56 § 1 st	27:3	
2 st	27:7	
57 §	-	
58 § 1 st	-	
2 st	-	(jfr 27:6 MB)
59 §	20:7 och 27:5	
60 §	20:7	
62 §	-	
63 §	27:8	
64 §	2:4	
65 §	31:1 1 st	
66 §	31:2	
67 §	31:3	
68 §	31:1 2 st	
69 §	24:1	

Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten

1 §	15:17
2 §	15:18
3 §	15:19
4 § 1 st	23:3
2 st	23:20
3 st	25:1
5 §	26:6 1 st 29-30 p och 26:6 2 st
6 §	26:3-4
8 §	26:9
9 § 1-2 st	23:16 2-3 st
3 st	25:8
10 §	26:10

Lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle

1 §	14:23
2 §	24:3
3 §	14:11
4 §	23:3
5 § 1 st	23:20
2 st	25:1
3 st	24:2
6 § 1 men	23:8
2 men	23:13
7 §	26:6 1 st 24 p och 26:3-4
8 §	26:9

Lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark

1 §	-	
2 §	-	
4 §	12:8	
5 § 1 st	12:1	
2 st	18:1 2 st	
6 a § 1 st	-	(jfr 3 kap MB)
2 st	12:7	
6 b §	12:9	
7 §	23:3	
8 § 1 men	23:20	

2 men	23:13	
9 a § 1 st	23:8	
2 st 1 men	-	
2 men	-	
3 st	23:13	
4 st	23:25	
12 § 1 st	26:2, 26:7 4 och 5 p	
2 st	26:9	
3 st	26:8 3 st	
13 § 1 st	-	(jfr 19:12 och 20:6 2 st MB)
2 st	-	(jfr 20:6 2 st MB)
3 st	20:45	

Renhållningslagen (1979:596)

1 § 1 st	15:2
2 st	15:3
3 st	15:20
4 st	15:5
2 § 1 st	-
2 st	2:4
2 a §	3:5
3 § 1 st	3:3
2 st	15:9
4 § 1 st	15:7 1 st 1 p
2 st	15:7 2 st
5 §	15:7 1 st 2 p
6 §	15:8 1 st
6 a §	15:4
6 b §	15:6
7 §	15:10
8 §	15:9
9 §	15:13
9 a §	15:14
10-13 §§	15:13 2 st
14 §	15:15 1 st
15 §	24:5
16 §	24:6
17 §	24:7
17 a §	24:8
18 §	16:1

19 §	16:2	
20 §	16:3	
21 §	23:3	
22 § 1 st	25:1	
2 st	23:20	
3 st	25:8	
23 § 1 st	23:8	
2 st	23:13	
3 st	23:17	
24 §	26:6 1 st 28 p och 26:3-4	
24 a §	26:3-4	
25 §	23:25	
26 §	20:1 2-3 st	

Hälsoskyddslagen (1982:1080)

1 § 1 st	-	
2 st	10:3	
2 § 1 st	23:1	
2 st	10:13	
3 § 1 st	-	
2 st	2:4	
4 §	23:3	
1 p	23:1	
2 p	23:5	
3 p	23:1 3 st	
5 §	-	(jfr 23:6 3 st MB)
6 §	3:3	
7 §	10:7	
7 a §	-	(jfr 10:6-7 MB)
8 §	6:1	
9 §	-	
10 §	10:9	
11 § 1 st	-	
2 st	10:11	
12 §	10:12 2 st	
13 §	10:12 1 st	
14 §	23:8	
14 a § 1-3 st	6:1	
4 st	6:9	
15 §	23:3	
16 §	-	

17 § 1 st	25:1	
2 st	23:20	
3 st	25:8	
18 § 1 st	23:8	
2 st	23:13	
3 st	23:17	
19 § 1 st	23:8	
2 st	23:12	
20 §	23:14	
21 §	23:15	
22 §	24:1 1 st	
23 §	26:2 och 26:7 3 p	
24 §	23:25	
25 §	20:1 2-3 st	
26 §	2:4	

Vattenlagen (1983:291)

1:1	-	(jfr 1:1 MB)
1:2 1 st	-	
1:2 2 st	2:2	
1:3 1 st	11:2	
1:3 2 st	11:3	
1:3 3 st	11:4	
1:4 1 p	11:5 2 st	
1:4 2 p	11:5 3 st	
1:4 3 p	11:5 1 st	
1:4 4 p	11:2 4 p	
1:4 5 p	10:2	
2:1	-	(2:1 LVF)
2:2	-	(2:2 LVF)
2:3	-	(2:3 LVF)
2:4	-	(2:4 LVF)
2:5	-	(2:5 LVF)
2:6	-	(2:6 LVF)
2:7	-	(2:7 LVF)
2:8	-	(2:8 LVF)
2:9	-	(2:9 LVF)
3:1	-	(jfr 3:4 MB)
3:2 1 st	18:3	
3:2 2 st	-	(jfr 3:8 MB)
3:3 1 st	3:11 1 st	

3:3 2 st	19:9	
3:4	11:6	
3:5	18:6	
3:6	11:23	
3:7 1 st 1 men	3:3	
3:7 1 st 2 men	11:7	
3:7 2 st	3:3	
3:8	18:10	
3:9	-	(1:3 LVF)
3:10	-	(1:4 LVF)
3:11	11:8	
3:12	11:19	
4:1 1 st	11:9 1 st	
4:1 2 st	11:10	
4:1 3 st	11:9 2 st	
4:1 4 st	11:9 3 st	
4:1a	11:11	
4:2 1 st 1 men	11:12	
4:2 1 st 2 men	11:13 2 st	
4:2 2 st	-	
4:3	11:15	
4:4	11:16	
4:5	11:17	
4:6	18:9	
5:1	-	(3:1 LVF)
5:2	-	(3:2 LVF)
5:3	-	(3:3 LVF)
5:4	-	(3:4 LVF)
5:5	-	(3:5 LVF)
5:6	-	(3:6 LVF)
5:7	-	(3:7 LVF)
5:8	-	(3:8 LVF)
5:9	-	(3:9 LVF)
5:10	-	(3:10 LVF)
5:11	-	(3:11 LVF)
5:12	-	(3:12 LVF)
5:13	-	(3:13 LVF)
6:1	-	(4:1 LVF)
6:2	-	(4:2 LVF)
6:3	-	(4:3 LVF)
6:4	-	(4:4 LVF)
6:5	-	(4:5 LVF)
6:6	-	(4:6 LVF)

6:7	-	(4:7 LVF)
7:1	-	(5:1 LVF)
7:2	-	(5:2 LVF)
7:3	-	(5:3 LVF)
7:4	-	(5:4 LVF)
7:5	-	(5:5 LVF)
7:6	-	(5:6 LVF)
7:7	-	(5:7 LVF)
8:1 1 st	25:10 1 st	
8:1 2 st	25:4	
8:1 3 st	25:10 2 st	
8:1 4 st	25:10 3 st	
8:2	25:12	
8:3	25:13	
8:4	25:14	
9:1 1 st	28:16 1 st	
9:1 2 st	28:3	
9:1 3 st	28:16 2 st	
9:2	28:17	
9:3 1 st	28:31 1 st	
9:3 2 st	-	(jfr öb)
9:4	-	(jfr 4:1 ExprL)
9:5	-	(jfr 4:2 1 st ExprL)
9:6 1 st	-	(jfr 28:32 MB och 4 1 st ExprL)
9:6 2-4 st	-	(jfr 4:3 2-4 st ExprL
9:7 1-2 st	-	(jfr 4:4 1-2 st ExprL
9:7 3 st	28:34	
9:8	-	(jfr 4:5 ExprL)
9:9	-	(jfr 5:23 ExprL)
9:10	28:18	
9:11 1-2 st	28:19	
9:11 3 st	-	(jfr öb)
9:12	28:20	
9:13	28:21	
9:14	28:22	
9:15	28:23	
9:16	-	(9:1 LVF)
9:17	-	(9:2 LVF)
9:18	-	(9:3 LVF)
9:19	-	(9:4 LVF)
10:1	-	(6:1 LVF)
10:2	-	(6:2 LVF)

10:3	-	(6:3 LVF)
10:4	-	(6:4 LVF)
10:5	-	(6:5 LVF)
10:6	-	(6:6 LVF)
10:7	-	(6:7 LVF)
10:8	-	(6:8 LVF)
10:9	-	(6:9 LVF)
10:10	-	(6:10 LVF)
11:1	19:2	
11:2	-	
11:3	19:4	
11:4	-	(jfr 20:36 MB)
11:5	19:5	
11:6	19:10	
11:7	7:4-5	
11:8	7:4-5	
11:9	7:4-5	
11:10	7:4-5	
11:11	7:4-5	
12:1 1 st	-	(jfr 11:9 MB samt 8:1och 8:3 LVF)
12:1 2 st	-	(jfr 8:4 LVF)
12:2	-	
12:3	-	
12:4	-	
12:5	-	(jfr 8:5 LVF)
12:6	-	(jfr 8:6 LVF)
12:7	-	
12:8	-	
12:9	-	(jfr 11:9 MB samt 8:1och 8:3 LVF)
12:10	-	
12:11	-	
12:12 1 st	-	
12:12 2 st	-	(jfr 8:6 LVF)
12:13	-	
12:14	-	
12:15	-	
12:16	-	
12:17	-	
12:18	-	
12:19	-	
12:20	-	

12:21	-	
12:22	-	
12:23	-	
12:24	-	(jfr 8:8 LVF)
12:25 1-2 st	-	(jfr 8:9 1-2 st LVF
12:25 3 st	-	
12:26	-	(jfr 8:10 LVF)
12:27	-	
12:28	-	
12:29	-	
12:30	-	
12:31	-	(jfr 8:11 LVF)
12:32	-	
12:33	-	
12:33a	-	
12:34	-	
12:35	-	
12:36	-	
12:37	-	
12:38	-	
13:1	20:5-6	
13:2	20:7	
13:3 1-3 st	20:8	
13:3 4 st	-	
13:4 1 st	20:9 1 st	
13:4 2 st	-	
13:5	20:10	
13:6	-	
13:7	20:11	
13:8 1 st	20:12 1 st	
13:8 2 st	20:12 6 st	
13:9	-	
13:10	20:13	
13:11	20:14	
13:12	-	
13:13 1 st	20:15 1 st	(och 7:1 LVF)
13:13 2 st	20:15 2 st	
13:14	-	(7:2 LVF, jfr 20:16 MB)
13:15	-	
13:16	-	(jfr 20:18 MB)
13:17	20:18	
13:18	20:19	

13:19	20:20	(och 7:4 LVF)
13:20	-	(7:4 LVF)
13:21	20:21	(och 7:5 LVF)
13:22	20:22	(och 1 § LKSD)
13:23	-	(2 § LKSD)
13:24	-	(3 § LKSD)
13:25 1-2 st	20:23	
13:25 3 st	-	(4 § LKSD)
13:26	20:24	
13:27	-	(5 § LKSD)
13:28	20:25	(och 6 § LKSD)
13:29	20:26	
13:30	20:27	
13:31	20:27	(och 7 § LKSD)
13:32	20:28	
13:33	20:29	
13:34	20:30	
13:35	-	(8 § LKSD)
13:36	20:31	(och 9 § LKSD)
13:37	20:32	
13:38	20:33	
13:39	-	
13:40	20:34	
13:41	20:35	
13:42	20:36	
13:43	20:37	
13:44	20:38	
13:45	20:39	
13:46	20:40	(och 7:6 LVF)
13:47	20:41	(och 7:7 LVF)
13:48	20:42	
13:49	20:43	
13:49a	-	(7:8 LVF)
13:50	20:44	
13:51	-	(7:9 LVF)
13:52	-	(7:10 LVF och 10 § LKSD)
13:53	-	(7:11 LVF)
13:54	-	(7:12 LVF)
13:55	-	(7:13 LVF)
13:56	-	
13:57	-	
13:58	-	

13:59	-	
13:60	-	
13:61	-	
13:62	-	
13:63	-	
13:64	-	
13:65	20:45	
13:67	20:47	
13:68 1 st	20:49	
13:68 2-5 st	-	(11 § LKSD)
13:69	20:50	
13:70	20:48	
13:71	20:51	
13:72	20:53	
14:1	11:19	
14:2	11:20	
14:3	-	(jfr öb)
14:4	11:21	
14:5	11:22	
15:1	21:1 1-2 st	
15:2	21:2	
15:3 1 st	21:5 1, 6 och 10 p	
15:3 2 st	-	
15:4	21:5 11 p	
15:5 1 st	21:3 1 st 2 p och 2 st	
15:5 2 st	21:3 8 p	
15:6	21:4	
15:7	21:7	
15:8	21:8	
15:9	-	(7:14 p LVF)
15:10	3:10	
15:11	-	(7:15 LVF)
15:12	-	(7:16 LVF)
15:13	21:1 3 st	
15:14	-	
15:15	-	(7:18 LVF)
15:16	-	(7:19 LVF)
15:17	21:12	
15:18	21:13	
15:19	-	(7:17 LVF)
16:1	-	(jfr 6:1 1 st ExprL)
16:2	-	(jfr 6:2 ExprL)
16:3	-	(jfr 6:3 ExprL)

16:4	28:24	(jfr 6:4 ExprL)
16:5	-	(jfr 6:5 ExprL)
16:6	-	(jfr 6:6 ExprL)
16:7	28:25	
16:8	28:28	
16:9	28:29	
16:10 1 st	-	(jfr 6:9 2 st ExprL)
16:10 2-4 st	-	(jfr 1:3 1-2 och 4 st ExprL)
16:11	28:26	
16:12	28:27	
16:13	-	(jfr 6:17 ExprL)
16:14	-	(jfr 6:18 1-3 st ExprL)
16:15	-	(jfr 6:19 ExprL)
16:16	28:35	
16:17	28:36	
16:18	28:30	
16:19	28:33	
16:20	28:3	
17:1	11:18	
17:2	3:3	
17:3	25:11	
18:1	23:3	
18:2 1 st	23:20	
18:2 2 st	23:21	
18:2 3 st	23:13	
18:3 1 st	20:41	
18:3 2 st	23:7	
18:4	-	(10:5 1 st LVF)
18:5	-	
18:6 1 st	25:1	
18:6 2 st	25:8	
18:7	25:9	
18:8	23:26	
19:1 1 st	3:3	
19:1 2 st	-	(jfr 21:1 1 st MB)
19:1 3 st	23:8 och 23:13	
19:2 1 st	8:19	
19:2 2 st	8:20 1 st	
19:2 3 st	8:20 3 st	
19:3	8:25	
19:4	-	
19:5	-	
19:6 1 st	20:1 2 st	

19:6 2 st	8:20 1 st och 8:25 2 st	(jfr 23:25 MB)
19:7 1-2 st	28:4 1 st	
19:7 3 st	28:7 2 st	
19:7 4 st	28:8	
19:7 5-6 st	28:9	
19:8	28:13	
19:9	-	
20:1 1 st	22:1 3 st	
20:1 2-3 st	22:1 5-6 st	
20:2	22:2	
20:3	22:3	
20:4	-	
20:5	22:4	
20:6	22:5	
20:7	-	
20:8 1 st	-	
20:8 2-3 st	-	(jfr 22:7 MB)
20:8 4-5 st	-	
20:9	-	
20:10	22:8	
20:11 1 p	24:1 1 st	
20:11 2 p	23:21 2 st	
20:11 3 p	24:1 1 st och 24:2 1 st	
20:12	-	(10:5 2 st LVF)
20:13	-	
21:1 1 st 1 p	26:2	
21:1 1 st 2 p	26:6	
21:1 1 st 3 p	26:6	
21:1 1 st 4 p	26:3	
21:1 1 st 5 p	26:6-7	
21:1 2-3 st	26:8 1-2 st	
21:1 4 st	-	(jfr öb)
21:2	26:7	
21:3 1 st	23:8 och 23:13	
21:3 2 st	23:9	
21:3 3 st	23:25	
21:3 4 st	26:8 3 st	
21:4 1 st	23:16	
21:4 2 st	-	
22:1	-	(10:1 LVF)
22:2	-	(10:2 LVF)
22:3	-	(10:3 LVF)

22:4 1 st 1 men	25:3	
22:4 1 st 2 men	25:7	
22:4 2 st	25:6	
22:4 3-5 st	25:3	
22:5	-	(10:4 LVF)
22:6 1 st 1 p	-	
22:6 1 st 2 p	20:6 2 st	
22:6 1 st 3 p	19:12	
22:6 1 st 4-6 p	20:6 2 st	
22:6 2 st	-	
22:7	-	(10:6 LVF)
22:8	-	(10:7 LVF)

Lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark

1 §	14:21 1 st
2 §	14:22 1 st
3 §	14:22 2 st
4 §	14:21 2 st
5 §	-
6 §	26:6 1 st 23 och 30 p
7 §	-

Lagen (1985:426) om kemiska produkter

1 § 1 st	-	
2 st	14:1	
2 §	14:5	
3 §	14:2	
4 §	-	
4 a §	14:25 1 st	
5 § 1 st	3:3 och 3:6	
2 st	14:25 1 st	
6 §	14:8	
6 a §	-	(3 a § bilavgaslagen)
7 §	14:9	
8 §	14:10	
9 §	14:11	
10 §	14:13	
11 §	14:25 2 st	

12 §	14:26
14 § 1 st	23:3
2 st	23:4
15 §	23:20
16 § 1 st	23:8
2 st	23:13
3 st	23:17
17 § 1 st	25:1
2 st	25:8
3 st	24:2
18 § 1 st	24:1
2 st	24:4
19 §	24:3
20 §	26:1, 26:2 och 26:6 1 st 21-26 p
21 §	26:3-4
22 §	26:9
23 §	23:26
24 §	-

Miljöskadelagen (1986:225)

1 §	29:1
2 §	2:3
3 §	29:2
4 §	29:3
5 §	29:4
6 §	29:5
7 §	29:6
8 §	29:7
9 §	29:8
10 §	29:9
11 §	29:10
12 §	20:12
13 §	20:12
14 §	22:6

Lag (1987:12) med hushållning med naturresurer m.m.

1:1	1:1
1:2	-
2:1	4:1

2:2	4:2
2:3	4:3
2:4	4:4
2:5	4:5
2:6	4:6
2:7	4:7
2:8	4:8
2:9	4:9
2:10	4:10
3:1	5:1
3:2	5:2
3:3	5:3
3:4	5:4
3:5	5:5
3:6	5:6
3:7	5:7
4:1	19:2
4:2 1 st	19:4
4:3	19:8 1 och 2 st
4:4	19:3
4:5	19:10
4:6	26:2 och 26:6 1 st 31 p
5:1	7:1
5:2	7:2
5:3	7:3
5:4	7:8
6:1	7:10 och 7:11
6:2	7:12
6:3	23:3

Lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud

1 §	6:8 1 st
2 §	6:8 1 st och 6:9
3 §	6:8 2 st

Lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

1 §	14:4
2 § 1 st 1 men	14:15
2 § 1 st 2 men	14:16 1 st

2 § 3 st	14:16 3 st
3 §	14:17
4 § 1 st	21:3
4 § 2 st	-
5 §	14:18
6 § 1 st	3:3
6 § 2 st	14:25 1 st
7 §	23:3
8 §	23:20
9 § 1 st	23:8
2 st	23:13
3 st	23:17
10 § 1 st	25:1
2 st	25:8
3 st	24:2
11 § 1 st	24:1
2 st	24:4
12 §	26:2-4, 26:6 1 st 25 och 30 p samt 26:8
13 §	26:3-4

Genteknikiagen (1994:900)

1 §	13:1
2 §	13:3-7
3 §	13:2
4 § 1 st	13:10 och 3:3
2 st	13:11
5 § 1 st	13:8
2 st	13:9
6 § 1 st	13:12
2 st	13:13
7 § 1 st	13:14
2 st	18:1 2 st
3 st	13:15
8 §	13:16
9 §	13:17 1 st
10 §	18:1 3 st
11 § 1 st	13:17 2 st
2 st	13:17 3 st
3 st	21:3
12 §	23:3

13 §	23:20
14 § 1 st	23:8
2 st	23:13
3 st	23:17
15 § 1 st	25:1
2 st	25:8
16 §	13:2
17 § 1 st	26:2 och 26:6 1 st 20-21 p
2 st	-
3 st	26:8 1 st
4 st	26:8 2 st
5 st	26:8 3 st
18 §	26:3
19 §	26:9
20 §	24:1
21 § 1 st	20:6 2 st
2 st	-

Lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter (1994:1818)

1 §	9:4	
2 §	18:5	
3 § 1 men	23:3 1 st	
3 § 2 men	23:4	
4 §	23:20	
5 § 1 st	23:8 1 st	(jfr 23:4)
5 § 2 st	23:13	
5 § 3 st	23:16-17	
6 § 1 st	25:1 1 st	
6 § 2 st	25:8	
7 §	24:1	
8 § 1 st 1 p	26:6 1 st 10 och 30 p	
8 § 1 st 2 p	26:6 1 st 38 p	
8 § 2 st	-	
8 § 3 st	26:8 1 st	
8 § 4 st	26:8 2 st	
9 §	26:7 12 p	
10 §	26:8 3 st	
11 §	26:9 1 st	
12 §	26:9 2 st	
13 §	23:26	

14 § 1 st	20:1 3 st
14 § 2 st	20:45 1 st
14 § 3 st	19:12 1 p

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av *Severin Blomstrand*

Det finns en allmänt godtagen princip i svensk rätt av innebörd att, om en lagtext och dess motiv är oförenliga med varandra, det är lagtexten som gäller; man får inte lagstifta genom motiv. Däremot kan motivuttalanden få betydelse vid tolkningen av en lagtext som är flertydig eller oklar till sin innebörd. Vidare kan lagstiftaren i anslutning till ett uttryck i lagtexten göra vägledande uttalanden om hur uttrycket är avsett att förstås och tillämpas. En förutsättning för att ett sådant uttalande skall beaktas i rättstillämpningen är att det har stöd i lagtexten. Om uttalandet strider mot lagtexten, tar som sagt lagtexten över.

Huruvida denna princip gäller på samma sätt vid tolkning av bestämmelser i grundlag som vid tolkning av bestämmelser i vanlig lag är möjligen något ovisst (se Joakim Nergelius, Konstitutionellt rättsskydd, Stockholm 1996, s. 681). Vad ovissheten i så fall gäller är om motivuttalanden kanske skall tillmätas mindre betydelse vid grundlagstolkning. Även i fråga om grundlag gäller i vart fall att lagtexten har företräde framför motiven och att motivuttalanden måste hänföra sig till vad som står i lagtexten.

Med detta som utgångspunkt har jag svårt att komma förbi de synpunkter på 1994 års ändringar i 2 kap. 18 § regeringsformen som Bertil Bengtsson har framfört bl.a. i boken Grundlagen och fastighetsrätten (Stockholm 1996). I den nya lydelsen av paragrafen finns ingenting som antyder att rätten till ersättning skulle vara beroende av syftet med ett ingripande av det allmänna. En tolkning som går ut på att tillämpningsområdet är begränsat på så sätt att det inte omfattar rådighetsinskränkningar som görs av miljöskäl, hälsoskäl eller säkerhetsskäl är därför enligt min mening inte möjlig. Trots motivuttalanden om att någon ändring av gällande rätt inte varit avsedd kan jag inte se att lagtexten medger att det grundlagsfästa egendomsskyddet begränsas på det sättet.

Miljöbalksutredningen borde således enligt min mening ha utgått från att bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen gäller för miljöbalken

i dess helhet och undersökt i vilken utsträckning bestämmelser om rätt till ersättning behövs för att tillgodose grundlagens krav även på miljö- och hälsoskyddets områden.

Särskilt yttrande av *Allert Alverborg* och *Lars Gunnar Larsson*

Brist på stabilitet och förutsebarhet utgör ett hot mot viljan och förmågan att investera i industriell verksamhet

En av de viktigaste hörnstenarna för ett gott industriklimat är stabilitet och förutsebarhet ifråga om de framtida villkoren för en verksamhets bedrivande. Osäkerhet om – och i så fall under vilka villkor – verksamheten kan och får bedrivas i framtiden, har en mycket negativ effekt på viljan att investera i industriell verksamhet.

Mot verksamhetsutövarens berättigade krav på förutsebarhet och stabilitet står självfallet samhällets behov av att kunna anpassa villkoren för olika former av verksamhet till den föränderliga verklighet som samhället utgör.

Den avvägning mellan nyss nämnda intressen, som finns i den nu gällande lagstiftningen (främst miljöskyddslagen), får anses ha fungerat relativt tillfredsställande. Den som – efter ingående prövning – beviljats ett tillstånd har haft en betydande rättstrygghet och har – inom rimliga gränser – kunnat räkna med att få bedriva verksamheten på oförändrade villkor. Samtidigt har samhället genom reglerna om omprövning av villkor, återkallelse av tillstånd och tillsyn haft de verktyg som behövts att kunna ingripa mot störningar som överskridit en viss rimlig "toleransnivå".

Den lagreglering som nu föreslås synes emellertid rubba sagda balans på ett alltför ingripande sätt och innebära en alltför långtgående urholkning av tillståndshavarens rättstrygghet.

Som exempel på regler som medför en sådan urholkning kan följande anföras.

* Den omständigheten att en verksamhet **medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte uppfylls**, innebär att villkoren omedelbart kan **omprövas** (21 kap. 5 § p 2).

Förutom att det i bestämmelsen saknas kvalifikation för när omprövning kan ske (det är tillräckligt att verksamheten "medverkar till" att normen inte uppfylls), saknas det också riktlinjer för och klargöranden av hur bestämmelsen skall tillämpas i praktiken. Hur skall

exempelvis åtgärderna fördelas mellan olika tillståndsgivna verksamheter? Hur skall påverkan från utländska källor bedömas i sammanhanget? – Kort sagt är det inte möjligt att med hjälp av regleringen och dess förarbeten förutse vilka effekter bestämmelsen i praktiken kommer att få på beviljade tillstånd.

Om ändrade villkor "inte kan antas vara tillräckliga", kan för övrigt **hela tillståndet återkallas** (21 kap. 3 § p 5).

* Omprövning får även ske så snart verksamheten finns inom ett område som förklarats som **miljöskyddsområde** (8 kap. 17 § och 21 kap. 5 § p 9). Ett sådant område kan inrättas så snart särskilda föreskrifter krävs därför att området, eller del därav, "är utsatt för föroreningar eller inte uppfyller en miljökvalitetsnorm".

Det torde vara svårt att finna ett område, som inte uppfyller kravet att vara "utsatt för föroreningar". Detta innebär att tillämpningsområdet för bestämmelserna om miljöskyddsområde kan bli mycket vidsträckt. Har ett område förklarats som miljöskyddsområde, behöver myndigheterna för övrigt inte ens gå omvägen via omprövning, utan kan med stöd av 8 kap. 18 § utfärda generellt verkande föreskrifter, vilka skär rakt igenom befintliga tillstånd.

* Ett **allmänt bemyndigande för regeringen att utfärda generellt verkande föreskrifter**, som tar över i förhållande till befintliga tillstånd, finns i 10 kap. 5 §. Detta bidrar självfallet ytterligare till verksamhetsutövarens osäkra ställning.

* "Omprövningskatalogen" i 21 kap. 5 § har vidare utvidgats med ytterligare en ny punkt 10, enligt vilken **omprövning får ske för att "förbättra en anläggnings säkerhet"**. Den är hämtad från vattenlagen, men föreslås nu bli generellt tillämplig. Denna utvidgning föreslås utan att bestämmelsens tillämpning på de nya områdena överhuvud kommenterats i förslaget. Detta innebär att det är omöjligt att bedöma vilka effekter tillägget kan komma att få.

Sammantaget innebär dessa ändringar en alltför långtgående urholkning av tillståndshavarens rättstrygghet. Detta kan befaras medföra en betydande negativ inverkan på viljan att investera i industriell verksamhet som berörs av denna lagstiftning.

Ansvaret för efterbehandling

Det är olyckligt att reglerna om efterbehandlingsansvar utformats så att de föreskriver solidariskt ansvar inom varje kategori efterbehandlingsansvariga. Det är därvid främst inom kategorin verksamhetsutövare som det kan uppstå problem.

Om exempelvis en företagare startat upp en verksamhet i liten skala

– eller bedrivit denna under en begränsad tid – och verksamheten sedan övertagits av andra i flera led, är det helt orimligt om han skulle ha ett fullt ansvar för vad de senare innehavarna (som kanske försvunnit eller gått i konkurs) ställt till med. De praktiska möjligheterna för en sådan verksamhetsutövare att kontrollera och begränsa sitt ansvar skulle bli synnerligen inskränkta.

I 30 kap. 2 § tredje stycket har nu visserligen införts en modifikationen i det solidariska ansvaret som innebär att den som kan visa att han orsakat endast en del av en förorening, enbart skall svara för denna del. Detta är ett steg i rätt riktning, men inte tillräckligt, främst med hänsyn till att ansvaret inte är föremål för preskription och att omfattande krav därför plötsligt kan dyka upp efter väldigt lång tid. De bevissvårigheter som då kommer att råda medför att undantaget får begränsat värde.

Det bör i sammanhanget påpekas att ett solidariskt ansvar främst torde vara motiverat i sådana fall då enskilda åsamkats en skada orsakad av flera skadevållare. I sådant fall är det givetvis rimligt att den skadelidande inte för att få ersättning skall behöva visa exakt hur stor del av skadan som orsakats av respektive skadevållare. Samma ömmande motiv för ett solidariskt ansvar föreligger rimligen inte i sådana fall då det är det allmänna som försöker finna någon bland flera verksamhetsutövare som skulle kunna tänkas ha medel för att bekosta en efterbehandling. **Det är viktigt att PPP (Polluter Pays Principle) inte i praktiken ersätts av en DPP (Deep Pocket Principle)!**

I USA har man sedan ganska lång tid tillämpat ett system med solidariskt ansvar. Erfarenheterna därav är utomordentligt dåliga. Då myndigheterna i stor utsträckning ägnat sig åt att försöka finna någon med gott om pengar att lägga ansvaret på – oberoende av graden av medverkan – är detta ett av skälen till att systemet kommit att upplevas som orättfärdigt. Detta har lett till att huvudinsatserna kommit att ligga på processande i stället för på efterbehandling.

Vid de diskussioner som förts på europeisk nivå i denna fråga, har en sådan utveckling som den i USA varit något som man till varje pris vill undvika. Det finns för närvarande starka signaler som tyder på att man inom EU mycket tydligt kommer att ta avstånd från tanken på ett långtgående solidariskt ansvar när det gäller efterbehandling. Det skulle därför vara djupt otillfredsställande om vi nu från svensk sida bestämde oss för att "föregå med dåligt exempel" i detta avseende. **Ansvaret för efterbehandling bör därför utformas som ett delat/proportionellt ansvar.**

Miljösanktionsavgiften

Miljösanktionsavgiften är en så pass allvarlig påföljd att det inte är acceptabelt att tillsynsmyndigheten skall kunna besluta om påförande härav. **Beslut om miljösanktionsavgift bör fattas av miljödomstolen.** Däremot är det helt rimligt att tillsynsmyndigheten får möjlighet att utfärda avgiftsförelägganden, vilka efter godkännande bli verkställbara.

Mot bakgrund av vad nyss sagts får det givetvis anses helt uteslutet att en tillsynsmyndighets beslut om påförande av miljösanktionsavgift skulle vara omedelbart verkställbart.

Så som straffbestämmelserna och reglerna om miljösanktionsavgift utformats i förslaget innebär de att det - utom i ringa fall - skulle finnas möjlighet att för en överträdelse utdöma såväl ett straff som att påföra en miljösanktionsavgift, som kan vara av betydande storlek. Av skäl som bl.a. utvecklades i propositionen till Miljöbalk (1994/95:10 sid 234 ff) torde det dock saknas anledning att i mera "normala" fall av oaktsamhet införa en sådan dubbel påföljd. Det bör i dessa fall vara fullt tillräckligt med att miljösanktionsavgift utgår.

Ersättning vid ingripanden av det allmänna (Regeringsformen 2 kap. 18 §)

Utredningen ger i betänkandet uttryck för en synnerligen restriktiv tolkning rörande innebörden av RF 2:18 och de ändringar däri som trädde i kraft den 1 januari 1995. Som även framgår av betänkandet föreligger emellertid i doktrinen också helt andra uppfattningar i denna fråga. Vi kan för vår del inte ställa oss bakom vare sig den restriktiva grundsyn som utredningen ger uttryck för i ersättningsfrågan eller den tolkning av 1995 års ändringar som utredningen gör.

Saneringsförsäkring och miljöskadeförsäkringen

Vi kan inte heller ställa oss bakom utredningens överväganden och förslag såvitt avser den framtida utvecklingen av Miljöskadeförsäkringen och införandet av en ny "saneringsförsäkring" med samma konstruktion.

När det gäller Miljöskadeförsäkringen innebär det nuvarande systemet ett monopol för Miljöskadekonsortiet och i praktiken saknas helt möjlighet för såväl regeringen som betalarna att bedöma vare sig prissättningen eller försäkringsgivarens effektivitet. En sådan ordning är inte rimlig.

Försäkringen måste marknadsanpassas och utsättas för konkurrens. Detta kan ske utan några egentliga problem om försäkringen med

vissa intervall görs till föremål för fri upphandling på försäkringsmarknaden. Det bör i sammanhanget också framhållas att det redan nu finns försäkringsgivare som uttalat en klar vilja att delta i en anbudsgivning avseende försäkringen.

Förslaget att införa en saneringsförsäkring bör inte genomföras. Statens kostnader för handräckningsfallen är idag relativt begränsade (ca 2 milj kr per år). Om kostnaderna däremot flyttas över till verksamhetsutövarna genom den föreslagna försäkringen, kommer kostnaderna otvivelaktigt att bli avsevärt högre. Försäkringsgivarna kommer nämligen självklart att prissätta försäkringen på sådant sätt att det finns marginaler för kostnadsökningar. Vidare kommer det att uppstå betydande administrationskostnader, vilka kommer att föras vidare till premiebetalarna. Det bör i sammanhanget framhållas att Miljöskadeförsäkringen, vars tekniska konstruktion föreslås utgöra förebild för saneringsförsäkringen, idag har administrationskostnader, som torde överstiga statens kostnader för handräckning. Vid detta förhållande är det inte ekonomiskt försvarbart att införa den föreslagna försäkringen, en lösning som för övrigt strider mot den annars genomgående ambitionen att förorenaren skall betala.

Prövningsorganisationen

Kraven på prövningsorganens kompetens såväl i miljöjuridiskt som tekniskt avseende kommer att öka framöver. Det är därför enligt vår mening tillfredsställande att utredningen beslutat föreslå ett system med regionala enheter, inom vilka det kommer att finnas förutsättningar att skapa och vidmakthålla den kompetens, som fordras för att pröva även mer komplicerade anläggningar. **Det är enligt vår uppfattning helt orealistiskt att tro att den kompetens, som fordras för den typen av anläggningar, kan upprätthållas om prövningsansvaret skulle splittras på ett större antal enheter än som föreslås.**

Miljökonsekvensbeskrivningar

I utredningens absoluta slutskede har i betänkandet – utan egentlig diskussion – införts skrivningar rörande miljökonsekvensbeskrivningar, som vi omöjligen kan ställa oss bakom. **Det föreslagna systemet förefaller alltför komplicerat och synes** – i vart fall när det gäller förprövningspliktiga anläggningar – i jämförelse med det nuvarande **inte tillföra något annat än en betydande risk för orimligt lång tidsutdräkt i handläggningen**. Handläggningstiderna är redan nu i många fall oacceptabelt långa.

Avfallshantering i förvandling - från lokal till nationell

Renhållningslagen har sin upprinnelse i behovet av skydd för hälsa och säkerhet. Den har också ett berättigande i framtiden när det gäller delar av hushållsavfallet. Samhället måste givetvis förfoga över en sista resurs för att ta hand om avfall då det finns risk för att det annars inte blir omhändertaget och kan vålla sanitär eller hälsomässig skada. Det är emellertid viktigt att notera att denna skyddsfunktion inte alls gör sig gällande när det gäller större delen av det "kommersiella" avfallet från olika typer av näringsverksamhet ute i kommunerna.

Renhållningslagen utgår från behovet att med minsta möjliga miljömässiga belastning bli kvitt avfallet. För en ökande mängd avfall är det emellertid inte detta som är huvudalternativet. Idag gäller det i stället att förlänga användningen, återanvända materialet, utvinna energin etc. Detta innebär i många fall en fortsatt hantering av restprodukterna som kräver expertis och kunskap utanför den kommunala sfären. Det rör sig egentligen om en traditionell näringsverksamhet i samhällets intresse.

Vi finner det beklagligt att nyss redovisade syn på den moderna avfallshanteringen inte återspeglas i betänkandets behandling av dessa frågor.

Avslutande kommentar

Avslutningsvis vill vi kort kommentera det sätt varpå utredningsarbetet har bedrivits i slutfasen.

De frågor som arbetet rör är av synnerlig vikt för hela samhället. Detta innebär självfallet höga krav på den utredning och de överväganden som föregår eventuella förslag att ändra existerande regler.

Vi finner det mot denna bakgrund djupt otillfredsställande att utredningen i slutskedet har tvingats arbeta under sådan tidspress att betydelsefulla ändringsförslag drivits fram utan tillfälle till saklig debatt och diskussion. **Det är därför av synnerlig vikt att den fortsatta beredningen inte sker under motsvarande tidspress utan att berörda instanser ges tillräcklig tid att ingående analysera förslagens innebörd och effekt.**

Särskilt yttrande av *Owe Björk*

1. *Återkallelse och förverkande av tillstånd samt omprövning av villkor för tillstånd*

I miljöbalksutredningens direktiv ingår uppdraget att särskilt överväga att infoga vattenlagen i miljöbalken, helt eller delvis. Resultatet av övervägandet har redovisats i betänkandets allmänmotivering under rubriken "Vattenlagen tas in i miljöbalken". Det utmynnar i förslaget att stora delar av vattenlagen arbetas in i miljöbalken och att återstoden bildar en lag med särskilda bestämmelser om vattenföretag. I allmänmotiveringen har angivits såsom ett viktigt skäl för att infoga vattenlagen i miljöbalken att många bestämmelser i vattenlagen har stora likheter med andra regler i miljöbalken, varför dessa regler kan samordnas. Enligt utredningen är det viktigaste att samordna tillåtlighetsreglerna och de processuella bestämmelserna. Därutöver kan samordning ske mellan vattenlagens och övriga lagars bestämmelser om tillsyn, straff, ersättning, regeringsprövning och skydd för vattenområden.

Det framlagda förslaget till miljöbalk innehåller samordnade bestämmelser på de ovan angivna områden, i bl.a. kapitlen om allmänna aktsamhetsregler och förvaltningsmyndigheternas, kommunernas och domstolarnas prövning. Genom inrättande av ett gemensamt prövningsförfarande i regionala miljödomstolar för vattenföretag och mera ingripande miljöfarliga verksamheter (s.k. A-företag i bilagan till miljöskyddsförordningen) åstadkommes en samordnad prövning.

Utredningen har föreslagit att åtskilligt av innehållet i vattenlagen lämnas utanför balken i lagen med särskilda bestämmelser om vattenföretag och att en hel del annat regleras genom särbestämmelser i balken; det gäller t.ex. bestämmelser om tillträde, rättegångskostnader, oförutsedd skada och skadereglering av vattenföretag. Starka skäl talar emellertid för att balken också borde få särskilda regler om återkallelse och förverkande av tillstånd och om omprövning av villkor för tillstånd såvitt gäller vattenföretag. Detta föreslås dock inte.

Utredningen har mycket knapphändigt angivit motiven för sitt förslag om enhetliga regler i de sistnämnda frågorna. I allmänmotiveringen finns endast angivet (i kapitlet omprövningssystemet), att några starka skäl inte talar mot att göra reglerna enhetliga. Jag delar inte denna uppfattning och vill här nedan upprepa de beaktansvärda skäl vilka jag under utredningens gång åberopat för kravet på bibehållande av särskilda regler för vattenföretagen å ena sidan och miljöfarlig verksamhet å den andra.

När 1983 års vattenlag tillkom innebar den en väsentlig utvidgning av möjligheterna till omprövning av vattenföretag. I äldre vattenlagen fanns visserligen institutet nyprövning, men detta avsåg endast större vattenkraftanläggningar och vattenregleringar och gav möjlighet till omprövning först 55 år efter byggnadstidens utgång och därefter vart 40:e år. Under arbetet på den nya vattenlagen diskuterades rimligheten av att införa vidgade omprövningsmöjligheter mot bakgrunden av tillståndshavares berättigade krav på rättstrygghet. Utfallet blev, att tillstånden inte skulle tidsbegränsas men att möjlighet skulle öppnas till omprövning av villkoren för tillstånd till förmån för allmänna intressen, inte bara när det gällde större vattenkraftanläggningar och vattenregleringar utan för alla vattenföretag. Man utformade dock reglerna med klara restriktioner eftersom man utgick från att det vid tillståndsgivning för vattenföretag var möjligt att med tämligen stor säkerhet förutse vattenföretagens verkningar och anpassa villkoren därefter så att behovet av omprövning skulle bli relativt begränsat.

När nya vattenlagen antogs var man också på det klara med att det fanns ett betydande behov av att variera omprövningstidens längd, beroende på omständigheterna i varje enskilt fall. Förutom omprövningstidens betydelse i finansieringshänseende betonades att långa avskrivningstider ofta var nödvändiga för vattenföretag på grund av deras speciella, ekonomiska förutsättningar. Det uttalades särskilt i fråga om större vattenkraftverk att en tid om 30 år var skälig med hänsyn till det finansieringssystem som tillämpades för dem – med 20-åriga obligationslån och ytterligare belåningstid om 10 år. Även det förhållandet betonades att man vid kapitalisering av skadeersättningsbelopp enligt en i vattenmål länge använd praxis tillämpade så låg kapitaliseringsränta som 4 %. Det var således efter mycket ingående överväganden som man stannade för omprövningstider om lägst 10 och högst 30 år.

Hänsynen till den långsiktiga investering som utförandet av ett vattenföretag mestadels innebär, behovet av långa avskrivningstider samt de för vattenkraftanläggningarna speciella finansieringsförhållandena talar för en flexibel omprövningstid lika starkt idag som när vattenlagen tillkom. I nuvarande läge, då förnyelsebara energikällor eljest prioriteras och en statlig utredning pågår om förutsättningarna för tillkomst av nya vattenkraftanläggningar (Vattendragsutredningen) kan det inte vara rimligt att skapa ökad osäkerhet när det gäller investeringsbedömningar för sådana projekt. Om så sker kommer det att bli mycket svårt att få till stånd några nya anläggningar överhuvudtaget.

Läget beträffande miljöfarlig verksamhet är inte detsamma. Vid de flesta industrisatsningar räknar man med väsentligt kortare avskrivningstider än för vattenkraftverk. Beträffande miljöfarlig verksamhet är

det dessutom så att ingen skadereglering sker i samband med företagets tillkomst och att eventuella konflikter visavi allmänna intressen oftast visar sig först när driften pågått en tid, varför behovet av omprövning med beaktande av allmänna intressen kan vara betydligt större. Denna skillnad gentemot vattenföretagen har betonats i utredningens författningskommentar till 18 kap. 1 §, där det angivits att det huvudsakliga ingreppet i naturen av ett vattenföretag vanligen sker i ett sammanhang när vattenföretaget utföres så att det därmed kan anses inträda "ett nytt naturtillstånd". Utredningen har konstaterat att det därför inte alltid är lämpligt att tidsbegränsa tillstånd till vattenföretag. Man kan då också med fog hävda att det heller inte är lämpligt att för återkallelse av tillstånd och omprövning av villkor använda samma modell för vattenföretag som för miljöfarlig verksamhet.

Miljöskyddslagens bestämmelser i 23 § om förbud mot fortsatt verksamhet och återkallelse av tillstånd passar dåligt in på vattenföretag. Oförutsedda olägenheter av verksamheten, vilka regleras i nämnda förbudsparagraf i miljöskyddslagen, bemästras i vattenlagen med hjälp av bestämmelserna om oförutsedd skada. I miljöbalken förutsättes dessa bestämmelser kvarstå men gälla enbart för vattenföretag. Vattenlagen har dessutom i 15 kap. 5 § bestämmelser om förverkande av tillstånd på grund av försummat underhåll och underlåtet utnyttjande av tillståndet. Även dessa bestämmelser förutsättes kvarstå men gälla endast för vattenföretag. Behovet av enhetlighet vad gäller återkallelse och förverkande av tillstånd är således ringa.

När det gäller omprövningsreglerna är det till att börja med viktigt att framhålla skillnaden mellan omprövning enligt 15:3 och 15:4 VL. Omprövningen enligt 15:3 är tidsbunden medan omprövning enligt 15:4 kan ske oberoende av tid. För det andra är det av vikt att för vattenföretagen bibehålla de särskilda tillåtlighetsregler som finns inskrivna i 15:10 VL och som saknar motsvarighet i miljöskyddslagen. Dessa regler har utgjort en garanti för att omprövning av villkor för vattenföretag inte skall leda till att förutsättningarna för företaget rubbas avsevärt eller till missförhållande mellan tillståndshavarens kostnader och de fördelar från allmän synpunkt som åsyftas med omprövningen. Betydelsen av denna garanti har i annat lagstiftningssammanhang betonats (se regeringens prop. 1994/95:135 och riksdagsutlåtande 1994/95:BOU 15).

Sist och slutligen finns det anledning att ifrågasätta lämpligheten av att – såsom skett i förslagets § 8 – inskriva omprövning enligt en för både 27 § ML och 15:8 VL gemensam regel. De i 27 § ML delvis mycket klart begränsade omprövningskriterierna har ingen motsvarighet i 15:8 VL.

Det har inte, vare sig i utredningens allmänna överväganden eller i

dess författningskommentarer anförts några bärande skäl för att samskriva reglerna om återkallelse och förverkande av tillstånd samt omprövning av villkor. Samskrivningen hotar att rubba de ekonomiska förutsättningarna för befintliga vattenföretag och skulle komma att hämma tillkomsten av nya. Jag vill därför förorda att 21 kap. i balken om tillstånds giltighet, omprövning m.m. delas upp i underavdelningar enligt följande.

- Verkan av domar och beslut enligt miljöbalken (Förslagets §§ 1,2,10)
- Återkallelse av tillstånd och omprövning av villkor för miljöfarlig verksamhet (Förslagets §§ 3, 5 och 8 ersätts med bestämmelser enligt 23, 24 och 27 §§ ML. Däremot kan 6 och 7 §§ kvarstå, om Kammarkollegiet utmönstras ur 7 §)
- Förverkande av tillstånd och omprövning av villkor för vattenföretag (Förslagets 3, 5 och 8 §§ ersätts med bestämmelser enligt 15:5, 15:6, 15:3, 15:4, 15:8 och 15:10 VL. Till dessa kan fogas två paragrafer enligt balkförslaget, dels 7 §, om den reserveras för Kammarkollegiets agerande, dels 9 §)
- Ändrade förhållanden i samfälligheter (11 § balkförslaget)
- Oförutsedda skador (12-13 §§ i balkförslaget, dock inte med medverkan av naturvårdsverket och länsstyrelserna)

2. *Sakägarbegreppet*

I allmänmotiveringen finns ett avsnitt "Sakägarbegreppet". I detta konstateras – efter en analys av vad som bör förstås med begreppet i dels miljöskyddslagen, dels vattenlagen och naturvårdslagen – att miljöbalken bör ha ett enhetligt sakägarbegrepp och att detta bör ha sin utgångspunkt i det som nu gäller för miljöskyddslagen. Enligt min uppfattning är den redovisade analysen otillräcklig för ett så vittomfattande konstaterande. Begreppet sakägare är så mångtydigt att det generellt konstaterade behovet av enhetligthet är missvisande.

Ibland använder man benämningen sakägare på den som äger rätt att överklaga ett beslut som gått honom emot. Det är uppenbart att allmänmotiveringens analys tar sikte på just denna sakägarställning, alltså sakägare i betydelsen "överklagningsberättigad".

I vattenrättslig praxis har begreppet sakägare emellertid en vidare betydelse mot bakgrunden av bl.a. bestämmelsen i 20:1 VL. Den som har sådan ställning i ett vattenmål att han kan betraktas som "motpart" är berättigad att av sökanden få ersättning för sina rättegångskostnader. Bakgrunden till detta är att sökanden i ett s.k. lukrativt vattenmål kan ges rätt att på ett eller annat sätt tvångsvis ta annans egendom i anspråk. Det har ansetts rimligt att den som drabbas av sådan tvångsrätt inte bara

skall få full ersättning för intrånget utan också ersättning för kostnader som måste läggas ned för att försvara egendomen och åstadkomma en rättvis värdering av det som tas i anspråk.

Att som skett i avsnittet "Sakägarbegreppet" slå fast att miljöbalken måste ha ett enhetligt sakägarbegrepp, som bör ha sin utgångspunkt i det sakägarbegrepp som nu gäller för miljöskyddslagen, leder tanken fel. En vid krets av personer utan fastighetsanknytning skulle i ett vattenmål kunna hävda att de i egenskap av sakägare och "motparter" måste anses berättigade till ersättning för rättegångskostnader.

Om man däremot begränsar förslaget om enhetlighet till vad som synes vara det egentliga syftet, nämligen att ange vilka som är berättigade att överklaga, får kravet på enhetlighet begränsade konsekvenser för vattenföretagen, vilka relativt lätt bör kunna korrigeras genom tillägg till 22 kap. 1 § i balken.

Av nämnda paragrafs sista stycke följer, i överensstämmelse med 20 kap. 1 § tredje stycket VL, att en motpart har rätt till ersättning för rättegångskostnader i överdomstolen om sökanden klagat. Motparten har också rätt att få ersättning för sina kostnader i överinstansen om han själv klagar och har framgång med sitt överklagande. I fall där överklagande sker i ett mål avseende ett s.k. blandat företag – med inslag av både miljöfarlig verksamhet och vattenföretag – borde den regeln kunna föreskrivas att endast sådan motpart som är att anse som sakägare i vattenföretagsdelen är berättigad till ersättning för kostnader i överinstansen.

Med ett sådant tillägg till 22 kap. 1 § bör det inte finnas någon invändning mot att skapa enhetlighet vad gäller rätten att överklaga miljödomstolens domar och beslut.

När det däremot gäller rätt att fordra ersättning för skada av vattenföretag och rätt att erhålla ersättning av sökanden för rättegångskostnader måste vattenföretagens sakägarbegrepp bibehållas, såsom betydligt mera inskränkt än sakägarbegreppet enligt miljöskyddslagen. Skillnaden uttrycks mycket tydligt i författningskommentaren till 22 kap. 1 § där det som ett väsentligt motiv för att rättegångskostnadsersättningar inte skall betalas i mål om miljöfarlig verksamhet anges just att sakägarkretsen i mål om miljöfarlig verksamhet är betydligt vidare än i vattenmål.

Studerar man balkförslagets olika avsnitt där någon form av sakägarbegrepp används finner man, att det mestadels används benämningar som är specifika för de lagar varifrån bestämmelserna hämtats. Exempelvis talas i 8:10 om "ägare eller innehavare av särskild rätt till området", i 20:24 om "ägare av fastigheters som berörs av ansökan", och i 21:12 om "den skadelidande", 22:3 om "fastighetsägaren eller

innehavare av särskild rätt till fastigheten". I 28 kap., som ju avser enbart skadereglering, talar man om fastighetsägare eller den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen i egenskap av sakägare (28:4, 28:12, 28:13, 28:15 och 28:31). I förslaget till lag om kungörelser, skriftväxling och delgivning i miljömål har bestämmelserna i 1 och 8 §§ reserverats för "fastigheter som kan beröras", varmed anknytes till gängse sakägarbegrepp i vattenmål.

Något behov av ett enhetligt sakägarbegrepp i ordets vidare mening föreligger alltså inte. Däremot talar beaktansvärda skäl för att man enhetligt bestämmer rätten att överklaga miljödomstolens domar och beslut, eftersom det annars kan uppkomma problem där s.k. blandade företag förekommer. Detta bör inte möta något hinder om man gör det ovan berörda tillägget till 22 kap. 1 §.

3. *Särskilda undersökningar eller åtgärder i samband med tillståndsgivning (18 kap. 8 § miljöbalken)*

Jag vill förorda, att förslaget till 18 kap. 8 § i balken utgår. Bakgrunden till bestämmelsen anges vara att liknande bestämmelser finns i naturvårdslagen. Att bredda fältet för dessa bestämmelser till att omfatta såväl miljöfarlig verksamhet som vattenföretag är inte rimligt och skulle, i vart fall för vattenföretagens del, skapa onödig oreda.

I vattenmål gäller att all skada och allt intrång som vattenföretag orsakar skall kompenseras i samband med att företaget genomföres. Skada och intrång som inte kunnat förutses när tillstånd lämnades kan kompenseras i efterhand genom användande av reglerna om s.k. oförutsedd skada. Vid omprövning kan skadeförebyggande och skadekompenserade åtgärder också framtvingas, ehuru med iakttagande av den särskilda avvägningsregeln i 15:10 VL.

Jag har ovan under punkt 2 understrukit att 15:10 VL är väsentlig för vattenföretagens del. Jag förutsätter därför att den regeln eller någon motsvarande kommer att finnas med i miljöbalken. Vidare har vattenlagens regler om ersättning för skada och intrång av vattenföretag och om oförutsedd skada tagits med i balkförslaget praktiskt taget oförändrade.

En bestämmelse enligt 18 kap. 8 § punkt 3 skulle skapa förvirring rörande rättsläget för vattenföretagens del, eftersom åtgärder för att kompensera intrång i allmänna intressen ju regleras på annan plats i balken. Detsamma gäller i hög grad även den andra punkten i stadgandet.

Mot första punkten i stadgandet finns anledning till invändning från principiell synpunkt. En tillståndhavare bör vara skyldig att bekosta nödvändig kontroll av konsekvenserna i omgivningen av den lovgivna

verksamheten. Föreskrifter om sådan kontroll kan ges med stöd av bestämmelserna om tillsyn. Att därutöver ålägga vederbörande ett allmänt utredningsansvar rörande förhållanden i verksamhetens omgivning kan inte vara förenligt med beaktansvärda krav på rättstrygghet.

4. *Tidigt samråd och beslut om betydande miljöpåverkan*

I 7 kap. 4 § har föreslagits en ordning rörande tidigt samråd med myndigheter som skall pröva ansökan om tillstånd för alla tillståndspliktiga verksamheter och om samråd med enskilda som kan bli berörda därav. Beträffande samråd med enskilda sägs att detta skall ske "i behövlig omfattning", medan kravet på samråd med tillståndsmyndigheten är absolut. I förslaget har inte någon åtskillnad gjorts mellan olika typer av tillståndsprövning; kraven är desamma oavsett om det rör sig om ett stort nyanläggningsprojekt eller smärre förändringar av eller tillägg till befintliga verksamheter. Förslaget har lagts i utredningens absoluta slutskede och kan inte ha föregåtts av någon djupare analys av praktiska konsekvenser.

En ordning såsom den föreslagna skulle innebära helt orimliga krav på samråd när det gäller en mångfald, från miljösynpunkt obetydliga förändringar av verksamheter, vilka trots sin obetydlighet fordrar tillståndsprövning.

Det verkar också märkligt att samråd skall ske – inte som nu med myndigheter som kommer att vara parter i det blivande domstolsförfarandet – utan med själva prövningsmyndigheten, dvs. domstolen om det är fråga om ett vattenföretag. Ett sådant förfarande är helt avvikande från all tidigare praxis och måste från processuell synpunkt allvarligt ifrågasättas.

Motiven för det föreslagna förfarandet är uppenbarligen att sökanden på ett tidigt stadium skall få klarlagt huruvida företaget kan anses medföra betydande miljöpåverkan eller ej. Den frågan borde kunna regleras på ett betydligt enklare sätt än som nu föreslagits. I utredningens tidigare skede fanns ett förslag som innebar att sökanden kunde på egen begäran få avgjort huruvida företaget kunde anses orsaka betydande miljöpåverkan eller inte. Förslaget hade följande lydelse:

> "Om den som avser att utöva verksamhet efter att samråd har hållits begär det, skall den myndighet som skall pröva ansökan om tillstånd för verksamheten besluta om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan. I de fall ansökan skall prövas av miljödomstol skall yttrande inhämtas från länsstyrelsen. Myndigheten kan ändra beslutet när ansökan om miljökonsekvensbeskrivningen ges in."

Den nu föreslagna ordningen är omotiverat komplicerad och skulle leda till helt oacceptabla tidsutdräkter vid handläggningen av tillståndsärenden. Om man anser det viktigt att bygga ut förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar borde man i varje fall använda det ovan angivna förfarandet för konstaterande av "betydande miljöpåverkan" i stället för den omständliga och alltför betungande ordning som nu föreslagits.

Särskilt yttrande av *Fredrik Bonde*

Inledning

Enligt miljöbalksförslaget är miljöpolitikens övergripande mål att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling i samhället, där nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i.

Det känns inte svårt att ställa upp på denna målsättning. Utredningens förslag till medel för förverkligande av det angivna målet lämnar emellertid i flera avseenden en hel del övrigt att önska.

Ett utmärkande drag för balkförslaget är att det i stor omfattning genomsyras av en bristande tilltro till den enskildes vilja och förmåga att själv avgöra hur den moderna miljövårdens mål skall uppnås. Redan utredningens uttalande om att ett sektorsansvar skall tillämpas, innebärande något slags kollektivt ansvar för såväl miljöproblemens lösande som kostnaderna härför, speglar detta.

Det tydligaste uttrycket för den nämnda inställningen ligger emellertid i den tillämpade tekniken med ramlagstiftning. I miljöbalkens kölvatten kommer att växa fram ett gigantiskt system av detaljerade föreskrifter meddelade av regeringen och underordnade myndigheter. Det finns förvisso praktiskt betingande motiv för användande av ramlagstiftningsteknik. Till teknikens fördelar hör främst den flexibilitet som den medför. Detta får inte underskattas. Mot användandet av en sådan teknik finns dock även tungt vägande skäl. Förutom den principiella invändningen att tekniken innebär att riksdagens inflytande över normgivningen minskar, leder den till en ökad risk för godtycke och rättsosäkerhet. Bland rättsosäkerhetsproblemen kan särskilt betonas den bristande förutsebarheten och den minskade överskådligheten som följer av ett regelverk bestående av övergripande riktlinjer utfyllda av ett stort antal förordningar och föreskrifter. Detta i förening med att förordningar och föreskrifter saknar förarbeten skapar oklarheter om vad som gäller.

Utredningen hade inte behövt ge sig hän åt vare sig ett kollektivt ansvarstänkande eller den valda lagstiftningstekniken i den omfattning som skett, om utredningen istället hade vågat ge den enskilda människan förtroende. Enligt min uppfattning har utredningen en allt för stark tro på värdet av regelstyrning. Ett bra miljövårdsarbete kan aldrig kommenderas fram. Det måste istället bygga på en tillit till människors engagemang, förmåga och ansvarskänsla. Då blir den enskilde inte, som vissa förmenar, ett miljöhot utan istället en ovärderlig resurs i miljövårdsarbetet.

Nedan får jag framföra ytterligare kritiska synpunkter på utredningens förslag till förverkligande av miljöpolitikens mål. Jag begränsar mig till några huvudpunkter.

Miljöbalksförslagets förenlighet med grundlagen

Den 1 januari 1995 ändrades 2 kap. 18 § regeringsformen. Ändringen innebär framför allt att egendomsskyddet i grundlag stärkts särskilt för ägare och innehavare av fast egendom. Förstärkningen har bland annat tagit sig uttryck vad gäller rätten till ersättning. I förhållande till vad som gällde tidigare stadgas nu i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen att ersättning för förlusten "skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten". Vidare anges att "ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag".

Nämnda paragraf riktar sig i första hand till lagstiftaren. Det innebär att allmän lag inte får stiftas i strid med regeringsformens bestämmelse. Inför utarbetandet av miljöbalksförslaget har det sålunda varit av största vikt för utredningen att närmare beakta det rättsläge som uppkommit genom den nu förevarande grundlagsändringen. Enligt min uppfattning har utredningen inte på ett tillräckligt noggrant sätt analyserat vilken effekt grundlagsreformen fått för kommande lagstiftningsarbete på fastighetsrättens område i allmänhet och miljörättens i synnerhet. Denna bristfällighet har lett till att jag starkt vill ifrågasätta om inte miljöbalksförslaget i väsentliga avseenden strider mot grundlagen.

Som redovisats i betänkandet pågår för närvarande en diskussion i den rättsliga doktrinen om hur 2 kap. 18 § regeringsformen skall tolkas. Vad saken gäller är om bestämmelsen skall tolkas efter ordalydelsen eller utifrån vad som anges i förarbetena. En tolkning efter ordalydelsen skulle innebära att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar har utökats. Grundlagsregeln kan då åberopas till stöd för ersättning i vissa

tidigare ersättningsfria situationer, såsom när en myndighet av säkerhets- eller miljöskäl inskränker möjligheten att använda mark. Om regeln skall tolkas efter förarbetena blir läget det motsatta. På ett flertal ställen i motiven sägs nämligen att grundlagsregeln inte innebär någon ändring av gällande rätt.

En framstående företrädare för uppfattningen att den ifrågavarande bestämmelsen skall tolkas efter ordalydelsen är professorn i civilrätt och förre justitierådet Bertil Bengtsson. I bl.a. sin nyligen publicerade bok "Grundlagen och fastighetsrätten" har Bengtsson på ett övertygande sätt argumenterat för att det är grundlagstexten som gäller. Jag kan helt instämma med Bengtsson och anser följaktligen att utredningens ståndpunkt att grundlagen skall tolkas efter förarbetena är felaktig.

Mot bakgrund av ovanstående menar jag sålunda att 2 kap. 18 § regeringsformen har medfört den ändringen av rättsläget att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar utvidgats till att avse även fall när myndighet ingriper i en pågående verksamhet av bl.a. miljöskäl. Detta får särskild betydelse vad gäller de allmänna aktsamhetsreglerna i miljöbalksförslaget. Den som med stöd av dessa regler av myndighet åläggs att inskränka pågående verksamhet, och fråga inte är om ett bagatellartat ingrepp, bör sålunda ha rätt till ersättning. Detta borde framgå av balkförslaget.

Miljöbalksförslagets grundlagsenlighet kan även ytterligare ifrågasättas. Jag vill här peka på följande två fall.

I 3 kap. 11 § i förslaget införs en stoppregel som förbjuder verksamheter som riskerar bl.a. att väsentligt försämra miljön eller hushållningen med naturresurser. Denna regel överlappar den föreslagna regeln om anmälan för samråd i 12 kap. 6 § (nuvarande 20 § naturvårdslagen). Om sålunda en verksamhet, exempelvis ett arbetsföretag inom jord- eller skogsbruket, riskerar att väsentligt ändra naturmiljön kan den stoppas antingen med stöd av stoppregeln i 3 kap. 11 § eller enligt den särskilda förbudsregeln i 12 kap. 6 § fjärde stycket. Om förbudet leder till att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras är markägaren berättigad till ersättning enbart i det fall förbudet meddelats enligt 12 kap. 6 §. Till stoppregeln är nämligen inte kopplad någon ersättningsrätt. Det torde vara ställt utom all tvivel att syftet med den ändring av 2 kap. 18 § regeringsformen som skedde den 1 januari 1995 i vart fall var att låsa fast rättsläget så att en försämring av äganderättens ställning inte skulle vara möjlig genom senare lagstiftning. Enligt min mening är emellertid detta vad som skett genom att i balkförslaget inte knyta någon ersättningsrätt till stoppregeln, vilken fått en bredare tillämpning än motsvarande bestämmelser i gällande rätt.

Det andra fallet avser förslaget om att införa tillståndsplikt för hus-

behovstäkter. En väsentlig konsekvens av detta blir enligt utredningen att någon ersättning inte utgår när tillståndsansökan avslås. Utredningen grundar detta på uppfattningen att införande av tillståndsplikt för husbehovstäkter medför att öppnande av sådan täkt är ändrad markanvändning. Jag anser att utredningens uppfattning är felaktig i vart fall såvitt avser öppnande av husbehovstäkter på lantbruksfastigheter. Husbehovstäkt har stor betydelse för de areella näringarna. Från ekonomisk synpunkt är det viktigt att kunna använda täktmaterial som finns på lantbruksfastigheter för dess behov, exempelvis grus som byggnadsmaterial för uppförande och underhåll av byggnader samt för anläggande och underhåll av mark- och skogsvägar. Öppnande av husbehovstäkt är en sådan integrerad del av skötseln av lantbruksfastigheter att det tvivelsutan måste anses som pågående markanvändning. Detta vinner stöd av det förhållandet att om ett förbud mot täktverksamhet meddelas inom ramen för ett samrådsförfarande enligt 20 § naturvårdslagen är markägaren berättigad till ersättning, vilket näppeligen skulle varit fallet om öppnandet av en husbehovstäkt varit att anse som ändrad markanvändning (se betänkandet s. 376).

Min uppfattning är att man inte kan förvandla en verksamhet som är pågående markanvändning till ändrad markanvändning blott och bart genom att införa en tillstånsplikt för verksamheten. Den i 2 kap. 18 § regeringsformen garanterade ersättningsrätten vid ingrepp i pågående markanvändning blir i annat fall illusorisk. För att inte komma i konflikt med grundlagsregeln menar jag därför att miljöbalksförslaget måste stadga rätt till ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till öppnande av husbehovstäkt.

Sammanfattningsvis gör jag sålunda gällande att miljöbalksförslaget i väsentliga avseenden inte kan anses grundlagsenligt.

En samordnad lagstiftning

Utredningen föreslår att lagen om skötsel av jordbruksmark förs in i miljöbalken i motsats till skogsvårdslagen som föreslås bli lämnad utanför.

Jag delar utredningens uppfattning vad gäller skogsvårdslagen men anser att inte heller skötsellagen bör infogas i balken.

Miljöskyddskommittén föreslog att de båda sektorslagarna lämnades utanför balken. Samma inställning intogs i propositionen 1994/95:10 med förslag till miljöbalk. Miljöskyddskommitténs skäl till förslaget var i huvudsak följande. En väsentlig nackdel med att föra in de konkreta miljöreglerna för olika sektorsverksamheter i miljöbalken ansåg kommittén vara att man då kunde komma att motverka den eftersträvade

utvecklingen mot en samhällsstruktur där miljötänkandet genomsyrar all verksamhet. Om dessa regler i stället integreras i de lagar som i övrigt reglerar samma verksamheter skulle det enligt kommittén finnas goda möjligheter att underlätta en sådan utveckling. Om miljöreglerna för jord- och skogsbruket ingår i respektive sektorslag menade kommittén att det även blev lättare för såväl tillsynsmyndigheter som brukare att överblicka de lagregler som har direkt och grundläggande betydelse för näringen.

Min uppfattningen är att dessa skäl fortfarande har bärkraft och väger tyngre än utredningens motiv för att ta in skötsellagen i balken. Jag förordar därför att skötsellagens placering skall lösas på samma sätt som i Miljöskyddskommitténs betänkande och i propositionen till miljöbalk.

Naturresurslagens bestämmelser om hushållning av mark och vatten i miljöbalken

Utredningen föreslår att bestämmelser motsvarande 2 och 3 kapitlen i naturresurslagen oförändrade tas in i balken men att reglernas utformning utreds vidare och att i samband med det alla övriga ändringsförslag på området beaktas.

Jag kan inte biträda förslaget att begrava uttalade reformbehov beträffande 2 och 3 kap NRL i någon kommande utredning. Flera av de krav om ändringar i NRL som har framförts under senare tid har sådan angelägenhetsgrad att de bör göras till föremål för överväganden redan nu. Ett av dem gäller krav om att ge brukningsvärd åkermark ställning av riksintresse.

Enligt 2 kap. 4 § NRL är jord- och skogsbruk näringar av nationell betydelse. Detta skydd är åtminstone såvitt avser jordbruksmark inte tillräckligt. Med oro kan noteras att åkerarealen i Sverige sedan andra världskriget har minskat med ca 900 000 ha. Arealen har huvudsakligen övergått till skogsmark eller betesmark. Den har emellertid också i betydande omfattning tagits i anspråk för bebyggelse, vägar, järnvägar och andra anläggningar. Utveckligen har lett till att numera inte mer än drygt sju procent av Sveriges landareal utgörs av åkermark.

I kretsloppssamhället är åkermarken en viktig del. Den är av avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet. Markens behov för detta ändamål förtas inte av att Sverige, i likhet med många andra i-länder, för tillfället har överproduktion i jordbruket. Situationen i världen kan mycket snabbt vändas till en brist på livsmedel. Folkökningen, miljöproblemen, bristen på färskvatten, jorderosionen och svårigheterna med att påtagligt öka den odlingsbara arealen pekar mot en knapphetssituation. Åkermarkens bevarande utgör

beredskap för att möta en sådan situation. Miljöanpassningen av vårt konventionella jordbruk genom minskad användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel samt den ekologiska odlingens starka framsmarsch ställer också ökade krav på tillgång till åkermark.

Åkermarken är inte enbart en resurs för livsmedelsproduktionen. Den har också en nyckelroll i vår satsning på bioenergi för att motverka växthuseffekten och möta kärnkraftsavvecklingen. Energiskog håller nu på att etableras på våra åkrar i allt större skala och beräknas om några år omfatta ca 10 000 ha. Potentialen bedöms ligga någonstans mellan 100 000 och 300 000 ha, beroende på avsättningsmöjligheterna för energiråvaran. En tillkommande positiv effekt av odling av energigrödor är den härigenom ökade biologiska mångfalden i monotona åkerlandskap.

Betydelsen av åkermarken i kretsloppssamhället har särskilt kommit i fokus genom projektet "Stad och land i samverkan", som pågår på flera håll i landet. In till tätorten kommer lokalt producerat livsmedel för konsumtion och biobränsle för uppvärmning. Ut från tätorten går avfallsprodukter från hushållen i form av rötslam och kompost och från värmeverken i form av aska för spridning på den kringliggande åkermarken.

Åkermarkens och jordbrukets vikt för sysselsättningen, särskilt om efterföljande led beaktas, får inte heller glömmas bort. Ofta underskattas betydelsen av deltidssysselsättning, liksom den regionalpolitiska betydelsen av sysselsättningen i jordbruket.

Att åkermarken så lättvindigt, såsom sker idag, kan tas i anspråk för exploatering har sin främsta grund i det klena skyddet för sådan mark i NRL. Bland de markområden som utgör riksintressen enligt NRL återfinns inte åkermark. Den svaga ställningen för åkermarken avspeglar sig tydligt i den kommunala översiktsplaneringen. I många kommuners översiktsplaner är de areella näringarna styvmoderligt behandlade. När jordbruket nämns är det ofta med hänvisning till dess betydelse för landskapsbilden, naturmiljön eller kulturmiljön. Jordbruket betraktas mera sällan som en viktig näring utan främst som en verksamhet som bör bedrivas för att stödja andra intressen. Detta medför att när det föreligger konkurrens om mark för olika allmänna intressen får jordbruksintresset så gott som alltid ge vika.

Det kan givetvis inte helt undvikas att åkerareal tas i anspråk för exploatering men det är angeläget att den ur produktionssynpunkt och arronderingsmässigt bättre marken inte rörs. Den striktare hushållning som krävs tvingas fram om åkermarken klassas som riksintresse. Härigenom höjs ribban innan god åkermark får användas för bebyggelse eller andra anläggningar. Åkermark som riksintresse skulle leda till en

förbättrad dialog mellan ansvariga sektorsmyndigheter, länsstyrelsen och kommunen i markanvändningsfrågor. Kommunerna blev tvingade att utforma sin fysiska planering så att ökad hänsyn togs till modernäringen. Den höjda statusen på åkermarken skulle ge möjlighet till ett direkt statligt ingripande mot den kommun som inte tog sådan hänsyn.

Sammanfattningsvis är det sålunda min uppfattning att brukningsvärd åkermark måste ges ställning av riksintresse i miljöbalkens motsvarigheter till naturresurslagens bestämmelser. Detta är en reform som inte skall anstå utan genomföras redan nu.

Miljökvalitetsnormer

Det regelsystem rörande miljökvalitetsnormer som föreslås bli infört i miljöbalken omfattar bl.a. bestämmelser om sådana normer avsedda att skydda den biologiska mångfalden.

Jag känner stor skepsis inför detta förslag. Utredningen har inte närmare kunnat ange vare sig hur sådana normer skall utformas eller i vilka närmare avseenden de kan bidra till skyddet av den biologiska mångfalden. Uppfattningarna på det naturvetenskapliga fältet om hur den biologiska mångfalden skall garanteras går vitt isär. Det är högst osäkert om generella styrmetoder av det slag som här är ifråga når avsett syfte. Det finns väl så starka grunder för uppfattningen att miljökvalitetsnormer på förevarande område istället skulle komma att motverka biologisk mångfald. Under utredningsarbetet har inte heller kunnat vinnas klarhet i hur de aktuella normerna närmare kommer att förhålla sig till de instrument på naturvårdens område som föreslagits i balkens 8 kap. om skydd för områden.

Den biologiska mångfalden i landskapet uppnås framför allt genom kunniga och engagerade brukare av jord och skog. Långt viktigare än att utveckla ett omfattande regelverk av "gröna" miljökvalitetsnormer är därför att genom utbildning, information och uppmuntran göra brukarna till resurser i naturvården.

Sammanfattningsvis anser jag sålunda att förslaget rörande miljökvalitetsnormer för skydd av den biologiska mångfalden inte bör genomföras.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Enligt min uppfattning saknas det bärande skäl att som utredningen gå längre än EG-direktivet 85/337 och föreslå att kravet på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar inte skall vara begränsat till enbart åtgärder som leder till betydande miljöpåverkan.

Ett starkt motiv för utredningens förslag har varit svårigheten att dra gränsen mellan verksamheter för vilka betydande miljöpåverkan kan antas och andra verksamheter. Detta motiv är dock knappast hållbart. Utredningen undgår nämligen inte att lösa sagda gränsdragningsproblem, eftersom reglerna om s.k utvidgat samråd och om en miljökonsekvensbeskrivnings innehåll förutsätter gränsdragning mellan verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och sådana som inte gör det.

Med hänsyn särskilt till att det är verksamhetsutövaren som har att bekosta en miljökonsekvensbeskrivning, finner jag en rimlig avvägning vara att sätta gränsen för när en sådan beskrivning skall göras vid den nivå som följer av våra internationella åtaganden.

Skydd av områden

Genom bestämmelsen i 8 kap. 21 § i förslaget ges möjlighet att genom ett interimistiskt förbud skydda vissa områden m.m. som avses att skyddas enligt kapitlet om skydd för områden. Paragrafen motsvarar delvis 11 och 41 §§ naturvårdslagen.

Enligt gällande rätt får ett interimistiskt förbud meddelas för en tid av högst tre år. Om särskilda skäl föreligger får förbudets giltighetstid förlängas med ytterligare högst tre år. Utredningen föreslår att den sammanlagda tid som ett interimistiskt förbud högst får gälla sänks till fem år.

Utredningens förslag är ett steg i rätt riktning. Enligt min uppfattning är emellertid förslaget om sänkning inte tillräckligt långtgående. Ett interimistiskt förbud som gäller under en längre tidsrymd skapar rättsosäkerhet för markägaren. Under den tid förbudet gäller kan detta leda till begränsningar i markägarens möjligheter att förfoga över området genom försäljning eller upplåtelse och påverka egendomens marknadsvärde.

Markägarens ersättningsrättsliga ställning under förbudstiden är inte heller tillfredsställande. Markägaren har möjlighet att söka dispens från det meddelade förbudet, exempelvis från ett avverkningsförbud. Vägras detta är markägaren visserligen berättigad till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Ersättningsförfarandet är emellertid krångligt och tidsödande. Om markägaren stod inför en förestående avverkning när förbudet meddelades och dispensansökan avslås kan han hamna i besvärliga likviditetsproblem. Likviditetssituationen kan ytterligare förvärras av det förhållandet att länsstyrelserna ibland tar mycket god tid på sig innan de fattar beslut i dispensfrågor. Det finns exempel på att det dröjt mer än

ett år innan beslut har meddelats. Under väntetiden saknar markägaren legala möjligheter att kräva ersättning.

Jag anser sålunda att erinringar från rättssäkerhetssynpunkt kan riktas mot en ordning som medger långa interimistiska förbudstider. Vid en avvägning av motstående intressen borde det utan vidare vara möjligt att föreskriva att ett interimistiskt förbud får meddelas för en tid av högst två år med möjlighet till förlängning med högst ett år om särskilda skäl föreligger.

Vidare vill jag ifrågasätta om det inte, av skäl som ovan berörts, vore lämpligt att lagstifta om en skyldighet för beslutsmyndigheten att fatta beslut i ett dispensärende inom en viss kortare tid. Vad som borde övervägas är en regel som föreskriver att om myndigheten inte inom exempelvis två månader från det att en dispensansökan kommit in har fattat beslut i ärendet, skall dispens anses beviljad. En sådan princip vore ingen nyhet i vår rättsordning. Här kan som exempel hänvisas till 13 § i konkurrenslagen.

Allemansrätten

Utredningen har på ett synnerligen lättvindigt sätt behandlat frågan om allemansrätt. Behandlingen har dessutom skett från en felaktig utgångspunkt.

Allemansrätten är i första hand att se som ett intrång i äganderätten till fastighet. Det annorlunda sätt på vilket utredningen ser på allemansrätten har lett in utredningen på villovägar. Ett tydligt exempel utgör förslaget om anmälningsplikt. Om utredningen haft korrekt utgångspunkt hade självfallet den riktiga utformningen av en anmälningsplikt varit att den som önskar bedriva organiserad verksamhet på annans mark först och främst skall ta kontakt med berörd markägare. Ur ett äganderättsligt perspektiv framstår det som totalt verklighetsfrämmande att, såsom är innebörden av utredningens förslag, myndigheten och organisatören över markägarens huvud skall bestämma hur dennes mark lämpligast används för det tilltänkta friluftsändamålet.

Det mest anmärkningsvärda vad gäller utredningens behandling av allemansrätten är emellertid hur ytligt frågan om kommersiellt organiserade former av friluftsliv på annans mark berörs. Utan större omsvep accepterar utredningen att sådan verksamhet ingår i allemansrätten. En sådan viktig fråga kräver betydligt djupare överväganden än vad utredningen gjort. Det visar inte minst sammanställningen över remissinstansernas yttranden över Naturvårdsverkets rapport "Allemansrätten och kommersen". Av denna framgår att flera instanser, däribland tunga sådana, uttryckt stor tvekan på denna punkt.

I motsats till utredningen har jag för egen del ståndpunkten att alla kommersiellt organiserade former av friluftsliv ligger utanför vad allemansrätten tillåter. Sådan verksamhet får endast genomföras med markägarens medgivande. I klarhetens intresse anser jag att detta skall komma till uttryck i lag.

Sammanfattningsvis menar jag sålunda att kapitlet om allemansrätten saklöst skall strykas. En förnyad bred utredning om allemansrätten krävs med fokus på frågan om organiserat friluftsliv på annans mark. Det är härvid också viktigt att frågan om arrangörs ansvar för skador som arrangemangets deltagare har orsakat blir ytterligare penetrerat.

Husbehovstäkter

Utredningen föreslår en regel som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om tillståndsplikt för husbehovstäkter. Min uppfattning är att detta framstår som ett onödigt starkt ingrepp i den enskildes förfoganderätt över sin egendom. Enligt 20 § naturvårdslagen har naturvårdsmyndigheten möjlighet att inom ramen för samråd förbjuda en husbehovstäkt, om det bedöms vara nödvändigt från naturvårdssynpunkt. Motsvarigheten till 20 § naturvårdslagen återfinns i 12 kap. 6 § balkförslaget. Utredningens skäl för att inte anse denna möjlighet tillräcklig känns inte övertygande. Det gäller särskilt motivet om att införandet av en tillståndsreglering skulle leda till att avslag på markägarens tillståndsansökan inte berättigar till ersättning. Som jag närmare utvecklat i avsnittet ovan om miljöbalkens förenlighet med grundlagen är det dock min övertygelse att öppnande av husbehovstäkt på i vart fall lantbruksfastigheter är pågående markanvändning även om en tillståndsplikt införs. Grundlagsskyddet garanterar vid sådant förhållande markägaren rätt till ersättning vid avslag på en ansökan om tillstånd.

Sammanfattningsvis anser jag att anmälningsskyldighet med åtföljande möjlighet för naturvårdsmyndigheten att meddela förbud är en lösning som utgör en rimlig avvägning mellan de areella näringarnas intresse av husbehovstäkt och naturvårdens intresse av att inte skador orsakas på naturen. Vid denna bedömning har jag även vägt in den kostnad som är förknippad med ett tillståndsförfarande och som skulle komma att belasta markägarsidan.

Miljöorganisationers talerätt

Jag kan inte ansluta mig till förslaget att ideella organisationer på miljöområdet skall ges en formell rätt att överklaga domar och beslut

som rör natur- och miljövården. Det övergripande syftet med förslaget anges vara att öka allmänhetens engagemang i miljöfrågor. Den föreslagna reformen riskerar emellertid att motverka detta syfte därigenom att den sannolikt leder till en minskad vilja att frivilligt samråda med andra intressen.

Ideella organisationer har för övrigt i praktiken redan idag talerätt i en inte ringa utsträckning. En sådan rätt är möjlig därigenom att organisationerna skaffar sig ombudsuppdrag bland personer i sakägarkretsen. Vidare har en ideell organisation alltid rätt att överklaga sådana beslut som rör organisationen själv, exempelvis i egenskap av ägare till egendom som påverkas av en verksamhet.

Mot en generell klagorätt för miljöorganisationer talar även den uppenbara risken för att detta leder till fördröjningar av arbetsföretag för vilka sökts och beviljats tillstånd. Eftersom för den ideella organisationen inte finns några ekonomiska spärrar förknippade med talerätten – den riskerar inte att behöva stå för motpartens rättegångskostnader eller för ekonomiska konsekvenser överhuvudtaget som den fördröjning ett överklagande kan få för motparten – kan inte heller uteslutas att miljöorganisationer väljer att processa i obstruerande eller chikanerande syfte.

Ersättning vid ingripande av det allmänna

Utöver de synpunkter på utredningens överväganden och förslag rörande ersättning som jag ovan redovisat under avsnittet Miljöbalkens förenlighet med grundlagen, vill jag också beröra förslaget om att ersättning inte skall betalas för intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen.

Jag kan inse att förslaget vilar på en viss logisk grund. Enbart logiska skäl är dock inte tillräckliga för ett ändringsförslag av förevarande slag. Den slutliga avfattningen av ersättningsregeln "pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet" i naturvårdslagen växte fram genom en politisk kompromiss i samband med behandlingen av förslaget till plan- och bygglag i riksdagen. Som vid alla kompromisser var härvid fråga om ett tagande och givande. Om man som utredningen nu gör rycker bort en del av kompromissen rubbar man hela grunden för denna. Jag kan därför inte ställa mig bakom nu förevarande förslag.

Särskilt yttrande av *Hans Ekelund*

En långsiktigt hållbar utveckling byggd på ekologisk grund

Miljöbalkens mål framgår av 1 § lagförslaget som ger uttryck för en hög ambition när det gäller att styra samhället mot en varaktigt hållbar utveckling med en i alla avseenden god miljö. Mark, vatten och övrig fysisk miljö ska användas så att en god kretsloppsbaserad naturresurshushållning tryggas.

När dessa ord inledningsvis sagts övergår betänkandet i fortsättningen – i enlighet med direktiven – till att betrakta i stort sett alla verksamheter på likartat sätt när det gäller hoten mot miljön. Jag anser att areell biologisk produktion, som är en del i kretsloppet har särskilda fördelar och kännetecken som borde lyftas fram tydligare i förarbetena till miljöbalken och därmed få påverka dess utformning och tillämpning.

I den tidigare tillbakadragna miljöpropositionen från 1994 sades bl.a. följande: "I det långa tidsperspektivet beror kommande generationers välfärd på hur väl vi förmår hushålla med naturresurserna och slå vakt om markens och vattnets produktionsförmåga." Detta kan också uttryckas som en fråga om global överlevnad.

Mänsklighetens ökade behov av biologisk areell produktion belyses väl av följande uppgifter som anger storleksordningar av betydelsefulla försörjningsvillkor.

– I takt med befolkningsökningen kommer livsmedelsproduktionen i världen att behöva fördubblas inom 20-25 år. Under de allra senaste åren har, enligt World Watch Institute, för första gången per capitaproduktionen av livsmedel globalt sett minskat.

– Under de senaste 40 åren har mänskligheten grävt och pumpat upp lika mycket mineral, kol och olja ur jorden som under de föregående 1000 åren. Uppgrävningstakten ökar och restprodukterna sprids ut i vår miljö med stressade ekosystem och hälsorisker som följd.

– Det försvinner årligen - mest till jordbruksändamål i fattiga länder - ungefär 15 milj. hektar skogsmark på jorden. Återplantering görs på kanske 3-4 milj. hektar.

– För de närmaste decennierna finns det inga andra betydelsefulla alternativ till kol, olja, naturgas och kärnkraftsenergi än biobränsle. Cellulosafibern bör i framtiden också kunna ersätta olja i plaster, förpackningar, drivmedel, aromämnen, industrikemikaler o.s.v.

– Även om osäkerheten i fråga om globala framtida virkesbalanser är mycket stor kan det inte hållas för otroligt att det globalt kan behöva tillföras ytterligare skogsråvara i en ökningstakt om 30 milj. m^3 per år,

energiändamålen inräknade, under den kommande 10-20 årsperioden.

Till följd av att vi nu upplever oss ha, i vår del av världen, ett överskott av jordbruksmark och skog har bevarandet och omsorgen om de areella produktionsresurserna idag givits en lägre politisk prioritet, i miljöbalken och i andra sammanhang. Ett exempel på detta är att jordbruks- och skogsmark som produktionsresurs har den lägsta statusen bland alla intressen och verksamheter som ingår i naturresurslagen, inlyft i miljöbalken. De kommer genom att de inte har fått ställning som riksintresse alltid sist i en konkurrenssituation. Ett liknande synsätt kommer till uttryck i lagstiftningen för de areella näringarna ifråga om ianspråktagande av mark där en fortsatt biologisk areell produktion utan egentliga hinder eller krav på överväganden om långsiktiga effekter får stå tillbaka för i stort sett alla andra behov och intressen. Detta är inte långsiktigt hållbart. Utrymmet för kommande generationers möjlighet att bruka och odla markerna bestäms av vad vi gör idag.

Rio-deklarationen innehöll överenskommelser om miljö och utveckling. En på ekologiska villkor byggd kretsloppsbaserad biologisk areell produktion är en nödvändig utveckling. Detta får inte ställas i motsats till tryggandet av den biologiska mångfalden. Det är istället vår uppgift att finna former för att förena dessa intressen. I detta arbete måste av flera skäl även andra medel än lagstiftning utnyttjas. Bland dessa är forskning, utbildning och rådgivning särskilt betydelsefulla. I samband med att man genom anpassningar i brukningsformerna restaurerar eller återskapar miljövärden kan statsbidrag och frivilliga avtal vara effektiva instrument. Det måste också ges utrymme för sektorerna att gå vidare på den nu inslagna vägen att utveckla brukningsformer inom de areella näringarna där miljöhänsynen kopplas till ett landskapsperspektiv. Detta kan inte styras genom en objektvis uppbyggd myndighetskontroll.

Jag vill med det hittills sagda som bakgrund inför det fortsatta arbetet med Miljöbalken lyfta fram det som sägs i Rio-deklarationens tredje och fjärde principer nämligen

– rätten till utveckling måste fullgöras på ett sådant sätt att den rättvist tillgodoser nuvarande och kommande generationers behov av utveckling och miljö.

– för att uppnå en hållbar utveckling måste skyddet av miljön utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen och inte betraktas som något isolerat därifrån.

Att utredaren föreslagit att skogsvårdslagen ska bestå som en självständig lagstiftning med jämställda mål för produktion och miljö, men med möjlighet till anknytning till vissa gemensamma bestämmelser i miljöbalken ligger helt i linje med det jag tidigare anfört. Det markerar att statsmakterna ställer krav på en god miljö i skogsbruket men också

ställer upp mål och förväntningar på en långsiktigt hållbar betydelsefull produktion.

Särskilt yttrande av *Carl-Johan Engström*

Utgångspunkter

I regeringens direktiv (1989:04) till Miljöskyddskommittén betonades vad gäller naturresurslagen, att syftet med att ta in lagen i miljöbalken var: *"att miljöfrågorna stärks och får en central plats i den fysiska planeringen och i samhällsplaneringen i vid mening"*. (min kurs) I detta syfte har även plan- och bygglagen ändrats och stärkts i sin uppgift att förebygga miljöproblem samt skapa en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar samt främja en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden, energi och råvaror. Direktiven och ändringarna ligger helt i linje med EUs femte miljöhandlingsprogram som betonar samhällsplaneringens betydelse – vid sidan av ekonomiska styrmedel – för att nå miljömålen. Detta grundläggande syfte med en miljöbalk har enligt min mening på ett avgörande sätt svikits i utredningens förslag.

En av de viktigaste frågorna, för att nå det övergripande målet enligt ovan, är att skapa förutsättningar for hushållningsregler och aktsamhetsregler att förstärka och komplettera varandra. Det är en nödvändig förutsättning för att skapa en gemensam grund för både fysisk planering och prövning av användningen av mark och vatten enligt balken och de s.k. NRL-anknutna lagarna. Utredningen har inte löst denna grundläggande fråga,

då den inte förmått skapa en samlad definition för naturresursbegreppet,
då hushållning inte på ett systematiskt och riktigt sätt relaterats till miljöskyddsprinciperna (aktsamhetsreglerna),
då lagsystematiken inte ger gemensamma grundprinciper, materiella- och avvägningsregler för prövningslagar i och utanför balken samt
genom att avstå från att skapa en gemensam slutinstans för balk- och PBL-ärenden.

Utredningen har angett att det inte varit möjligt att inom balkarbetet göra dessa analyser och därför lämnat uppgiften vidare samt har dessutom fem över tolv – dvs. efter slutsammanträdet – avstått från att behandla hur de lagar som inte ingår i balken skall knytas till denna. Att detta inte är en möjlig tågordning visar erfarenheterna från det förra utredningsarbetet. Miljöskyddskommittén förde denna diskussion först i samband med följdändringsarbetet. Huvudbetänkandet kom bl.a. därför

att innehålla flera allvarliga brister i dessa avseenden. Det är nödvändigt att nu klara ut hur aktsamhetsregler om hushållning och lokalisering skall utformas, så att de lägger en tydligt tillämpbar och gemensam grund för beslut i och utanför balken.

Reglerna i NRL om skydd för riksintressen, hänsyn till andra allmänna intressen och strävan efter god hushållning omfattar inte bara planläggning av områden utan alla beslut som rör förändrad mark- och vattenområdesanvändning – lokalisering av verksamheter såväl som nyttjande av naturresurser som grus, torv, markavvattning etc. Utredningen borde således lagt förslag till materiella reglerna för platsens möjligheter att inrymma olika slags projekt och projektets möjligheter att inrymmas på olika slags platser. Båda dessa utgångspunkter måste vila på samma grundläggande syn på hänsyn och hushållning, som ska återspeglas i balkens principer (kap. 1), vissa aktsamhetsregler (kap. 3), de mer preciserade lokaliseringsreglerna i kap. 4 och 5 samt i reglerna om miljökvalitetsnormer enligt kap. 6.

Inte bara materiella regler utan även regler om processen samt kunskapsförsörjning och beslutsunderlag behövs för att tillsammans garantera beslut som tas med stöd av bästa möjliga kunskap om platsens värden och andra anspråk på denna, om konsekvenser av det tilltänkta projektet samt med stöd av insyn och påverkan från berörda och allmänhet. Utredningen har emellertid inte fullföljt heller denna fråga.

Hushållnings- och aktsamhetsreglernas samverkan

I motiven anges att planeringsmässiga styrmedel faller utanför balkens tillämpning, även då de har samma mål. Utredningen har därmed tydligt tagit ställning för att inte låta hushållning enligt NRL bli en integrerad del av hushållningen i balken. Det är enligt min mening omöjligt att få tillräcklig bredd i behandlingen av miljö- och hushållningsfrågorna i balken med endast ett miljöskyddsperspektiv på frågorna. Det ger också en uppenbar risk för att bedömningarna blir sektoriserade istället för att visa vad som samlat är bäst.

Hushållningsfrågor måste ses ur flera perspektiv. Hushållning kan innebära att åtgången av resurser ska minskas, genom att "snåla" eller effektivisera användningen eller genom återbruk i olika former. Hushållning kan också gälla att välja "rätt" resurs, som är lämpligast för ändamålen. Dessa två synsätt på hushållning omfattas i princip av balken. Hushållning med annat än materialliknande resurser är emellertid inte synlig, utan måste tolkas in. Det motverkas emellertid av att texterna inte hålls samman i motiven och att sådan hushållning i balken i stället benämns som grundläggande eller särskilda bestämmelser vid

ändrad markanvändning.

Hushållning är också att ta ett i och för sig värdefullt område i anspråk i de fall alternativen drabbar andra ännu mera värdefulla områden. Detta synsätt, att välja det minst onda återfinns visserligen i lokaliseringsprincipen, men eftersom bara exploateringsbeslut omfattas och inte områdesskydd så försvinner detta hushållningsperspektiv i balken. Det är slutligen viktigt att skapa beredskap för framtida behov, som ännu inte kan preciseras eller kanske ens förutses. Detta perspektiv finns i NRL men återfinns inte i utredningens hushållningsresonemang.

Det har inte heller gjorts någon analys av vilka ändringar det utvidgade hushållningsbegreppet kräver i 2 kap. NRL. (Detta hänger inte samman med den aviserade översynen av 3 kap. NRL), utan måste rimligen klarläggas i samband med formuleringen av balkens hushållningsregler.

Synen på hushållningen återspeglas också i reglerna om myndigheter som skall föra det allmännas talan (20 kap. 23 §). Det måste uppmärksammas att Riksantikvarieämbetet, Socialstyrelsen och Boverket har ansvar för frågor som balken omfattar. Enligt min bedömning är det emellertid inte rimligt att länsstyrelsen generellt dubbleras av centrala myndigheter. Det skapar oklarhet om rollerna och motverkar att ansvar i realiteten tas.

Prövningssystemet

Gemensam grund

Särskilda regler om avvägning, hänsyn och skadeförebyggande eller stopp, kan finnas om det är motiverat av speciella förhållanden. I förslaget finns emellertid ett antal exempel på omotiverad särreglering, som allvarligt motverkar syftet att få till stånd en sektorsövergripande och en samlad bedömning. När det gäller exempelvis vattenföretag och täkter finns särregleringar både när det gäller avvägningar, skadeförebyggande och stopp, där det inte anges varför sådan särskild reglering behövs. I avsnittet om prövning (kap. 18) behandlas konkurrens mellan olika intressen men klarläggs inte hur regeln förhåller sig till motsvarande reglering i balkens 4 kap. Regeringsprövningen i vissa värdefulla områden är inte heller utklarad i förhållande till avvägningsregeln mellan riksintressen.

Regeringsprövning

Syftet med regeringsprövning av vissa omfattande projekt, är att få en tidig och övergripande prövning om projektet lämpligen skall tillkomma i landet och i så fall var. Det skall bl.a. ge projekteringstrygghet och

motverka att onödiga kostnader läggs ned på utredningar och myndighetshantering. Det förutsätter ett övergripande och brett kunskapsunderlag, som inte fördjupas annat än för frågor där det är nödvändigt för bedömningen. Motiven ger emellertid vid handen att avsikten i stället är att låta miljödomstol handlägga ansökan i princip som en sedvanlig prövningsprocess, med långtgående krav på utredningar. Det innebär enligt min mening att regeringsprövningen mera får karaktär av överprövning än lokaliseringsprövning och den förlorar därmed sitt berättigande.

Instansordning

När det gäller instansordningen, är det enligt min mening ohållbart att tillämpningen av miljöbalken från början destineras till två separata system för tolkning och praxisutveckling. När ärenden prövas mot samma materiella grunder, är det naturligt att hantera det inom ett så enhetligt system som möjligt, där slutinstans är densamma för både balk-beslut och PBL-beslut. Annars är det betydande risk att praxis utvecklas olika. Om miljöbalken endast omfattat regler angående skydd av olika miljövärden, kunde det möjligen varit motiverat med skilda system. Eftersom balken nu även inbegriper exploateringslagar som vattenlagen, framstår det som obegripligt att det finns anledning att ha olika system för exploatering enligt balken och utom balken.

Frågan har varit under beredning i flera år och det borde finnas goda möjligheter att i balken föra principella resonemang om lämpliga lagtekniska lösningar. PBL-utredningens delbetänkande SOU 1994:134 ger stöd i denna del. Frågan kan inte lösas enbart i följdlagstiftningen, utan det måste vara tydligt att det förslag som balken presenterar går att tillämpa i PBL-ärenden. Kompetenskrav liksom ingripanden mot kommunala beslut som anses som politiska frågor måste då övervägas noga, liksom betydelsen av effektiva beslutprocesser.

Miljökvalitetsnormer (MKN)

Förslaget innebär att vissa områden i landet, där miljön är särskilt problematisk, kommer att omfattas av regler som binder myndigheterna i deras planering, vid prövning av mål och ärenden samt i tillsynsarbetet. Jag ser positivt på den grundläggande ambitionen att utforma ett prövnings- och tillsynssystem som utgår från vad människor och miljö tål och som därmed tar hänsyn till de specifika förutsättningar som olika geografiska områden och platser har i vårt land. Principen tillämpas redan i de mest värdefulla delarna av landet där anläggningar, verksamheter och bebyggelse inte får komma till stånd om de påtagligt skadar

dessa värden (riksintressen).

Allmänna lämplighetsprövningar får således en strängare tillämpning, dels i de värdefulla områdena och dels i de mest problematiska områdena med stöd av MKN. Eftersom kraven på befintliga och tillkommande verksamheter i (eller i anslutning till) dessa områden kan bli mer långtgående än de allmänna aktsamhetsreglerna, innebär det således att MKN indirekt får rättsverkan gentemot enskilda.

Trots den tydliga grundprincipen lyckas emellertid inte utredningen sy ihop den praktiska tillämpningen av hur områden med särskilda egenskaper ska hanteras. Utredningen har inte förmått lära av erfarenheterna av tillämpningen av NRL.

För det första krävs för tillämpningen i kommunerna och på länsstyrelserna

att de områden som kommer att omfattas av MKN finns tydligt avgränsade och synliggörs,

att de angränsade områden som kan ha betydelse för miljösituationen i det aktuella området definieras och synliggörs samt

att innebörden för både befintliga och tillkommande verksamheter i dessa två slag av områden – kärnområden och buffertzoner – kan förutses.

Det krävs m.a.o. ett kunskapsförsörjningssystem som lättillgängligt kan förmedla aktuella beskrivningar av berörda områden, så att allmänhet, sakägare och övriga berörda kan starta, bedriva och förändra verksamheter i vetskap om vilka krav och kostnader som kan följa. För särskilt värdefulla områden (riksintressen enligt NRL) finns ett sådant kunskapsförsörjningssystem utvecklat, med tydligt ansvar för hur områden utses, avgränsas och omprövas. Genom kommunens översiktsplan finns alltid en aktuell redovisning av hur riksintresset ska tillgodoses.

För de områden som berörs av MKN, direkt eller indirekt, och som kan få ingripande verkan på framtida beslut finns inget motsvarande system utvecklat. Det är enligt min mening nödvändigt, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt.

Principerna för hur MKN ska innehållas är dessutom mycket oklara. De måste utgå från en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun och behandla tolkningsföreträde i olika situationer. I förslaget finns tre olika instrument utvecklade nämligen åtgärdsprogram (6 kap. 5 §), miljöskyddsområden (8 kap. 17 §) samt planer enligt PBL (7 kap. 12 §). Deras tillämpningsområden i förhållande till varandra klargörs inte och inte heller vilken rättsverkan (åtgärder med stöd av balken eller till balken kopplade lagar) som följer av resp. instrument. Åtgärdsprogrammen omfattar inte enbart åtgärder som den upprättande myndigheten råder över utan ska – oklart hur – även styra andra myndigheters

agerande. Det innebär ytterst att MKN, upprättade och avgränsade utifrån strikt vetenskapliga kriterier, för sin tillämpning ständigt kommer att kräva regeringsingripaden.

Slutord

Ett lagförslag som inte löst grundläggande tillämpning samt makt- och ansvarsfrågor anser jag inte färdigt. Oklarheterna i utredningens förslag kring ovan redovisade frågor är så många och så grundläggande att jag avstyrker att förslaget i nuvarande utformning läggs till grund för lagstiftning.

Särskilt yttrande av *Ann-Sofie Eriksson*

Enligt min åsikt är det angeläget att en förstärkt miljölagstiftning införs, men en annan gruppering av lagarna hade varit att föredra. Lagförslaget är svårt att överblicka vilket kan medföra problem i den praktiska tillämpningen.

Miljöbalken innehåller för breda bemyndiganden

Miljöbalken är utformad som en ramlag. En effekt härav är att de praktiska konsekvenserna av lagen inte fullt ut kan utläsas av lagförslaget. Mycket av stor betydelse för kommunerna hänskjuts till regering och myndigheter via föreskriftsrätt. Detta gäller bl.a. implementering av miljökvalitetsnormer som behövs med hänsyn till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det innebär en maktförskjutning från folkvalda organ till statliga myndigheter. Hur stor förskjutningen och de kostnadsgenererande effekterna blir kan inte bedömas nu. Oklarheten kan inte accepteras! Spelreglerna och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna måste läggas fast med större tydlighet i en demokratisk lagstiftningsprocess. Bemyndiganden i materiella frågor, som medför nya pålagor för kommunerna, skall endast få införas av regeringen.

Miljöbalksutredningen föreslår i 17 kap. 1 § att ett särskilt föreskriftsråd skall följa och samordna myndigheternas arbete med att meddela föreskrifter som sker med stöd av bemyndiganden i miljöbalken. Enligt min åsikt skall samordningen ske av ett politiskt organ knutet till regeringen i stället.

Miljökvalitetsnormer kommer att leda till merkostnader för kommunerna

I 6 kap. 10 § föreslår utredningen att "En kommun är skyldig att utföra de mätningar, som behövs för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls eller av luftföroreningar när akuta hälsorisker föreligger." Detta är ett exempel på formuleringar som kommer att leda till merkostnader för kommunerna i en utsträckning som inte går att överblicka idag.

I ett läge med ytterst ansträngda samhällsfinanser, är det av största vikt att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna är så entydig som möjligt och att den inte ändras utan starkt vägande skäl. I uppgörelsen om kommunernas ekonomi har Kommunförbundet och regeringen kommit överens om att det är stopp för ofinansierade reformer.

Enligt min mening finns det inget som motiverar att staten gör inskränkningar i den kommunala självstyrelsen genom att ålägga kommunerna nya mätuppgifter i samband med införande av miljökvalitetsnormer. Jag anser att finansieringsprincipen här har avfärdats allt för lättvindigt.

En lagreglering av miljökvalitetsnormer med efterföljande krav på kommunerna får ekonomiska konsekvenser och innebär ett ingrepp i enskilda kommuners prioriteringar. Staten måste ta de ekonomiska konsekvenserna genom att finansiera de insatser som kommunerna tvingas prioritera. Om staten vill ha mätningar utförda lokalt för att ha en nationell överblick av miljökvaliteten i Sverige, så får myndigheterna finna sig i att bekosta de kommunala mätningsuppdragen.

Ventilen i det kommunala vetot bör inte vidgas

Miljöbalksutredningen föreslår att regeringen alltid skall pröva tillåtligheten av nya motorvägar, motortrafikleder och europavägar om vägen får en ny sträckning. Regeringsprövning föreslås också för flygplatser med en banlängd överstigande 2 100 m samt vissa järnvägar och farleder. Detta föreslås med anledning av anläggningarnas betydande påverkan på miljön.

Utredningens förslag till ventil i den kommunala vetorätten är för omfattande. Om kommunerna skall kunna uppfylla grundtanken i plan- och bygglagen och naturresurslagen om ett starkt kommunalt inflytande över den lokala miljön, är det nödvändigt att kommunerna garanteras ett avgörande inflytande över tillkomsten av miljöpåverkande anläggningar i kommunen även då anläggningarna har stor regional eller nationell betydelse.

Den kommunala vetorätten är ett uttryck för den starka ställning den kommunala självstyrelsen skall ha i vårt land. Inskränkningar i vetot skall endast gälla i lagen noggrant definierade situationer.

För att ventilen i det kommunala vetot skall få användas anser jag att det krävs att det från nationell synpunkt är extremt angeläget att objektet kommer till stånd samt att de mellankommunala intressekonflikterna är uppenbara och klarlagda. Regionala intressen är inte en grund för att utnyttja ventilen i det kommunala vetot! Jag anser också att det kommunala vetot skall gälla vid regeringsprövning av vattenföretag. Detta med anledning av den betydande påverkan de medför på den lokala miljön.

Kommunerna har kompetens för tillsyn

Genom det kommunala övertagandet av tillsynsansvaret har miljötillsynen förbättrats markant. Det i sin tur har medfört att många kommuner idag har en betydligt förbättrad miljökompetens, både kvalitativt och kvantitativt. De kommuner som idag på frivillig väg har tagit över tillsynsansvaret för större miljöstörande anläggningar från länsstyrelserna bedriver tillsynen minst lika bra som länsstyrelsen.

Ett fortsatt övertagande av även mer kvalificerade tillsynsobjekt är ett naturligt led i en fortsatt resurs- och kompetensutveckling i kommunerna. Kommunerna bör ha huvudansvaret för miljötillsynen. Staten skall endast ha ansvar för ett fåtal verksamheter med särskilt stor miljöpåverkan som t.ex. kärnkraftverken och SAKAB. Övriga större verksamheter, som t.ex. pappersmassafabriker, anser jag att de kommuner som bedömer att de har kompetens skall ha möjlighet att ta över tillsynsansvaret. Jag anser att utredningen aviserar en omotiverad misstro mot kommunerna som tillsynsmydigheter för de största miljöstörande verksamheterna.

Utökad kommunal tillsynsverksamhet inom områdena naturvård, miljöskydd m.m. förutsätter att tillsynen kan finansieras via avgifter.

En avgift måste kunna tas ut från alla som producerar avfall

Jag anser att möjligheten till undantag från sophämtning bör finnas och att principen kan lagfästas. Men då bör avgiftsbestämmelsen samtidigt ändras.

I vårt moderna konsumtionssamhälle kan man utgå från att alla hushåll, även de som erhållit total befrielse, producerar en viss mängd avfall som de själva inte kan ta hand om utan måste lämna till kommunens eller en producents insamlingssystem. Här behövs en lagändring så

att kommunerna ges lagliga möjligheter att ta ut en grundavgift från alla de fastighetsinnehavare i kommunen som producerar avfall som kommunen får ta hand om. Grundavgiften skall täcka kommunens kostnader för kollektiva insamlingssystem som återvinningsstationer, miljöstationer och liknande.

Långsiktig hushållning med naturresurserna

Jag anser att kopplingen mellan NRLs grundläggande hushållningsprinciper och samhällsplaneringen måste förtydligas. Utredningen har inte beaktat naturresurslagens karaktär av en långsiktigt verkande hushållnings- och avvägningslag med ett bredare syfte än de mer renodlade miljölagarna i balken. I balken jämställs hushållning med skydd samtidigt som kulturbundna företeelser som idag omfattas av NRLs regler får mindre tyngd.

Kommunerna skall ha ett ansvar för naturvården

Naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Utredningen föreslår därför att kommunerna skall ansvara för tillsynen över huvuddelen av naturvårdsreglerna. Om man menar allvar med ett delat naturvårdsansvar anser jag att kommunerna skall ha rätt att inrätta naturreservat enligt miljöbalken i stället för genom delegation.

Särskilt yttrande av *Stig Gustafsson*

Miljöbalksutredningen föreslår att vissa beslut enligt miljöbalken skall kunna överklagas av ideella föreningar som har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen.

Utredningen motiverar sitt förslag i denna del med att möjligheten ökar att få till stånd ändringar i felaktiga beslut och att möjligheten att skapa rättspraxis ökar. Utredningen menar att miljöorganisationer på grund av att man besitter stora kunskaper på detta område positivt kan medverka till att uppnå dessa målsättningar.

En organisation som inte nämns i utredningen och inte ryms under föreslagen definition i lagtexten är hyresgästföreningen. Detta skulle innebära att en hyresgästförening inte har möjlighet att överklaga ärenden enligt miljöbalken.

Hyresgäströrelsen, som bildades 1923 och är verksam i hela landet, har för närvarande 640 000 hushåll som medlemmar organiserade i 20 regionala föreningar. Organisationens grundläggande mål är allas rätt till

en god bostad till en rimlig kostnad. I detta begrepp ligger att skapa och vidmakthålla en god yttre miljö och en sund och frisk inre miljö. Detta kan endast uppnås genom ett aktivt miljöarbete. En viktig förutsättning för en god boendemiljö är givetvis att tillvarata naturskydds- och miljöskyddsintressen.

Inom hyresgäströrelsen pågår ett omfattande miljöarbete efter de riktlinjer som anges i Agenda 21. Detta miljöarbete sker ute i bostadsområdena bland de lokala hyresgästföreningarna och handlar om allt från källsortering/kompostering till förbättring av den yttre miljön samt uppföljning av ventilationskontroller och radonmätningar och andra frågor som rör inomhusmiljön.

Det stora miljöintresset bland medlemmarna resulterar i en mängd utbildningar och olika projekt. Hyresgästernas Riksförbund har tagit fram eget utbildningsmaterial – "Hyresgästernas Miljöbok" – samt broschyrer och affischer.

En handlingsplan för hyresgäströrelsens fortsatta miljöarbete kommer att behandlas på hyresgäströrelsens kongress i juni -96. Av handlingsplanen framgår att syftet med hyresgäströrelsens miljösatsning är
– att hyresgästerna ska garanteras sunda bostäder
– att hyresgästerna genom lokalt arbete ska bidra till en bättre miljö och ett mindre resursslöseri.

Handlingsplanen anger i 21 punkter hur organisationen ska arbeta för ett ekologiskt, uthålligt samhälle samt för en god boendemiljö.

Genom bestämmelser i plan- och bygglagen bereds hyresgäster m.fl. tillfälle till samråd och information vid upprättande av översiktsplan, samt vid programarbete, utställning m.m. avseende detaljplan. Hyresgäströrelsen genomför regelbundet utbildning av företrädare som bevakar och följer kommunernas planering.

Hyresgästföreningarnas möjligheter att förändra och påverka är av stor vikt för att miljöengagemanget och miljöarbetet skall fortgå.

Mot bakgrund av ovanstående är vi övertygade om att syftet med att tillerkänna miljöorganisationer rätt att överklaga vissa beslut enligt miljöbalken, dvs. öka möjligheten att få till stånd ändringar i felaktiga beslut, skulle bättre tillgodoses om även hyresgästföreningar gavs rätt att överklaga dessa beslut. Därför bör en sådan hyresgästorganisation som aktivt arbetar för en bättre miljö tillerkännas samma rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken som ideella föreningar som har till enda ändamål att tillvarata naturskydds- och miljöskyddsintressen.

Särskilt yttrande av *Lena Ingvarsson*

Miljöbalksutredningens bedömning är att lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer bör tas in i miljöbalken. Enligt utredningen får gentekniklagen, även om den etiska bedömningen inte huvudsakligen avser hälso- och miljöaspekter, anses i sådan grad avse frågor om skyddet för miljön att dess regler bör ingå i balken.

Enligt min mening bör gentekniklagen inte tas in i miljöbalken. I den proposition som föregick lagen, prop. 1993/94:198 Lag om genetiskt modifierade organismer fördes ett ingående resonemang om varför en etisk bedömning bör göras i varje enskilt fall. Bl.a. anfördes att det är viktigt att staten tar ansvar för att gentekniken används på ett etiskt försvarbart sätt. Såväl allämnheten som forskare på området är angelägna om en etisk kontroll av verksamheten. Man kan inte bortse från att många människor känner tvekan för gentekniken. Det finns bland allmänheten en oro för att man i samhället inte i tid uppmärksammar nya och uppenbart oetiska användningar av gentekniken. Regelsystemet bör därför vara utformat på ett sådant sätt att etiska bedömningar ingår som ett naturligt moment i den fortlöpande kontrollen av den gentekniska verksamheten. Tillstånd bör lämnas endast om den avsedda verksamheten, förutom att vara godtagbar från hälso- och miljöskyddssynpunkt, är etiskt försvarbar.

Målet med miljöbalken är att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling i samhället, där nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i. Enligt utredningen är den etiska bedömningen specifik för genteknisk verksamhet och förekommer inte för någon annan verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde. Nu gällande gentekniklag har som syfte att dels skydda människors och djurs hälsa och miljön, dels säkerställa att etiska hänsyn tas. Regleringen av gentekniken är inte främst en miljöfråga. Om lagen tas in i miljöbalken som har ett annat övergripande mål medför detta en försvagad ställning för den etiska prövningen av gentekniken.

Särskilt yttrande av *Sven Nyberg*

Miljöbalksutredningens förslag innebär i flera avseenden en förbättring och modernisering av svensk miljölagstiftning. I det följande kommenteras dock i korthet några inslag som enligt min mening fått en bristfällig behandling.

Balkens påverkan på bl.a. skogsvårdslagstiftningen kommer att

preciseras i samband med kommande följdlagstiftning. Beträffande framförallt skogsnäringens roll finns dock en allmän brist i balkförslaget och dess förarbeten när det gäller det globala perspektivet. Den helhetssyn på miljö-, resurs- och utvecklingsfrågor som präglar Agenda 21 speglas inte i balkens syn på skogsnäringen, där utgångspunkt i ett internationellt försörjningsperspektiv saknas. Jag vill mot denna bakgrund allmänt ansluta mig till vad som anförs i Hans Ekelunds särskilda yttrande i dessa frågor.

Balkens förslag om miljökvalitetsnormer medför väsentliga förändringar av svensk miljölagstiftning. Normerna bör efterhand kunna bli ett värdefullt tillskott till framförallt berörda myndigheters prövningsverksamhet. Det är därvid dock angeläget att vissa oklarheter om miljökvalitetsnormernas roll reds ut.

Att miljökraven ställs högt i prövnings- och omprövningsverksamheten är på sikt gynnsamt för såväl industriella som andra näringars utveckling, men det är samtidigt nödvändigt att förtroendet för prövningssystemet inte undergrävs av en tillämpning som leder till osäkerhet. En omprövningsmöjlighet med stöd av miljökvalitetsnorm kan vara motiverad under vissa förutsättningar, men den opreciserade möjlighet till omprövnng som utredningen föreslår (21 kap. 5 §) riskerar att medföra onödig osäkerhet inom berörda branscher vilket i sin tur kan leda till ett försämrat investeringsklimat.

En annan oklarhet gäller de konsekvenser för skilda verksamheter inom landet som kan uppstå när överskridande av normerna huvudsakligen föranleds av föroreningskällor utanför landets gränser. Utredningen pekar på nödvändigheten av internationellt arbete, men ger ingen egentlig vägledning till hur dessa konflikter bör hanteras.

Det behövs enligt min uppfattning vissa konsekvensbedömningar och preciseringar av miljökvalitetsnormernas praktiska tillämpning i prövningsarbetet för att inte motverka investeringar som är välmotiverade utifrån en samlad miljö- och samhällsekonomisk synvinkel.

Beträffande den utvidgning av talerätten som föreslås i utredningen vill jag instämma i vad som anförs i Stig Gustafssons särskilda yttrande om att denna även bör omfatta hyresgäströrelsen.

Särskilt yttrande av *Mats Olsson*

Jag ställer mig i stort bakom förslaget till miljöbalk. Frågan om prövningen av miljöfarliga verksamheter i första instans bör dock ges ytterligare genomlysning. Här föreslås bl.a. att regionala miljödomstolar

– förutom ansvar för en omfattande överklagandeprövning och för en första instansprövning av vattenmål – skall få ansvar för prövning i första instans av vissa tillstånd till miljöfarlig verksamhet (den s.k. A-listan). Förstainstansprövningen av övriga miljöfarliga verksamheter (den s.k. B-listan) föreslås även i fortsättningen ankomma på länsstyrelserna.

Jag ser fördelar med att man inrättar regionala miljödomstolar med ansvar för överklagandeprövning och förstainstansprövning av vattenmål, uppgifter med tunga inslag av tvistemålskaraktär. Det har emellertid enligt min mening inte redovisats något egentligt underlag som visar att man bör gå ifrån en fortsatt administrativ prövning i första instans av vissa miljöfarliga verksamheter. Denna prövning är ett viktigt verktyg när det gäller att genomföra miljöpolitiken och har karaktär av en bred allmän lämplighetsprövning. Den skulle kunna ske genom länsstyrelserna med utvecklade och ytterligare reglerade former för processuellt förfarande och samarbete vad gäller expertis sinsemellan. Den skulle också kunna ske i ett system liknande dagens med en central förvaltningsprövning för de mest komplicerade anläggningarna. Samordning med vattenlagsprövning bör i de – mycket få – fall där flera tillstånd behövs kunna lösas genom regler om gemensam prövning.

Det bör enligt min mening göras en mer djupgående och strukturerad jämförelse mellan dessa alternativ som underlag för ett eventuellt beslut om en förändrad första instansprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Utan ett sådant underlag förefaller det mig tveksamt från såväl miljösynpunkt som resurseffektivitetssynpunkt att flytta den grundläggande lämplighetsprövningen från miljömyndigheter med god och bred kunskap om miljöfrågor, tekniska och ekonomiska förutsättningar samt om miljöpolitikens innehåll och inriktning till en domstol. Skulle man genomföra en sådan förändring bör man i vart fall noga se över de s.k. A- och B-listorna. Inriktningen bör vara att föra ner alla anläggningar till B-listan av sådan typ att det i dag enbart finns storleksgränser mellan A och B-listan, bl.a. för att undvika att mångfaldiga ett kompetensbehov.

Särskilt yttrande av *Rolf Strömberg*

Allmänna synpunkter

Det är en viktig, men samtidigt mycket svår och grannlaga uppgift att försöka samordna miljölagstiftningen. Särskilda krav måste också ställas på en lagstiftning som skall upphöjas till balkdignitet. Den bristande

insikten om dessa förhållanden hos ansvariga politiker har tyvärr lett till att det nu föreliggande förslaget till Miljöbalk – liksom tidigare förslag av Miljöskyddskommittén och framför allt av den borgerliga regeringen i proposition 1994:10 Miljöbalk – har fått arbetas fram i en oacceptabel brådska. Utredningsmannen och sekretariatet förtjänar allt erkännande för ett ambitiöst och gentemot direktiven lojalt arbete, men den knappt tilltagna tiden har i många avseenden inte gjort det möjligt att göra nödvändiga problemanalyser. Av motsvarande skäl saknas i många fall konsekvensanalyser. Bl.a. saknas en grundligare analys av andra prövningssystem än det valda med miljödomstolar. Det saknas också i många fall en belysning av konsekvenserna av att en bestämmelse som i dag återfinns i en lag med ett visst, begränsat tillämpningsområde tas in i balken och där ges en generell tillämpning på alla de områden som omfattas av balken.

Det är också att beklaga att utredningen har lagt ned en så stor möda på att försöka införliva vattenlagen i balken, trots att det på ett ganska tidigt stadium måste ha stått klart att denna uppgift är övermäktig (se nedan). Det arbetet kunde i stället ha lagts ned på mer angelägna frågor.

Ett allvarligt bekymmer är också den av riksdagen fastställda tidsplanen för det fortsatta miljöbalksarbetet – med riksdagsbehandling våren 1997 och ikraftträdande den 1 januari 1998. Ett mycket omfattande arbete återstår, avseende övergångsbestämmelser, följdändringar i annan lagstiftning samt föreskrifter av regeringen och olika myndigheter. Eftersom balken har karaktären av ramlag, kommer behovet av sådana föreskrifter att vara stort. Förslaget kräver också organisatoriska förändringar, som kan kräva tid att genomföra. Tidsplanen torde inte heller göra det möjligt för regeringen att efter sedvanlig remissbehandling av detta betänkande göra några grundläggande ändringar av förslagen i detta, t.ex. att utmönstra de vattenrättsliga bestämmelserna ur balken. En stor risk föreligger att ett lagråd, som tar sin uppgift enligt 8 kap. 18 § regeringsformen på allvar, kan komma att avstyrka ett kommande regeringsförslag på grunder liknande dem som för många år sedan anfördes i ett annat lagstiftningsärende. Jag tar mig friheten – åberopande bl.a. den omhuldade kretsloppsprincipen – att återge följande uttalande av Lagrådet i det lagstiftningsärendet (prop. 1928:43 s. 208):

> De föreliggande förslagen, vilka innefatta en revision av 1898 års lapplagstiftning föranleda den allmänna erinran, att de i såväl sakligt som formellt hänseende blivit på ett mindre tillfredsställande sätt utarbetade. Sålunda hava åtskilliga spörsmål, som i förslagen bort besvaras, lämnats väsentligen olösta, och uppkomna frågor om ändring eller fullständigande av den gällande lagen hava i flera fall blivit lösta på sådant sätt, att tvekan måste råda om rätta innebörden

av de nya stadgandena, vilka även stundom innefatta större avvikelser från den nuvarande rätten än som lärer hava avsetts. Därjämte synas omarbetningar av den gällande texten, vilka skett huvudsakligen i formellt syfte, ofta icke hava genomförts med tillbörlig omsorg samt i många fall hava lett till betänklig oklarhet och inkonsekvenser. Att komma till en riktig uppfattning av de föreslagna bestämmelsernas innehåll försvåras ej sällan genom bristande överensstämmelse mellan motiveringen och lagtexten. I det hela bära förslagen ej blott i enskildheter utan även beträffande huvudfrågors behandling alltför tydliga spår av den brådska, som, enligt vad omförmälts vid avgivande av det kommittébetänkande, som ligger till grund för förslagen, gjort sig gällande vid arbetets slutförande.

En del av de lagtekniska och övriga brister som är förknippade med miljöbalksförslaget torde kunna avhjälpas efter remissbehandlingen. Jag tar därför i detta sammanhang inte upp sådana mera detaljbetonade frågor. I stället vill jag kort beröra vissa mer övergripande frågor, i huvudsak sådana där jag har en annan uppfattning än utredningen.

Miljöbalken och 2 kap. 18 § regeringsformen

Jag biträder inte utredningens uppfattning att den nya regeln i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen inte har utvidgat rätten till ersättning på miljöbalkens område. Jag delar i stället Bertil Bengtssons uppfattning, sådan den framförts i SvJT 1994 s. 920 och senare utvecklats i boken Grundlagen och fastighetsrätten, att lagen måste tolkas efter sin ordalydelse och att därför tidigare ersättningsfria fall – inskränkningar i användningen av mark och byggnader av miljö- eller säkerhetsskäl – i fortsättningen kan grunda rätt till ersättning för den enskilde.

Till detta kommer att den nya regeln i paragrafens första stycke, som stadgar att expropriativa förfoganden samt inskränkningar i användningen av mark och byggnader endast är tillåtna när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, också medför komplikationer på miljöbalkens område. Det gäller särskilt om vattenlagen delvis tas in i lagen (se nedan). Vattenföretag kan i sig medföra sådana verkningar genom den generella tvångsrätten att skada annans egendom, t.ex. genom överdämning av fastigheter helt eller delvis genom vattenreglering för kraft-, bevattnings- eller vattentäktsändamål, eller genom att fastigheter på grund av särskild tvångsrätt tas i anspråk för anläggningar för vattenföretag (dammar, kraftverk, kanaler, vägar). Vattenföretag utförs oftast för att tillgodose enskilda intressen, och även om ett vattenföretag skulle till dels också betraktas som ett allmänt intresse – t.ex. kraftändamål – är det ändå osäkert om intresset är att anse som angeläget.

Som Bengtsson anför är det olyckligt med en grundlagsregel som är ägnad att vid tillämpningen av gällande lagstiftning i många praktiska fall leda till missförstånd och tolkningstvister. Om avsikten har varit att inte ändra det förutvarande rättsläget, bör i enlighet med Bengtssons förslag regeln ges en ändrad utformning som klarare ger uttryck för denna avsikt. För tillämpningen av en ny miljöbalk är en sådan ändring enligt min mening av grundläggande betydelse. En tolkning efter ordalagen skulle i många fall omöjliggöra ett angeläget miljöskyddsarbete.

Miljöbalken och naturresurslagen

Utredningsförslaget innebär att bestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen förs in oförändrade i miljöbalken. Dock föreslås att frågan om bestämmelsernas utformning utreds vidare. Jag vill i detta sammanhang ta upp några frågor rörande nuvarande 3 kap. naturresurslagen, som jag vill betrakta som egendomligheter.

När man från vattenlagen förde över förbudet mot vattenkraftutbyggnad m.m. i vissa älvar och älvsträckor med tillhörande vattenområden till 3 kap. 6 § naturresurslagen, kom all mark och allt vatten inom berörda avrinningsområden på grund av 3 kap. 1 § naturresurslagen att bli av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Det betyder att större delen av Norrland, som ju ligger inom avrinningsområdet för någon av de fredade älvarna m.m., är av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön inom områden, som inte särskilt skyddas i 2 eller 5 §, får komma till stånd inom sådana områden endast om de inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Man kan fråga sig om detta verkligen har varit lagstiftarens avsikt.

Vidare vill jag peka på att regeln i 3 kap. 7 § naturresurslagen om nationalstadsparken Ulriksdal - Haga - Brunnsviken - Djurgården enligt sin ordalydelse är mycket restriktiv i frågan om ny bebyggelse och andra exploateringsföretag. Genom 3 kap. 1 § andra stycket görs det inte, såsom beträffande de andra paragraferna i 3 kap., något undantag för företag i nationalstadsparken som utvecklar befintlig tätort eller det lokala näringslivet. Det finns alltså inget utrymme för någon intresseavvägning nytta – skada i detta fall, utan skyddet är absolut så snart en åtgärd medför intrång i parklandskap eller naturmiljö eller det annars uppstår skada på landskapets natur- och kulturvärden. Mot lagens klara ordalag har nu flera exploateringsföretag, som medför skada eller intrång i parken, tillåtits och flera företag planeras.

Min slutsats är, i likhet med vad jag tidigare anfört i fråga om tolkningen av 2 kap. 18 § regeringsformen, att lagen måste tolkas efter sin

ordalydelse och att därför företag som medför intrång eller skada i nationalstadsparken inte är tillåtliga. Om sådana företag av någon anledning anses nödvändiga att genomföra, måste lagen ändras. Den ändringen bör i så fall göras snarast.

Miljöbalken och vattenlagen

Miljöskyddskommittén ansåg på anförda skäl att vattenlagen borde hållas utanför miljöbalken. Bl.a. anförde kommittén att den lagtekniska konstruktionen skulle belastas över bristningsgränsen om vattenlagens bestämmelser fördes in i balken.

Miljöbalksutredningen har nu, i enlighet med sina direktiv, föreslagit att ungefär halva nuvarande vattenlagen tas in i miljöbalken, medan lagens bestämmelser i övrigt oförändrade tas in i en särskild lag, förutom vissa processuella frågor som utredningen inte velat tynga vare sig miljöbalken eller den särskilda lagen med och därför tagit in i ytterligare en lag.

Resultatet har enligt min uppfattning blivit det av Miljöskyddskommittén befarade. Det har blivit mycket klumpiga lagtekniska lösningar, eftersom de vattenrättsliga frågorna på många håll i balken regleras så utförligt. De frågor som har lämnats kvar för reglering i den särskilda lagen har – utom i fråga om vattenrättsliga samfälligheter – sinsemellan inget organiskt sammanhang. Den blir därför svårbegriplig. I lagen har också tagits in processuella bestämmelser om förfarandet vid miljödomstolarna i stämningsmål, som också skall gälla för stämningsmål i allmänhet enligt miljöbalken. Det betyder att man t.ex. beträffande enskilda anspråk på skadeersättning och annat på grund av miljöfarlig verksamhet har att tillämpa den särskilda vattenlagens processuella bestämmelser. Detta är en märklig ordning.

Därtill kommer att anpassningen av vattenlagen till miljöbalken i materiellt hänseende i vissa fall leder till otillfredsställande resultat. Så kommer t.ex. möjligheterna till omprövning av villkor för tillstånd till vattenföretag genom miljöbalken att vidgas väsentligt. Omprövningsreglerna i vattenlagen har kommit till efter noggranna och långvariga överväganden och har anpassats till vattenföretagens särskilda natur med långsiktiga och kapitalkrävande investeringar i kraftverk och regleringsdammar. Därför har tiden för omprövning i vissa fall behövt utsträckas till trettio år. Genom miljöbalken kommer högst tio år att gälla för omprövning. Vidare omgärdas omprövningsmöjligheten enligt 15 kap. 10 § vattenlagen med stränga restriktioner, vilket av regeringen i ett tidigare lagstiftningsärende har tillmätts stor betydelse för tillämpningen av den ovan berörda regeln i 2 kap. 18 § regeringsformen, se prop.

1994/95:135 s. 16. Någon regel motsvarande 15 kap. 10 § vattenlagen finns inte i miljöbalksförslaget.

En annan komplikation gäller sakägarbegreppet, som i praxis har getts olika innebörd inom vattenrätten respektive miljörätten. Nu föreslås ett enhetligt sakägarbegrepp. Ändå upprätthålls skillnaden mellan vatten- och miljörätten när det gäller sakägares rätt till ersättning för rättegångskostnader i ansökningsmål om tillstånd m.m. till vattenföretag respektive miljöfarlig verksamhet.

Även om frågan inte har berörts i nu förevarande betänkande, kommer lagtekniska problem med införande av delar av vattenlagen i miljöbalken att bli uppenbara när det gäller nödvändig övergångsreglering beträffande äldre vattenföretag, som omfattas av lagen (1983:292) om införande av vattenlagen. Jag vill varna för denna komplikation.

Jag vill inte förneka att vissa samordningsvinster kan uppnås genom en gemensam handläggning vid miljödomstol av verksamheter som avser både miljöfarlig verksamhet och vattenföretag. Sådana situationer är dock inte så vanliga. Dessutom anser jag av andra skäl, att miljödomstolar inte bör inrättas (se nedan).

Jag anser mot bakgrund av det nu anförda att vattenlagen inte bör till någon del tas in i miljöbalken. Naturligtvis bör den önskvärda anpassningen till balken ske genom att tillåtlighetsreglerna m.m. i den nuvarande vattenlagen bringas i överensstämmelse med miljöbalkens regler.

Miljöbalken och andra lagar

Det verkar nästan vara fråga om en sinkadus, när utredningen har tagit ställning till om en lag skall tas in i miljöbalken eller inte. Minst lika vägande skäl som de som utredningen har anfört för ett införlivande i balken av vattenlagen talar i så fall för ett motsvarande införlivande av andra lagar som är av betydelse från miljösynpunkt, framför allt plan- och bygglagen och skogsvårdslagen men även t.ex. minerallagen och strålskyddslagen.

Prövningssystemet

Om vattenlagen i enlighet med vad jag nyss förordat inte tas in i miljöbalken, bortfaller ett skäl för inrättande av miljödomstolar. Vattenlagsfrågor bör handläggas av domstol – och då av vattendomstol. Några nya miljödomstolar bör inte inrättas för handläggning av miljöbalksfrågor i övrigt. I stället bör man i huvudsak tillämpa nuvarande ordning – med

vissa modifieringar enligt nedanstående skiss.

Utgångspunkten är att Koncessionsnämnden för miljöskydd fungerar som i dag – som första instans i miljöskyddsärenden enligt A-listan och som sista instans i övriga ärenden. Där finns kompetensen och några ökade kostnader uppkommer inte. Att splittra den samlade kompetens, som i dag finns hos Koncessionsnämnden, är inte lämpligt.

Koncessionsnämnden uppfyller enligt min uppfattning redan i dag de krav som gäller för en domstol enligt Europarådskonventionen. I vart fall uppfylls kravet obestridligen, om det i balken uttryckligen föreskrivs att nämndens ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Koncessionsnämnden bör alltså även i fortsättningen kunna fungera som sista instans i miljöskydds- och andra ärenden enligt balken som prövas i första instans av förvaltningsmyndighet eller kommun. Nämndens kompetens bör också utnyttjas för prövning som första instans av ärenden om miljöfarlig verksamhet på A-listan. Då enighet råder om att överprövning av sådana ärenden inte bör ske av regeringen, bör sådan prövning i stället ske i domstol. Denna domstol bör vara antingen Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Ett alternativ är att prövningen av miljöskyddsärendena på A-listan i första instans sker av länsstyrelserna eller prövningsnämnder, knutna till vissa av dessa. Detta förutsätter dock en viss kompetensuppbyggnad hos länsstyrelserna och innebär merkostnader. Överprövningen bör ske hos Koncessionsnämnden – även i dessa fall som sista instans. Någon överprövning i domstol behövs alltså inte.

Miljöskadeersättning

I balken tas miljöskadelagen in oförändrad utan närmare överväganden. Miljöskyddskommittén föreslog däremot vissa ändringar. Frågan är också om tiden inte är mogen att reformera miljöskadelagstiftningen. Miljöskadelagen är i hög grad präglad av sin bakgrund – äldre grannelagsrätt, miljöskyddslagens tidigare bestämmelser om skadestånd samt önskemål om punktreformer beträffande speciella regler. Det bör diskuteras om det inte är lämpligare att i en miljöbalk ha en miljöskadelagstiftning som är frikopplad från fastighetsförhållanden och inriktad främst på mer allvarliga miljöhot, såsom föroreningar som medför fysiska skador. Då skulle andra typer av störningar – t.ex. buller, skakning, skador genom sprängning och grävning samt estetiska och psykiska immissioner - behandlas i grannelagsrätten. I 3 kap. jordabalken fanns tidigare skadeståndsregler. Tankar i denna riktning har framförts av en av dem som ligger bakom den nuvarande miljöskadelagen, nämligen Bertil Bengtsson i SvJT 1993 s. 373.

Efterbehandling

Frågan om efterbehandlingsansvaret torde behöva analyseras ytterligare, trots Naturvårdsverkets utmärkta genomgång av de rättsliga frågorna. Frågan är hur långt man genom miljöbalksförslaget kommer till rätta med gamla, redan inträffade miljöskador som härrör från sedan länge nedlagda verksamheter. För framtiden kan miljöbalksförslaget naturligtvis vara verksamt, även om erfarenheterna från utlandet talar mot och principiella betänkligheter kan riktas mot systemet med solidariskt ansvar. Systemet är naturligtvis smidigt, när det allmänna vill utkräva ett efterbehandlingsansvar och då kan välja ut den av flera tänkbara ansvariga som bedöms ha de bästa ekonomiska resurserna. Då är den offentligrättsliga ansvarsfrågan avklarad. Systemet möter dock betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt och kan medföra komplikationer när det civilrättsliga ansvaret regressvis skall klaras ut genom att den som ålagts att svara för efterbehandlingen i sin tur skall utkräva ansvar av övriga verksamhetsutövare/fastighetsägare. Erfarenheterna från t.ex. USA av ett sådant system är inte goda.

Saneringsförsäkring

Jag tillstyrker att en saneringsförsäkring införs i den omfattning som jag själv i egenskap av utredningsman föreslog för några år sedan, se SOU 1993:78. Jag är emellertid inte beredd att utan en ytterligare konsekvensanalys biträda förslaget att låta saneringsförsäkringen också omfatta kostnader för sanering i sådana fall då det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan. Denna utvidgning innebär att försäkringen måste få en helt annan omfattning än som avsågs med det tidigare förslaget. En sådan ordning kan också lätt leda till att myndigheterna inte i tillräcklig mån är verksamma för att utreda ansvarsfrågan.

Särskilt yttrande av *Staffan Westerlund*

Sammanfattning

Betänkandet bör inte läggas till grund för lagstiftning. Egentligen är det alltför ofärdigt för att ens sändas ut på remiss. Visserligen kunde man tänka att det vore intressant med remissinstansernas uppfattning om en balks omfattning etc. Men inte ens för det finns tillräckligt underlag, därför att förhållandet mellan balken och många sektorslagar inte har

lösts i betänkandet.

Den föreslagna miljöbalken återspeglar inte dagens miljöpolitik. Inriktningen på hållbar utveckling återspeglas inte av balkens regler om aktsamhet m.m. Förslaget innebär till och med att ökad miljöförstöring inte är förbjuden. Aktsamhetsreglerna är oklarare formulerade än vad som följer av dagens praxis och därmed alldeles för oklara för att få någon god funktion. Många av riksdagens miljömål kan inte uppnås om balken antas. Många EG-regler är strängare än den föreslagna balken. Vidare är balktexten oklar och obegriplig för de allra flesta. Inte ens något så elementärt som en klar begreppsapparat och en klar terminologi används. Lagstiftningstekniken är därmed olämplig samt i många hänseenden stridande mot de krav som EG-rätten ställer. Den är hopplöst omodern vilket bl.a även beror på att utredningen inte har satt sig in i miljölagstiftningens utveckling världen över. Inte ens flertalet av de tillämpningsproblem som dagens regler orsakar har analyserats och åtgärdats i förslaget. Vidare framgår det inte av förslaget vad balken egentligen ska ha för funktion i förhållande till en stor mängd sektorslagar. Reglerna om miljökvalitetsnormers genomförande är oklara. Balkförslaget innebär en rätt att under vissa förutsättningar förstöra också oersättliga ekologiska värden även när detta strider mot EG-rätten och mot olika internationella åtaganden, för att inte tala om när det strider mot inriktningen på en hållbar utveckling. Vidare är balkförslaget alltför mycket präglat av synen på miljö som en sektorsfråga som ska eller kan underordnas kommunala frågor (planering), kommunikationsfrågor (väglagen m.m), exploateringsfrågor (minerallagen m.m) och mycket annat som faller under andra departement än Miljödepartementet. Utredningen har därtill varit helt fixerad vid redan gällande lagar och försökt att föra samman dessa med så små förändringar som möjligt.

Huvudsynpunkter

Allmänt om utredningen och balkförslaget

1 Detta utredningsarbete har inte varit tilltalande. Med alltför knapp tid, alltför begränsade kunskapsresurser inom utredningen, och med en uttolkning av utredningsdirektiven innebärande i huvudsak att miljöskyddskommitténs utomordentligt dåliga förslag jämte lagrådets synpunkter på det tidigare lagförslaget i huvudsak ska vara utgångspunkten (samt att vattenlagen helt eller delvis inarbetas), var uppgiften inte möjlig – om man med uppgiften menar att landet ska få en miljöbalk som återspeglar modern miljöpolitik.

Betänkandet är samtidigt resultatet av ett aktningsvärt hårt arbete från ett underbemannat sekretariat. Trots detta måste betänkandet här diskuteras utifrån vad det ska vara – nämligen ett förslag till en modern, ändamålsenlig och effektiv miljöbalk och ingenting annat.

In i det sista gjordes ändringar i förslaget. En till synes liten ändring i 2 kapitlet (där den tidigare föreslagna 2 § togs bort) kan ha ändrat förslaget i grunden. Å andra sidan kan 1 § i samma kapitel indikera att borttagandet inte innebar någon förändring (jag återkommer härtill i bl.a avsn 17 och 33 nedan). Det förhållandet, och att olika andra ändringar gjordes, har försvårat skrivandet av detta särskilda yttrande som ju måste lämnas fyra dagar (varav egentligen bara två arbetsdagar och en postbefordringsdag) efter att de senaste, stora ändringarna har meddelats oss. Jag beklagar därför att den följande texten inte är särskilt väl genomarbetad.

Balksförslaget bygger i huvudsak på dagens regler som delvis har hopfogats till en "balk". Men flertalet av dagens regler härstammar från slutet av 1960- talet och början av 1970-talet, regler som därefter ofta har urholkats på olika sätt genom praxis och partiella lagändringar. 1960-talets aktsamhetsregler för föroreningar är i sin tur byggda på 1941 års regler i 8 kapitlet av 1918 års vattenlag. Brundtlandkommissionens rapport, med dess bilagda miljörättsliga principer, samt Rio-dokumenten från 1992 med Rio-deklarationen och inriktningen på hållbar utveckling som grundstenar, har inte påverkat miljöbalkens verksamma materiella regler (aktsamhetsreglerna).

Inte ens något så elementärt som att se till att balken uppfyller de EG- miljörättsliga kraven (eller i vart fall inte ger motstridande regler till dessa) har tillgodosetts i förslaget.

2 Det är en gammal, sprucken, illa formulerad och otillräcklig lag som nu föreslås. Det är inte roligt att behöva påpeka det, men med tillgång till egen och andras mångåriga forskning på området vore det närmast ett slags tjänstefel av mig, om jag inte upplyser härom.

Den är *gammal* därför att den till stora delar inte medför att dagens och gårdagens fragmenterade strukturer på miljöområdet minskar.

Den är *sprucken* redan från början därför att flertalet av dagens felfunktioner i miljölagstiftningen planteras över till miljöbalken, samtidigt som lagstiftningstekniken riskerar skapa fler felfunktioner.

Den är *illa skriven* därför att lagtexten i stora delar är obegriplig utan att man ägnar lång tid åt att läsa dels allmänmotiveringen, dels specialmotiveringen, dels motsvarande motiv till motsvarande regler i de olika lagar som gällde före miljöbalken. Och utifrån mångårig erfarenhet av egna och andras försök att hitta konsistenta uttryck för

svenska miljöregler med hjälp av förarbeten till många av dessa lagar kan jag säga att till och med ett så omfattande arbete ofta inte räcker för en klar bild av rättsläget.

Den är *otillräcklig* även därför att dess aktsamhetsregler medger mycket, som strider mot hållbar utveckling.

Problemen med nuvarande lagar

3 Behovet av att samla, och samordna, regler med miljöbetydelse är känt i många länder. I översikten i detta betänkande över vissa utländska regelsystem redovisas särskilt Nya Zeeland och Nederländerna. I Sverige fördes tankarna fram 1985 av Gabriel Michanek i dennes bok Den svenska miljörättens uppbyggnad; boken byggde på hans tidigare arbete för Naturresurs- och miljökommittén. Den svenska rättsordningens fragmentering framträder tydligt i hans avhandling Energirätt 1990. Naturresurslagen löste inga samordningsproblem, utan förvärrade snarare röran. Att naturresurslagen inte syftade till att vara en övergripande, modern miljölag framgår dessutom av dess förarbeten.

Behovet av att *förtydliga* och *förbättra* lagstiftning med en stor betydelse för miljön har indirekt påvisats, eller på andra sätt kommit till uttryck, på många sätt. Michaneks nyssnämnda avhandling diskuterar ett mycket stort antal tolkningsproblem. Redan i min första lagkommentar till miljöskyddslagen behandlades ett antal tolkningssvårigheter, och mer har tillkommit i min andra lagkommentar. Likaledes har jag i min lagkommentar till lagen om kemiska produkter tagit upp ett stort antal oklarheter och tolkningssvårigheter. Michanek och Annika Nilsson har på olika sätt utvecklat detta i artiklar i Miljörättslig tidskrift. Den s.k Heurgrenska utredningen 1987 redovisade ytterligare brister, inte minst vad gäller villkorsskrivning enligt miljöskyddslagen och tillsyn. Svenska Naturskyddsföreningen gav 1986 ut ett förslag med en skiss till stommen för en ny naturskyddslagstiftning och där redovisas ett mycket stort antal brister som då fanns – flertalet av dessa finns också idag och merparten av dem förblir olösta även om miljöbalksförslaget genomförs. I min bok PBL, NRL, MKB redovisas ett betydande antal tillämpnings- och tolkningssvårigheter och -oklarheter som rör plan- och bygglagen samt naturresurslagen. MKB-instrumentets hittillsvarande fiasko i svensk lag och praktik har behandlats ingående i bl.a Inga Carlmans analys i Miljörättslig tidskrift och nu senast av Riksrevisionsverket 1996. Frågor om den bristande överensstämmelsen mellan svensk lag och EG--miljörätten har jag behandlat i boken EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv (2 upplagan 1993) och i två artiklar i Miljörättslig tidskrift. Miljökvalitetsnormer har behandlats av Lena Gipperth i Miljörättslig

tidskrift och dessförinnan bl.a översiktligt i min bok Miljörättsliga grundfrågor. Lagstiftningsteknik som sådan på miljöområdet har behandlats i min senast nämnda bok samt av Michanek och mig i kompendiet Att konstruera miljölagar, som vi upprättade främst för att överlämna till Miljöbalksutredningen. Lagstiftningstekniska frågor som hör samman med förhållandet mellan internationella överenskommelser (överförbart till EG-rätten) och nationell rätt har ingående behandlats av Jonas Ebbesson i dennes avhandling 1995 Compatibility of International and National Environmental Law. I Michaneks Svensk miljörätt finns en ingående översikt över mycket av de oklarheter och felfunktioner m.m som svensk miljölagstiftning lider av.

En översikt över många av de brister som tidigare svensk miljölagstiftning lider av vad gäller själva lagstiftningsprodukterna har Michanek och jag publicerat 1995 i Miljörättslig tidskrift.

Det finns alltså erfarenheter av svensk miljöreglering och svensk miljövård i vid mening som täcker mer än två decennier, även om inte alla erfarenheter är analyserade i vetenskapliga utredningar. Utan att ta del av sådana erfarenheter, riskerar man göra samma misstag omigen.

Det finns även erfarenheter av olika typer av lagstiftning, olika typer av samhälls- och administrativa strukturer och olika typer av styrmedel som vad gäller miljön täcker åtminstone två decennier och ett stort antal länder. Flertalet länder har misslyckats helt eller delvis, och mycket av misslyckandena har berott på antingen att det oönskade fortfarande varit lagligt (misslyckade krav i lagen) eller inte kunnat kommas åt (misslyckade genomföranderegler eller misslyckade beslutsorganisationer eller både/och). Utan att ta del av sådana erfarenheter, riskerar man göra samma misstag.

Erfarenheter eller exempel av särskild betydelse för svenskt vidkommande finns för bl.a miljökvalitetsnormer (USA, svensk miljörättsforskning); miljökonsekvensbedömningar (USA, Canada, Nederländerna, Australien, Åland); fysisk och annan planering (Nederländerna, Danmark); konstruktion av mer eller mindre heltäckande miljölagar (Nya Zeeland, Uppsala universitets miljöbalksförslag, Slovenien, Europarådet); konstruktion av "paraplylagar" (USA): skydd för hotade arter (USA, delvis EG-lagstiftningen); hänsynsregler för naturskydd (Tyskland); integration planprocedur, tillståndsprocedur och MKB (Uppsala universitets miljöbalksförslag); miljökvalitet som mänsklig rättighet (Slovakien, Portugal, Europadomstolen för mänskliga rättigheter, i praktiken också EG-domstolen); överföring av EG--lagstiftning till nationella regler (Finland, EG-domstolens praxis m.m).

4 Dessa arbeten och erfarenheter utgör referenser eller grundvalar för den kritik och de påståenden som nu följer. Men jag måste också konstatera att i den mån de som har arbetat fram miljöbalksförslaget har läst denna litteratur, har de dolt resultatet av sina studier. Det är möjligt att utredaren anser att svensk miljörättsexpertis på universitetssidan alltigenom har fel. I så fall måste jag acceptera detta.

Den kritik mot förslaget, som nu följer, ska uppfattas som byggd på vetenskap, på kunskaper om svensk och utländsk miljölag- stiftningsteknik, på resultatet av den sammanlagda svenska miljörättsforskningen rörande gällande rätt, tolkningsproblem, praxisutveckling och på kunskaper om hur många av domstolarna och myndigheterna hanterar olika slags regler.

Om ett sådant underlag inte är relevant när det gäller utformning av en miljöbalk, kan följaktligen kritiken nedan lämnas oläst.

Några av förslagets brister

5 I Uppsala universitets omfattande remissyttrande över Miljöskyddskommitténs miljöbalksförslag listades ett antal grundläggande brister i den tidigare Miljöskyddskommitténs förslag. Av dessa kvarstår flertalet, såsom följande:

Miljöbalksförslaget är i alltför hög grad bundet till det befintliga regelverket; är i alltför hög grad bundet vid befintliga administrativa m.fl strukturer; är i alltför hög grad bundet vid inadekvata politiska och andra trender; är omodernt med hänsyn till problem, forskning och utländsk utveckling; är alltför begränsat vad gäller tillämpningsområde men dock bättre än föregående balkförslag genom att vattenföretag ingår; är alltför oklart i många kravregler; är i många hänseenden illa samordnat inom balken (men förutsättningarna för samordning kan bli avsevärt bättre genom en bättre utformning av 2 och 3 kapitlen); är tveksamt samordnat vad gäller förhållandet mellan balken och regler utanför densamma (men genom en bättre utformning av 2 och 3 kapitlen kan mycket motverkas); är illa utformad vad gäller relation mål—kravregler; saknar en god återspegling av miljömål och internationella åtaganden i kravreglerna; uppvisar en oklar hantering av kvalitetsnormer som rättsregler; överutnyttjar ramlagstekniken på ett sätt som riskerar motverka miljövården och i vart fall i flertalet hänseenden försvårar densamma; konserverar i stor omfattning en regeluppsplittring samtidigt som osäkerheten i rättstillämpningen kommer att bli betydande för praktiker; har en delvis olämplig struktur (som dock kan förbättras betydligt om kravregelsidan utvecklas vad gäller innehåll och lagstiftningsmetodik — strukturen är dock härvidlag bättre än Miljöskyddskom-

mitténs förslag); är vad gäller krav- och genomföranderegler illa koordinerat med hittillsvarande nationella miljömål; är vad gäller krav- och genomföranderegler synnerligen illa koordinerat med inriktningen på biodiversitet; samt har i många hänseenden inadekvata genomföranderegler. Till detta kommer att ett antal funktioner som hör till ett gott rättssystem är eftersatta i Sverige. Detta gäller rättsprinciper; målrelaterade regler, särskilt vad gäller uthållig utveckling och miljömål; regler för målrelaterad tillämpning utan onödiga avsteg från förutsebarhet: allsidig judiciell överprövning tillgänglig för dem som kan påverkas; tillräcklig klarhet hos regler så att sidoordnade myndigheter i huvudsak har samma rättstillämpning; tillgänglighet för ickespecialister av vad som gäller; tillräcklig EG-rättslig implementering; tillräcklig implementering av internationella förpliktelser.

6 Härtill kommer ett helt grundläggande problem: den föreslagna balktexten blir mycket svårförståelig för dem som ska tillämpa denna. Utredaren och jag har varit fundamentalt oeniga i den frågan. Min uppfattning är att så många som möjligt ska kunna läsa ut av själva författningstexten vad som ska gälla, och att förarbetena därför *inte* ska vara något som man nästan alltid behöver konsultera. Min uppfattning är vidare att lagtexten måste vara precis och att därför de använda termerna, och de begrepp som balken ska bygga på, måste vara så tydliga som möjligt. Detta kräver goda legaldefinitioner. Samtidigt medverkar en god begreppsapparat till möjligheterna att utforma regler på ett precist sätt. I själva verket tror jag att följande påståenden har så god grund, att de måste iakttas vid varje lagstiftningstillfälle på miljöområdet.

* Oklarhet i lagstiftning tenderar tolkas i praktiken vanligen till miljöns nackdel (därför att s.k legalitetsprinciper gör att den som vill göra något inte ska kunna hindras därifrån utan klart lagstöd).

* Oklarhet är en funktion av hur regler och regelsystem är utformade i förhållande till kunskapen hos dem som ska tillämpa reglerna.

* Eftersom svenska miljöregler i hög grad tillämpas av i miljörätt outbildade personer, krävs stor klarhet och redighet i regelsystemet.

* Varje beteende, som inte är förbjudet eller begränsat i eller med stöd av lag, är tillåtet och kan på grund av regeringsformen 1:1 och 1:9 inte förhindras av myndighet mot aktörens vilja. Därför måste lagstiftningen konstrueras så, att inget beteende som motverkar

miljömålen är generellt tillåtet utan restriktioner. Detta kräver ett systematiskt angreppssätt där samordningen mellan miljöbalken och andra regler görs ändamålsenlig (några exempel: regler om äganderätt, konkursregler, regler om skogsbruk, regler om kärnteknik, bevisbörderegler, frihandelsregler).

* Varje brist i befintlig lag, som följer med in i "sammanställningen" till en miljöbalk, kvarstår. Varje regel måste utvärderas utifrån huruvida där finns en brist eller inte. Därtill måste utvärderas huruvida respektive regel i samverkan med annan regel innebär en brist eller inte.

* Varje paragraf i en lag som innebär att innehållet i en regel först ska bestämmas senare av annan än lagstiftaren (bemyndigande, ramlagstiftning), är inget annat än en paragraf som säger att regleringen är uppskjuten (på obestämd tid). Miljöbalken bör därför inte bli en rambalk, utom i sådana hänseenden där det verkligen är nödvändigt och ändamålsenligt utifrån målet med lagstiftningen (uthållig utveckling och förbättrad miljö).

Innehållskrav på en modern miljölagstiftning

7 Miljölagstiftning handlar inte främst om att reglera människors förhållande till varandra, utan om människors förhållande till miljön, samt om att se till att människornas samlade beteende inte motverkar en uthållig utveckling. Målet en uthållig utveckling måste vara styrande för alla övriga regler, i deras enskildhet och i deras inbördes sammanhang, och detta måste inbegripa såväl regler om vad som får göras eller inte göras (kravregler) och regler som har betydelse för genomförande av kravreglerna och målen.

Av detta följer att miljön i vid mening (inbegripet bland annat men inte uteslutande cellen, organismen, organismsamhällena, den fysiska miljön alltifrån atmosfären till hydrosfären, ekosystemen inklusive biosfären som helhet) inte reagerar linjärt på påverkan utan synnerligen komplext och uteslutande under naturlagarna. Detta kan, som bekant, inte modifieras genom politiska beslut eller önsketänkande eller ekonomisk teori. Därför måste miljölagstiftning utformas på grundval av adekvat kunskap, vilket inbegriper mer än vad som lärs ut i vanlig juristutbildning och genom allmän domstolserfarenhet. Eftersom miljölagar ytterst ofta tillämpas i domstolar, måste lagtexten *genom en särskild tydlighet* kompensera det som juristutbildningen och domarutvecklingen inte ger i form av miljöinsikter m.m. Samma tydlighet

krävs också därför att miljölagar även i stor omfattning ska tillämpas av dem som inte har vare sig juristutbildning i allmänhet eller miljöutbildning.

Modern miljölagstiftning måste därför uppfylla vissa baskrav. Vilka dessa är förstår man om man dels beaktar nutida och kommande miljöproblem och behovet av hushållning med naturresurser, dels jämför med erfarenheter dragna i andra länder och i internationella sammanhang. Åtminstone följande frågor (till vänster) bör regleras i en miljöbalk på ett sätt som anges nedan (till höger):

Fråga a: Vad kan vara bra att veta om syfte och tänkt funktion när lagen tillämpas?	*Metodik: Målangivelser, tolkningsregler, regler med principer som ska vara vägledande.*

Kommentar: Miljöbalksförslaget är här mycket bristfälligt. 1 kap i förslaget säger nästan ingenting. Förarbetena är här svårlästa. Mitt förslag är att 1 kap byggs ut till ett kapitel som utgör en noggrann 'bruksanvisning' för hur man tillämpar olika regler i olika sammanhang (se ett skissartat exempel avsn 43 nedan).

Fråga b: Vilket språkbruk ska användas, vilka termer?	*Metodik: Definitioner.*

Kommentar: Miljöbalksförslaget brister här totalt men bristerna kan repareras i stor omfattning om det blir många tydliga definitioner och om begreppsanvändningen därefter blir synnerligen precis. Det senare förutsätter en mer utförlig lagtext. Språkbruket i balkförslaget är dock under all kritik. Visserligen är det fördelaktigt med enkelt för att inte säga folkligt språkbruk, men inte till priset av uppoffring av tydlighet och precision. Många uttryck används utan att definieras, samtidigt som de inte är särskilt precisa (ett bland många exempel är 'pågående markanvändning').

Fråga c: När ska lagen tillämpas, på vad ska den tillämpas, hur är det med andra regler utanför lagen – ska de också tillämpas?	*Metodik: Regler om tillämpningsområde och gränsdragning för detsamma. Regler som anger huruvida det finns specialagstiftning som gäller komplementärt eller exklusivt.*

Kommentar: Beroende på hur 2 kap i balkförslaget slutligt utformas avgörs huruvida balken härvidlag blir dålig eller bra. Tillämpningsom-

rådet för miljöbalken samt vilka slags regler balken inkluderar är mycket öppet utformade. Detta är i och för sig en fördel, men endast under förutsättning av att de som sedan ska tillämpa balken drar rätt slutsatser därav. Att ha med vattenföretag är ett stort framsteg jämfört med Miljöskyddskommitténs förslag. Men utredningen har varit inriktat på att plan- och bygglagen i princip ska vara "utanför" balken. Därmed blev det ett dåligt förslag. Ty den lagen handlar inte bara om konstruktion och inre användning av byggnader och anläggningar m.m (som mycket väl kan ligga utanför balken, men å andra sidan ska ju regler om bostäders hälsoförhållanden m.m ligga innanför densamma) utan också och särskilt om markanvändning för byggande och andra anläggningar och därtill hörande markingrepp och som fysisk planering (av marken och vattnet).

Förhållandet skogsvårdslagen och miljöbalken kommer i praktiken att framstå som problematiskt om inte miljöbalken förtydligas avsevärt.

Säkerhetsfrågor vad gäller explosionsrisker, dammolyckor och kärnkraftsolyckor rör frågor om omgivningsstörningar, grannelag och den yttre miljön och måste ha sin bas i miljöbalken. De bör därför inte läggas utanför. Radioaktivitet är en viktig störningsform som måste in under balken.

Fråga d: Vilka är kraven i sak?	*Metodik: Materiella regler i form av regler om aktsamhet, minimering, annan begränsning, platsval, förbud m.m. som återspeglar syften och mål med lagverket.* *Därtill materiella regler som återspeglar gränserna för miljöpåverkan, gränser relaterade till syften och mål med lagverket. Sådana regler inkluderar bl.a resultatrelaterade regler och kvalitetsnormer (regler som aktualiserar ytterligare krav när ett visst resultat inte förverkligas såsom när vid en tidsgräns en viss minskning ska ha uppnåtts men detta ändå inte har skett – kravreglerna ska då utlösa ytterligare eller andra åtgärder eller förbud etc).*

Kommentar: Detta hör till balkförslagets stora brister. Tredje och sjätte kapitlens funktion är viktig, men reglerna måste utvecklas så att de blir tydligare. Detta är inte svårt men förutsätter mycket mer omfattande lagtext.

Ett stort problem, som jag också återkommer till, är utredningens behandling av kvalitetsnormer. På grund av alltför mager lagtext torde förslaget vara otillräckligt till och med för svensk implementering av ett antal EG-direktiv, samt otillräckligt för att nå upp till Brundtlandkommissionens föreslagna ambitionsnivåer.

Fråga e: Hur åstadkomma en god operationalisering av kravreglerna?

Metodik: God nedbrytning i operationella kravregler (operationalisering) så att kravreglerna genom olika typer av stegvisa preciseringar och/eller överförande till andra handlingsregler (jfr genomförandereglerningen nedan) kan återspeglas i handlingsregler med tydliga adressater eller tydliga kriterier för adressater (adressatidentifiering). Särskilt ska observeras de två huvudkategorierna av adressater, nämligen förorenare respektive myndigheter.

Kommentar: Delvis samma som under föregående. Operationaliseringen av kravreglerna, särskilt men inte uteslutande kvalitetsnormerna och belastningsnormerna, är inte särskilt väl utvecklade i förslaget. Om inte detta förbättras högst avsevärt, kommer miljöskyddsarbetet att försenas under ett antal år, bl.a men inte endast därför att osäkerheten hos olika myndigheter och andra kommer att vara mycket stor vad gäller hur kravreglerna egentligen ska genomföras och genomdrivas. Detta har beröring med följande punkt.

Fråga f: Hur ska respektive kan kraven genomdrivas och på andra sätt genomföras ?

Metodik: Genomföranderegler (typiskt sett den mest omfattande delen av ett miljölagverk) om olika styrmedel såsom förprövning, kontroll i efterhand, annan tillsyn, genomförandeplanering, sanktioner, domstolsprövning m.m.

Kommentar: Även om 2 kapitlet skulle utformas bra (betänkandet redovisar här troligen inte den lösning som utredningen egentligen har tänkt sig) behöver balkförslaget förbättras i grunden och regler om markanvändning m.m med en funktion motsvarande sådana regler i plan- och bygglagen tas in i miljöbalken.

Genomförande genom tillståndsprövning i förväg är en i Sverige väl etablerad metod som har bidragit till att miljöskyddslagen fick en förhållandevis god funktion relativt snabbt (därför att prövningen skedde mot direktverkande regler) efter dess ikraftträdande. Men denna metod kan också baktända, om alltför primitiv juridik ges företräde (vilket inte är ovanligt i Sverige, se nedan avsn 41 fallet med lågaktiva avfallet vid Forsmark). Om inte lagstiftningen blir tillräckligt tydlig och väl strukturerad, finns det en risk för att en viss tillståndsprövning, som inte täcker alla aspekter, i praktiken ändå leder till att något får genomföras som egentligen inte stämmer med balkens materiella regler.

När det gäller tillsyn håller utredningen fast vid kommunalisering när det gäller tillsyn över bl.a miljöfarlig verksamhet. Jag anser att det saknas underlag för antagandet att en sådan decentralisering främjar miljöskydd och effektivitet och avråder därför. Men jag menar också att nackdelarna till stora delar kan neutraliseras om det finns ett tydligt och starkt ansvar för någon statlig tillsynsmyndighet att gripa in när den kommunala tillsynen i en kommun fungerar illa i ett visst fall eller mera generellt, eller när kommunal tillsyn medför att vissa miljöaspekter eller -problem inte blir beaktade. Det borde finnas ytterligare regler, kanske i ett eget kapitel i miljöbalken, som kan åstadkomma denna neutralisering.

När det gäller kvalitetsnormer har som framgått ovan utredningen haft svårt att komma rätt. Detta beror särskilt på att kommittén inte har förstått betydelsen av förståeliga och tydliga regler om genomförandet. En avgörande brist är att den s.k åtgärdsplanen inte ges några tydliga och precisa rättsverkningar. Motsvarande gäller belastningsnormer.

En inte obetydlig funktion när det gäller genomdrivande av regler är

vad de som utsätts för skador eller risker, eller som annars är intressenter, kan göra rättsligt. Här är förslaget underutvecklat. Ideella miljöorganisationer får genom förslaget i princip talerätt, men endast vissa större organisationer som funnits mer än tre år. Att miljödomstol kan ge även annan organisation talerätt är fel metod, talerätt ska vara en rätt och inte något som ges på oklara kriterier. Genom utredningens förslag får större men inte mindre kretsar av Naturskyddsföreningen talerätt. Förslaget innebär vidare att miljöorganisationer som bildas kring en viss miljöfråga (ett projekt etc) inte har talerätt. Om jag förstått förslaget rätt får heller inte Miljöcentrum (som ensamt har dragit det mesta av lasset vad gäller miljösidans försök att få en rättslig prövning av olika miljöfrågor) talerätt. Allt detta är fullkomligt oacceptabelt.

I sammanhangen kan nämnas att internationellt alltmer spridda tankar om rätten till miljön som en mänsklig rättighet inte återspeglas i utredningens förslag.

Fråga g: Vilka ska ansvara för vad, och hur ska ansvaret samordnas, så att den sammanlagda funktionen blir ändamålsenlig?

Metodik: Regler om myndigheter och deras uppgifter och skyldigheter, regler om andra organ m.m. Tydliga myndighetsuppgifter. Ett myndighetssystem där felfunktion i ett led medför att annan myndighet griper in.

Kommentar: Detta inbegriper alla beslutsnivåer i samhället, alltså också departementen. Reglerna är i förslaget otillräckliga. Ansvarsfördelningen mellan myndigheter, samt mellan sådana och andra rättssubjekt, berör delvis föregående fråga, och det som nyss anfördes om behovet av ett flerledsansvar handlar mycket om just detta.

Utformningskrav

De speciella utformningskrav som ett effektivt miljölagverk måste uppfylla är främst följande:

Utformningskrav: Ett klart tillämpningsområde.

Metodik: Tydliga tillämpliga regler som bl.a i sin tur kräver tydliga begrepp (såsom begreppet olägenhet och begreppen pågående respektive ändrad markanvändning) men därtill en adekvat regelstruktur och myndighetsstruktur så att inte andra delar av lagstiftningen orsakar tvivel vid uttolkningen av tillämplighetsreglerna.

Kommentar: Jag har angett ovan att tillämpningsområdet inte är rationellt. Oklarheterna är stora när det gäller betydelsen av att vissa för miljön och naturresurshushållningen centrala lagar och frågor avses hållas utanför balken.

Utformningskrav: Ett rationellt tillämpningsområde.

Metodik: Med utgångspunkt från syftet med miljölagverket bör dess tillämpningsområde avgränsas på bl.a sådant sätt, att inte vissa sektorer, som har betydelse för antingen måluppfyllelsen eller en rationell hantering av sådana frågor som miljölagverket reglerar, faller utanför. Rationaliteten måste också beakta internationella förhållanden och överenskommelser m.m.

Kommentar: Det blev in i det sista mycket svårt att få grepp om vad balken egentligen ska användas på. Se vidare bl.a avsn 17 nedan.

Utformningskrav: Tydligt innehåll.

Metodik: Klar begreppsbildning även om den inte alltid kan vara enkel. Graden av enkelhet beror av komplexitetsgraden i det som ska regleras. Tydligt språk med särskilt tonvikt lagd vid precisering.

Kommentar: Här är balkförslaget under all kritik. Balken har ett synnerligen otydligt innehåll. Förklaringsgraden i lagtexten är synnerligen liten, flertalet tillämpare kommer antingen att tolka blint eller passivt vänta på informationer om vad egentligen menas med paragraferna.

Utformningskrav: Reglernas bas ska finnas i lagen.

Metodik: Om ramlagstiftningsteknik behöver användas för att maximera flexibilitet utan förlust av precisering i lag av vad som ska gälla, ska ramarna vara tydliga.

Hjälpregel 1: Eftersträva att formulera ramarna till bl.a tydliga handlingsregler med materiellt innehåll riktade till dem som ska utfärda de mera detaljerade föreskrifterna.

Hjälpregel 2: Om något av inte oväsentlig betydelse kan tillföras innehållet genom motivuttalande, kan och bör det uttalandet i stället läggas in i själva lagtexten.

Kort lagtext är inget självändamål. Tydlighet, förståelighet och fullt återgivande av vad som ska gälla är den enda rationella lagstiftningstekniska målsättningen. Denna ska samordnas med att ändamålsenliga behov av anpassning till teknisk utveckling m.m måste accepteras.

Kommentar: Här är balkförslaget mycket dåligt. Ramlagstekniken förefaller ha valts dels för att lämna politiskt spelrum, dels för att det är så lätt att skriva innehållslös lagtext, däremot inte primärt för att kunna anpassa reglerna till den tekniska utveckling etc som kan förväntas. Dessutom har kommittén i alldeles för hög grad prioriterat kort text framför informativ text. Till detta kommer problemet med EG-rättens inpassning i svensk rätt (se vidare avsn 63 ff nedan).

Miljöproblem som måste beaktas

8 Människan är en fysisk varelse ytterst beroende av miljön, av biosfären och av hur energiflödet där går. Dessa faktorer följer och påverkas av naturlagarna, och de kan inte förändras av människor. Däremot kan naturlagarna tas i beaktande när människor agerar. Det är genom att människan gjorde så som elden en gång togs i anspråk, jordbruk utvecklades, mathanteringen effektiviserades, broar byggs (vanligen) utan att de rasar samman, kärnkraften togs i bruk, den moderna informationstekniken utvecklades. Allt detta är exempel på att naturlagarna, mer eller mindre kända, har "tillämpats". Naturen kan däremot inte betvingas i den meningen att naturlagarna skulle sättas ur spel. Detta markerar *kunskapens* betydelse.

Men samma naturlagar medför även konsekvenser som kan vara oönskade, ibland överraskande. Människans utvecklingsmöjligheter ligger ytterst i att undvika skadliga konsekvenser och samtidigt förbättra sin situation. Betydelsen av att utnyttja kunskapen återspeglar därmed *förnuftets* betydelse. Frågan hur kunskap och förnuft ska användas lyfter i sin tur fram *etikens* eventuella betydelse.

9 1992 års Rio-konferens med dess förberedande arbeten har gett världen en terminologi: uthållig eller hållbar utveckling. Denna står för ett delvis mångtydigt begrepp som dock har en kärna där kunskap, förnuft och etik är väsentliga byggstenar. Kärnan kan beskrivas negativt: En generation ska inte ta ifrån kommande generationer förutsättningar för välfärd. Den kan beskrivas positivt: Största och rättvisast möjliga välfärd åt dagens mänsklighet utan att kommande generationer därmed får sämre förutsättningar för samma sak. Detta kan sägas utgöra den av många accepterade miljö*etikens* kärna, där globalt sett det nya är att inte bara rättvisa mellan nu levande människor, utan också mellan dagens och morgondagens människor, lyfts fram.

Trots att det man samlade sig om i Rio i många hänseenden är mångtydigt eller vagt, är det inte innehållslöst. Ett så allmänt mål som uthållig utveckling är ensamt inte vägledande för hur man ska handla i ett visst fall, däremot för hur man ibland *inte* ska handla i det fallet. Övergripande mål måste vanligen brytas ner i delmål och/eller till vissa handlingsvägar samt principer. Men dessa måste vara *ändamålsenliga*, vilken kan sägas återspegla det nyssnämnda förnuftet. Exempel på principer är försiktighetsprincipen, på delmål är biologisk mångfald, och på handlingsvägar skogsprinciperna. Men det gäller också att *anpassa samhällena* och deras *beslut* så, att de medverkar till, och i vart fall inte motverkar, en uthållig utveckling. En viktig komponent där är miljökon-

sekvensbeskrivningar, ett instrument som främst är inriktat på *kunskap*.

10 Samhällens beslut styrs i demokratier direkt och indirekt genom *lagstiftning*. Rättsordningarna är de folkvaldas sätt att bestämma vad som ska vara tillåtet och inte tillåtet, påbjudet eller möjligt, värt att uppmuntra eller tvärtom. För svensk del gäller också grundlagens krav att ingen myndighet kan ålägga, eller förbjuda, utan att det finns stöd i lag. Saknas ett *klart* stöd i lag för ett miljöskyddsbeslut, faller vanligen beslutet, detta som en följd av s.k rättssäkerhetsprinciper som går tillbaka på just grundlagen.

Efter den stora svenska miljölagstiftningsperioden 1969-1973 har vissa framsteg gjorts på miljöområdet, såsom svensk minskning av svavelutsläpp, praktiskt taget inga skrotbilar i naturen samt en betydande bortrensning av vissa mycket skadliga kemiska substanser. Dessa partiella förbättringar kommer dessvärre i skymundan, när man gör en svensk helhetsbetraktelse. Ty under samma period har *fullt lagligt* energiförbrukningen ökat, den biologiska mångfalden i stort sett utarmats, Östersjön och Västerhavet eutrofierats ytterligare, mängden högradioaktivt avfall ökat, andelen bebyggd mark ökat, andelen våtmarker minskat, antalet outbyggda älvsträckor minskat, allergier ökat, arbetslösheten ökat ofantligt och nationens finanser avsevärt försämrats. Det finns därmed inga tecken på att den fortsatta miljöförstöringen förbättrar välfärdsförutsättningarna för dagens generation (och än mindre för morgondagens). Sannolikt är idag förutsättningarna för välfärd sämre än för tjugofem år sedan, inte minst därför att tillgången på lättåtkomliga naturresurser nu är mindre, samtidigt som teknisk och annan utveckling medför att alltfler människor, krasst uttryckt, är helt onödiga.

11 Ett mycket stort antal miljöpolitiska beslut, aktionsplaner etc har kommit fram under nämnda kvartssekel, men få ingripande miljöförbättrande lagändringar har gjorts (ett inte oväsentligt undantag är dock vattenlagen). Plan- och bygglagen har uppenbarligen inte medfört någon klart påvisbar förbättrad hushållning med mark och vatten, naturresurslagen (bortsett från dess fjärde kapitel) är ett inom forskningen mycket välkänt exempel på en lag utan egentlig verkan, miljökonsekvensebeskrivningar fungerar knappt vilket nyligen också konstaterats av Riksrevisionsverket och det är fortfarande inte olagligt att öka föroreningsbelastningen i t.ex Laholmsbukten.

Många miljöpolitiska beslut återspeglas inte i lag och kan därmed inte genomdrivas. Som exempel kan pekas på att Koncessionsnämndens konstitutionellt fullt korrekta ställningstagande 1988 att riksdagsbeslut om miljön som inte omsattes i författning inte band myndigheten i dess

prövning (eftersom gällande rätt byggd på lag bara kan ändras på enahanda sätt). EG-lagar som innebär längre gående krav än svensk lag har därtill ännu inte integrerats särskilt väl i svensk rätt och kommer därför sällan till tillämpning.

12 Det är mot en sådan bakgrund som Miljöbalksutredningen borde ha utformat sitt förslag, en bakgrund där några viktiga komponenter är:

* fortsatt och delvis ökad miljöförstöring
* ökad energianvändning
* minskade ytor för olika biotoper
* en lagstiftning som i betydande omfattning gör föregående punkter lagliga och/eller svåråtkomliga och som därtill är erkänt dålig vad gäller struktur m.m
* ökad arbetslöshet.

Men utredningens arbete har inte varit problemorienterat på detta sätt. Jag ska här inte nämna varför, utan i stället visa på några av bristerna i förslaget. Det kräver dock inledningsvis några begreppsklargöranden.

Ändamålsenlighet och effektivitet

13 När vi analyserar miljölagstiftning försöker vi skilja mellan *ändamålsenlighet* och *effektivitet*. Ändamålsenligheten är knuten till lagens och lagkomplexens innehåll och konstruktion i förhållande till syfte(n) eller vissa miljömål. Exempel: En fyrhjulsdriven bil är ändamålsenligt konstruerad för terrängkörning. Effektiviteten har mer att göra med lagens verkan i förhållande till lagens syfte(n) eller vissa miljömål. Exempel: Om ingen förare finns till den fyrhjulsdrivna bilen, förblir bilen ineffektiv.

Hur regler fungerar beror på deras konstruktion, deras innehåll men också på kringregler som rör beslutsfattande och sanktioner m.m. Utformningen av reglerna och av kringregelsystemen inverkar på hur *ändamålsenligt* regelsystemet är i sin helhet. En regel som förbjuder något, utan att regeln egentligen kan genomdrivas, är inte särskilt ändamålsenlig. En annan orsak till att en regel är föga ändamålsenlig är kringregler med krav på mycket omständliga procedurer, tung bevisbörda etc, för genomdrivande i ett enskilt fall. Tillräckligt krångliga kringregler kan medföra att en viss regel knappt någonsin kommer till användning.

Graden av ändamålsenlighet är alltså bl.a beroende av en regels inneboende egenskaper vad gäller normativt innehåll och *möjlig*

funktion. Detta betyder att ändamålsenlighet är ett begrepp knutet till vad som finns så att säga inuti regelsystemet. Begreppet *effektivitet* speglar däremot ändamålsenligheten kopplad till dess faktiska funktion eller användning.

14 Av ovanstående följer bl.a att en regel kan vara ändamålsenligt utformad men ändå ineffektiv, därför att ingen använder den. En annan regel kan vara ändamålsenligt illa utformad men ändå råka bli effektiv därför att, mot alla odds, den kommer till användning på ett visst sätt (något som såvitt vi vet sällan händer på miljöområdet, men möjligen kan den för många svårförståeliga 4 § miljöskyddslagen och dess tillämpning i Koncessionsnämnden de första tio åren vara ett sådant exempel).

15 En bro mellan rena ändamålsenlighetsaspekter och rena effektivitetsaspekter kan vara själva *regeltekniken* vad gäller språklig klarhet och utförlighet. Därmed berör vi egentligen *kommunikationen* mellan lagstiftare och lagens adressater, alltifrån domstolar till den enskilde privatpersonen.

16 Ändamålsenlighet, kommunikation och effektivitet förhåller sig till varandra som i ett växelspel. En oerhört elegant tänkt regel, som direkt återspeglar det centrala miljömålet, kanske blir torftigt formulerad och därmed obegriplig för tillämparna och därför utan egentlig verkan (ineffektiv). Om samma regel utvecklas så att tillämparna begriper den, ökar förutsättningarna för effektivitet. Om å andra sidan tillämparna visserligen förstår regeln fullt ut, men saknar finansiella resurser för att pröva olika verksamheter, så förblir regeln ändå i stort sett ineffektiv.

Det enkla mönster, som återspeglas genom de tre begreppen ändamålsenlighet, kommunikation och effektivitet, bildar bakgrunden för mitt påpekande av några av de allvarliga brister som utredningsförslaget har.

Miljöbalkens tillämpningsområde

17 Utredningens förslag har förändrats in i det sista när det gäller balkens tillämplighet. Det slutliga förslaget, som lades fram ett fåtal dagar innan de särskilda yttrandena skulle lämnas in, innebär ett mycket kortfattat 2 kapitel. Problemet är emellertid att utredningen lär överväga att frångå, eller modifiera, detta i sitt fortsatta arbete på betänkande om följdlagstiftning. Utredningen har gett sig självt fullt utrymme för detta genom dess förslag till lydelse av 1 § i samma kapitel innebärande att

det ska vara möjligt att vad vi kan kalla "skriva bort" miljöbalken i annan lagstiftning. Detta att utredningen inte närmare föreslagit förhållandet mellan balken och annan lagstiftning är mycket otillfredsställande och innebär egentligen sakligt sett att utredningen inte har löst en av de mest fundamentala frågorna som ingick i dess uppdrag.

Ett problem för utredningen har såvitt jag kunnat förstå varit hur man lagtekniskt ska tillgodose önskemål, som egentligen inte är förenliga. Önskemålen är å ena sidan att få fram en heltäckande miljöbalk, å andra sidan att inte få fram en heltäckande miljöbalk.

Ja, det förefaller vara så som problemet har varit. Starka intressen verkar för att många lagar *inte* ska tas in i miljöbalken (se avsnitt 20 nedan). Men miljöbalken borde ju behandla sådant som kan påverka miljön. Kan detta förenas, och i så fall hur?

Här har utredningen helt enkelt misslyckats. Under de sista skälvande dagarna av utredningsarbetet lyfte man helt enkelt bort frågan om förhållandet mellan miljöbalken och ett antal speciallagar. Resultatet kunde har blivit tilltalande ur lagteknisk synpunkt och ur miljösynpunkt, om inte 1 § i samma förslag hade funnits kvar. Det är mycket viktigt att inte utredningen i sitt kommande betänkande om följdlagstiftning förstör det möjliga resultatet av sitt nuvarande förslag. Eftersom risken för det sistnämnda förefaller närmast total, måste jag här ta upp frågan om tillämpningsområdet närmare.

18 Om jag börjar med 1734 års lag och hur balkarna där utformats, och för över detta till miljöområdet bestämt utifrån hur vi ser på miljöfrågorna idag, borde en miljöbalk i princip täcka allt som kan medföra miljökonsekvenser eller inverka på naturresurser – kanske ett slags modern storbyggningabalk. Men det är inte historiska skäl, utan ändamålsenlighet, som bör bestämma en miljöbalks omfattning. Slutsatsen blir dock densamma.

Det finns egentligen bara en rimlig huvudavgränsning: Alla åtgärder som kan påverka miljön bör falla under miljöbalken. Om detta skulle visa sig vara alltför omfattande, bör åtminstone alla former av mark- och vattenanvändning falla under balken. För miljömålen och miljökvaliteten gör det nämligen detsamma om ett marktäcke försvinner på grund av att man bygger hus, bryter mineral, bygger en väg, dämmer över marktäcket med vatten eller skrapar bort matjorden och säljer den. Effekten blir densamma, och därmed måste samma regler gälla angående vad som ska vara tillåtligt eller inte och angående försiktighetsmått m.m.

Detta hindrar inte att olika markanvändningsformer *därutöver* kan behöva specialregler, men då gäller det främst regler som rör annat än

miljön och hushållning med naturresurser m.m. Dessa specialregler kan gärna ges i särskild lagstiftning. En sådan lösning minskar inte behovet av en miljöbalk vars täckningsområde utgår från miljön och naturresurserna.

Utredningen borde ha haft detta slags utgångspunkt. Utifrån denna borde utredningen sedan ha undersökt följande tre frågor, varvid den också skulle ha funnit följande svar:

19 *Fråga*: Vilka slags verksamheter, åtgärder och förhållanden kan – ensamma eller tillsammans – ha någon nämnvärd miljöbetydelse.

Svar: All slags markanvändning, all hantering av materia och all mänsklig energiomvandling inverkar på miljön, inte sällan också hälsan, och/eller förrådet av tillgängliga naturresurser. Av detta följer att beslut om något av detta också inverkar på miljön, nämligen om eller när besluten genomförs eller läggs till grund för andra beslut.

20 *Fråga*: Hur är dessa verksamheter m.m reglerade idag?

Svar: Dessa verksamheter m.m är idag reglerade i bl.a naturresurslagstiftning, *plan- och bygglagstiftning*, *väglagstiftning*, *minerallagstiftning*, *skogsvårdslagstiftning*, jordbrukslagstiftning, *fiske- lagstiftning*, *vattenlagstiftning*, *rörledningslagstiftning*, *järnvägs- lagstiftning*, *expropriationslagstiftning*, miljöskyddslagstiftning, natur- vårdslagstiftning, kemikalielagstiftning, hälsoskyddslagstiftning, *strålskyddslagstiftning*, *kärntekniklagstiftning*, gentekniklagstiftning, *växtskyddslagstiftning*, *jaktlagstiftning*, *livsmedelslagstiftning*, *foder- medelslagstiftning*, *läkemedelslagstiftning* m.fl m.fl. Av dessa hade utredningen tänkt att de kursiverade lagarna inte skulle tas med i balken.

21 *Fråga*: I vilka hänseenden fungerar dagens regler ändamålsenligt utifrån modern miljöpolitisk synpunkt? (Utredningen har i huvudsak inte alls undersökt hur de dagens regler fungerar, som utredningen nu flyttar in i en miljöbalk.)

Svar: Vad gäller dålig funktion skulle utredningen ha funnit så mycket, att det här av utrymmesskäl omöjligt kan räknas upp men några exempel berörs avsn 34 nedan.

22 En utifrån moderna miljöpolitiska synpunkter *ändamålsenlig* balkutformning kräver att ovanstående förstudier först har gjorts. Dessa borde följas av en överslagsmässig bedömning av dels rättsordningen i stort, dels beslutsstrukturer m.m. Om det då skulle visa sig att rättsordningen i något väsentligt hänseende motverkar miljöpolitiken (d.v.s har kontraproduktiva inslag), borde utredningen ha beaktat detta. Den borde

dessutom *ha föreslagit åtgärder häremot*, om åtgärderna kan utgöras av regler i en miljöbalk, eller *ha föreslagit regeringen att se till att det även görs sådana förändringar som inte hör till en miljöbalk*. Det borde nämligen ingå i en miljöbalksutrednings uppgift att reagera, om miljöproblem inte kan lösas utan att ändra i rättsordningen och/eller i beslutsfattarstrukturer.

Beslutsfattarstrukturernas betydelse

23 I ett hänseende har utredningen gett sig in i beslutsfattarstrukturerna, och då i enlighet med sina direktiv, nämligen när det gäller förslaget till miljödomstolar. I andra hänseenden har utredningen däremot, som om departementsindelning och kommunernas (eller om det är Kommunförbundets) partiella suveränitet vore viktigare än miljöpolitiken, avstått från att föreslå åtgärder avseende bl.a sådana strukturproblem som följer av att:

* kommunernas beslut om detaljplan och områdesbestämmelser hindrar naturreservatsbildning även om en utrotningshotad art finns i området
* kommunernas planering bara kan sträcka sig till kommungränserna medan vatten- och luftburna föroreningar kan sträcka sig åtminstone något längre
* planfrågor numera hanteras utanför miljödepartementet trots att planfrågorna är centrala, inte sällan avgörande, för genomförandet av det mesta av den miljöpolitik som rör annat än varor
* vägfrågor hanteras i ett ytterligare departement, kommunikationsdepartementet
* vissa av de miljörättsligt relevanta frågorna hanteras i justitiedepartementet och det förefaller som att utredningen delvis har låtit sig begränsas därför att vissa frågor 'hör till det departementet'
* mineralfrågor hanteras i ytterligare ett departement
* livsmedelsfrågor hanteras i ytterligare ett departement, nämligen socialdepartementet, där också en del av hälsoskyddsfrågorna hanteras
* jordbruksfrågor och jaktfrågor m.m hanteras i ytterligare ett departement, nämligen jordbruksdepartementet
* försvarsfrågor och därmed också räddningstjänstfrågor hanteras i ytterligare ett departement, nämligen försvarsdepartementet.

24 Givetvis är detta ensamt ett grundproblem. Det finns i huvudsak bara två vägar för att motverka de ur miljösynpunkt negativa effekterna av

ett sådant problem:

A. En mycket klar, precis och heltäckande men inte motsägelsefull lagstiftning som regeringen och alla andra är underkastade och där avgörandena ytterst kan prövas av en domstol med på rättsområdet kunniga ledamöter.
B. Ett miljödepartement som har ansvaret på det ekologiska området på samma sätt som finansdepartementet har ansvaret på det ur uthållighetssynpunkt faktiskt mindre betydelsefulla eko-området.

Väg A är den viktigaste. Graden av väg B:s betydelse är avhängig av hur man lyckas med väg A. Ju sämre man där har lyckats, desto viktigare är det att väg B har valts.

25 Men utredningen har över huvud taget inte gett sig i kast med ovannämnda problem. Den har under hela utredningsarbetet varit inriktad på att inte föreslå en klar och heltäckande lagstiftning men de allra senaste dagarna ändrat i förslaget så att det blev en heltäckande balk.

Jag skulle ha nöjt mig med detta, om det inte vore bl.a för att utredningen har lagt upp sitt arbete utifrån frågan vilka av *befintliga lagverk* som ska tas in i balken, samt utifrån miljöskyddskommitténs (av bl.a lagrådet hårt kritiserade) betänkande. Flertalet av de lagar som har stor miljöbetydelse men som inte skulle 'tas in i balken' anses tillhöra andra departement än Miljödepartementet. Av de lagar som ändå 'tas in i balken' hör vattenlagen till Justitiedepartementets ansvarsområde och hälsoskyddslagen till Socialdepartementets. Även vissa andra lagar som inte hör till Miljödepartementet tas med, men de är av begränsad betydelse sett ur ett departementsrevirperspektiv. Praktiskt taget alla *exploateringsinriktningar* faller dock under andra departement än Miljödepartementet och motsvarande lagar föreslås finnas kvar utanför balken.

Det har aldrig sagts rent ut så att jag har hört det, men ganska mycket tyder på att det förekommer kraftmätningar, eller revirhävdanden, mellan olika departement. Miljödepartementet förefaller betraktas mer som ett litet sektorsdepartement för vissa restintressen, inte som ett departement med ett helhetsansvar. På sätt och vis avspeglas detta också i utredningens behandling av miljöbalkens förhållande till särskild lagstiftning.

26 Utredningens huvudsakliga metod har, trots 2 kapitlets (provisoriska) utformning, i mycket präglats av att man har ställt sig frågan huruvida

olika bestämda lagar (låt vara efter vissa omstöpningar) ska tas med i balken eller inte. Bättre hade naturligtvis varit att fråga sig huruvida vissa frågor bör regleras i en miljöbalk.

Konsekvensen av utredningens metod är exempelvis att om en rödlistad skalbaggsarts biotop förstörs till följd av genomförandet av en detaljplan, gäller inte balken som sådan, men om samma skalbaggsarts biotop kan förstöras genom ett vattenföretag, skulle balken vara tillämplig.

Varför? Det finns inga ur miljösynpunkt rationella skäl till detta.

27 Halvkvädna visor som har kunnat höras under utredningens gång indikerar att olika tjänstemanna- och politikergrupper (vanligen inte namngivna) i olika kretsar inom bl.a departementsorganisationen och kanske Kommunförbundet och vissa intresseorganisationer *inte* accepterar exempelvis att

* det som faller under plan- och bygglagen helt ingår i balken,
* strålning eller kärnteknisk verksamhet ingår i balken,
* skogsbruk faller under balken
* de regler som nu finns i naturresurslagen ska vara begripliga etc,
* EG-reglerna på miljöområdet återspeglas i miljöbalkens text etc.

28 Konsekvenserna av ett sådant synsätt skulle naturligtvis bli därefter. Jag ska peka på några av de problem, som skulle uppstå om man med stöd av 2 kap 1 § i följdlagstiftning lägger vissa slags verksamheter utanför balken. Mitt exempel är skogen.

Skog täcker en betydande del av landet, skogsmark utgör därmed en mycket omfattande del av landets areal, på skogsmark bedrivs vanligen skogsbruk och om det finns skog på skogsmark är, enligt gällande rätt, skogsbruk *pågående markanvändning.* Nuvarande skogsvårdslag reglerar *skogsbruk* dels vad gäller skogsbruksspecifika frågor, dels vad gäller en del av de frågor som rör *natur- och miljöskydd.* De senare frågorna är emellertid ur miljösynpunkt desamma som också aktualiseras för en mängd andra näringstyper och typer av markanvändning (floraskydd, faunaskydd, friluftsliv, landskapsbild, hälsoskydd, vattenkvalitet, hydrologiska förhållanden etc). Det är dessutom så att skogsbruket redan idag helt eller delvis faller under ett antal andra lagar såsom miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, naturvårdslagen, vattenlagen, fastighetsbildningslagen m.fl (varav flera ska ingå i balken).

Utredningen har gett uttryck för uppfattningen att om sektorslagarna bibehålls och miljöreglerna ingår i dessa är det dels lättare för brukare och även tillsynsmyndigheter att överblicka de regler de skall tillämpa, dels skulle detta kunna medverka till att ett miljötänkande kommer att

genomsyra verksamheten inom sektorn.

Ett sådant synsätt är ohållbart. Den första dels-satsen i utredningens skrivning borde rimligtvis vara relevant för all slags verksamhet och inte bara skogsbruket, och skulle därmed innebära att ingen balk behövs. Den andra delssatsen saknar stöd i gjorda undersökningar. Det finns snarare starka indikationer på att sektorisering bromsar eller försenar ett s.k miljötänkande. (Jfr t.ex hur samarbetet gick inom den s.k SKONA--gruppen, samt Eckerbergs undersökning angående genomslaget av hänsynsregeln i skogsvårdslagen. Se också exempelvis när det gäller vägar vad som där har hänt sedan 1970-talet, från det att riksdagen uttalade att vägar borde tillståndsprövas enligt miljöskyddslagen, fram till Riksrevisionsverkets MKB-rapport 1996 om miljöhänsyn och beaktande av miljöeffekter vid vägbyggande).

29 Om man i stället skiljer mellan å ena sidan skogsbruk som *näring* och å andra sidan skogsbruk som *markanvändningsform,* blir slutsatsen en helt annan. Så gjorde man för övrigt med vattenlagen. På samma sätt kan man göra med bl.a skogsfrågor.

Då blir metoden i grundläggande hänseende enkel: Allt som har med miljö i vid mening att göra förs till balken. Så kan man göra bl.a med sådana näringar eller verksamhetsformer som kärnteknisk verksamhet, mineralbrytning och byggande. I miljöbalken regleras då allt sådant som har koppling till inverkan på miljön. I smalare speciallagar (lag om byggande, lag om mineral, lag om vägar, lag om fastighetsbildning, lag om vattenföretag, lag om jakt, lag om verksamhet med strålning etc) tillförs rättsordningen de regler, som behövs för att reglera respektive *utöver* vad balken anger.

Om så behövs kan man dessutom i speciallagarna ha sådana speciellt detaljerade miljöregler som behövs för just den aktuella verksamhetstypen/sektorn *utöver* (men inte som alternativ till) vad som står i balken; vanligen torde detta bara gälla vissa bemyndiganden om utfärdande av detaljföreskrifter.

Lagtekniska förebilder som är relevanta för svenskt vidkommande finns; dels utredningens egen goda anpassning av de vattenrättsliga reglerna till en rättsordning med en miljöbalk, dels exempel i Uppsala universitets remissyttrande över miljöskyddskommitténs betänkande angående integrering av fysisk planering i en miljöbalk, dels i viss mån i ett äldre förslag från Svenska Naturskyddsföreningen till en skogsbrukslag. Uppslag till olika lösningar i denna riktning kan man också få från sådana modernare lagverk som Nya Zeelands miljöbaslag. Uppslag till dellösningar, bl.a när det gäller att motverka olämplig sektorisering inom departement och andra organ, finns t.o.m i Europarådsmodellagen.

Uppslag till att genom klara och goda MKB-regler bidra till att helhetssynen på olika miljöingrepp inte går förlorad finns i bl.a Nederländernas miljöbaslag.

30 Det gäller alltså att arbetat problemorienterat ur miljösynpunkt, inte att utgå från att fråga vilka av de befintliga lagverken som ska tas in i, eller helt lämnas utanför, balken utgör en orimlig utgångspunkt även rent logiskt. Ty alla nuvarande sektorslagar har tillkommit under det grundläggande förhållandet att rättssystemet *saknar* en grundläggande miljölagstiftning. Miljöbalksutredningens huvuduppgift är att ändra just detta grundläggande förhållande. Då kan givetvis inte nuvarande lagars innehåll och sektorisering utgöra ett argument mot att respektive lag ska inordnas i eller under en grundläggande miljölag.

Huvudidén med en miljöbalk är ju (eller borde vara) just att förenkla och harmonisera regelsystemet, samt att i balken föra in allt som kan inverka på miljön. Och varför? Jo, för att allt som kan påverka miljön ska falla under sådana regler som syftar till att genomföra miljömål och, ytterst, en uthållig utveckling.

31 I stället för att ha varit fångad av strukturen hos dagens lagsystem (som alltså var problemet, inte lösningen), borde således utredningen ännu tydligare ha utgått från miljön, miljöproblemen och miljöpolitiken. Från den utgångspunkten borde utredningen stegvis ha närmat sig en lagteknisk lösning.

Utredningen skulle därvid sannolikt ha funnit att resurshushållning (lagerresurser och flödande resurser), biologisk mångfald och speciellt skydd för hotade arter och biotoper, vattenkvalitet, luftkvalitet, markkvalitet, individens rätt till hälsa, skönhet och rekreation i naturen tillhör de grundfaktorer på vilka miljöproblematiken bygger.

Utifrån det perspektivet borde utredningen sedan ganska lätt ha funnit att många, men inte samtliga, lagkonstruktionsidéer kan hämtas från miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, delar av strålskyddslagen, delar av vattenlagen, delar av plan- och bygglagen, eventuella tankar bakom naturresurslagen, naturvårdslagen, hälsoskyddslagen m.fl.

Men det är osannolikt att en hopsmältning av ett antal mer eller mindre sektoriserade lagar leder till något bättre än vad summan av delarna har varit. Därför borde utredningen också ha analyserat vad i de lagar, från vilka man hämtar uppslag, som har fungerat bra och vad som inte har det. Om utredningen gjort så, skulle utredningen inte bara ha kunnat undvika att i balken inplantera sådana felfunktioner som är kända och finns under nuvarande lagar, den hade dessutom kunnat

förbättra konstruktionerna.

32 Uppslag till förbättringar får man genom kunskaper om den lag- och rättstekniska utvecklingen (härvidlag är det ingen skillnad mellan att konstruera lagar och att konstruera bilar eller – för den delen – jakt-, attack- och spaningsplan). Betänkandet innehåller visserligen en kort redovisning av huvuddragen i vissa länders miljölagstiftning som jag har skrivit (det var inte meningen att en sådan skulle ingå men utredningen tog emot mitt erbjudande) men redovisningen ingick inte utredningens underlag, eftersom utredningsförslaget i huvudsak var färdigt när redovisningen skrevs.

33 Jag har utvecklat ovanstående, trots att betänkandets 2 kapitel för närvarande inte säger mycket om förhållandet till annan lag, men eftersom det i sin 1 § lämnar öppet för inskränkningar. *Därmed vet inte remissinstanserna vad de har att ta ställning till när det gäller en av grundfrågorna, nämligen balkens tillämpningsområde*. Så som förslaget nu ser ut (och under den viktiga förutsättningen att 1 § inte kommer att användas för att begränsa tillämpningsområdet), faller alla slags miljöeffekter under balken, och därmed faller också alla slags verksamheter, hanteringar och åtgärder som kan orsaka sådana under balken.

Det är precis som det bör vara.

Av detta följer bl.a följande. 2 kap 4 § undantar joniserande strålning m.m från balkens "bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och skadestånd". Det betyder att resten av balkens bestämmelser är tillämpliga också på sådant, däribland även 3 - 7 kapitlen. En sådan utvidgning av miljöreglernas tillämpning är utmärkt. Förslaget har därmed ett nyhetsvärde som kanske kunde ha understrukits bättre i förarbetena. Det finns risk för att det annars tar lite tid för att bl.a Kärnkraftsinspektionen och Strålskyddsinstitutet att anpassa sig till att miljöbalken blir tillämplig också på deras sektorer.

Det är helt rimligt att balken får en så vid tillämpning.

Det är också oerhört viktigt för remissarbetet och det fortsatta utrednings- och lagstiftningsarbetet att man förstår att detta är konsekvensen av betänkandets förslag, samt att detta är en mycket god lösning. Därför måste Miljöbalksutredningen överge sina nuvarande planer på att ompröva dessa frågor i sitt fortsatta utredningsarbete. Det måste vara så att betänkandet vad gäller 2 kapitlet och miljöbalkens stora tillämpningsområde verkligen gäller som ett förslag.

I annat fall var det alldeles för tidigt att publicera betänkandet.

Med en sådan lösning blir följdlagstiftningsfrågorna ganska enkla. Miljöbalken blir den lagstiftning som ska tillämpas vad gäller aktsam-

hetsregler, talerätt m.m. Detta hindrar inte att prövningsformer kan specialregleras i annan lag. I den mån *kompletterande* (men inte alternativa) materiella regler behövs för vissa sektorer, kan dessa ges i speciallagstiftningen. Sådan får inte innehålla regler som innebär lindrigare aktsamhetskrav eller lägre miljöambitionsnivåer än balkens aktsamhetsregler, däremot vid behov strängare och/eller mer detaljerade. I fortsättningen skulle därmed planläggning, bygglovsprövning etc enligt plan- och bygglagen bygga på miljöbalkens aktsamhetsregler m.m, vilket innebär en skärpning jämfört med dagsläget. Vidare bör en sådan balkkonstruktion medföra att fastighetsbildningsmyndighet inte gärna kunde fatta ett beslut, vars genomförande skulle strida mot miljöbalken, eftersom ett fastighetsbildningsbeslut inte bör fattas om dess genomförande skulle strida mot lag.

Några exempel på brister i dagens lagstiftning som inte åtgärdas av utredningen

Jag har tidigare nämnt att utredningen inte har varit problemorienterad. En uppräkning över brister i dagens lagstiftning skulle kunna bli ohanterligt lån. Därför ger jag endast några exempel på brister, som egentligen borde vara väl kända

34 Vad dagens regler *bland annat* inte förhindrar är försämring av grundvattenkvalitet; försämring av markkvalitet; försämring av ytvattenkvalitet; försämring av luftkvalitet; förstörelse av hotade arters biotoper; utrotning av arter; ökat buller; ökad andel asfalterad eller på andra sätt icke koldioxidupptagande mark; ökad andel bebyggd mark; ökad energiåtgång; ökad exponering av kemiska ämnen som inte är naturliga; ökad import av produkter med innehåll som inte får kontrolleras eller styras av svenska myndigheter; ökade utsläpp av koldioxid; ytterligare ianspråktagande av stränder för bebyggelse, anläggningar eller ingrepp som förändrar de ekologiska förhållandena; ytterligare markavvattning; försämring av befintlig boendemiljö;

Vad dagens regler bland annat inte räcker till för, utan kanske till och med *motverkar* är uppnåendet av flertalet miljömål (bl.a minskning av kvävebelastningen på kustvattnen och Östersjön); genomförande av mycket av Agenda 21; minskning av allergiproblem; avveckling av kärnkraften; full säkerhet för dem som bor i möjligt påverkansområde av svensk kärnkraftsanläggning; långsiktig hushållning med mineral; stabilisering eller minskning av biltrafikens sammanlagda miljöeffekter och energiförbrukning; tillräcklig biodiversitet i skogen.

35 Ett speciellt svenskt problemområde är kvalitetsnormer. Här finns mycket att lära från vissa andra länder men dessutom finns det mycket litteratur på området, både svensk och utländsk.

Utredningens arbete har inte byggt på sådant underlag. Utredningens förslag om kvalitetsnormer är sådant, att utredningen antingen ännu inte fullt ut förstår vad kvalitetsnormer är, eller att utredningen bestämt sig för att effektiva sådana inte bör införas i Sverige. Utredningens förslag i denna del är inte ens tillräckligt för att genomföra EG:s miljökvalitetsdirektiv.

36 Ett ytterligare problemområde utgör metodik för nationell implementering av EG-miljöregler. Trots att EG-domstolen i en mycket omfattande praxis lagt ut grundkriterierna för tillräcklig implementering, har utredningen ägnat mycket tid åt att försöka undvika att uppfylla dessa kriterier. Motviljan har till och med varit så stor, att det har förekommit att man från utredningens sida någon gång har anfört att vi forskare övertolkar domstolen, när det vi gör är att läsa innantill ur dess domar.

Eftersom jag blev ombedd att skriva en promemoria för utredningen om vad man behöver uppmärksamma i samband med balken när det gäller EG:s miljöregler, har jag skäl att anta att utredningen inte hade EG-rättslig kompetens. Detta är märkligt i flera hänseenden, varav ett är att EG-rätten är en del av svensk rätt.

Vad som sedan fått mig att grubbla under utredningsarbetets gång är att utredningens förslag inte följer min analys ens när det gäller en så enkel sak, som också har stöd i propositionen till den svenska anslutningslagen, nämligen att just EG-regler ska implementeras genom mycket klar och precis författningstext som tydligt skapar rättigheter och skyldigheter m.m, inte genom ibland svårfunna uttalanden i förarbeten. Jag tror inte att utredningens ställningstagande här beror på djupare EG-rättsliga analyser än mina, utan på något annat, som dock inte är juridiskt hållbart.

Ett flagrant exempel på vilken liten vikt utredningen lagt vid EG-miljörätten framgår för övrigt av följande citat ur allmänmotiveringen: "Samtidigt skulle det dock ge ett ofullständigt intryck att i ett lagverk som omfattar hela miljöområdet inte på något sätt kommentera EG-reglerna. Vi föreslår därför att det i bestämmelserna om balkens tillämpningsområde intas en regel som genom en hänvisning till anslutningslagen erinrar om EG-reglernas existens." Av sammanhanget i betänkandet att döma, avser utredningen här endast EG:s primära rätt, förordningarna samt de av direktiven som har direkt effekt ("direkt gällande EG-rätt"). Fördragskonform tolkning enligt art 5 i Romfördraget nämns. Men trots detta kvarstår alla de direktivbestämmelser som

inte med säkerhet har direkt effekt. Vad gjorde utredningen med alla dem? Jag återkommer till detta i avsn 63 ff nedan.

37 Ett såvitt jag kan se mycket allvarligt problemområde, som anknyter till det sist nämnda, rör själva lagtexternas utformning. Utredningens grundsyn sammanfattas antagligen av följande: "En miljöbalk omfattande all lagtiftning in i minsta detalj skulle bli alltför omfattande. Miljöbalken måste för att bli överblickbar i viss utsträckning utformas som en ramlag."

Men för den enskilde, myndigheter och ytterst för samhället saknar det betydelse hur många sidor text en miljöbalk har. För dem är det i stället reglerna totalt som har betydelse. Varje regel som hade kunna stå i balken, men som i stället står någon annanstans, *försvårar i själva verket just överblickbarheten.* Om det är överblickbarhet som är problemet, är en upplysande innehållsförteckning lösningen.

Miljöbalken är inget litterärt verk som ska kunna överblickas på några minuter (hade det varit syftet, skulle poeter ha anlitats för lagstiftningsuppgiften). Uppgiften för utredningen borde i stället ansetts vara att finna *bästa möjliga kombination av lagstiftningsteknik och regelsystemsutformning*, där kvalitetskriterierna är (i nu nämnd fallande ordning) (1) förenlighet med miljömålen, (2) förståelighet och (3) överblickbarhet.

38 Utredningen har inte alls arbetat utifrån detta. Anta att man även i fortsättningen, genom följdlagstiftning stödd på 2 kap 1 §, skulle försöka lägga kärnteknisk verksamhet som sådan utanför balken (alltså ungefär samma förhållande som det idag mellan å ena sidan kärntekniklagen och strålskyddslagen, å andra sidan miljölagstiftningen m.m). Anta sedan att man ska pröva ett slutförvar för reaktorrivningsavfall. Ett sådant skulle i så fall under miljöbalken, åtminstone på grund av sådana störningsformer som idag faller under miljöskyddslagen (buller vid verksamheten m.m). Därmed skulle balkens allmänna aktsamhetsregler vara tillämpliga. Om lagret ska läggas under havsbotten vid Forsmark (intill SFR 1) blir det också fråga om balkregler som idag finns i vattenlagen. Rivningsavfallet är radioaktivt men det är samtidigt materia och faller därmed under det balkkapitel som motsvarar dagens lag om kemiska produkter. Intill Forsmark finns naturskyddade områden, vilket skulle innebära att också naturvårdsreglerna aktualiseras. Det krävs vidare MKB (till följd av såväl EG-direktivet som Esbo-konventionen) och därmed aktualiseras MKB-kapitlet. Lagret skulle kräva planläggning vilket aktualiserar plan- och bygglagen. Det utgör kärnteknisk verksamhet vilket aktualiserar den särskilda kärntekniklagen. Materialet är

strålande, vilket aktualiserar den särskilda strålskyddslagen. Under byggtiden kan vattenkvaliteten påverkas vilket aktualiserar åtminstone sådana vattenkvalitetsnormer som är kopplade till badvattendirektivet och som därmed aktualiserar kvalitetsnormkapitlet i balken.

39 Detta är en inte föraktlig uppsättning regelgrupper Men de är bara skalet. Under många av dessa lagar respektive balkkapitel kommer det att finnas ett betydande antal regeringsförordningar och verksföreskrifter, om utredningen får som den vill. Härtill kan komma EG- och Euratomdirektiv och -förordningar, om de inte tydligt förs in i svensk författningstext respektive tas in i svenska lättillgängliga författningssamlingar (gäller EG-förordningarna). För dem som ska bedöma samtliga regler som ska gälla för kärnteknisk verksamhet, blir det i framtiden ungefär lika svårt som nu.

Eller kanske det till och med blir svårare. Ty samtidigt som utredningen har lämnat merparten av dagens tolknings- och tillämpningsproblem olösta, finns det risk för att utredningens oklara lagstiftningsteknik skulle medföra *ytterligare* problem.

40 Till en del kan problemet med ett stort antal regler inte undvikas, vilket beror på den mångfacetterade miljöpåverkansbild som ett sådant lager ger upphov till. Men varför inte försöka *minimera* krångligheten? Det kan ju bara vara till fördel för konsekvent regeltillämpning att man till miljöbalken för så mycket som över huvud taget är möjligt. Jag tror dock att utredningen inte har satt sig in särskilt väl i många av de speciallagar, som utredningen nu argumenterar för ska vara utanför balken, och att utredningen därför inte har förstått att många sektorslagar har lägre ambitionsnivåer för miljöskydd och hänsyn gentemot tredje man etc. Jag ska ge ett par exempel på detta beträffande strålskyddslagen och kärntekniklagen.

41 Slutförvaret för låg- och medelaktivt avfall (SFR1) vid Forsmark prövades enligt ett antal lagar. Tillstånd gavs enligt 136 a § byggnadslagen som, liksom 4 kap naturresurslagen, saknar en platsvalsregel som når upp till miljöskyddslagens ambitionsnivå. Vid SKI:s prövning enligt atomenergilagen (nu kärntekniklagen) ansåg SKI att myndigheten saknade befogenheter att pröva huruvida platsen var den bästa för ändamålet, det räckte med att den var godtagbar utifrån sådana kärnsäkerhetsaspekter som SKI hade att anlägga. Strålskyddslagen saknade och saknar platsvalsregel.

Ett lager för lågaktivt marklager vid Forsmark prövades enligt strålskyddslagen och miljöskyddslagen. Koncessionsnämnden skrev i sitt

beslut att platsvalet egentligen inte uppfyllde platsvalsregeln i miljöskyddslagen men eftersom Strålskyddsinstitutet redan gett tillstånd enligt strålskyddslagen, ansåg sig Koncessionsnämnden böra ge tillstånd även enligt miljöskyddslagen. Strålskyddsinstitutet gav sitt tillstånd (avfallet skulle ligga på stranden så nära vattnet som möjligt) för att det som kunde läcka ut skulle spridas i vattnet så fort som möjligt (vilket inte gärna stämde med Östersjökonventionen som redan då sade att tillförseln till Östersjön av bl.a radioaktiva ämnen skulle minimeras). Med andra ord: Om det varit en vanlig soptipp, skulle Koncessionsnämnden ha vägrat tillstånd därför att platsen inte var den bästa, men nu var det så att avfallet *därutöver* var radioaktivt, och då gavs det tillstånd till den plats som inte var den bästa. Regeringen ändrade inte det överklagande beslutet.

Om utredningens förslag hade genomförts när ovanstående beslutades, skulle utgången (allt annat lika) bli densamma.

En snabb genomgång av några kapitel

Jag tar nu upp några av de kapitel, vilkas innehåll och utformning har en fundamental betydelse för hur svensk miljövård ska kunna genomdrivas efter att balken har införts. Mitt syfte är att påvisa ett antal av de läsproblem och förståelseproblem, för att inte säga felfunktioner, som kan följa av det sätt på vilket balktexten föreslås utformad. Min förhoppning är att detta slags kritik ska visa på behovet att bättre lagstiftningsteknik, av en tydligare regler etc. I två fall redovisar jag därtill alternativa textmöjligheter (motsvarande 1 och 3 kapitlen i förslaget) för att på det sättet de som ska ta ställning till detta betänkande kan överväga för- och nackdelar med olika sätt att skriva lag.

1 kapitlet

42 Detta kapitel borde innehålla själva "operativsystemet" för balken. Ty så länge som domare och andra tillämpare av miljölagstiftning inte är specialutbildade på rättsområdet, måste de "instrueras" av lagstiftaren själv. Detta sker genom tydliga lagregler, och genom goda principer och andra hjälpregler för hur miljöregler och andra regler ska tillämpas.

1 § kommer inte att uppfattas som att det innehåller normer. 2 § talar om 'angelägenhet' men det ordet känner vi inte särskilt väl i juridiken. 3 § första st är samma cirkelstadgande som nu finns i naturvårdslagen. Andra stycket är emellertid idag i naturvårdslagen en materiell regel; den är i så fall den första i detta kapitel.

Mer finns egentligen inte i detta kapitel. Jämför detta med vad jag

har nämnt i den utländska översikten i detta betänkande, bl.a vad gäller Norge, Nya Zeeland, USA och Europarådets modellag där på olika sätt principer läggs fast för hur rättstillämpningen ska ske. För svensk del skulle följande skiss till ett inledande principkapitel kunna se ut exempelvis på följande sätt:

43 **1 kap. Mål och grundläggande principer**

1 § Denna miljöbalk har stiftats på grundval av insikterna

– om Jordens ekologiska begränsningar

– om att hittillsvarande utveckling i Sverige och resten av världen skett samtidigt som naturresurser, naturmiljöer och genetisk mångfald minskat

– om behovet av en uthållig utveckling där kommande generationers förutsättningar för välfärd inte minskas av föregående generationer

– om behovet av att biologisk mångfald bevaras såsom en sannolikt nödvändig förutsättning för en uthållig utveckling och om att det kan medföra risker att i ett ekosystem placera organismer som är främmande för detta, oavsett om organismerna är naturliga på annan plats eller tillskapade av människan,

– om behovet av att skydda miljön mot ekologiskt förändrande inverkan av genetiskt modifierade organismer

– om risker med att frigöra sådana kemiska produkter i naturen som den själv inte förmår att bryta ner inom en begränsad tidsrymd

– om betydelsen av att samhället och dess lagar främjar återanvändning och återvinning av de naturresurser som redan tagits i anspråk,

– om vikten av att fullt ut uppfylla de internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig vad gäller miljöskydd och resurshushållning

– om nödvändigheten av att rätts- stillämpningen anpassas till miljöförutsättningar för en uthållig utveckling

– om värdet av att miljömål återspeglas i rättsregler

– om betydelsen av att envar väl känner och kan förstå de regler som rör miljön.

2 § Miljöbalken syftar till

– att förbättra och bevara naturliga miljöer, biotoper och andra ekologiska förutsättningar i en sådan omfattning, att med god säkerhetsmarginal balkens övriga mål samt förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling i hela Sverige och på Jorden,

– att ge rättsliga förutsättningar för att med inriktning på och förverkligande av en uthållig utveckling och den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer,

– att säkerställa en hög skyddsnivå för hälsa och säkerhet gentemot risker som direkt eller indirekt kan uppkomma genom den yttre miljön eller genom hanteringen av ämnen eller produkter

– att tillhandahålla möjligheter för ett förnuftigt och fördelat utnyttjande av mark och andra naturresurser genom väl utformade regler samt prövning genom planläggning och tillståndsgivning

– att tillhandahålla även andra möjligheter för ett effektivt genomförande av en uthållig utveckling.

3 § Alla beslut och andra åtgärder som vidtas med stöd av, eller under, denna balk skall utgå från ett samhällsbyggande grundat på principen om en hållbar utveckling. Med hållbar utveckling avses att använda jordens eller landets samlade resurser på ett sådant sätt att den existerande generationen människor inte fråntar kommande generationer deras val- möjlighet vad gäller utnyttjandet av jordens samlade resurser. I tillämpningen av denna balk skall detta avse såväl nationell, regional som lokal nivå, liksom

i internationella förhållanden.

En förändring i riktning mot en sådan utveckling kännetecknas bland annat av att den samlade avfallsproduktionen minskar inklusive föroreningar av luft, mark och vatten, liksom av att undanträngning av naturresurser och uttaget av icke förnyelsebara naturresurser bringas att minska för att inom kort upphöra. Därför innehåller denna balk, utöver regler återspeglande mål och kvalitetsgränser, bestämmelser syftande till att förändra miljöbelastning och resursförbrukning i en sådan riktning, att uthållig utveckling kan uppnås.

4 § Som ett led i genomförandet av syftet med denna balk skall mark, vatten och fysisk miljö i övrigt (naturresursbasen) förvaltas och utnyttjas på sådant sätt, att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt på lång sikt god hushållning främjas och tryggas. Därvid skall särskilt tillses att det inte uppstår oreparabla förluster av miljökvalitet eller av sådana naturresurser som kan ha betydelse för uthållig utveckling. Detta innebär bland annat att icke flödande naturresurser endast skall tas i anspråk då de verkligen behövs, och det inte går att uppnå nödvändiga ändamål på annat sätt.

Den biologiska mångfalden skall bevaras.

5 § Markanvändning skall, oavsett om den prövas genom planläggning eller på annat sätt, inom ramen för uthållig utveckling ges en sådan inriktning att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för från social synpunkt goda miljöförhållanden. Mark- och vattenområden skall med beaktande av denna balks kravregler användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushåll-

ning.

6 § Envar domare, myndighet och enskild skall tolka denna balk på sådant sätt, att uthållig utveckling bäst gynnas. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras, skall väljas det som sannolikt bäst gynnar uthållig utveckling.

För att uppnå uthållig utveckling skall förmodas att biologisk mångfald innebärande goda livsbetingelser för alla i landet och dess omgivande vatten naturligt förekommande växt- och djurarter har en överordnad betydelse samt att nu levande och kommande generationer av människor skall ha rätt till en hälsosam och god miljö att leva i. Om dessa mål förefaller stå i konflikt med varandra och detta beror på kostnader för att förena dessa, skall dagens generation men inte kommande träda tillbaka. Om målkonflikten inte beror på kostnader och inte kan lösas på annat sätt, skall hälsa och säkerhet gå före.

7 § Tillämpningen av denna balk skall även grundas på följande grundsatser.

1. Ingen har någon ursprunglig rätt, oavsett om den är grundad på ägande eller annat, att skada annans förutsättningar för liv och hälsa beroende av miljöförhållanden, inte heller att skada eller begränsa naturliga förutsättningar för biologisk mångfald (miljöpåverkan). I lag eller genom tillståndsprövning kan medges åtgärd eller annat som kan medföra miljöpåverkan, men en rätt grundad på sådant kan alltid upphävas. Om åtgärd som kan medföra risk för miljöpåverkan är tillåtlig enligt denna balk skall skador i första hand förebyggas.

2. Försiktighetsprincipen skall alltid tillämpas och skador skall i första hand förebyggas. Därvid skall redan risken för skador beaktas. Den som påstår att en åtgärd är riskfri måste visa detta. Därvid gäller att ju allvarligare skada

som befaras, desto högre ska sannolikheten vara för att åtgärden är ofarlig.

3. Den som kan orsaka eller som orsakar skador och olägenheter i miljön, oavsett om detta skadar människor eller inte, skall betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa dem samt ersättning för sådan skada och olägenhet, som inte har förebyggts eller som ändå har uppkommit.

4. Skador och olägenheter till följd av miljöpåverkande aktiviteter i Sverige skall beaktas och motverkas i samma utsträckning oavsett var de uppstår och med fullständigt bortseende från administrativa gränser och nationsgränser.

8 § Utöver grundsatserna i 3 § skall vid tillämpningen av denna balk eftersträvas att välja sådana tillvägagångssätt som medför att det som utvinns ur naturen och det som framställs av människor skall kunna användas och slutligt omvandlas eller återföras till naturen utan att denna skadas (kretsloppsinriktning). Så länge detta inte är uppnått, har ingen myndighet eller annan rätt att inom ramen för sina förutsättningar underlåta efterforskning och utveckling av metoder, produkter och annat som kan ligga i linje med denna inriktning.

2 kapitlet

44 Detta kapitel har utredningen kämpat med in i det sista och problem har skjutits på framtiden av utredningen. Det handlar om tillämpningsområde. Detta är som jag utvecklat tidigare en kritisk fråga för vilken funktion balken ska få i praktiken. Problemet ligger i hur 1 § ska utnyttjas. Ska det bli så att miljöbalken bara blir en restbalk, och att vi får ett miljöregelsystem med lagar för planering och byggande, energitorvbrytning, kärnteknik, vägar, flygplatser, hamnar, jakt, fiske, skogsbruk etc som alla har sina egna materiella miljöregler och prövningsformer, och så en miljöbalk för det som inte är specialreglerat plus miljöfarlig verksamhet, vattenföretag, kemikaliehantering och lite till?

Vad vore i så fall detta för slags miljöbalk? En reservlag som kan

kopplas in om lagstiftarna så anger i speciallagar? Ska balken bli en liten behändig och harmlös lag huvudsakligen endast för sådant, som för tillfället faller inom miljödepartementets s.k ansvarsområde? Vad händer om det blir en miss i en sådan speciallag? Vad ligger bakom att modern miljöpolitik inte ska vara styrande även för sådant beträffande vilket det kan behövas speciallagstiftning?

45 I balken, och inte minst 3 kapitlet, har termen 'verksamhet' en central funktion. Men den definieras inte i balken. Första gången termen dyker upp är i 1 kap 2 §, andra gången i 2 kap 1 § första stycket. I detta senare fall kan man ana försök till förtydligande; där talas om 'verksamhet' samt om att allt det som föreskrivs om verksamhet också ska gälla 'hantering' (definieras inte på detta ställe men senare i balken) och andra 'åtgärder' (definieras inte alls) som kan motverka förutsättningarna att uppnå balkens mål.

Enligt min mening ska man inte behöva leta i förarbeten (motiv) för att begripa så här grundläggande regler. Definitioner är mycket effektivare. Men motiven är inte så klara, de heller. Där sägs exempelvis att tillämpningsområdet är 'vittomspännande' samt att det knyter an till balkens mål. 'I princip alla mänskliga företeelser som kan befaras få hälso- eller miljöfarliga effekter eller äventyra hushållningen med naturresurser' skulle 'enligt ordalydelsen' omfattas.

Detta är naturligtvis imponerande. Men den som letar efter t.ex regler om barnbegränsning i balken, hittar dock inget. Så riktigt så vittomfattande som motiven förefaller antyda är kanske ändå inte balkförslaget.

46 I motiven sägs vidare att balkens 'primära tillämpningsområde i förhållande till annan lagstiftning' skulle framgå av balkens egna regler, t.ex 2 kap 3 och 4 §§. Jag tror inte jag tidigare har kommit i kontakt med terminologin 'primärt tillämpningsområde' (än mindre känner jag till att en lag kan ha ett 'sekundärt' tillämpningsområde); kanske menar utredningen att balken skulle vara den primärt tillämpliga lagen, men om därmed i så fall menas lex generalis, är svårt att säga även att efter att ha läst specialmotiveringen.

47 'Begreppet verksamhet' är enligt specialmotiveringen 'inte avsett att uppfattas bokstavligt'. Detta skriver utredningen 1996, trots att i uppemot två decennier begreppet 'miljöfarlig verksamhet' har tolkats fram och tillbaka utifrån bl.a just så kallade bokstavliga utgångspunkter. Att då i *förarbeten* och inte i en klar legaldefinition "klarlägga" något på ett sätt, som de flesta praktiker inte har uppfattat tidigare, är inte rimligt. Det måste upp i lagtexten. Behovet understryks av det märkliga

uttalandet i specialmotiveringen, där man skriver att för 'vissa företeelser är det dock språkligt främmande att använda begreppet verksamhet' och så exemplifierar man med balkens senare definition av hantering, vilket sedan anges som grund för att balken ska gälla för inte bara 'verksamhet' utan också 'hantering eller andra åtgärder'. Risken är då mycket stor för att domstolar m.fl kommer att läsa förarbetena som de står, d.v.s att balken omfattar sådant som det språkligt sett inte är främmande att kalla verksamhet, samt därutöver hantering så som sådan faktiskt definieras i 14 kap 5 §.

Men vad är då 'åtgärder'?

48 En särskild svårighet orsakar 2 kapitlet vad gäller betydelsen av den paragraf som omnämner EG-rätten. Vad utredningen här föreslår är antingen att en paragraf ska innehålla en information och inget annat, eller också att miljöbalkens adressater ska kunna utläsa en regel därur. Men vilken regel? Ligger här hela implementeringen av EG-miljörätten (av allmänmotiveringen att döma vore svaret nej)? Om så verkligen vore fallet, hur ska denna svenska lagstiftningsteknik kunna anses uppfylla EG-domstolens krav på klarhet och precision vad gäller rättigheter och skyldigheter som ska gälla till följd av ett miljödirektivs implementering? Den ledning specialmotiveringen ger indikerar att paragrafen bara är en information, inte en regel, genom vilken det 'erinras om att det finns direkt verkande EG-rätt som skall tillämpas jämsides med balken'. Men detta är kanske inte så upplysande, ty vad gäller 'direkt verkande' (ännu ett exempel på utredningens terminologi när det gäller tillämplighetsfrågor) EG-regler har vi dels Romtraktaten, dels EG-förordningar. Men vi har också sådana direktiv som har *direkt effekt*. Vidare innebär artikel 5 i Romfördraget (som är direkt gällande svensk rätt) en skyldighet till fördragsenlig tolkning av bl.a samtliga EG-direktiv på miljöområdet. Av Romfördraget följer vidare att EG-domstolens domar ska respekteras som auktoritativa uttryck för EG-rätten.

Och då är naturligtvis följande fråga rimlig att kräva svar på – i lagtexten: Vad ska gälla för sådant, beträffande vilket det finns EG-direktiv dels med direkt effekt, dels utan direkt effekt? Miljöbalken ger inget svar, den ger bara en upplysning om att det finns en svensk anslutningslag och att det finns (direktverkande) EG-regler.

3 kapitlet

49 Detta är ett kapitel som är så viktigt, att varje misstag i konstruktionen kan medföra mycket stora miljöskador. Utredningen gjorde vissa ändringar i kapitlet mycket sent. Problemet med kapitlet är dess lösa,

närmast vårdslösa språk och dess brist på ordentlig vägledning för tillämparna. Man kan vara mycket mer precis, utan att för den skulle missa i den flexibilitet som är nödvändig. I själva verket måste ett kapitel av detta slag styra beslutsfattarna mycket tydligt, även om styrningen ofta kan betecknas som styrning genom principer och ramar.

Först vill jag nämna att förslaget vad gäller kravregleringen och balkens struktur ändå i några mycket viktiga hänseenden är klart bättre än Miljöskyddskommitténs förslag till materiella miljöregler. Det är nämligen utomordentligt viktigt att alla grundläggande aktsamhetsregler är samlade i ett kapitel eller i ett sammanhållet knippe kapitel, och att dessa ska vara direkt tillämpliga i varje enskilt fall oavsett om det finns särskilda föreskrifter eller inte. (Det är också därför jag har så starka invändningar mot det sätt, på vilken utredningen har placerat in naturresurslagsreglerna i balkförslaget, vilket jag återkommer till i avsn 54 ff nedan.)

50 Många av problemen har att göra med en helt elementär brist i lagförslaget som helhet. När människor pratar med varandra, förstår de lättare varandra om de känner till, kanske till och med har kommit överens om, vilken betydelse som olika använda ord ges. När lagstiftare ska kommunicera med medborgarna, företagen, kommunerna, domstolarna och andra myndigheter är det för effektivitetens skull mycket viktigt att lagstiftarna förklarar vad de pratar om.

Det kallas för *definitioner*, det som snart sagt varje lagskrivare världen över arbetar med, men som utredningen i betydande omfattning helt enkelt inte har brytt sig om.

51 Som exempel på hur viktigt det är med uttryckssätten kan vi ta förslagets 2 §. Dess första stycke är mycket oprecist för den som bara läser lagtexten. Andra stycket är kanske inte så lyckat formulerat med blandningen av '. . . kan befaras sådana olägenheter' respektive 'vidta de åtgärder som *behövs* (min kursivering) för att förhindra eller begränsa olägenheterna'. Det första ledet handlar om att det inte ens är säkert att olägenheter uppkommer, det andra ledet talar om åtgärder som behövs (det ligger ett beviskrav däri) för att förhindra eller begränsa olägenheterna. Men hur kan man visa att något behövs för att begränsa något som *kan* uppkomma?

Detta är inte petighet från min sida utan berör en av de svårare felfunktioner vi har i dagens svenska miljölagstiftning, men som utredningen inte har ägnat någon egentlig uppmärksamhet. För det första är det klart för de flesta att ordet 'behövs' innebär att det måste vara utrett att det behövs, inte att det *kanske* behövs. Eftersom regerings-

formen 1:9 innebär att myndighet av enskild bara får beordra sådant, för vilket de har stöd i lag, medför utredningsförslaget att det inte blir möjligt att lägga ett föreläggande grundat på 3 kap 2 § andra stycket miljöbalken, utom när man vet att där nämnda olägenheter säkert kommer att inträffa försiktighetsmåtten förutan. Idag är det bara att botanisera i Koncessionsnämndens, länsrätternas och kammarrätternas hantering av överklagade tillsynsbeslut så finner man många exempel på att tillsynsmyndigheter inte anses ha tillräckligt underlag, eller fog, för att föreskriva försiktighetsmått eller substitution etc.

52 Bland bristerna kan nämnas också följande. 3 och 4 §§ innehåller delar av det som nu ingår i 5 § miljöskyddslagen m.fl. Men hur kommer uttrycket "som behövs" att uppfattas av dagens domare. Detta skrivsätt lägger en bevisbörda på den som kräver försiktighetsmått, och strider mot både dagens gällande rätt och försiktighetsprincipen.

5 § i förslaget är alltför vag, särskilt eftersom begreppet "hushålla" inte har definierats.

8 § är oförenlig med åtminstone två EG-direktiv, i den mån den innebär att man inte kan försvåra "pågående markanvändning".

9 § måste uppenbarligen formuleras mycket tydligare efter den märkliga regeringsrättsdom som föll i maj 1996.

10 § strider mot flera EG-direktiv, nämligen sådana som har riktlinjer för miljökvalitetet. Dessutom återspeglar inte dess text det som är mycket betydelsefullt i nuvarande rätt utan bakar samman olika slags avvägningshänsyn utan rimliga preciseringar.

Uttrycket 'olägenhet' måste definieras. Utredningen har uppenbarligen inte tagit något större intryck av de problem som hör samman med att störningsterminologin i bl.a miljöskyddslagen varit oklar, något som behandlats i litteraturen ganska ingående.

53 I stället för att peka på alla de andra vagheter och utelämnanden som 3 kap i förslaget har, redovisar jag nedan en *skiss* till alternativ lagtext. Jag tror att snart sagt alla som läser betänkandets förslag, och det jag här lägger fram, håller med om att mitt förslag här visserligen är längre, men mer innehållsrikt och ändå möjligt att förstå utan att behöva gripa till förarbeten för varenda mening. Miljöbalksutredningens förslag kommer däremot inte att begripas av flertalet av dem som ska tillämpa kapitlet, utöver att de kommer att tro att de har mycket stor frihet att bestämma nästan vad som helst.

Exempel efter exempel på icke-stringent språk, på begreppsglidningar, på oklarheter etc skulle nämligen kunna staplas. Jag kan förstå dem som tror att detta bara är en professor som mästrar på rättsområdet.

Men min egentliga poäng är att ett så viktigt lagförslag inte ska kunna kritiseras på det sätt jag här gör. Det är tillräckligt svårt att konstruera ändamålsenliga lagar ändå, utan att man därtill slarvar med själva grundelementen – nämligen texten, lagens struktur, de grundläggande begreppen och kravregeltekniken. Ty lagar är faktiskt till för att *förstås*. I ovanligt hög grad gäller detta en miljöbalk, eftersom lejonparten av de frågor som faller under balken ska bedömas och avgöras av andra än utbildade jurister, inte minst av privatpersoner. Även utbildade jurister kommer för övrigt att ha svårigheter att hitta allt relevant i miljöbalken och dess förarbetena, och ännu större svårigheter att utifrån allt detta se en klar rätt.

Regler om s.k ändrad markanvändning (egentligen: naturresurslagens 2 och 3 kapitel)

54 Jag måste i sammanhanget också ta upp 4 och 5 kap i balkförslaget. De motsvarar i stort sett 2 och 3 kap naturresurslagen. Utredningen föreslår (se allmänmotiveringen) att dessa bestämmelser ska utredas vidare men tar samtidigt in deras text i balkförslaget. Med andra ord har utredningen inte ens försökt harmonisera de miljöregler som föreslås i 3 kapitlet med sådana miljöregler som faktiskt måste utgöra en del av själva basen av miljö- och naturresursregleringen. Utredningen har därmed i denna del inte fullgjort sin uppgift i en av de mest centrala delarna. Denna brist ensam är så betydande, att balkförslaget i sin nuvarande form är oanvändbart.

Det är nämligen så att styrkan (eller svagheten) i en miljölag på ett avgörande sätt hör samman med vilka materiella regler, kravregler, som lagen innehåller. Några kanske tror att det endast är 3 kap i miljöbalksförslaget som berör sådana regler. Men miljöbalksförslagets begrepp verksamhet, hantering och andra åtgärder är så vittomfattande att *allt det som faller under naturresurslagen* passar in under dessa begrepp. Människans verksamhet sker på Jorden, och praktiskt taget allt det människan företar sig fysiskt innebär en tillfällig eller stadigvarande användning av mark- och/eller vattenområden.

Begreppet hållbar utveckling är sådant, att alla former av människans användning av mark- och vattenområden kan inverka på förutsättningarna för sådan utveckling.

1 kap 1 § miljöbalken ger uttryck för inriktningen på hållbar utveckling.

Då säger det sig självt att reglerna för användning och mark- och vattenområden inte kan lämnas åt sidan, när man i en miljöbalk ska ställa upp regler för vad som ska gälla för att åstadkomma förut-

sättningar för uthållig utveckling.

Som minimum måste man kräva att reglerna om användning av mark- och vattenområden i vart fall *inte misstämmer* med de regler som ska vara förutsättningar för hållbar utveckling. Men det är just vad de gör i balkförslaget och jag ska här kort kommentera några av paragraferna i balkförslagets två "NRL-kapitel" utifrån bl.a detta perspektiv.

55 4 kap 1 § talar om att mark- och vattenområden "skall användas" för vissa ändamål, men där står inget om hållbar utveckling. I stället talas om "föreliggande behov" och "en från allmän synpunkt god hushållning". Det är inte gärna samma sak, för om det hade varit samma sak, skulle också samma uttryck ha använts.

56 2 § förefaller handla om sådant som bättre passar i 3 kap. Behov finns av definition av "påtagligt påverka områdens karaktär". Är det deras sociala karaktär, demografiska karaktär, ekologiska karaktär eller estetiska karaktär? (Man ska inte behöva gå till förarbetena för att försöka finna ut svaret.)

57 3 § väcker naturligtvis frågan varför bara från ekologisk synpunkt "särskilt känsliga" områden så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan *skada naturmiljön*; varför ska över huvud taget inte naturmiljön så långt möjligt (vad nu det uttrycket innebär) skyddas mot skada? Är det någon skillnad på detta med "så långt möjligt" å ena sidan, aktsamhetskraven i 3 kap å andra sidan, och i så fall: vilken är skillnaden?

Särskilt om begreppet pågående markanvändning

58 Jag övergår nu till begreppet pågående och ändrad markanvändning. Ett viktigt förtydligande har gjorts i balkförslaget eftersom själva lagtexten (eller snarare kapitelrubrikerna) anger att bestämmelserna i 4 och 5 kap bara ska gälla "ändrad markanvändning". Denna begränsning har av många ansetts gälla även för naturresurslagen, men då bara stött på uttalandena i förarbetena.

Balkförslaget saknar emellertid fullständigt definitioner av vad som är pågående markanvändning och/eller ändrad markanvändning. Därmed blir det hela totalt obegripligt för de flesta. Få legalbegrepp medför större behov av definition än dessa, vilket jag tror mig kunna hävda efter att ha ägna flera år av rättsvetenskaplig forskning åt just begreppet pågående markanvändning samt begreppet avsevärt försvårande av pågående markanvändning (enligt den rätt som gällde före 1987);

huvudarbetet publicerat i Westerlund: Naturvård och pågående markanvändning; senare forskning fortsatt av främst Gabriel Michanek.

59 Begreppet pågående markanvändning fick ingen definition i själva lagtexten när det infördes 1972. Genom förarbeten m.m kunde dock en ungefärlig betydelse ringas in. Eftersom det såvitt jag vet därefter *inte* har kommit någon annan legaldefinition av begreppet, borde 1972 års begrepp fortfarande gälla. Enligt detta ska man bl.a annat "utgå från" att det rör sig om ändrad markanvändning om något är tillståndspliktigt. Gäller detta fortfarande? Miljöbalktexten är tyst på även denna punkt. Men om svaret är ja, betyder det att 4 och 5 kap balkförslaget gäller för i princip allt för vilket det krävs tillstånd.

Enligt samma begrepp anses mark vara föremål för pågående markanvändning i form av skogsbruk, så snart det där finns skog och det rör sig om skogsmark per definition. Alltså gäller 4 och 5 kap balken tydligen inte några skogsbruksåtgärder i form av röjning eller avverkning etc på skogsmark.

Enligt samma begrepp kan det röra sig om pågående mark- användning även om det i praktiken innebär helt andra sätt att behandla mark och vattenområden, nämligen om ändringen kan anses utgöra ett led i en normal och naturlig rationalisering inom ramen för samma näringsfång på det aktuella markstycket som sådant. Detta skulle innebära att 4 och 5 kap inte hindrar ett stort antal möjliga åtgärder som de facto kan förändra de ekologiska förhållandena avsevärt.

60 Så som balken nu är skriven, kan restriktionerna i 4 och 5 kap inte tillämpas ens för att obetydligt begränsa pågående markanvändning; alltså inte ens en sådan begränsning som i och för sig vore ersättningsfri kan krävas genom något av dessa två kapitel.

61 Det är lätt att bara kritisera och jag vill därför här redovisa en skiss till hur ett 3 kapitel, som också inkluderar viktiga delar av "naturresurslagskapitlen", skulle kunna se ut. Skissen är på många sätt ofullständig och just skissartad; bl.a inkluderar den inte de ytterligare regler som krävs av EG-rättsliga skäl men dessa regler tillfogas enkelt när ett tillåtlighetskapitel har följande utformning. Kapitlet nedan förutsätter vidare två saker. Dels ett ytterligare kapitel om kvalitetsnormer och andra regler om gränser för påverkan (inklusive förbud mot förändring av vissa känsliga biotoper och förbud mot grundvattenförsämring) samt vissa förbud, vissa krav på nyttoövervikt etc (jfr 3:4 vattenlagen) etc, dels att förutom naturresurslagen även betydande delar av plan- och bygglagen är inarbetade i en miljöbalk.

62 3 kap. Försiktighet och hushållning

Allmänna bestämmelser

Grundläggande försiktighets- och hus- hållningskrav

1 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan eller annars hantera naturresurser skall göra detta på sätt som ger minsta möjliga olägenhet och resursförbrukning enligt detta kapitel samt därutöver iaktta vad som bestäms för åtgärden i övrigt i denna balk.

Reglerna i detta kapitel liksom regler om försiktighet, hushållning och förbud i balken i övrigt skall tolkas med hjälp av vad som sägs i 1 kap.

Försiktighetsmåttens art m.m

2 § I den utsträckning, som inte kan anses vara omotiverad från hälso- eller miljösynpunkt eller säkerhetssynpunkt och med tillämpning av försiktighetsprincipen, skall den som använder mark, utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan, i den omfattning som bestäms i detta kapitel

1. utreda förutsättningar, miljökonsekvenser och möjliga handlingsvägar
2. samråda med tillsynsmyndighet
3. välja sådant tillvägagångssätt och sådan plats och vidta de begränsningar samt försiktighetsmått som kan vara ägnade att motverka, minska, förebygga eller avhjälpa sådan påverkan
4. utnyttja energi och andra naturresurser så sparsamt som möjligt och på ett för miljön så oskadligt sätt som möjligt och därvid särskilt eftersträva återanvändning och återvinning

Uppfyllande av kraven i detta kapitel befriar inte från förbud och begränsningar som följer av [-- kap].

Vad som sägs i första stycket skall även

gälla den som har inflytande över beslut om sådant som avses i första stycket.

Skyldighet att avhjälpa skada och olägenhet

3 § Har någon orsakat skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön genom att utöva miljöpåverkan, gäller vad som i 1 § sägs också i fråga om skyldighet för honom att avhjälpa skadan eller olägenheten. En sådan skyldighet kvarstår även efter det att verksamheten, hanteringen eller åtgärden har upphört.

Hushållningskrav för mark och naturresurser

4 § Var och en som utnyttjar en naturresurs skall göra detta med varsamhet och sparsamhet och med särskild inriktning på återvinning och återanvändning av material.

Metaller och andra material i en fyndighet skall utvinnas så långt som är tekniskt möjligt och med beaktande av kravreglerna i denna balk innan fyndigheten ersätts av annan fyndighet.

Naturmiljö som är en förutsättning för att bestämda arter av djur eller växter kan behålla en livskraftig stam i landet skall vårdas på ett sådant sätt, att funktionen så långt möjligt bevaras.

När det som marken och naturen i övrigt producerar utnyttjas, skall detta göras så effektivt som möjligt.

Begränsning av olägenheter

Minimering

5 § Verksamhet, arbetsföretag eller annan åtgärd som kan innebära utövande av miljöpåverkan skall utföras så att ändamålet kan uppnås med minsta olägenhet från hälso- och miljösynpunkt och med hänsyn till hushållning med naturresurser, om inte därigenom merkostnader-

na blir oskäliga bedömda enligt principerna i 8 - 10 §§.

Bedömningen enligt första stycket skall för åkerbruk, skogsbruk och andra för trakten normala areella näringar på företagarens egen mark ske med beaktande av företagarens förutsättningar och kostnader för att välja alternativ.

Till åstadkommande av vad som föreskrivs i första stycket gäller bland annat att var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall undvika sådana kemiska eller biotekniska produkter och sådana varor som till sannolik fördel för människors hälsa, miljön eller en långsiktigt god hushållning med naturresurser kan ersättas med kemiska eller biotekniska produkter eller varor, eller andra handlingssätt, som sannolikt är mindre farliga eller sannolikt medför mindre förbrukning av energi och sådana andra naturresurser som är betydelsefulla för en uthållig utveckling. Motsvarande bedömning skall utsträckas, men inte begränsas, till val av processteknik, tillvägagångssätt i övrigt, åtgärder för att tillgodose energibehov för verksamhet samt platsval.

I 8 - 11 §§ ges närmare bestämmelser att tillämpas utöver första – tredje stycket för vissa slag av utövande av miljöpåverkan.

Försiktighetsmåtts omfattning

6 § Den som bedriver eller ämnar bedriva miljöfarlig verksamhet eller vattenföretag, hanterar eller importerar en riskabel produkt eller vara samt den som utför eller ämnar utföra arbetsföretag som kan medföra förorening eller annan icke fördelaktig förändring av miljön, skall vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av åtgärden eller verksamheten samt iaktta de försiktighetsmått i övrigt som avses i 1 § som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa risk för försämring av miljön eller risk

för omgivningens hälsa. Av 3 § följer att skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten eller åtgärden har upphört.

Särskilt skall undvikas hantering av sådan produkt eller vara, som till fördel från hälso- eller miljösynpunkt kan ersättas av annan produkt, vara eller annat förfarande utan oskäliga kostnader bedömda enligt 7 -11 §§.

Försiktighetsmåttens omfattning vid miljöfarlig verksamhet, vattenföretag och annan markanvändning

7 § Omfattningen av åliggande enligt 5 § skall för miljöfarlig verksamhet, vattenföretag samt för åtgärder som utgör del i markanvändning bygga på tekniskt bästa möjliga lösning. Den skall vara ekonomiskt möjlig för den typ av verksamhet som är i fråga, bedömt med hänsyn till sitt ändamål. Hänsyn skall även tas till utövarens ekonomiska fördel av försik- tighetsmåtten. Hänsyn skall vidare tas till de tekniska svårigheter att uppnå bästa möjliga resultat som kan föreligga därför att en anläggning har uppförts eller en verksamhet har inletts vid en tid då mindre stränga miljökrav gällde, om de därför blir dyrare att genomföra. Avhjälpande av olägenheter enligt 5 § första stycket sista meningen skall dock ske oavsett kostnaderna, om förebyggandet av den risk som föranleder krav på avhjälpande hade kunnat åstadkommas utan oskäliga kostnader.

Om det är uppenbart, eller i ett tillståndsärende utrett, att försiktighetsmått enligt första stycket är alltför kostsamt i förhållande till nyttan, kan lindrigare försiktighetsmått väljas. Vid denna avvägning mellan kostnad och nytta skall särskild hänsyn tas till å ena sidan beskaffenheten av det område som kan bli påverkat, samt betydelsen av miljöns beskaffenhet, å andra sidan kostnaden för skyddsåtgärd och

den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmåtten.

I en åtgärdsplan får bestämmas att den kostnadsminskning som följer av lindrigare försiktighetsmått enligt andra stycket skall betalas till en vattenförbättringsfond eller luftförbättringsfond. Denna betalning skall i alla tillämpliga sammanhang behandlas som en utgift för försiktighetsmått.

Försiktighetsmåttens omfattning vid hantering av riskabla produkter och varor

8 § Omfattningen av åliggande att vidta försiktighetsmått enligt 5 § skall för hantering av riskabel produkt eller vara bygga på tekniskt bästa möjliga lösning som är ekonomiskt möjlig för den hantering eller typ av verksamhet som hanteringen ingår i.

Om det är uppenbart, eller i ett tillståndsärende utrett, att försiktighetsmått enligt första stycket är alltför kostsamt i förhållande till nyttan, skall 7 § andra stycket tillämpas.

10 § Envar hanterare skall, när inte 9 § medför strängare krav, i sitt val av produkt, vara och hanteringssätt även beakta hälso- och miljörisker i varans övriga hanteringsled och anpassa sin egen hantering och sitt eget val av handlingssätt därefter. Särskilt skall tillverkare, importör och den som yrkesmässigt överlåter riskabel produkt se till att av dem marknadsförda produkter med hänsyn till övriga hanteringsled uppfyller kraven i 5 § tredje stycket.

Om en produkt eller vara enligt denna balk inte bör användas i vissa sammanhang eller för vissa ändamål, med hänsyn till att det för sådana fall finns bättre handlingsalternativ med hänsyn till miljö, hälsa, säkerhet och naturresurshushållning, skall detta tydligt framgå genom produktinformation enligt [- kap - §]. När detta är fullgjort övergår ansvaret för efterlevnaden av

utbyteskravet till köparen och användaren av produkten i den omfattning som produkt- informationen ger ett tydligt underlag för köparens och användarens bedömning av aktsamhetskraven.

Försiktighetsmåttens omfattning vid hantering av radioaktiva material samt vid verksamhet med strålning

10 § Omfattningen av åliggande att vidta försiktighetsmått enligt 5 § skall, där inte [kvalitetsnormkapitlet m.fl eller annan lag] föranleder strängare krav, för hantering av radioaktiva ämnen eller varor (radioaktivt material) samt vid verksamhet med strålning bygga på tekniskt bästa möjliga lösning som är ekonomiskt möjlig för att minimera risk för strålning för människor eller miljön. Särskilt skall undvikas hantering av sådant radioaktivt material eller utrustning som till fördel från strålskyddssynpunkt och från hälso- eller miljösynpunkt kan ersättas av annan vara eller annat förfarande. Vid bedömningen av kostnads skälighet skall inte tillämpas lägre krav än dem som anges i 8 § första stycket.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får utfärda föreskrifter som är strängare än vad som sägs i första stycket. Sådana föreskrifter skall utfärdas för att i Sverige införa internationellt överenskomna nor- mer och principer i de hänseenden dessa sträcker sig längre än denna balk.

Vid tillämpningen av första stycket och föreskrifter enligt andra stycket skall envar hanterare beakta strålskyddsaspekter avseende varans övriga hanteringsled.

Generella minimikrav

11 § Om det är ägnat att förenkla genomförandet av kraven i detta kapitel eller att tillgodose syftet med [kvalitetsnormkapitlet], får regeringen

eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva minimikrav för bestämda åtgärdsslag eller verksamhetsslag avseende

1. utsläppsrestriktioner
2. teknisk utrustning
3. sådan hantering av kemiska ämnen, beredningar och varor som direkt eller indirekt kan medföra risk för miljön. Dessa minimikrav skall bestämmas på grundval av de principer som läggs fast i eller följer av 6 - 9 §§ med undantag för 7 § andra stycket och 8 § andra stycket.

Under samma förutsättningar och på samma sätt som anges i första stycket får minimikrav föreskrivas direkt för radioaktivt material och för utrustning m.m som kan orsaka strålning. Dessa minimikrav skall bestämmas på grundval av de principer som läggs fast i eller följer av 6 - 10 §§ med undantag för 7 § andra stycket och 8 § andra stycket.

Föreskrifter enligt första och andra stycket skall omprövas senast vart tredje år.

Iakttagande av föreskrifter enligt denna paragraf befriar inte från skyldigheten enligt detta kapitel i övrigt att vidta ytterligare försiktighetsmått när så är påkallat med hänsyn till grannelagsförhållanden, förhållanden på viss plats och liknande. Inte heller skall iakttagande av föreskrifterna jämställas med att tillstånd getts för verksamheten.

Platsval

12 § För verksamheter, arbetsföretag och andra former för utövande av miljöpåverkan som förutsätter viss placering skall väljas sådan plats att ändamålet kan uppnås med så små olägenheter som möjligt från miljö- och natur- resurssynpunkt.

Vid bedömningen enligt första stycket gäller att miljöfarlig verksamhet endast får utövas på plats eller platser där minsta möjliga olägenhet för hälsan och miljön uppstår och där förut-

sättningar finns eller kan skapas för det slags verksamhet, som är i fråga, utan att verksamhetskostnader till följd av platsvalet blir oskäligt höga jämfört med normala verksam- hetskostnader för jämförbar verksamhet.

Bedömningen enligt första stycket skall för åkerbruk, skogsbruk och andra för trakten normala areella näringar på företagarens egen mark ske med beaktande av företagarens förutsättningar att välja plats.

Av 7 § följer att bedömningen enligt första stycket för vattenföretag som avser energiutvinning skall ske med beaktande av möjligheten att förverkliga samma eller likartat syfte på såväl annat sätt som annan plats. Om vattenföretag är ett led i annan ändring av markanvändning eller vattenförhållanden (överordnat projekt) syftande till annat än ener- giutvinning, skall vattenföretaget och dess verkningar anses vara ett led i det överordnade projektet och inte bedömas som ett isolerat vattenföretag vad gäller syfte och behov.

Beaktande av livscykeln hos produkter m.m

13 § Vid tillämpningen av detta kapitel samt [-- kap] i fråga om hantering av ämnen och varor skall så långt möjligt dessas hela livslängd beaktas vid bedömningen av risken för hälsa och miljö och behovet av att förebygga sådan.

Naturresurser

Generella hushållningsregler avseende mark och vatten

14 §. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål, för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge. Företräde skall ges sådan användning som medför en god hushållning inriktad på uthållig utveckling.

Tillämpningen av första stycket får inte strida

mot övriga bestämmelser i detta kapitel eller [kvalitetsnormkapitlet].

Generella hushållningsregler avseende naturresurser

15 § Vid val mellan olika energislag eller andra naturresurser, mellan olika förfaringssätt och olika platser skall det alternativ väljas som med beaktande av miljöskyddsreglerna i detta kapitel medför lägst uttag av sådana naturresurser, som inte naturligt kan återbildas inom en rimlig tid. Om miljöskyddsaspekter och hushållningsaspekter strider mot varandra, skall den lösning väljas som bäst tillgodoser balkens överordnade mål utan att strida mot någon bestämmelse i [kvalitetsnormkapitlet].

Vid tillämpningen av första stycket avseende hantering av vara skall så långt möjligt varans hela livslängd beaktas vid bedömningen av risken för att en långsiktig god hushållning med energi och andra naturresurser äventyras. Hänsyn skall tas också till möjligheterna att begränsa mängden avfall. Av 9 § följer att hänsyn även skall tas till avfallets hälso- och miljörisker.

Möjligheterna att, sedan en vara tjänat ut, återanvända denna eller att därur återvinna ämnen, material och energi skall beaktas i alla led av hanteringen och särskilt vid tillskapandet och tillverkningen av varan.

Energi

16 § Vid verksamheter, hantering av varor eller andra åtgärder som innebär användning av energi skall utöver vad som följer av 9 § skall olika alternativ att utvinna, omvandla och spara energi beaktas (energialternativ), som är möjliga för att nå ändamålet för den typ av verksamhet, hantering eller åtgärd som är i fråga.

Vid val mellan olika energialternativ skall

det väljas som med tillämpning av bedömningsgrunderna i 8 § medför minsta möjliga utnyttjande av nya icke-förnybara energiresurser.

Tillämpningen av andra stycket får inte medföra större risk för skada på människors hälsa eller miljön än andra energialternativ.

Den EG-rättsliga frågan

63 Oenigheten mellan utredningen och mig är fundamental när det gäller hur miljöbalken ska utformas i förhållande till EG-rätten. Jag tar upp denna fråga därför att svaret på den har en mycket avgörande inverkan på hur balken kan konstrueras. Om jag i huvudsak har rätt, faller det mesta av förutsättningarna för utredningens lag- stiftningsmetodik och arbetet är i betydande delar förgäves och betänkandet i vissa delar oanvändbart.

Jag måste därför lägga ut texten något om de EG-miljörättsliga grunderna. För mer ingående uppgifter hänvisas till min promemoria EG-rättsliga aspekter för miljöbalken till utredningen, mina tidigare promemorior jag gett utredningen med en summering av EG-domstolens uttalade krav, Mahmoudis bok EU:s miljörätt, min bok EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv 2 uppl, min artikel Nytt svenskt rättsläge på grund av EU – miljökvalitet, avfall, naturvård i Miljörättslig tidskrift samt också texten i klagomål mot Sverige för otillräcklig efterlevnad av grundvattendirektivet (aug 1995), fågelskyddsdirektivet (nov 1995) de tre luftkvalitetsdirektivet och de fyra vattenkvalitetsdirektiven (april 1996).

64 Över huvud taget har det förvånat mig mycket hur den EG-rättsliga frågan har hanterats. Utredningen har uppenbart inte getts någon EG-rättslig expertis, eftersom den bad mig att göra en genomgång av frågan för utredningen. Vidare har Miljödepartementet inte ens skött kontakterna med Kommissionen ordentligt, vilket gjorde att Kommissionen i augusti 1995 skrev till svenska regeringen och inte bara påpekade detta utan därtill meddelade att Kommissionen såg sig tvungen att inleda ett överträdelseförfarande mot Sverige för underlåtenheten – ändå besvarade inte Miljödepartementet detta vilket gjorde att Kommissionen gjorde ytterligare en påstötning i slutet av samma år och 18 december – slutligen – skickade departementet iväg ett antal mycket svårtolkade sidor till Kommissionen där det bl.a framgår att inte allt har implementerats på ett korrekt sätt. Uppgifter som jag har fått innebär att Sverige nu är föremål för en granskning av Kommissionen. Allt detta har

försiggått utan någon egentlig kontakt med Miljöbalksutredningen trots att denna då arbetade också med frågor om EG-rättslig anpassning av miljöregler.

65 Huvudfrågorna för just miljöbalkens del är minst två: själva lagstiftningstekniken samt vilket innehåll miljöbalken måste ha, alternativt kan ha, för att inte Sverige ska bryta mot EG-rätten. Många andra frågor som rör landets miljölagstiftning och EG-rätten, och som i och för sig skulle kunna hanteras av miljöbalksutredningen, tar jag inte upp här.

Inledningsvis kan jag konstatera att det var mycket besvärligt att arbeta med utredningen när det gällde EG-frågorna. Jag åtog mig att för utredningen (utan kostnad) skriva en promemoria om EG-rättsliga aspekter på miljöbalken, men först efter att utredaren tagit ställning till vilket av fyra följande angreppssätt (metoder) som han skulle bygga betänkandet på.

Metod I: Materiella regler som klart och fullt återspeglar EG-reglerna och som har direktverkan.

Metod II: Materiella regler som förutsätter en kompletterande fördragsenlig tolkning

Metod III: Materiella ramar plus fördragsenlig tolkning

Metod IV: Materiella regler eller ramar som inte förutsätter fördragsenlig tolkning och som inte har direktverkan utan som ska fullständigas genom föreskrifter baserat på bemyndiganden

Jag ansåg att den enda som kunde försvaras fullt ut från EG-rättsliga synpunkter var den första metoden. Utredaren anslöt sig också i huvudsak till detta (i brev i januari 1996), vilket gjorde att jag fann det meningsfullt att färdigställa promemorian. Men utredningen har såvitt jag kunnat bedöma inte fullföljt detta. Visserligen finns i betänkandet en text som uttrycker grunderna korrekt, men utredningen har helt enkelt inte följt detta. I stället har utredningen medvetet valt att inte inbegripa EG-rätten i sina strävanden efter harmonisering och överblickbarhet. Inte ens något så elementärt, som att skriva in grundvattendirektivets regler om förbud mot ökad förorening av ett antal ämnen, har utredningen gjort (det skulle ha gjorts i antingen 3 kapitlet eller i ett särskilt grundvattenkapitel).

Lagstiftningstekniken ur ett EG-rättsligt perspektiv

66 En av huvudtankarna med en miljöbalk är harmonisering och överblickbarhet. Eftersom nu gällande svensk rätt inte bara utgörs av sådana lagar som miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen och andra lagar som nu "tas in" i balken, utan också av EG-rätten med alla dess miljödirektiv och förordningar, är det en ren självklarhet att miljöbalken måste harmoniseras också med EG-rätten. Jag är fortfarande förvånad över att befinna mig i en situation där detta självklara över huvud taget måste skrivas.

Den som vill se närmare vad EG-rätten torde kräva ur ett miljöbalksperspektiv hänvisas till min ovan nämnda promemoria och där angivna källor. Vad som har stor betydelse ur harmoniseringssynpunkt och överblickbarhetssynpunkt är att många av EG-direktiven rör för miljöbalken centrala rättsfrågor och hela områden. Det finns sålunda EG-direktiv som har grundläggande betydelse för naturvården, för vatten- och luftvården, för markvården vad gäller grundvatten, för genteknik, för kemiska produkter, för avfallshantering och återvinning, för miljökonsekvensbeskrivningar, för säkerhet runt farliga anläggningar etc.

67 Var och en av de närmast följande punkterna har en grundläggande betydelse för vad som krävs av en miljöbalk för att Sverige inte ska bryta mot EG-rätten.

1. Det som ska gälla ska stå i författningstext, inte i förarbeten.
2. De rättigheter och skyldigheter, som ska följa av direktiv, ska vara klart och precist utformade i landets gällande rätt; och alltså inte vara fördunklade av sådana tolkningsutrymmen som skulle kunna göra rättigheterna respektive skyldigheterna otydliga.
3. Det får inte finnas nationella regler som strider mot EG-regler, alltså inte heller mot sådana EG-direktiv som landet är skyldigt att efterleva.
4. Om det ändå finns regler i rättsordningen som strider mot korrekt EG- anpassade regler, ska EG-reglerna tillämpas före de motstridande reglerna.
5. Tolkningsutrymme inom nationell rätt ska enligt art 5 i Romfördraget användas så att EG-reglerna tillämpas.

68 Miljöbalksutredningen har i *praktiken* arbetat som om ovanstående skulle vara fel. Ändå menar jag att dessa fem punkter är helt elementär kunskap spridd inom hela den EG-rättsliga sfären. De är så välkända,

att jag ibland baxnar inför uppgiften att förklara "var det står". Trots detta ska jag här försöka att summera grunderna, eftersom utredningen själv inte tillräckligt väl har redovisat den EG-rättsliga kontext, med beaktande av vilken en svensk miljöbalk måste konstrueras.

69 Punkt 1 och punkt 2 har många samband med varandra. Särskilt viktigt är kravet på en klar återspegling i nationell rätt av som minimum *allt* det som enligt ett direktiv ska genomföras. Rättskulturen inom vilken EG-rätten växt fram är därtill sådan, att regler inte får gömmas i förarbeten, och detta kan vare sig Miljöbalksutredningen eller Sverige ändra på. Genom medlemskapet har Sverige förbundit sig att följa EG-rätten. Det är precis så enkelt.

Kraven på klarhet och precision, *inklusive kravet att allt ska återspeglas i nationell rätt* (alltså även sådant som i och för sig redan är uppnått i praktiken i landet) har utvecklats i en mycket omfattande och stadgad praxis i EG- domstolen. Sverige är skyldigt att efterleva EG-domstolens uttolkning av EG-rätten (Miljöbalksutredningen förefaller däremot hävda att jag övertolkar EG- domstolen även när jag direktciterar denna, låt vara i domens engelska översättningar). Svensk litteratur som delvis respektive helt belyser detta är propositionen till anslutningslagen samt Mahmoudis och mina ovan angivna arbeten. Till yttermera visso har utredningen själv faktiskt skrivit detsamma (i avsnitt 3 av kapitlet om EG-reglerna och miljöbalken).

70 Det har trots detta inte lyckats mig att få utredningen att acceptera att till och med själva lagstiftningstekniken kommer i ett särskilt ljus, så snart EG-regler aktualiseras, trots att utredningen själv skriver bl.a: "Uttalanden i förarbeten till lagstiftning är inte heller tillräckliga för att direktivbestämmelser skall anses genomförda." Ändå har utredningen exempelvis i sitt förslag till regler om naturreservat föreslagit att länsstyrelsen ska kunna upphäva beslut samt ge dispens om det finns synnerliga respektive särskilda skäl (de två begreppen definieras inte i lagtexten), samt i *motivtexten (sic!)* skrivit: "Om ... EG:s fågelskydds-direktiv ... och art- och habitatdirektiv ... inte ger utrymme för en skälighetsbedömning, skall en sådan bedömning inte göras." Detta är ett tydligt exempel på vad till och med utredningen själv *vet* är fel lagstiftningsteknik, ty lagtexten säger inget om detta ur EG-rättslig synpunkt mycket viktiga specialfall. Samtidigt ställer dessa två direktiv synnerligen höga krav på förutsättningarna för att avvika från ett förordnande som faller därunder, och det finns även EG-domstolspraxis som understryker betydelsen av att undantag inte kan medges annat än under mycket bestämda förutsättningar, som därmed måste vara klart

angivna i lag. Att det sedan finns särskilda regler i 23 § i samma kapitelförslag bidrar inte till att det ska vara lätt att förstå vad som enligt svensk rätt efter balkens införande ska gälla med avseende på exempelvis ett naturreservat, där det finns en fågelart listad i bilaga 1 i direktivet (bilagan är såvitt jag vet fortfarande inte översatt till svenska) men där området inte omfattas av en förklaring enligt 23 §.

71 Nå, låt oss mot denna bakgrund se på några av utredningens förslag. Skaldjursvatten, laxvatten och karp- eller gäddvatten ska bestämmas enligt två av vattenkvalitetsdirektiven. För dessa vatten skall gälla som minimum en vattenkvalitet som motsvarar gränsvärdena i dessa direktiv. 6 kap balken säger inget om detta. Eftersom effektiva åtgärdsplaner kan innebära avsevärda förändringar i rättsläget för enskilda (inklusive företag) jämfört med rättsläget för dessa om kvalitetsnormer vore uppfyllda, borde balken också ange rättsverkningarna av åtgärdsplaner mycket noggrant (jfr hur noggrann lagen är när det gäller rättsverkningar av tillstånd, av detaljplan, av arbetsplan för väg m.m). Detta innebär att miljöbalken inte är lagtekniskt färdig ens för att genomföra dessa två redan gällande vattenkvalitetsdirektiv. Till detta kommer att balken heller inte innehåller regler för ett kostnadseffektivt genomförande av kvalitetsnormer; därmed saknas rätts- eller spelregler för hur olika förorenare och myndigheter ska kunna samverka för att till lägsta kostnad uppnå bästa möjliga vattenkvalitet. (Detta sista krävs inte av EG-rätten, men borde vara en självklarhet för de areella näringarna och näringslivet i övrigt samt för samhällsekonomin.) Lagtekniska förebilder finns, svensk litteratur på området finns, men utredningen har inte gett lagförslag i den delen. Denna underlåtenhet kan inte förklaras med att sådant kan regleras på annat håll, *eftersom sådana instrument kräver en modifiering av rättsverkansregler av miljökvalitetsnormer och sådana regleras enligt förslaget i miljöbalken.*

Till detta kommer att enligt 6 kap 2 § förslaget miljökvalitetsnormer ska ange vissa saker men det finns ingen analys som säger att det som står i texten är kompatibelt med EG-direktiven. (Till detta kommer att utredningens lagförslag inte medger att man inför kvalitetsnormer för att skydda mycket rena miljöer – en sådan begränsning av balkens möjligheter för kvalitetsnormer är rent oacceptabel). Ingenstans har jag heller hittat något om regler som knyter an till riktvärden som används i vissa av miljökvalitetsdirektiven. Rätt plats för sådana hade varit 3 kap.

72 Genom kopplingen till 3 kap kommer jag nu till en annan viktig EG-rättslig fråga. 3 kap ska innehålla allmänna aktsamhetsregler. Med

hänsyn till svensk rättsordning, grundad på bl.a regeringsformens 1 kap 1 § och svensk uppfattning om legalitetsprinciper och s.k rättssäkerhet, innebär balkkonstruktionen att den som kan påverka miljön ska iaktta 3 kap samt ytterligare kravregler. Balktexten säger inget om riktvärdena i vissa direktiv. Av detta skulle följa att svensk lag, om utredningens förslag genomförs, ger myndigheterna en rättsgrund för att kräva försiktighet enligt 3 kap, samt att lägga ytterligare begränsningar för områden som inte uppfyller kvalitetsnormerna. Men ingenstans ges de en rättsgrund för att tillämpa riktvärdena. Därmed säger balken och andra regler något annat än vad dessa direktiv säger. (Utrymmet medger inte här att jag "undervisar" om riktvärdens rättsverkan bl. i situationer där det krävs prioritering av begränsade tekniska och ekonomiska resurser för miljöskydd, tillämpning av proportionalitetsregler lika dem i 3 kap 11 § förslaget etc.)

Ingenstans i balken finns heller en regel som motsvarar reglerna i flera av miljökvalitetsdirektiven innebärande (i sammanfattning) att genomförande av miljökvalitetsnormer inte får medföra ökad förorening någon annanstans.

Jag har här tagit bara några exempel på brister vad gäller beaktande av EG-lagstiftningen när det gäller miljökvalitetsnormer. Det bekymmersamma är att flertalet direktiv har regler, med ett innehåll som antingen måste finnas i själva balken eller ett innehåll som i vart fall medför att ett antal regler som nu finns i balkförslaget måste ändras *eftersom en svensk lag inte får innehålla regler som helt eller delvis strider mot EG-regler.*

Särskilt yttrande av *Rolf Wirtén* och *Rutger Öijerholm*

Vi anser att utredningens förslag kan i väsentliga delar godtas. I de frågor som direkt berör Länsstyrelserna anser vi att utredningens förslag medför en bättre, mer strukturerad och tydligare *ansvarsfördelning inom miljövårdsfamiljen* än hittills. Länsstyrelserna får en framskjuten myndighetsroll när det gäller att regionalt verkställa balkens allmänna mål och att övervaka efterlevnaden av balken. Vi anser att den föreslagna ansvarsfördelningen mellan central, regional och kommunal nivå är långsiktigt hållbar och den bör även kunna effektivisera och underlätta miljöarbetet.

Vi konstaterar emellertid att det finns vissa organisatoriska och andra frågor, som bl.a. på grund av tidsbrist för utredningen, inte fått den genomlysning som hade varit önskvärd. Vi vill i det sammanhanget bl.a. peka på följande.

När det gäller *miljövårdens organisation* har utredningen stannat för

ett instansordningsförslag som i princip innebär att frågor om tillstånd enligt balken och den s.k. restvattenlagen samt överklaganden enligt balken skall prövas av miljödomstol, om inte regeringen bestämmer annat. Miljödomstolarna inrättas genom en sammanslagning av nuvarande vattendomstolar och Koncessionsnämnden för miljöskydd och knyts till den allmänna domstolsorganisationen. Även om huvuddelen av tillståndsgivningen enligt balken i första instans förutsätts att efter regeringens bestämmande ligga på administrativa statliga myndigheter och kommuner, så inger ändå den föreslagna domstolsprövningen vissa betänkligheter. I stort sett alla andra länder inom EU har tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet inom en administrativ myndighet. Vi ifrågasätter därför utredningens förslag i den delen. Vi anser att ett fullt ut genomfört administrativt prövningssystem i första instans borde vara att föredra för den tillståndsgivning som skall ske enligt balken.

Visserligen har utredningen gjort vissa beräkningar av de kostnadsmässiga konsekvenserna av det föreslagna domstolssystemet men enligt vår mening saknas fortfarande en närmare analys av de kostnadsmässiga och organisationseffektiva konsekvenserna vid en jämförelse med ett renodlat administrativt prövningssystem. Det saknas därför ett mer omfattande faktiskt underlag för oss och övriga experter och sakkunniga i utredningen att med rimlig säkerhet bedöma frågor som exempelvis om domstolsprövningen i första instans blir kostnadsmässigt effektiv och om det är möjligt att hålla domstolsprövningen inom ramen för en noll-kostnadslösning. Andra frågor som också borde ha belysts är om domstolsprövningen kan tillgodose kraven på en rimligt snabb handläggning med hänsyn till bl.a. industrins behov i miljöskyddsärenden och om domstolsprövningen, när den är splittrad på flera domstolar i första instans, kan knyta till sig den kompetens på balkens många olika sakområden, som idag finns inom de nuvarande tillståndsorganen.

Det brukar av erfarenhetsskäl allmänt anses, och vi delar den uppfattningen, att beträffande prövningen av tillstånd är administrativa system att föredra framför judiciella. Den administrativa prövningen kan på ett smidigare och mindre formbundet sätt anpassas till tillståndsärendenas varierande art och större eller mindre omfattning. Vi anser att det även i förevarande sammanhang får förutsättas att ett administrativt prövningssystem i första instans bättre och mer kostnadseffektivt kan tillgodose de rimliga krav på myndighetsutövningen som bör ställas.

Vi vill därför peka på att all den tillståndsprövning i första instans som idag sker enligt miljöskyddslagen hos Koncessionsnämnden och Länsstyrelserna skulle kunna ske hos Länsstyrelserna enligt miljöbalken. För en sådan ordning talar särskilt den breda tvärsektoriella sakkompetens som finns i Länsstyrelsen på balkens olika områden. Ett sådant

system förutsätter att Länsstyrelserna bygger upp en tillräckligt hög kompetensnivå. För att tillgodose kravet på möjligheten till domstolsprövning i den typen av tillståndsärenden anser vi att Koncessionsnämnden kunde omvandlas till en central miljööverdomstol för överklagningsärenden. Som sista instans bör Högsta domstolen döma. Vattenlagens integration i balken borde inte utgöra något hinder för en sådan ordning.

Med ett sådant alternativt prövningssystem vinns bl.a. att antalet prövningsinstanser begränsas till tre möjliga mot utredningens fyra möjliga, att erfarenheten och sakkompetensen i Koncessionsnämnden behålls samlad och inte splittras upp på fem eller sex domstolar samt att tillståndsärendena sammantaget kan prövas på ett mindre formbundet och mer smidigt sätt än med utredningens förslag. Vi anser att alternativet även borde bli mer kostnadseffektivt med hänsyn bl.a. till de möjligheter till samverkan mellan Länsstyrelser, som utredningens förslag innebär för länsstyrelseprövningen.

I ett längre perspektiv kan det ifrågasättas om inte även *tillståndsprövningen för vattenföretag* kan läggas på Länsstyrelserna i minst den utsträckning som föreslogs av Vattenlagsutredningen i dess slutbetänkande 1977. Detta förefaller att passa väl in i den organisationsmodell i övrigt som Miljöbalksutredningen nu föreslår. En sådan ordning borde även stå i överensstämmelse med den renodling av domstolsprövningen som för närvarande pågår. Som vi framhållit tidigare ger en tillståndsprövning i administrativ ordning bättre möjligheter till breda sakbedömningar samtidigt som domstolsprövningen kunde begränsas till de renodlat judiciella frågorna.

Vi delar utredningens uppfattning att kommunerna bör tilldelas ett ökat ansvar för *tillsynen av miljöfarliga verksamheter*. I ett system där tillåtna utsläpp även kan bestämmas genom generella föreskrifter bör antalet verksamheter som ställs under kommunal tillsyn kunna öka avsevärt. Även om de hittillsvarande erfarenheterna av den kommunala tillsynsverksamheten får anses övervägande goda, finns det emellertid ett antal fall där tillsynen fungerat mindre väl. Det är därför tillfredsställande att Länsstyrelserna tilldelas det övergripande, regionala samordnings- och uppföljningsansvaret för myndighetstillsynen över miljöfarlig verksamhet enligt balken samt det direkta tillsynsansvaret för de mycket stora och föroreningsmässigt och tekniskt mer komplicerade anläggningarna.

Vi ser det som en klar fördel att företrädarskapet för *de allmänna intressena* regleras. För Länsstyrelsernas del innebär detta en möjlighet att på ett mer kraftfullt sätt än hittills driva viktiga regionala miljöfrågor i prövningsprocessen. Det föreslagna systemet med domstolsprövning

förutsätter också att Länsstyrelsen ges en tydlig roll för att den breda sakbedömningen skall kunna föras in i processen.

Det förslag om en *miljöprövningsmyndighet* vid varje Länsstyrelse som utredningen lagt fram anser vi väl avvägt för att på ett principiellt lämpligt sätt tydliggöra och avgränsa de olika roller som Länsstyrelsen har enligt balken som dels prövningsmyndighet dels tillsynsmyndighet och företrädare för de allmänna intressena. Samtidigt som förslaget knyter prövningsmyndigheten till Länsstyrelsen möjliggör det att myndigheten på ett smidigt sätt kan tillföras den betydande kunskap i de för prövningen aktuella sakfrågorna som nu finns i länsstyrelseorganisationen. Genom utredningens förslag och den beslutsordning som skall gälla för prövningen i myndigheten borde den kritik som riktats mot Länsstyrelsernas dubbla roller som både tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen bortfalla. Även i övrigt bör förslaget innebära en kvalitativ förstärkning i tillståndsgivningen och en möjlighet till snabbare handläggning av tillståndsärendena.

Enligt förslaget skall Länsstyrelserna och kommunerna som tillsynsmyndigheter påföra *miljösanktionsavgift* vid överträdelser enligt balken. För att detta system skall bli verkningsfullt i praktiken vill vi uppmärksamma på att det kommer att fordras ett inte obetydligt arbete för att på ett ändamålsenligt sätt utforma de listor m.m., som skall utgöra det konkreta underlaget för avgifterna. Vi förutsätter att nödvändiga resurser kommer att avsättas för detta.

Miljöbalken har utformats som en övergripande ramlag, som får sitt detaljerade innehåll genom föreskrifter som skall utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Länsstyrelserna har en framträdande myndighetsroll vid tillämpningen av flertalet av de författningar som bygger upp miljöbalken. Vi utgår därför från att Länsstyrelsernas kompetens och erfarenheter på miljöbalkens sakområden tas tillvara genom samråd och dialog när balkens materiella innehåll skall konkretiseras fullt ut i följdlagstiftningen.

Kommittédirektiv

Dir. 1993:43

Organisationsförändringar med anledning av förslaget till miljöbalk

Dir. 1993:43

Beslut vid regeringssammanträde 1993-04-07

Chefen för Miljö- och naturresursdepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare ges i uppdrag att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behövs med anledning av förslaget till en miljöbalk.

Bakgrund

Dåvarande regeringen tillkallade i maj 1989 en kommitté med uppgift att se över miljöskyddslagstiftningen (dir. 1989:32). Kommittén antog namnet Miljöskyddskommittén.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 1991:54) fick Miljöskyddskommittén i uppdrag att lägga fram förslag till en miljöbalk. I miljöbalken borde enligt direktiven alla lagar ingå som i första rummet avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna.

Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande (SOU 1993:27, MILJÖBALK) med förslag till miljöbalk överlämnades till regeringen den 31 mars 1993.

Utgångspunkter för utredningen

Miljöskyddskommittén har inom ramen för sitt uppdrag gjort allmänna bedömningar av myndigheternas ansvarsområden och uppgifter. Samordningen av ett stort antal miljölagar i ett gemensamt lagkomplex innebär emellertid med nödvändighet att förslaget till balk kommer att innehålla regler som är allmänt hållna. Vad gäller myndigheternas ansvarsområden och uppgifter kommer balken därför enligt förslaget att i huvudsak innehålla bemyndiganden för regeringen att reglera dessa frågor genom särskilda föreskrifter. Arbetet med att närmare utreda och lägga fram konkreta förslag till den myndighetsorganisation som bör föranledas av kommitténs förslag bör anförtros en av regeringen tillkallad särskild utredare.

Ansvarsfördelning mellan centrala myndigheter

Samordningen av miljö- och hälsoskyddslagarna leder till att ansvarsfördelningen behöver klargöras mellan de olika centrala myndigheter som har uppgifter inom de områden som balken täcker. För närvarande har en central myndighet ofta tilldelats ett odelat ansvar för ett visst lagområde men det förekommer också att ansvaret delas mellan olika myndigheter. Ett sådant delat ansvar kan om inte avgränsningarna är tydliga medföra viss ineffektivitet.

I sammanhanget bör nämnas att olika centrala sektorsmyndigheter har ett ökande ansvar för miljöarbetet inom sina respektive sektorer såsom t.ex. jordbruk och trafik. Vidare har generaldirektörerna för de centrala myndigheter som har det huvudsakliga ansvaret för kemikaliekontrollen nyligen träffat en överenskommelse om ansvarsfördelning. Den grundläggande ansvarsfördelningen vad gäller kemikaliekontrollen kan behållas. Socialstyrelsens roll inom hälsoskyddet har nyligen utretts av Statskontoret (rapport 1992:10). Rapporten har remissbehandlats.

Enligt Miljöskyddskommitténs bedömning är strålskyddsområdet ett område inom vilket det inte finns någon anledning att föreslå någon ändrad ansvarsfördelning även om strålskyddslagen skulle komma att inordnas i balken.

Föreskriftsrätt

Miljöskyddskommittén har byggt sitt förslag till miljöbalk på att balkens regler i stor utsträckning skall kompletteras med myndighetsföreskrifter. Härtill kommer att EG:s regler på miljöområdet i stor utsträckning skall införlivas med svensk rätt genom föreskrifter utfärdade av den centrala myndigheten på området.

Miljö- och hälsoskyddslagstiftningen i framtiden torde därför dels på grund av förslaget till miljöbalk, dels på grund av Sveriges närmande till EG, i högre grad än i dag få sitt närmare innehåll genom föreskrifter som meddelats av en central myndighet. Det är då angeläget att kartlägga de av balken berörda centrala myndigheternas formella befogenheter, resurser och förutsättningar i övrigt för att klara av denna nya uppgift. En belysning bör också göras i förhållande till kommunernas roll.

Tillståndsprövning m.m.

Organisationen för tillståndsprövning enligt nuvarande miljöskyddslag behöver ses över liksom instansordningen för vissa överklagade ärenden enligt naturvårdslagen.

Tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen av miljöfarlig verksamhet sker i dag vid Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna. Koncessionsnämnden är tillståndsgivande myndighet för ca 300 olika verksamheter och länsstyrelsen för ca 4 000. Överklagande av beslut som fattas av länsstyrelsen prövas av Koncessionsnämnden. Regeringen prövar överklagade beslut som Koncessionsnämnden fattar som första instans.

Prövning av ärenden enligt naturvårdslagen sker i betydande utsträckning hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan och har också delegerat vissa ärenden till kommunerna. Ärenden som tillstånd till täktverksamhet, dispens från bestämmelserna om strandskydd samt inrättande av och föreskrifter för naturvårdsområden får överklagas hos regeringen.

Då det gäller sättet för tillståndsprövningen för miljöfarlig verksamhet är en grundläggande och principiellt viktig fråga om prövningen skall företas av en domstol som vattendomstolen, av en fristående administrativ tillståndsmyndighet eller av en förvaltningsmyndighet som också har tillsynsuppgifter. Från visst industrihåll har exempelvis föreslagits att tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet skall övertas av regionala organ, t.ex. vattendomstolarna. Miljöskyddskommittén gör den bedömningen att de starkaste skälen för närvarande talar för att ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet handläggs i administrativ ordning.

Tillståndsprövningen för miljöfarlig verksamhet bör därför tills vidare stanna kvar inom länsstyrelsen. Den omständigheten att samma myndighet meddelar tillstånd och utövar tillsyn över samma verksamheter har påtagliga fördelar när det gäller att ta tillvara de begränsade resurser som står till buds. De regler som finns i dag när det gäller Koncessionsnämndens kompetens och sammansättning har emellertid ingen motsvarighet för länsstyrelsernas handläggning av liknande ärenden. Det finns därför skäl att utveckla särskilda handläggningsregler för tillståndsärenden som handläggs vid länsstyrelserna. För att förbättra möjligheterna till effektivt resursutnyttjande, kortare handläggningstid, ökad offentlighet och en ökad kvalitet på tillståndsprövningen, bör det också

finnas möjligheter för flera länsstyrelser att samarbeta om tillståndsprövningen.

En viktig utgångspunkt är att regeringen i ökad utsträckning bör avlastas förvaltningsärenden. Det kan därför vara lämpligt att en del av den tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet som nu sker hos Koncessionsnämnden som första instans flyttas till länsstyrelserna. Koncessionsnämnden skulle då bli överklagningsinstans också för dessa ärenden. Det bör vidare övervägas om också tillstånd som har lämnats av länsstyrelserna eller kommunerna enligt den nuvarande naturvårdslagen bör överklagas hos Koncessionsnämnden liksom andra ärenden enligt naturvårdslagen som för närvarande överklagas hos regeringen. Koncessionsnämndens uppgift blir då att i ökad utsträckning slutligt pröva ärenden som har överklagats.

Det nyss sagda innebär alltså att Koncessionsnämnden skulle bli sista instans i de flesta ärenden, som inte är av principiell vikt, som inte kräver ett politiskt ställningstagande av regeringen och som inte kräver domstolsprövning. Därmed får regeringen i detta sammanhang i huvudsak den roll som bör följa av de av riksdagen antagna riktlinjerna om vilka överklagade ärenden som bör prövas av regeringen (prop. 1983/84:120, bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250).

Det bör i detta sammanhang nämnas att Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01) har till uppgift att bl.a. överväga frågan om vidgade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut.

Nämnas bör också att Plan- och byggutredningen (M 1992:03) bl.a. har till uppgift att lämna förslag till hur regeringen kan avlastas ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Utredaren bör beakta det behov av en samordning av prövningssystemet som kan finnas mellan de frågor som kommer att beröras av miljöbalken och plan- och bygglagen.

Naturvårdsverket genomför för närvarande en utvärdering av fördelningen av verksamheter mellan Koncessionsnämnden och länsstyrelserna enligt bilagan till 1989 års miljöskyddsförordning.

Tillsyn

Flera utredningar har under senare år kommit fram till att de största bristerna i myndigheternas miljöarbete står att finna inom tillsynsområdet. Orsakerna härtill anses inte i första hand bero på brister i lagstiftningen utan mer hänga samman med organisatoriska frågor, bristande resurser och brister i styrningen av tillsynsarbetet. Som en följd av dessa utredningar tillfördes den statliga miljöskyddsorganisationen under slutet av 1980-talet betydande resurstillskott samtidigt som kommunernas tillsynsansvar har vidgats. Under de allra senaste åren har länsstyrelsernas resurser minskat. Nya och delvis förändrade tillsynsuppgifter tillkommer i och med Sveriges närmande till EG, miljöbalken och annan ny miljölagstiftning. Inom tillsynsområdet bör det gå att finna rationaliseringsvinster genom

organisationsförändringar i samband med samordningen av de olika lagarna och med hänsyn till möjligheten att utfärda generella föreskrifter. Det är i detta sammanhang viktigt att klargöra vad myndighetsarbetet omfattar.

Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (M 1991:01) behandlade i sitt arbete frågor som berör delar av tillsynsorganisationen. Dess ställningstaganden kan utgöra en del av underlaget för den översyn som föreslås här. Vidare behandlar Plan- och bygglagutredningen frågor om tillstånd, tillsyn och kontroll när det gäller fysisk planering och byggande.

Uppdraget

Utredaren skall lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behöver vidtas med anledning av Miljöskyddskommitténs förslag till en miljöbalk. Följande områden skall behandlas

- ansvarsfördelning mellan olika centrala myndigheter
- fördelning på olika myndigheter av rätten att meddela föreskrifter
- organisation inklusive instansordning för prövning av tillstånd enligt nuvarande miljöskyddslag
- instansordning för sådana överklagade ärenden enligt nuvarande naturvårdslag som för närvarande prövas slutligt av regeringen
- formerna för tillsyn enligt miljöbalken inklusive fördelningen av tillsynsansvaret mellan central, regional och lokal nivå.

Översynen bör koncentreras till den typ av myndighetsutövning som avser tillämpningen av den tänkta miljöbalken eller föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av denna.

Utredaren bör lämna förslag till hur förvaltningsansvaret bör vara fördelat mellan olika centrala myndigheter som har uppgifter inom de områden som täcks av balken. Utredningen skall därvid peka ut särskilt ansvariga myndigheter för de olika verksamhetsområdena i förslaget till miljöbalk. Utredningsförslaget skall utformas med beaktande av sektorsmyndigheternas ansvar för miljöarbetet. Utredningsförslaget bör såvitt avser de centrala myndigheterna leda dels till ett effektivare miljöarbete, dels till bestående besparingar jämfört med nuvarande förhållanden.

Utredaren bör kartlägga de centrala miljömyndigheternas formella befogenheter, resurser och förutsättningar i övrigt att utfärda föreskrifter samt vid behov ge förslag till förbättringar. Utredaren bör lämna förslag till hur långtgående föreskriftsrätt myndigheten skall ha, detta inte minst i ljuset av Sveriges närmande till EG.

Utredaren bör överväga möjligheten att öka länsstyrelsernas andel av tillståndsprövningen i fråga om miljöfarlig verksamhet. Utredaren bör vidare överväga om länsstyrelsens beslut om tillstånd, enligt nuvarande miljöskyddslag och sådana beslut enligt nuvarande naturvårdslag som i dag

får överklagas hos regeringen, i ökad utsträckning bör överklagas till Koncessionsnämnden. Utredaren bör därvid särskilt klarlägga vilka frågor som slutgiltigt bör prövas av regeringen samt, om det behövs, också beskriva Koncessionsnämndens nya roll och arbetsuppgifter.

Utredaren bör lämna förslag till hur flera länsstyrelser vid behov skall kunna samordna arbetet med tillståndsprövningen. Utredaren bör också lämna förslag till hur särskilda handläggningsregler för länsstyrelsen skall komma till uttryck i den tänkta miljöbalken, i länsstyrelseinstruktionen eller på annat lämpligt sätt.

Utredaren bör vidare föreslå en lämplig organisation för tillsyn enligt miljöbalken så att de samlade myndighetsresurserna fördelas och utnyttjas på ett effektivt sätt och för att fånga upp de möjligheter till rationaliseringsvinster som den samordnade lagstiftningen ger. Vad gäller tillsynen är utgångspunkten att uppdelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och kommunerna bör göras tydligare än i dag. Det är angeläget att säkerställa hög kompetens, liksom högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet i tillsynsarbetet. Vidare bör enhetlighet i rättstillämpningen uppnås. De förslag och ställningstaganden angående tillsynen som lämnas av Miljöskyddskommittén och av Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö bör tjäna som utgångspunkt och vidareutvecklas i de delar det behövs.

Miljöskyddskommitténs majoritet föreslår i sitt slutbetänkande att en Miljöombudsman skall inrättas. Utredningen bör med hänsyn till remissutfallet belysa för- och nackdelar med ett inrättande av en Miljöombudsman och utvärdera alternativa organisatoriska lösningar för en sådan.

Utredaren bör redovisa konsekvenserna av sina förslag i form av finansieringsbehov samt rationaliseringsvinster för den statliga och kommunala administrationen. Effektiviseringar i av staten genererad administration inom näringslivet och kommunerna bör också redovisas.

Utredarens förslag skall vara neutralt i förhållande till Regionberedningens (C 1992:06) arbete och inte förhindra en annan regional huvudman även för dessa frågor.

Utredaren har möjlighet att pröva också andra frågor som har samband med dem som aktualiseras här.

Tidsplan, arbetsformer m.m.

Utredaren bör senast den 1 september 1994 redovisa resultatet av sitt arbete.

Utredningen skall genomföras i nära samarbete med Miljöskyddskommittén och med utgångspunkt i kommitténs förslag och bedömningar och remissinstansernas synpunkter.

Utredningen bör också beakta resultaten av Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (SOU 1993:19, Kommunerna och miljöarbetet) samt av Statskontorets rapport om Socialstyrelsens roll inom hälsoskyddet (rapport 1992:10).

Samråd skall ske med Plan- och byggutredningen (M 1992:03) och Regionberedningen (C 1992:06). Samråd bör även ske med Fri- och rättighetskommittén (Ju 1991:01) såvitt gäller domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

Härutöver skall utredningsarbetet bedrivas i samverkan med berörda myndigheter.

För arbetet bör vidare gälla regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5), EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) samt redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar

chefen för Miljö- och naturresursdepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppgift att utreda organisationsförändringar med anledning av förslaget till en miljöbalk,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Miljö- och naturresursdepartementet)

Kommittédirektiv

Dir. 1994:48

Tilläggsdirektiv

Inrättande av Miljöombudsman

Dir. 1994:48

Beslut vid regeringssammanträde 1994-05-26

Sammanfattning av uppdraget

Miljöorganisationsutredningen får genom tilläggsdirektiv i uppdrag att förbereda inrättandet av en miljöombudsman med förbehåll för regeringens och riksdagens kommande beslut i fråga om miljöbalken.

Utredningen skall
- redovisa riktlinjer för Miljöombudsmannens organisation,
- lämna förslag om det ideella råd med företrädare för främst miljöorganisationer som skall biträda ombudsmannen och ge förslag till rådets uppgifter,
- ange vilken kompetens som bör knytas till Miljöombudsmannens kansli, vilken kompetens som kan tillgodogöras genom samarbete med berörda myndigheter och vilken kompetens ombudsmannen i övrigt bör ha möjlighet att upphandla,
- redovisa förslag till ansvarsfördelning mellan Miljöombudsmannen och övriga berörda centrala, regionala och lokala myndigheter,
- utforma förslag till instruktion för Miljöombudsmannen,
- ge förslag till ett ramanslag för Miljöombudsmannen och finansieringen av detta för andra hälften av budgetåret 1994/95, budgetåret 1995/96 och för andra halvåret 1996,
- vidta de administrativa förberedelser som krävs för att myndigheten skall kunna fungera från och med 1 januari 1995. I detta ingår att förbereda tillsättandet av tjänster, göra de anskaffningar samt ingå de avtal m.m. som bedöms vara nödvändiga för att verksamheten skall kunna påbörjas.

Bakgrund

Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04) har i uppgift att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behövs med anledning av förslaget till en miljöbalk. Utredningen skall enligt sina direktiv (dir. 1993:43) bl.a. belysa för- och nackdelar med ett inrättande av en miljöombudsman och utvärdera alternativa organisatoriska lösningar för en sådan.

Sedermera har i regeringens lagrådsremiss den 3 mars 1994 om miljöbalk föreslagits bl.a. att en miljöombudsman inrättas innan miljöbalken träder i kraft. Miljöombudsmannen föreslås få till uppgift att företräda allmänheten för att främja miljö- och naturvårdens intressen. Ombudsmannen skall ta emot och utreda klagomål från allmänheten över olika förhållanden inom miljöområdet, följa tillämpningen av lagstiftningen inom miljöområdet och verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Ombudsmannen skall föra talan om miljöskyddsavgift och i vissa fall själv kunna besluta om att avgift skall tas ut. Vidare skall ombudsmannen ha rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken och beslut som fattats med stöd av denna. En annan viktig uppgift är att föra talan om omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Miljöombudsmannen skall också vid behov kunna besluta att tillsynsansvaret i ett enskilt fall flyttas från en myndighet till en annan.

Ytterligare arbetsuppgifter för Miljöombudsmannen för verksamheter som regleras utanför miljöbalken kan bli aktuella bl.a. som en följd av Miljöskyddskommitténs slutbetänkande som skall lämnas senast den 30 juni 1994.

Miljöombudsmannen inrättas som en myndighet. Myndigheten föreslås få namnet Miljöombudsmannen. Miljöombudsmannen biträds av ett ideellt råd med representanter för miljöorganisationer.

I lagrådsremissen anför regeringen att förberedelsearbetet för inrättandet bör påbörjas snarast. Detta uppdrag är till sin karaktär annorlunda än det Miljöorganisationsutredningen tidigare fått i fråga om Miljöombudsmannen. Med ändring av de tidigare direktiven ges Miljöorganisationsutredningen därför i uppdrag att förbereda inrättandet av en miljöombudsman.

Uppdraget

Miljöorganisationsutredningen skall redovisa riktlinjer för den nya myndighetens organisation, kompetens och arbetsformer med utgångspunkt från vad som anförs i lagrådsremissen om miljöbalk med anpassning till regeringens och riksdagens kommande beslut i frågan.

Utredningen skall lämna förslag om det ideella råd med företrädare för främst miljöorganisationer som skall biträda ombudsmannen. Vidare skall

utredningen närmare ange rådets uppgifter med utgångspunkt från lagrådsremissens förslag att rådet bör fungera som ett samrådsforum mellan Miljöombudsmannen och organisationerna och att det skall ge en bakgrund till Miljöombudsmannens ställningstaganden i principiellt viktiga frågor.

Utredningen skall också ange vilken kompetens som bör knytas till Miljöombudsmannens kansli, vilken kompetens som bör finnas tillgänglig genom samarbete med berörda myndigheter och vilken kompetens ombudsmannen i övrigt bör ha möjlighet att upphandla. Vad gäller Miljöombudsmannens rättighet att utnyttja andra myndigheters resurser och skyldigheten för dessa myndigheter att ställa resurser till förfogande är utgångspunkten att det skall finnas ett smidigt samarbete mellan olika myndigheter på miljöområdet.

Utredningen skall redovisa ansvarsfördelningen mellan Miljöombudsmannen och övriga berörda centrala, regionala och lokala myndigheter.

Utredningen skall utforma förslag till instruktion för Miljöombudsmannen av vilken verksamhetsområde och prioriteringar framgår. Därvid skall utredningen också föreslå former för ombudsmannens kontakter med andra myndigheter samt med ideella miljöorganisationer och andra berörda organ.

Utredningen skall ge förslag till ett ramanslag för Miljöombudsmannen och finansieringen av detta för andra hälften av budgetåret 1994/95 samt för budgetåret 1995/96 och andra hälften av år 1996.

Utredningen skall vidare vidta de administrativa förberedande åtgärder som krävs för att den nya myndigheten skall kunna fungera från och med den 1 januari 1995. I detta ingår bl.a. att förbereda tillsättandet av tjänster och att vidta de åtgärder i övrigt som bedöms nödvändiga för att verksamheten skall kunna påbörjas. Till sådana åtgärder hör att ansluta Miljöombudsmannen till det statliga redovisningssystemet, att lägga upp redovisningsplaner för myndighetens verksamhet och att göra de anskaffningar och ingå de avtal som bedöms vara nödvändiga för att verksamheten skall kunna påbörjas.

Utredningen skall, med förtur i förhållande till övrigt utredningsmaterial, lämna förslag till instruktion och ramanslag för den nya myndigheten senast den 15 augusti 1994. Uppdraget i övriga delar skall redovisas till Miljö- och naturresursdepartementet senast den 1 december 1994. Det administrativa förberedelsearbetet skall fortgå tills Miljöombudsmannen har inrättats.

Företrädare för ideella miljöorganisationer skall beredas möjlighet att delta i utredningsarbetet.

Utredningen har möjlighet att pröva också andra frågor som har samband med de som aktualiseras här. Utredningen bör även såvitt gäller de nu aktuella uppgifterna samråda med Plan- och byggutredningen (M 1992:03), som har till uppgift att se över plan- och bygglagens (1987:10) överklaganderegler. För arbetet skall vidare gälla regeringens direktiv till

samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5), EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) samt att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

(Miljö- och naturresursdepartementet)

Kommittédirektiv

Bilaga 1

Tilläggsdirektiv om nytt förslag till miljöbalk

Dir. 1994:134

Beslut vid regeringssammanträde den 24 november 1994

Sammanfattning av uppdraget

Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04) får genom tilläggsdirektiv i uppdrag att lägga fram ett nytt förslag till miljöbalk.

Utredningen skall utveckla och komplettera tidigare förslag till miljöbalk genom att lämna förslag till en närmare integrering av olika delar av miljölagstiftningen. Uppdraget innebär att utredningen särskilt bör överväga att

- smälta samman miljö- och hälsoskyddsreglerna på ett ändamålsenligt sätt,
- införa regler som särskilt rör jord- och skogsbruket,
- infoga vattenlagen helt eller delvis,
- se över straff- och andra sanktionsbestämmelser i miljöbalken och i miljöanknutna lagar utanför balken,
- föreslå en tydligare ansvarsordning för äldre miljöskador m.m.,
- stärka miljöorganisationernas processuella ställning,
- se över instansordningen i miljölagstiftningen.

Bakgrund

Den dåvarande regeringen bemyndigade den 11 maj 1989 chefen för Miljö- och energidepartementet att tillkalla en kommitté för att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen (dir. 1989:32). Kommittén antog namnet Miljöskyddskom-

mittén. Enligt direktiven skulle kommittén arbeta fram förslag till dels en samordning av miljöskyddslagstiftningen, dels en skärpning av lagstiftningen i syfte att medge ett ökat hänsynstagande till miljön. Miljöskyddskommittén överlämnade i februari 1993 sitt huvudbetänkande Miljöbalk (SOU 1993:27) till den dåvarande regeringen. Vidare avgav kommittén i juni 1993 betänkandet Lag om införande av miljöbalken (SOU 1993:66). Slutligen lämnade kommittén ett år senare, i juni 1994, slutbetänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1994:96). Remisstiden för det sista betänkandet gick ut den 3 oktober 1994.

Utredningen om översyn av miljöskadeförsäkringen m.m. (M 1992:01) avgav i augusti 1993 betänkandet Miljöskadeförsäkringen i framtiden (SOU 1993:78). Betänkandet innehåller bl.a. ett förslag om att det till miljöskadeförsäkringssystemet skall knytas en rätt till saneringsersättning.

Regeringen beslutade den 3 mars 1994 respektive den 5 maj 1994 att inhämta Lagrådets yttrande över de framlagda förslagen till miljöbalk, lag om Koncessionsnämnden för miljöskydd samt lag om införande av miljöbalk. Lagrådet yttrade sig den 3 juni 1994.

På grundval av betänkandena och Lagrådets yttrande fattade den dåvarande regeringen den 18 augusti 1994 beslut om proposition 1994/95:10 Miljöbalk.

Ytterligare en utredning har kommit med förslag som har anknytning till miljöbalkslagstiftningen, nämligen den år 1992 tillsatta Plan- och byggutredningen (M 92:03) som överlämnat bl.a. delbetänkandena (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering och (SOU 1994:134) Överprövning av beslut i plan- och byggärenden. Det sistnämnda betänkandet innehåller bl.a. förslag om en gemensam miljödomstol som överprövningsinstans för både miljöbalksärenden och plan- och byggärenden.

Statens naturvårdsverk har lämnat tre rapporter nämligen Vem skall betala? Efterbehandling av förorenad mark (4188), Vem har ansvaret? Rättsläget i dag och förslag för framtiden (4354) samt Inför ett långsiktigt saneringsarbete (4318). Dessa rapporter är av intresse för lagstiftningsarbetet, särskilt för

frågorna om sanering och återställning av förorenade områden samt för utformningen av miljöskadeförsäkringssystemet.

En ny miljöbalk

Som framgår av regeringsförklaringen är det regeringens avsikt att lägga fram ett nytt förslag till miljöbalk i stället för det förslag som den förra regeringen lade fram. Det förslaget återkallades genom en skrivelse till riksdagen den 13 oktober 1994. I det följande redovisas utgångspunkterna för det fortsatta arbetet med förslag till en ny miljöbalk.

Lagrådets yttrande över lagrådsremissen om miljöbalk innehöll en del anmärkningar mot det remitterade förslaget. Lagrådet pekade bl.a. på att viktiga lagar inom miljöområdet som vattenlagen (1983:291) och skogsvårdslagen (1979:429) lämnats utanför förslaget till miljöbalk. Det borde också enligt Lagrådet ha kunnat ske en ökad samordning av de i miljöbalken ingående lagarna, t.ex. i fråga om gränsdragningen mellan hälsoskyddsbestämmelserna och bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Lagrådet ansåg vidare att straffbestämmelserna i miljölagstiftningen utanför miljöbalken borde samordnas med balkens straffbestämmelser.

Regeringen tar fasta på den kritik som Lagrådet har framfört.

Miljöskyddslagstiftningen har i mycket sin utgångspunkt i vattenlagen och dess uppbyggnad. Att infoga vattenlagen i miljöbalken, som Lagrådet föreslagit, har därför mycket som talar för sig. Vattenlagen är emellertid ett omfattande lagverk som också behandlar andra frågor än sådana som har direkta miljöaspekter. Frågan om vattenlagens infogande i en miljöbalk inrymmer därför särskilda frågeställningar.

Miljöskyddskommittén behandlade inte frågan om det ansvar som skall gälla i fråga om verksamhet som har upphört eller avslutats, men som genom sina verkningar alltjämt kan skada människors hälsa eller miljön. Frågan har emellertid under senare år väckt stor uppmärksamhet både hos tillsynsmyndigheter och andra. I samband med att principen om

verksamhetsutövarens kvarstående ansvar lagfästes år 1988 (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373) uttalade Lagrådet, att frågan om vem ett föreläggande skall riktas mot i ärenden som avser efterbehandling bör blir föremål för ytterligare överväganden. Frågan har också berörts i de nyss nämnda rapporterna från Statens naturvårdsverk. I miljöskadeförsäkringsutredningen läggs fram förslag till en utvidgning av försäkringssystemet som delvis berör samma frågor.

En talerätt för miljöorganisationer har föreslagits av flera utredningar, men något förslag till en sådan ordning har hittills inte förelagts riksdagen. Detta har flera orsaker, bl.a. har det varit svårt att närmare ange hur de organisationer som skulle kunna tillerkännas talerätt skall avgränsas i rättsligt hänseende. Också befogade krav på att ett ärende inte i onödan får dra ut på tiden har haft betydelse för detta ställningstagande liksom att kretsen av sakägare och taleberättigade har breddats under åren. Flera internationella instrument som rör miljörättsliga frågor har dock i ökad utsträckning fört in frågor om allmänhetens rätt att både medverka i och överklaga ärenden som rör miljön. Också för svenskt vidkommande bör frågan övervägas ytterligare.

I fråga om myndigheternas ansvarsområden och uppgifter byggde lagrådsremissen på Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande, som endast innehöll mera allmänna bedömningar i denna fråga. Den tidigare regeringen gav därför den 7 april 1993 (dir. 1993:43) en särskild utredare i uppdrag att närmare utreda och lägga fram förslag om myndigheternas organisation, bl.a. i frågor om ansvarsfördelningen mellan centrala myndigheter, föreskriftsrätten, tillståndsprövningen och tillsynen. Utredningen, som antog namnet Miljöorganisationsutredningen, fick senare tilläggsdirektiv i fråga om de närmare formerna för inrättandet av en miljöombudsman. Utredningen har lagt fram ett delbetänkande i denna fråga. Utredningen har emellertid inte avslutat sitt arbete. Med hänsyn till det samband som finns mellan Miljöorganisationsutredningens redan pågående arbete och arbetet med

förslaget till en ny miljöbalk, framstår det som lämpligast att Miljöorganisationsutredningen ges uppdraget. Eftersom det nu aktuella uppdraget är betydligt vidare än det som getts i tidigare direktiv, kan det vara lämpligt att utredningen överväger namnfrågan.

Uppdraget

Samtidigt som vikten av sektorsansvaret för miljön blir allt tydligare framstår det som nödvändigt att det för alla sektorer skall gälla likadana grundregler i fråga om markanvändning och skyddet för miljön. Den återkallade miljöbalkspropositionen var alltför otydlig i dessa frågor inte minst när det gäller det miljöskydd som skall gälla för jord- och skogsbruket.

Mot bakgrund av den kritik som Lagrådet framfört skall utredaren göra en översyn och fortsätta utredningsarbetet inom följande områden.

Översyn av balkens bestämmelser bör ske med beaktande av de problem som uppkommer vid utarbetande av ett lagverk av den aktuella omfattningen, när det gäller frågor som avgränsning till annan lagstiftning och samordning mellan de olika verksamheterna som avses inrymmas i balken. Särskilt intresse bör därvid ägnas åt att smälta samman bestämmelser om hälsoskydd och miljöfarlig verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten m.m. bör alltjämt hållas samman i den utsträckning det är befogat.

När det gäller vattenlagen skall utgångspunkten vara att utredaren i första hand lämnar förslag till hur hela vattenlagen skall infogas i miljöbalken. Om en sådan lösning visar sig vara olämplig, är utredaren oförhindrad att i stället lämna förslag till hur de delar av vattenlagen som har anknytning till centrala miljöfrågor skall infogas i miljöbalken. Utredaren skall därvid även lämna förslag till hur de delar av vattenlagen som inte infogas i miljöbalken skall föras samman till ett enhetligt regelsystem.

Det bör övervägas om lagen om skötsel av jordbruksmark bör infogas i balken eller på annat sätt samordnas med balken. Detsamma gäller skogsvårdslagen. Utredaren bör undersöka om lagstiftningsåtgärder behövs för att se till att skogsbruket tar hänsyn till aktsamhetsreglerna, miljökvalitetsnormerna och miljökonsekvensbedömningarna. Övervägandena kan ta sin utgångspunkt i Miljöskyddskommitténs betänkande och remissyttrandena över detta.

Förhållandet mellan bl.a miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten m.m. och plan- och bygglagen kan behöva analyseras ytterligare.

Det bör i sammanhanget på nytt övervägas om inte en tillståndsreglering bör ske av husbehovstäkter såvitt avser grus och liknande. Miljöskyddskommitténs ursprungliga förslag kan därvid utgöra en utgångspunkt.

Mot bakgrund av att frågor om producentansvar och andra frågor som rör en kretsloppsanpassning har en vidare tillämpning än den som kan åstadkommas genom renhållningslagstiftningen bör utredaren överväga i vad mån kretsloppsfrågorna skall regleras utanför det kapitel i balken som rör avfallshantering.

Möjligheterna att med balkens straff- och sanktionsbestämmelser samordna motsvarande bestämmelser i miljöanknutna lagar utanför balken bör också undersökas. I samband därmed bör balkens sammanhållna sanktionssystem tas under förnyat övervägande. I det arbetet bör de principer som anges i prop. 1994/95:23 beaktas.

Det ankommer på utredningen att lämna förslag i fråga om ansvaret för äldre miljöskador eller skador som kan uppkomma därför att verksamheten upphört utan tillräcklig efterbehandling eller andra åtgärder med samma effekt inbegripet frågor om återställning av förorenade områden. Därvid bör även miljöskadeförsäkringsutredningens förslag om saneringsersättning övervägas på nytt. Frågan om upphandling av miljöskadeförsäkringen skall också övervägas på nytt.

Frågan om miljöorganisationernas processuella ställning skall övervägas ytterligare. Utgångspunkten skall därvid vara

att det skall finnas ärenden som vissa miljöorganisationer skall ha rätt att överklaga. Utredningen bör bedöma i vilka fall detta är möjligt och lämpligt. Det får ankomma på utredningen att i sammanhanget redovisa talerätten för miljöorganisationer i de nordiska länderna samt andra länder i Europa som har tillerkänt organisationer talerätt inom miljöområdet. Kriterierna för den angivna talerätten skall anges i miljöbalken. Utredningen skall beakta arbetet i grupptalanutredningen (Ju 1991:04).

Införande av talerätt för miljöorganisationer innebär konsekvenser för arbetsuppgifterna för en eventuell miljöombudsman som hans uppgifter beskrivits av Miljöorganisationsutredningen (SOU 1994:123). Som en följd av det nu lämnade uppdraget bör utredningen belysa i vad mån de tidigare föreslagna uppgifterna för miljöombudsmannen bör förändras eller reduceras. Också konsekvenserna om förslaget till miljöombudsman inte genomförs skall belysas.

Utredningen skall ytterligare överväga och lämna förslag till instansordningen i mål och ärenden om skydd för miljön under beaktande av förslag om miljödomstol och andra alternativ bl.a. redovisade av miljöskyddskommittén.

Utredningen bör i övrigt följa det tidigare till riksdagen avlämnade förslaget till miljöbalk, men är dock fri att pröva andra frågor som är föranledda av det nu givna uppdraget.

Tidsplan, arbetsformer m.m.

Utredningen bör senast till sommaren år 1996 i ett huvudbetänkande redovisa resultatet av sitt arbete.

Beträffande arbetsformer m.m. hänvisas till tidigare givna direktiv i tillämpliga delar, dir. 1993:43 och 1994:48. För arbetet gäller dessutom regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124). Utredningen bör vidare göra en genomgång av miljöbalksreglerna med utgångspunkt i vad som anges i

regeringsbeslutet den 1 september 1994 om en systematisk genomgång av företagsregler.

(Miljö- och naturresursdepartementet)

En internationell utblick[1]

Inledning

Utformning av miljölagstiftning är föremål för forsknings- och utvecklingsarbete på flera håll i världen, däribland Tyskland[2] och Sverige. De slutsatser och konstruktioner som arbetet hittills har lett fram till har inte varit föremål för något egentligt intresse från utredningens sida, medan den däremot har uttryckt önskemål om att en internationell utblick ska ingå i betänkandet. Den utblick som nu följer syftar till att ge en bild av några olika angreppssätt för miljölagstiftning i ett litet antal andra länder.

Miljölagstiftningen utvecklas världen över, på olika sätt och i olika takt. I Brundtlandkommissionens rapport lades också fram vissa rättsliga principer för en hållbar utveckling. De länder som här ska redovisas är vad gäller rättsordning och rättskultur m.m vanligen olika. Varje jämförelse av miljöregler kräver urval. Med beaktande av miljöbalksutredningens uppdrag, den begränsade tiden och förhållandet att inga resurser anslagits för en internationell utblick, begränsas denna till nordiska grannländer, Nederländerna, Nya Zeeland, Japan och Washington. Därtill behandlas Europarådets modellag för öst- och centraleuropeiska länder samt mot den bakgrunden Slovenien.

Särskild vikt har lagts vid miljöregelsystemfrågor, lagstiftningsteknik och då särskilt försök till lagstiftning som täcker "hela miljöområdet", grundläggande ambitionsnivåer uttryckta i de materiella kravreglerna, miljökonsekvensbeskrivningar och väsentliga genomförandeinstrument såsom planer m.m. Reglernas verkan samt miljöförhållandena i respektive land behandlas inte (med vissa undantag för Japan).

Grannländerna väljs av traditionella orsaker trots att de inte är uttryck för de modernaste dragen vad gäller miljölagstiftning.

Japan, Nederländerna och Nya Zeeland väljs främst därför att dessa har sökt utveckla miljölagstiftningen även systematiskt, ett angreppssätt som på sätt och vis också ligger bakom utredningens uppdrag. Japan väljs därutöver därför att landet kan vara ett exempel på högindustrialiserade, tätbefolkade länder som i någon mån delvis bemästrat vissa miljöproblem – åtminstone inom eget territorium.

Washington väljs därför att det är en delstat i USA som trots sydligare läge vid en ocean kan ha många miljöproblem jämförbara med nordiska, samtidigt som USA i vissa hänseenden är ett lagtekniskt föregångsland på miljöområdet. Till detta kommer att delstaterna har lagstiftningsmakt på miljöområdet men denna får inte utövas på ett sätt som åsidosätter federal miljölagstiftning. Detta

---

[1] För denna redovisning, som har begärts av Miljöbalksutredningen, ansvarar vad gäller Japan Lena Gipperth och i övrigt Staffan Westerlund. Utredningen har inte tagit ställning i någon fråga, eller till texten som sådan, i detta kapitel.

[2] Se främst Kloepfer, Rehbinder, Schmidth-Aßmann och Kunig: Environmental Code – General Part – A Proposal For A German Federal Environmental Code (1990); här i engelsk översättning 1993 utgörande ett utdrag ur "BERICHTE" 7/90.

betyder att det kan finnas uppslag till lagtekniska lösningar inom USA-området som kan föras över, med nödvändiga förändringar, till nationella lösningar för miljölagstiftning på området som även ligger under EG-lagstiftning.

Europarådets modellag väljs därför att den dels återspeglar strävanden att utforma en baslag för miljöområdet, dels torde återspegla experters uppfattningar om hur en sådan kunde byggas upp för de tidigare kommunistiska länder som nu anpassar sig till något slags marknadsekonomi. Slovenien väljs som ett exempel på ett land där lagstiftningstekniken influerats av sådana tankegångar som ligger bekom Europarådets modellag.

Begränsningarna och bristerna i den följande redovisningen är många. Det är generellt svårt att sammanfattande beskriva ett mycket stort material om vilket omfattande kunskap finns, och därför utgör redovisningen, med alla de risker detta medför, resultatet av ett starkt beskuret urval inriktat på främst sådana slags frågor som kan vara särskilt aktuella vid tillskapandet av en mer eller mindre heltäckande miljöbaslag eller miljöbalk. Risk finns också för att författningsändringar har skett som inte har uppmärksammats.

För de nordiska länderna ges en grov karta över regelsystemet samt i synnerhet för Danmark några mer detaljerade uppgifter om regelinnehåll. För Nederländerna och Nya Zeeland riktas redovisningen in på baslagstiftningen. För Japan ges en grov överblick över regelsystemet med tyngdpunkten lagd på baslagstiftningen. Modellagen och Sloveniens lag syftar till att vara baslagstiftning. Washington slutligen redovisas i form av en grov karta huvudsakligen inriktad på miljökvalitetsområdet.

Beskrivningarna är koncentrerade och bygger på sinsemellan mycket olikartat material, även om vad gäller konkreta faktauppgifter författningstexter dominerar. Bakom detta ofta primära material finns också en omfattande litteratur, även svensk sådan.

De nämnda begränsningarna sammantagna gör att den följande redovisningen är oanvändbar som källa angående vad som gäller i respektive land. Den kan alltså inte användas som underlag för slutsatser om gällande rätt i något enda av de beskrivna länderna utan var och en måste gå till respektive författningstexter. Redovisningen kan heller inte hänvisas till som källa för uppgifter om respektive lag eller stat, dels därför att vi har måst beskära denna mycket hårt och bl.a inte kunnat ta upp alla de olika tolkningsmöjligheter som finns etc, dels därför att det inte är säkert att vi haft tillgång till samtliga relevanta författningar.

Tre nordiska länder

Finland

Beskrivningen blir mycket kortfattad, bl.a därför att landets lagstiftning av direkt betydelse för miljön inte är särskilt nydanande.

Rättsområdet består av Finland samt det självstyrda Åland. Åland har egen lagstiftningsbehörighet inom större delen av det miljörättsliga området. 1743 års lag är basen. Det är troligen korrekt att påstå att landet har en relativt legalistisk rättskultur samt att rättsprinciper, på olika nivåer, spelar en inte oväsentlig roll även i tillämpning.

Systematiskt utgörs finsk miljölagstiftning av många olika lagar där vatten, byggande, naturskydd, luft, hälsa, grannelag, olika former av exploatering m.m vanligen utgör lagarnas ramar. Där saknas en grundläggande, övergripande miljölag. Det finns heller ingen egentlig central miljöskyddslag.

Konstitutionen är sedan en kort tid balanserad, d.v.s att samtidigt som äganderätten där har getts en stark ställning, finns även numera ett stadgande om miljöhänsyn. Det är en utbredd uppfattning i Finland att inskrivandet av miljöhänsyn i grundlagen förändrat det materiella rättsläget.

Den finska vattenlagen täcker såväl vattenföretagsfrågor av typisk vattenrättslig karaktär som föroreningsfrågor och liknar därmed vad gäller tillämpningsområde det som gällde i Sverige mellan 1942 och 1969. Däremot är vattenlagens tillåtlighetsregler utformade på ett annorlunda sätt än svenska motsvarigheter. Luftföroreningsfrågor faller under en luftvårdslag. Vidare finns en hälsovårdslag.

Den åländska vattenlagen, som har antagits av Lagtinget och stadfästs av Finlands president, har ännu inte trätt i kraft. Den är också heltäckande likt den finska, men utformad på ett annorlunda sätt både vad gäller struktur, kravregelutformning och reglering av vattenkvalitet. Vattenkvalitetsnormer med genomförandeplanering med rättsverkan samt rättsliga förutsättningar att flytta utsläppsrätter mellan olika verksamheter är här reglerade.

En särskild lag om havsförorening ligger utanför vattenlagen.

Luftvårdslagen har en ramlagskaraktär och ger bl.a möjlighet att utfärda kvalitetsnormer.

Markanvändning för byggande m.m har som huvudlagstiftning en byggnadslag med många drag gemensamma med den tidigare svenska byggnadslagen, även vad gäller plansystem m.m. Hållbar utveckling har tagits in i denna lag.

Naturskyddslagstiftningen har länge varit mycket gammaldags och ger ingen egentlig möjlighet att mot en markägares vilja förordna ett område som skyddsområde utan att marken i så fall köps. Generellt strandskydd saknas. Sektorslagstiftning för skogsbruk och jordbruk finns. Allemansrätt gäller i Finland i ungefär samma utsträckning som i Sverige och är omnämnd i grundlagen. Åländsk allemansrätt torde vare lite mer begränsad.

Lite speciell är grannelagen. Den reglerar rättsförhållandet mellan grannar och ger regler för godkännande (tillstånd) av störande verksamheter.

Ett särskilt samordnat prövningsförfarande infördes för några år sedan, då ett antal lagar kan tillämpas i ett enda förfarande, bl.a grannelagen, hälsovårdslagen och luftvårdslagen. Vidare finns en särskild lag om förfarande vid miljökonsekvensbedömningar. Åland har en särskild, utförlig MKB-lag.

Norge

Också detta land behandlas kortfattat av skäl liknande dem för Finland.

Systematiskt utgörs norsk miljölagstiftning av olika lagar där vatten, byggande, naturskydd, förorening och olika former av exploatering m.m vanligen utgör lagarnas ramar. Där saknas en grundläggande, övergripande miljölag. Den centrala miljöskyddslagen är forurensningsloven.

Konstitutionen är balanserad, genom att bl.a äganderätten är underordnad skyldigheter att verka för uthållig utveckling m.m. Domstolarna är i viss omfattning öppna för rättsliga argument på principnivå och därmed även öppna

för att utveckla praxis i olika riktningar utan föregående lagstiftningsakter. Utrymmet för skön i rättstillämpningen är större i Norge än i Sverige.

Inte minst det sistnämnda kan vara en bidragande förklaring till lagstiftningstekniken med ofta korta lagar och korta paragrafer.

Det ska här nämnas att genom praxis en viss talerätt har utvecklats även för ideella organisationer på miljöområdet.

En särskild relativt ny vattenlagstiftning finns.

Plan- og bygningsloven bygger mycket på planläggning som bl.a ska ge underlag för resurshushållning och byggande. Planeringsmål, ramar och riktlinjer kan ges på riksnivå. Ett principiellt strandskydd finns. I denna lagregleras också en del av de konsekvensutredningar som krävs, alltså vad som i Sverige kallas miljökonsekvensbeskrivningar.

Lagen om naturvern bygger på att naturskydd också inbegriper att naturens kvalitet ska bevaras för framtiden. Naturingrepp får bara företas utifrån ett långsiktigt och allsidigt resursperspektiv som tar hänsyn till att naturen i framtiden bevaras som grundval för människornas verksamhet, hälsa och trivsel. Instrument är bl.a nationalparker, landskapsskyddsområden, naturreservat och naturminne. Lagen innehåller också ersättningsregler.

En särskild friluftslov reglerar sådant, som i Sverige och Finland bl.a hör till det allemansrättsliga området. Norsk rätt förefaller för övrigt bygga på ett synsätt om olika allemansrätter.

Även Norge har en särskild lag om rättsförhållandet mellan grannar som är utförligare och går längre än 3 kap jordabalken i Sverige.

Den lag som främst rör föroreningar inklusive buller är forurensningsloven. Även avfall faller under denna. Den enda typ av förorening som är undantagen rör gentekniskt modifierade organismer som är specialreglerade. Förorening från transportanläggningar faller under lagen i den omfattning som föroreningsmyndigheten bestämmer. Förorening från specifika fordon o.d faller bara under speciallagstiftning. Lagens materiella innehåll är principstyrt, d.v.s att där anges principer (retningslinjer) för "genomförandet" av lagen.

Den materiella regleringen i forurensningsloven bygger på en plikt att "unngå" förorening. Denna är dock i realiteten utformad som ett förbud mot sådana förorenande åtgärder som inte uppfyller de två centrala materiella paragrafer (§ 8 och § 9), alternativt har getts särskilt tillstånd enligt § 11. Plikten som sådan är dock utvecklad i § 7 och den aktualiseras redan när det föreligger risk för förorening. Plikten avser både förebyggande, dämpande och avhjälpande åtgärder. Undantagna från det principiella förbudet är bl.a vanlig förorening från fiske, jordbruk, skogsbruk, bostäder och kontor m.m som tillåts så långt inte särskilda föreskrifter har utfärdats med annan innebörd. Utsläpp av avloppsvatten är i princip tillståndspliktigt. Föroreningsmyndigheten kan för hela landet eller delar därav ge föreskrifter om bl.a emissionsgränser, kvalitetsnormer och vad som ska göras om sådana överskrids (fram tills nyligen har dock bara riktvärden utfärdats men EG-anpassning uppges ske), tekniska prestandanormer och kompetenskrav för driftspersonal. Lagen ger vissa möjligheter att låta sådana föreskrifter ersätta tillståndsprövning.

Lagen uppmärksammar speciellt akut förorening och kräver bl.a att envar informerar om sådan utom när detta uppenbart är onödigt. Det ska vidare finnas beredskapsplaner.

Tillståndsplikt är ett centralt genomförandeinstrument. Tillstånd kan i särskilda fall även ges utan ansökan och då med förelägganden som ersätter villkor. Regler om konsekvensanalyser finns också här.

Lagen säger särskilt att föroreningsfrågor om möjligt ska söka lösas för större områden och på ett underlag av fysiska planer, och om verksamheten skulle strida mot rättsverkande planer enligt plan- og bygningsloven krävs samtycke från planmyndigheten för att tillstånd ska få ges.

Särskilda mer precisa regler finns om avloppsanläggningar och om avfall. En särskild avfallsdefinition finns som inkluderar i huvudsak kasserade föremål eller ämnen. Som avfall räknas också "overflødige løsøregjenstander og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renseanlegg m.v." (dock icke avloppsvatten och avgaser). I övrigt ställer lagen upp förbud mot nedskräpning m.m, om avfallsanläggningar och hantering av olika avfallstyper etc liksom om återvinning och återanvändning.

I lagen finns vidare bl.a tillsynsregler och skadeståndsregler, sanktionsregler m.m.

Norge har särskilda lagar för genteknik och för energi m.m.

Danmark

För Danmark läggs huvudvikten vid miljøbeskyttelseloven och naturbeskyttelseloven.

Systematiskt utgörs dansk miljölagstiftning av olika lagar där byggande, naturskydd, förorening och olika former av exploatering inklusive skogsbruk m.m vanligen utgör lagarnas ramar. Miljöbeskyttelseloven har ett vitt tillämpningsområde och bär åtminstone vissa drag av en grundläggande, övergripande miljölag. Planläggning spelar en mycket viktig roll i Danmark och bl.a miljökonsekvensbeskrivningar regleras i planlagstiftning, vars instrument och regler dock inte presenteras i denna översikt. Varje minister har sitt ansvarsområde; det är alltså inte regeringen som helhet som agerar i t.ex miljöfrågor under miljölagstiftningen.

Miljöbeskyttelselovens första kapitel behandlar lagens *syfte* att medverka till att skydda landets natur och miljö så att samhällsutvecklingen kan ske på ett hållbart underlag med respekt för människans levnadsvillkor och för skyddandet av djur- och växtlivet. Lagen är särskilt till för att motverka miljöolägenheter, att befrämja omgivningshygien, resurshushållning, av renare teknologi och återvinning m.m. Tillämpningsområdet är vidsträckt och innefattar inte bara fasta störningskällor utan också produkter och varor, transporter, ohyra och på andra sätt riskabla verksamheter.

Viktiga tolkningsanvisningar finns i själva lagen siktande på att finna vad som är den minst förorenande teknologin i vid mening och på att förebygga så långt möjligt. För bedömningen av skyddsåtgärder m.m anvisar lagen generellt att det ska läggas särskild vikt vid omgivningens beskaffenhet och föroreningens sannolika effekter, samt vid hela kretsloppet för ämnen och varor med inriktning på vad som bäst spar resurser. Vidare finns materiella bestämmelser om platsval

(lik 4 § svenska miljöskyddslagen), skyddsåtgärder som även inkluderar resurshushållning, samt vid behov återställning.

Tillverkare och importör av varor eller produkter ska i största möjliga omfattning se till att varan eller produkten inte orsakar förorening eller onödig åtgång av material och energiresurser. Särskilt ska det tillses att varan eller produkten har en sammansättning och utformning som säkerställer längsta möjliga hållbarhet och största möjliga återanvändning, samt att den i avfallsledet inte orsakar miljöproblem. När man gör sig av med produkterna ska man se till att detta sker på bästa möjliga sätt från miljösynpunkt samt att återvinning främjas. Offentliga myndigheter ska iaktta detta vid verksamhet, upphandling och användning.

Därefter övergår lagen till *bemyndiganden* riktade till miljöministern som får utfärda regler om olika slags verksamheter, bränslen, anläggningar och maskiner, olika processer, anmälningsplikt avseende användning av råvaror etc och bioteknisk användning av mikroorganismer. Här ingår också bemyndigande att utfärda bestämmelser om teknisk kompetens m.m, om rätten att miljömärka produkter m.m, om avgifter och vilseledande marknadsföring. Vidare finns bemyndiganden om panter och om återtagande av emballage och restprodukter. Ministern kan utfärda bestämmelser syftande till att begränsa den samlade föroreningen eller avfallsmängden för bestämda produkter, ämnen och material m.m, m.m.

Härvid kan ministern även ingå *avtal* med enskilda företag eller företagsorganisationer. En del bestämmelser av vad sådana avtal ska innehålla ges samtidigt och där ingår även viten vid avtalsbrott.

Ett särskilt kapitel behandlar skydd för *mark och grundvatten* som mycket bygger på tillståndsplikt för det mesta som grävs ner, läggs upp eller på annat sätt kan nå grundvattnet. Ministern får utfärda närmare materiella bestämmelser. Tillstånd kan när som helst upphävas. En särskild upplysningsplikt gäller för varje ägare och brukare av fast egendom att informera om de orsakar eller konstaterar mark- eller undermarksförorening.

Skyddsområde för grund- och ytvattentäkter kan förordnas.

Påföljande kapitel rör *ytvattenskydd*. Ett principiellt skydd mot förorenande uppläggning och utsläpp gäller, men det kan ges tillstånd för spillvattenutsläpp; närmare regler härom kan utfärdas av ministern. Särskilt gäller ett förbud att påverka ämnen som redan finns avlagrade i vatten (sediment) om påverkan kan medföra vattenförorening. Tillståndsmyndighet är amtsrådet utom för mycket små utsläpp där kommunal myndighet ger tillstånd.

Här finns också regler motsvarande sådant som i Sverige faller under valagen, liksom om avloppsplaner. Ett särskilt kapitel i lagen handlar om expropriation för tillståndsgivna avloppsanläggningar och avfallsanläggningar

Därefter behandlar lagen *förorenande verksamhet*. Verksamheter som är listade kräver tillstånd i vilka villkor ska föreskrivas. Tillstånd kan även sökas frivilligt om det gäller befintlig verksamhet av sådant slag, för vilka nyanläggning kräver tillstånd. I lokala planer kan verksamhetszoner anges med bestämmelser som ersätter tillståndsprövning. Frågan om huruvida utvidgning kräver tillstånd prövas på grundval av en anmälan. Vissa särskilt angivna verksamheter ska ställa säkerhet. Tillståndsmyndighet är antingen lokal eller regional. Den regionala myndigheten prövar kommunal verksamhet, och den kommunala myndigheten prövar regional bedriven verksamhet.

För andra verksamheter som kan medföra förorening kan tillsynsvägen krävas försiktighetsmått och, under vissa förutsättningar, även förbud.

Avfall har ett särskilt kapitel som inleds med frågan om ansvar för att inga miljöolägenheter uppstår. Det åvilar den som framställer, förvarar, behandlar eller bortskaffar avfallet. Ministern kan utfärda närmare föreskrifter om olika försiktighetsmått m.m och om kommunala avfallsordningar samt olika skyldigheter för olika kategorier. Avfallsdeponier regleras här särskilt. Nya sådana får enligt huvudregeln bara ägas av offentliga myndigheter som dock kan överlåta driften till privat entreprenör.

Återvinning och *renare teknologi* har ett eget kapitel som ger ministern omfattande befogenheter att utfärda närmare föreskrifter – det rör sig alltså om renodlade rambestämmelser, även avseende avgifter m.m.

Tillsynen över verksamheter m.m är starkt decentraliserad medan amtsrådet övervakar miljöförhållandena samt vanligen också pågående listade verksamheter samt vissa andra grupper av verksamheter, bl.a kommunala sådana. Det föreligger en otvetydig plikt för tillsynsmyndigheten att se till att lagen efterlevs. Vid svår hälsofara kan tillsynsmyndigheten gripa in omedelbart och på den ansvariges bekostnad.

Upplysningsplikt gäller för den som ansvarar för en verksamhet om något händer som kan medföra väsentlig förorening. Denna ska dessutom, på anmaning, lämna andra uppgifter.

Bland *förfarandereglerna* inklusive regler om avgifter, som i stort sett inte behandlas i denna översikt, finns en bestämmelse om att lokalt organiserade föreningar med dokumenterad inriktning på miljöfrågor kan ange vilka slags avgöranden de vill ha underrättelse om. Vidare kan miljöministern anmoda amtsrådet eller kommunerna att ta upp även konkreta saker som faller under denna lag. Tillsynsmyndighet kan låta bli att ta upp sådant som den anser vara av underordnad betydelse för miljöskyddet, och det beslutet kan inte överklagas till annan förvaltningsmyndighet.

Under vissa förhållanden kan miljömyndigheterna ta på sig att sanera tredje mans mark och därmed också ta över de skadelidandes anspråk på förorenaren.

Regler om överklagande och liknande har ett eget kapitel. Huvudregeln är att besvär anförs hos miljöministern och därefter hos Miljøankenævnet (som regleras i ett eget kapitel). Lagen anger särskilt att Danmarks Naturfredningsforening har klagorätt över amtsrådets beslut i frågor som rör ytvattenförorening och förorenande verksamhet, att Danmarks Sportfiskerforbund och Dansk Fiskeriforening kan överklaga motsvarande beslut i vad angår vattenområden (sötvatten och havet), att Greenpeace och Danmarks Havfiskeriforening kan överklaga motsvarande beslut i vad angår havet och att Ferskvandsfiskeriforeningen for Danmark kan överklaga motsvarande beslut vad gäller sötvattenområden. Denna klagorätt gäller inte de berörda organisationernas lokalavdelningar. Därutöver har lokala miljöföreningar, den fackliga sidan, och Forbrugerrådet under vissa förutsättningar rätt att överklaga.

Ett kapitel handlar om *straff*. Böter är normalläge men straffskalan vidgas till högst två års fängelse om handlingen begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, förutsatt att överträdelsen varit farlig för miljön eller haft som resultat eller syfte att få ekonomisk fördel. Även företagsbot finns.

Naturbeskyttelseloven har ett syfte liknande miljøbeskyttelseloven samt syftar även till att skydda naturen som sådan för olika syften inklusive att underlätta förutsättningar för rörligt friluftsliv.

Lagstiftningsmetodiken bygger därefter på generellt skydd (med möjlighet för miljöministern att föreskriftsvägen avgränsa skyddet) för vissa naturtyper såsom sjöar, mossar, strandängar m.m. Sjöar större än 100 m^2 får inte förändras. Motsvarande gäller (förutom normala underhållsåtgärder) vattendrag eller delar av sådana som har utpekats på visst sätt som skyddade. Inte heller får hedar, mossar och liknande, strandängar och -kärr samt slåtterkärrängar och vissa andra slåttermarker förändras, om de var och en eller tillsammans med andra sådana områden eller sjöar överstiger 2.500 m^2. Mindre sådana områden som ligger nära skyddat vattenområde faller också under regeln. Miljöministern kan utfärda gödslingsföreskrifter för sådana områden.

Stenmurar och liknande får som huvudregel inte förändras. Betydande sanddynsområden är i huvudsak fredade ('klitfredning' – det finns föreskriftsmöjligheter) mot inte bara förändring av de faktiska förhållandena utan också vissa andra åtgärder inklusive placering av husvagnar och liknande. Fornminnen skyddas också och sådana kan även sättas i stånd mot markägarens vilja, så länge iståndsättningen inte kostar honom pengar. Ett slags strandskydd finns vid kusterna och det finns en strandbeskyttelsekommission. Lagen bygger på 'klitfredningslinje' och 'strandbeskyttelselinje'. Ett visst 150 meter brett strandskydd finns även vid sjöar (över 3 ha), och utefter de vattendrag som är utpekade som särskilt skyddade.

Lagen har också regler för vad som får göras nära vissa slags områden eller platser. El.a gäller ett principiellt förbud mot bebyggelse och husvagnar m.m närmare skog än 300 meter (om skogen är privatägd gäller detta förbud bara större skogar – minst 20 ha sammanhängande skog). Intill fornminnen (100 m) får inga fysiska förändringar göras (lagen har också en bilaga som rör fornminnen). Runt kyrkor (300 m) som inte ligger i stadsliknande bebyggelse får inte byggas högre än 8,5 m. En särskild platsvalsregel finns för offentliga anläggningar. Lagen behandlar också reklamanordningar.

Danmark har ingen egentlig allemansrätt. *Allmänhetens tillgång* till naturen regleras i naturbeskyttelseloven. Stränder mellan lågvattenlinjen och sammanhängande landvegetation (som inte är arbetsområde) är i huvudsak öppen för alla för färdsel till fots, för kortvarig vistelse och för bad, men på privatägd sådan mark får man inte vistas eller bada närmare bostadsbebyggelse än 50 meter. Man får kortvarigt lägga båt utan motor vid stranden. Allmänhetens tillträde till dessa zoner får inte försvåras.

I allmänt ägd skog får man färdas genom till fots eller på cykel, och kortvarigt vistas. I större (mer än 5 ha) privatägd skog får man bara färdas till fots på stigar, och med cykel bara på permanentade stigar och anlagda vägar. Här är tiden begränsat till mellan 07.00 och solnedgången, och man får inte vistas närmare bostads- eller driftsbyggnader än 150 m. Mindre privata skogar får av ägaren begränsas ytterligare. Olika ytterligare bestämmelser för obrukad mark, sanddynsområden, vägar och stigar finns som alla ger ett begränsat tillträde för allmänheten, men som i stor utsträckning viker för markägarintressen. Miljöministern kan utfärda restriktioner för icke-kommersiell båtfart till havs och under vissa förutsättningar på sjöar och vattendrag, samt för all båtfart på sjöar som ägs av staten.

Ett kort kapitel behandlar *flora- och faunaskydd*. Här finns rambestämmelser (egentligen rena bemyndiganden) om införsel och handel m.m med vilda djur och växter, om utsättning av främmande arter m.m. Vidare krävs tillstånd för vasstäkt mellan 1 mars och 31 oktober.

Det påföljande kapitlet handlar om *fridlysning* (fredning) av områden. Beslutsfattare är en fredningsnämnd som i huvudsak finns för varje amt. Interimistisk fridlysning kan beslutas av miljöministern eller amtsrådet. För statsägd mark och till havs får miljöministern utfärda fridlysningsbestämmelser. Särskilda förfaranderegler finns för fridlysningsärenden. Överklagande (även av beslut att inte fridlysa ett område) görs till Naturklagenævnet som har befogenhet att ändra i beslutet som den finner lämpligt, oavsett vem som har överklagat. (Nämnden regleras närmare i det kapitel som handlar om överklaganden m.m.) Ersättningsfrågor kan därefter överklagas vidare till Taksationskommissionen som är tillsatt av miljöministern för ändamålet. Fridlysning som föranleder ersättning på mer än 100.000 kroner ska överprövas av Naturklagenævnet.

Fridlysning kan gå ut på att bevara nuvarande förhållanden eller att åstadkomma ett visst tillstånd som sedan ska bibehållas. Allmänhetens tillträde kan regleras. Fridlysningen ska ange syftet och kan innehålla bestämmelser om markanvändning, avstående av egendom till det allmänna m.m. Den ska ange i vilken omfattning den ersätter lagens bestämmelser om tillstånd m.m. Ersättning ska betalas till rättighetshavare för deras förlust.

Amtskommuner och kommuner är i huvudsak skyldiga att *sköta* sådana områden som är generellt skyddade enligt lagen men som inte är särskilt fridlysta. Med privata markägare kan avtal om motsvarande ingås. Vidare finns regler om bekämpande av sandflykt.

Ett kapitel om *naturförvaltning* handlar bl.a om medel för naturvården, om förköpsrätt och expropriation och om att det ska finnas ett rådgivande naturvårdsråd (naturforvaltningsudvalg). Följande två kapitel handlar om övervakning av naturens tillstånd, om rådgivning samt om olika former av dispens, föreskrifter och andra åtgärder från miljöministerns sida inklusive bestämmande av administrativa avgifter, samt om internationella åtaganden (inklusive EG-direktiv). Vad gäller det sistnämnda, utfärdar miljöministern regler för att uppfylla dessa. Vidare kan miljöministern utfärda regler som behövs för att tillämpa EG-förordningar som rör naturskyddsfrågor.

Ett särskilt kapitel reglerar *tillsyn* och där finns bl.a en tillsynsplikt lik den i miljöbeskyttelseloven. Den aktuella ägaren eller brukaren av fast egendom är skyldig att rätta till olagliga förhållanden. En skyldighet att rätta till sådant kan skrivas in (tinglyses). Åtgärder kan även vidtas av myndighet på den ansvariges bekostnad.

Naturklagenævnet regleras relativt ingående i ett kapitel varefter följer *straffbestämmelser*.

Tre länder med utvecklad vittomfattande central miljölagstiftning

Det blir allt vanligare att miljöregelsystem byggs upp på en grundval av en baslagstiftning, en 'basic environment management act'. Sådana strukturer förespråkas av bl.a miljölagsexperter i och utanför internationella organ när de

ger råd till länder om miljölagsreformer.[3] Här hur tre länder tillämpar denna struktur.

Nederländerna

Den rättssystematiska tekniken bygger på en 'basic environmental management legislation', alltså en grundläggande miljölag, utöver vilken det sedan finns ett antal speciallagar. I det nederländska fallet är det kanske främst hälsorelaterade regler som finns kvar i speciallagarna för luft m.m. Denna redovisning uppehåller sig vid den grundläggande miljölagen, främst därför att den i ett internationellt perspektiv utgör ett gott exempel på en baslagstiftning på miljöområdet.

Staten har ett grundläggande ansvar för att förbättra miljön, och grundat på det ansvaret ställs krav på bl.a markägare avseende att bekosta sanering och på miljöskydd över huvud taget. Nederländerna har haft en period av avregleringssträvanden, som bl.a yttrat sig i generella regler i stället för tillstånd för olika särskilt problematiska verksamheter, och när tillstånd kom till användning, rörde villkoren mer utsläppsvärden etc i stället för processkrav. Allmänna kravregler om miljöhänsyn kom också till användning. I Nederländerna har ett slags ickebindande avtal, s.k covenants, använts flitigt som komplement till legislativ styrning men huruvida det angreppssättet kommer att bestå i större omfattning är inte givet.

Nederländerna är en 'decentraliserad enhetsstat' med en viss kommunal kompetens som dock i princip inte får strida mot vad som görs på högre nivåer.

Dispositionen för den grundläggande miljölagen är i huvudsak följande. Efter ett inledande allmänt kapitel och ett kapitel om rådgivande organ behandlas internationella frågor. Kapitel 4 lägger grunden för planer, kapitel 5 handlar om miljökvalitetskrav medan kapitel 6 behandlar miljözonering. Environmental Impact Assessments (alltså motsvarigheten till vad som i Sverige ofta kallas miljökonsekvensbeskrivningar) regleras i kap 7. Tillståndsregler finns i kap 8 tillsammans med generella bestämmelser för anläggningar. Kap 9 handlar om ämnen och produkter, kap 10 om avfall, kap 11 om andra verksamheter. Mätningar m.m behandlas i kap 12. Kap 13 handlar om procedurer för tillståndsgivning och dispenser. Kap 14 behandlar samordningsfrågor. Finansiella bestämmelser om avgifter m.m finns i kap 15, ekonomiska styrmedel, luftföroreningsfonder och liknande i kap 16 extraordinära åtgärder av

---

[3] Se även den tyska rapporten omnämnd i not 1, bl.a följande (sid 1): "The call for unification of environmental law, which has been raised for many years and is enjoying increasingly wide support (cf. Kloepfer, Vereinheitlichung des Umweltsrechts, HdUR II, column 981 et seq.) is not confined to correcting inconsistencies within individual statutes on an *ad hoc* basis, but aims at achieving a comprehensive harmonization of environment law, above all (but not only) as between individual statutes. . . [u]nification of the law could reduce (scarcely transparent) mass of rules of environment law by eliminating parallel provisions and limiting exceptional provisions (excessive number of rules) to the necessary minimum. This could be accompanied by a cautious easing of legislative activity in order to control the excessive content of rules in environment legislation."

haverikaraktär m.m i kap 17, genomdrivandefrågor (sanktioner etc) i kap 18, föreskrifter om rätt till information m.m i kap 19, besvärsregler i kap 20 och ytterligare föreskrifter i de två avslutande kapitlen (av utrymmesskäl redovisas inte kap 15 - 22 här).

Vattenresurser är i betydande hänseenden reglerade utanför denna lag. Också många andra speciallagar finns som här inte kommer att behandlas.

Den materiella rätten på miljöskyddsområdet är inte särskilt tydligt uttryckt i ett bestämt lagverk. Den grundläggande miljölagen innehåller inte tydliga materiella bestämmelser utan det är genom miljöplanering, kvalitetsnormer och generella föreskrifter m.m som det materiella rättsläget kan fastställas i det enskilda fallet.

Efter 1 kapitlets allmänna bestämmelser lägger lagen grunden för rådgivande organ. Ett miljövårdsråd med vissa minimiuppgifter ska finnas bestående av 14 ledamöter, som ska nomineras av olika i lagen angivna organ respektive vara miljöskyddsexperter. Vidare ska det finnas en EIA-kommitté med experter av olika slag som bl.a ska ge rekommendationer angående olika riktlinjer för miljökonsekvensbeskrivningar. Arbetssättet regleras också i lagen. Dessutom ska det på provinsnivå finnas miljökommittéer som ska konsulteras innan beslut fattas om åtgärder och planer av miljöbetydelse.

Planer (i en vidare mening än fysiska markanvändningsplaner) spelar i lagen en framträdande roll och regleras främst i 4 kap.

Senast vart fjärde år ska en nationell miljörapport upprättas och offentliggöras.

Senast vart fjärde år ska det också upprättas en nationell miljöpolicy (environmental policy plan), och minimikraven på dess innehåll anges. I utarbetandet ska olika berörda organ m.fl få medverka. Miljöpolicyn träder sedan "i kraft" vid tidpunkt som regeringen bestämmer och normalt ska den gälla i fyra år men kan förlängas en gång och då med två år och den ska beaktas av offentliga organ när dessa beslutar om sådant som faller under denna lag.

Vidare krävs ett nationellt miljöhandlingsprogram. Detta ska göras upp årligen och ska som minimum innehålla bl.a program för offentliga miljöskyddsåtgärder för kommande fyra år, program för översyn av miljökvalitetskrav, en översyn av budgetrelaterade frågor samt en redovisning av hur genomförandet av den nationella miljöpolicyn har fortskridit.

Också på provinsnivå respektive kommunnivå krävs en miljöpolicy och ett miljöhandlingsprogram. För den kommunala nivån krävs därutöver en plan för avloppsvatten.

Grunderna för miljökvalitetskraven läggs i kap 5. Regeringen får fastställa miljökvalitetskrav för sådant, som inte bara är ett provinsintresse. Minimikraven för vad som ska beaktas regleras här. De värden som kraven uttrycks i kan vara antingen riktvärden (standard value) eller gränsvärden (limiting value). Värdena är kopplade till vissa mätmetoder som ska anges i föreskrifterna. Riktvärde anger den kvalitet som kan ha uppnåtts vid en viss tidpunkt och som, därefter, så långt möjligt ska bibehållas. Ett beslut som avviker från riktvärdet måste i detta hänseende motiveras skriftligt. Gränsvärde anger den kvalitet som måste ha uppnåtts åtminstone vid en viss tidpunkt och som därefter, när den väl har uppnåtts, *måste* upprätthållas. Med andra ord avser det sistnämnda en typisk

kvalitetsnorm. Föreskrifterna om kvalitetsnormer ska ange befogenheter för genomförandet m.m.

Nederländsk lag bygger vidare på den s.k 'stand-still principle', alltså principen att kvalitetsförsämring inte är tillåten. Detta uttrycks så att om i ett område miljökvaliteten är bättre än gällande normer, så ska denna bättre kvalitet och inte kvalitetsnormen utgöra gränsen för godtagbar miljökvalitet. Undantag gäller endast om föreskriften om en viss kvalitetsnorm har bestämt annat.

Kvalitetskrav får också ställas upp på provinsnivå om inte en regeringsföreskrift uttryckligen anger annat, vilket bara får förekomma när nationella intressen så kräver.

EIA (Environmental Impact Assessment), alltså närmast att likna vid miljökonsekvensbeskrivningar, är utförligt reglerade (14 sidor lagtext, som kan kompletteras med ytterligare föreskrifter – kapitlet inkluderar även själva beslutsfattandet). Där anges bl.a när EIA är obligatoriskt och därför ska listas, samt när EIA annars krävs.

Dokumentet (Environmental Impact Statement – EIS) ska upprättas av projektören (den som har begärt att få genomföra den miljöpåverkande åtgärden), annars av en myndighet. Minimikraven på dokumentet är utförligt angivna och inkluderar alternativ och dessas huvudsakliga miljökonsekvenser samt miljökonsekvenserna av ett nollalternativ, uppgifter om vad som inte har tagit med i dokumentet på grund av kunskapsbrist m.m, samt en sammanfattning som är så läsbar och förståelig för allmänheten, att denna ska kunna utvärdera dokumentet samt miljökonsekvenserna av förslaget och dess alternativ. Alternativredovisningen måste *alltid* inkludera det alternativ som bygger på bästa möjliga miljöskyddsåtgärder.

Proceduren för färdigställandet av dokumentet och för utvärderingen (granskningen) därav är väl utvecklad i lagtext. Den ansvariga myndigheten som tar emot EIS:en ska inom sex veckor ta ställning till om den är tillräcklig eller inte. För EIS som inte underkänns fullt ut gäller att ett exemplar ska sändas till bl.a EIA-kommittén, samt att EIS:en ska offentliggöras och hållas tillgänglig för allmänheten. Envar får utan kostnad läsa denna och även yttra sig däröver. Minimitiden för detta är en månad. Yttrandena ska avse huruvida EIS:en uppfyller reglerna samt brister i EIS:en. Därefter ska en offentlig hearing hållas, där alla har yttranderätt rörande EIS:en. Hearingen ska dokumenteras i en rapport av den ansvariga myndigheten och rapporten ska bl.a sändas till EIA-kommittén som därefter även ska kunna yttra sig över EIS:en. Rådgivare kan inbjudas att kommentera EIS:en. Om hearing används i tillståndsärendet, kan enligt huvudregeln denna också fungera som hearing över EIS:en.

Därefter övergår kapitlet till hur EIS:en ska behandlas i beslutssammanhang. Myndigheten får inte fatta beslut förrän efter det att EIA-proceduren är avslutad, och får heller inte fatta beslut om omständigheterna har ändrats på något betydande sätt avseende sådant som EIS:en behandlar. En ansökan ska avvisas genom särskilt beslut bl.a om EIS:en är otillräcklig. Tillstånd ska motiveras bl.a i förhållande till EIS:en. När en enda tillståndsprövning sker för en åtgärd eller verksamhet, får prövningsmyndigheten enligt huvudregeln beakta alla miljöeffekter och, när det gäller EIA-pliktig verksamhet, utöver vad andra författningar säger i tillståndet ta in alla sådana villkor som behövs ('necessary'), alternativt besluta om avslag på ansökan om åtgärden eller verksamheten skulle medföra otillåtliga ('inadmissible') negativa miljökonsekvenser. Om i stället två

eller flera tillståndsprövningar sker rörande samma åtgärd eller verksamhet, ska en av dessa prövningar genom särskilda föreskrifter vara den *huvudprövning* för vilken detta helhetskrav ska gälla.

Till EIA anses ofta höra också en utvärdering av de verkliga effekterna och den nederländska lagen reglerar även sådant. Det är beslutsmyndigheten som ansvarar för detta. Företagaren är skyldig biträda och ge uppifter m.m. Utvärderingsrapporten ska bl.a ges till EIA-kommittén.

Tillståndsplikten är omfattande. Vid all tillståndsprövning krävs att bl.a olika miljöeffekter och inverkan på miljötillståndet etc beaktas liksom miljöplaner och -program, kvalitetsriktvärden och -normer m.m. Lagen är här utförlig. Tillstånd får vägras bara av miljöskäl men ska vägras om verksamheten skulle strida mot bl.a kvalitetsnormer.

I tillståndskapitlet anges också vad som får tas in i tillstånd samt, under vissa förhållanden, att företagaren ska ställa säkerhet m.m. Regler finns också om tillståndshavare vid överlåtelse m.m (särregler för avfallsanläggningar), om ändring och upphävande av tillstånd m.m, om förhållandet till den särskilda lagen om ytvattenförorening, anläggningar för vissa slag av avfall etc.

Detta kapitel innehåller också regler om generella föreskrifter för verksamheter som inte kräver, respektive kräver, tillstånd.

I kap 13 regleras sedan procedurerna för tillstånd och dispenser och i kap 14 samordning av prövningar och miljökonsekvensbeskrivningar.

Som synes tillhandahåller denna baslag de flesta slags regler bestämmer principer och styrmedel, fördelar beslutskompetens, tilldelar besluten och styrmedlen olika rättsverkningar, bestämmer procedurer etc medan den materiella regleringen utöver vad som följer av principer och nämnda rättsverkningar inte är särskilt väl utförd. Det sistnämnda har ett samband med bl.a rättskulturen där grundlagen spelar en viktig roll.

Nya Zeeland

Ett land som har gått ännu längre i reformering av sin miljölagstiftning, och då använt sig av en miljöbaslag, är Nya Zeeland. Detta land har tagit ett relativt omfattande systematiskt grepp över miljölagstiftningen genom den grundläggande och mycket omfattande[4] Resource Management Act från 1991 (An Act to restate and reform the law relating to the use of land, air, and water) med omfattande ändringar 1993 (An Act to amend the Resource Management Act 1991). Uppenbarligen innebar 1991 års lagstiftning en mycket omfattade uppstädning i regelsystemet; bilaga 6 till lagen listar inte fullt 60 lagar samt 19 förordningar som upphävs genom denna nya lag. Därutöver gjordes följdändringar i 53 lagar och 2 förordningar.

Lagen består av femton "parts", närmast att likna vid kapitel sett med svenska ögon. 1991 års lag har 433 artiklar, 1993 års lag om ändring 231. Därtill kommer "schedules" (som i det följande kallas bilagor) med mer detaljerade bestämmelser i ett antal hänseenden. Kap 1 rör tolkning och tillämpning av lagen och dess bestämmelser; kap 2 syften och principer; kap 3

---

[4] Lagtexten upptar 282 trycksidor, de påföljande mer detaljerade bestämmelserna ytterligare 100 sidor.

skyldigheter och begränsningar starkt knutna till planläggning och tillståndsplikt m.m; kap 4 myndigheter och deras funktioner; kap 5 regler om nationella standards (materiella bestämmelser), policybeslut och planer; kap 6 tillståndsgivning; kap 7 särskilda regler för kustområden ("coastal tendering"); kap 8 områdesförordnanden; kap 9 särskilda förordnanden i vattenvårdssyfte; kap 10 fastighetsbildning och anknytande markanvändningsfrågor; kap 11 planeringsorgan och -procedur ("Planning Tribunal"); kap 12 genomdrivandefrågor (tillsyn, föreläggande, straff m.m); kap 13 om "Hazards Control Commission"; kap 14 olika andra bestämmelser samt kap 15 övergångsbestämmelser.

Här kan inte alla kapitel beröras. Sådana kapitel som rör för svenskt lagstiftningsarbete särskilt framträdande frågor summeras i det närmast följande.

Lagstiftningstekniken är sådan, att det för en utomstående förefaller möjligt att använda lagtexten ensam för att få en god bild av rättsläget i dess huvudsaker. Lagens struktur bidrar till detta. Art 2 innehåller efter 1993 års ändringar definitioner av omkring 140 begrepp. Ytterligare begreppsbestämningar (definitioner) kommer i inledningen till olika kapitel. Begreppet "effect" har fått en egen artikel.

Delvis bidragande till lagens relativt sett betydande klarhet är också kap II om syfte och principer. Syftet byggde redan 1991 på uthållig utveckling ("sustainable development") som där också definierades. Vissa allmänna intressen måste beaktas av envar beslutsfattare; här ingår bevarandet av kustområdens naturliga karaktär; skydd för framträdande natur- och landskapsvärden mot olämplig fastighetsindelning, användning och bebyggande; biotopskydd; bibehållande och förbättring av allmänhetens tillträde till alla slags strandområden samt Maorifolkets förhållande till sina fädernesområden och olika betydelsefulla platser. Beslutsfattarna ska även särskilt beakta "Kaitiakitanga" (som enligt definitionen betyder "the exercise of guardianship; and, in relation to a resource, includes the ethic of stewardship based on the nature of the resource itself"); effektiv resursanvändning; skydd och förbättring av värden för rekreation m.m; ekosystems inneboende värden; kulturminnen; vård och förbättring av miljökvalitetet m.m. Vid allt beslutsfattande ska också principerna i överenskommelsen med urbefolkningen beaktas.

Kap III innehåller egentligen inga materiella regler av karaktären aktsamhetsregler eller handlingsregler. I stället lägger kapitlet fast principiella förbud m.m och flyttar med den tekniken över frågan om vad som ska tillåtas eller inte till planer och andra former av prövning. Vilka materiella regler som ska tillämpas vid sådana prövningar följer, såvitt kan förstås utifrån lagtexten, dels av kap I med dess principer m.m, dels av basregler på andra håll i lagen, dels av ytterligare regler som har utfärdats med stöd av bemyndiganden. Kap III inleds med restriktioner för markanvändning (begreppet definieras här) där reglerna bygger på planläggning och tillståndsgivning och skiljer mellan ändrad och pågående markanvändning; för fastighetsuppdelning; för kustområden; för sötvattenområden; för vatten som resurs; för utsläpp och buller samt regler om skyldighet att så långt möjligt förebygga negativa effekter (reglerna härom i art 17 har inte direkt tillämplighet som kravregler); skyldigheter i nödsituationer; verkan av planändring m.m samt laglig verksamhet som pågått sedan en längre tid.

Kap IV behandlar och fördelar myndighetsfunktioner m.m. Bl.a kan nämnas art 25 som ger miljöministern möjlighet förordna en eller flera personer att – på

den lokala myndighetens bekostnad – sköta sådana uppgifter som lagen kräver, när en lokal myndighet inte gör detta tillfredsställande. Myndigheter är skyldiga, när de fattar beslut (inte bara planer utan även bl.a policybeslut) under lagen, att beakta alternativ, bedöma nytta och kostnader etc – här ingår också att pröva huruvida genomförande av ett miljöpolitiskt mål eller av något som faller under lagen kan ske genom alternativa styrmedel. Lokala myndigheter kan med vissa undantag lämna över uppgifter till andra myndigheter men också delegera till lokala kommittéer etc. I kapitlet behandlas också bl.a avgifter för myndighetshantering, dispensbefogenheter och hearings. Det sistnämnda ska enligt lagen ha en vid tillämpning (hearing återkommer nedan).

Kap V lägger grunderna för det materiella genomförandet av landets miljöpolitik, nämligen materiella regler ('standards'), policybeslut och planer. Konstruktionen är av klar ramlagskaraktär. Här finns ett bemyndigande att utfärda förordningar kallade *national environmental standards* som kan vara tekniska standards inklusive olika uttryck för miljökvalitet, men också regler om genomförandet av sådana standards. Detta ska föregås av ett remissförfarande, där även allmänheten deltar.

Ett instrument som i lagen ges en framträdande ställning är nationella miljöpolitiska beslut kopplade till lagens ändamål. Även här finns förfarande-regler, som därtill är ganska utförliga och ger även allmänheten rätt att delta. Särskilt märks att en 'inquiry' ska hållas och att en nämnd, utsedd för ändamålet, ska yttra sig över förslaget till policy efter att förfarandet avslutats. När väl policyn har stadfästs, måste de lokala myndigheterna anpassa sina policies och planer m.m därefter. Policies för kustområden har egna regler i denna lag. I en bilaga utvecklas reglerna.

Regionala planer är ett annat instrument som ska vara ett hjälpmedel för regionala myndigheter att genomföra lagens syften. Sådana är obligatoriska för kustområden och i övrigt frivilliga. Lagen är ganska utförlig angående förfarande och vad dessa planer ska, respektive kan, innehålla.

Bl.a kan regionala *föreskrifter* tas in med rättsverkan som författning enligt denna lag, men som viker för lagen om det föreligger en konflikt mellan reglerna.

Vidare kan vattenkvalitetsnormer föreskrivas utifrån klassningen i den tredje bilagan, eller utifrån en ny klassning. Huvudregeln är att försämring av vattenkvalitet inte tillåts och att alltså kvalitetsnormer inte får sättas så, att de skulle medge en försämring jämfört med det läge som råder när planen föreslås. Undantag från huvudregeln är om det är förenligt med lagen i övrigt att medge en försämring. De klasser som anges i författningen är AE: för ekologiska syften; F: för fiske; FS: för fisks reproduktion; SG: för skaldjur som ska ätas av människor; CR: friluftslivsändamål; WS: vattenförsörjningsändamål; I: bevattningsändamål; IA: för industriellt processvatten; NS: för vatten som ska förbli opåverkade i naturligt skick; A: vatten för estetiska ändamål; C: vatten för kulturella syften (där vattenkvaliteten inte får ändras i sådana hänseenden som kan ha direkt betydelse för särskilda – 'specified' – kulturella och andliga värden).

Utsläppsregler kan också tas in. Materiella gränser för vad sådana får tillåta anges. Ett begrepp som lagen använder är 'Best Practicable Option'. Det är lite annorlunda definierat än vad som följer av ambitionsnivån i nuvarande 5 § svenska miljöskyddslagen men skillnaderna är små.

Vidare finns här också en del av strandskyddsreglerna (stråket utefter stränder som ska ha särskilt skydd kallas 'esplanade reserves').

Lagen reglerar också distriktsplaner samt olika mer formella bestämmelser som rör planeringen. När olika policies och planer inte passar ihop kan konflikten hänskjutas till the Planning Tribunal. Regler finns också om planers rättsverkan samt om ersättning till markägare och liknande. Grundregeln i sistnämnda hänseende är att tillämpningen av lagen inte ger rätt till ersättning, men att om marken inte kan användas på ett rimligt sätt efter restriktionerna, kan intressenten föra talan mot planen (alltså inte begära ersättning) inför the Planning Tribunal. Rimlig markanvändning definieras i lagen som att det inbegriper

> **"the use or potential use of the land for any activity whose actual or potential effects on any aspect of the environment or on any person other than the applicant would not be significant."**

Lagen innehåller också möjligheter till expropriation inom ramen för planens genomförande.

Kapitel VI reglerar tillståndsprövning ("resource consents"). Reglerna är ingående, särskilt vad gäller den formella sidan. Rätten att yttra sig i ärendena gäller envar. Förberedande sammanträden ('pre-hearing') kan hållas. Hearings måste hållas om sökanden, eller någon som har yttrat sig skriftligt i ärendet, så yrkar och sådana hearings kan hållas gemensamt för två eller flera tillståndsmyndigheter och för två eller flera ansökningar.

Beslutsunderlaget är utförligt reglerat; där regleras också vilka slags effekter och frågor som får respektive inte får beaktas vid prövningen. Exempel på graden av utförlighet är att i uppräkningen av vilket underlag som tillståndsmyndigheten måste ha tillgängligt i ärendet nämns bl.a kapitel II i denna lag samt alla tillämpliga författningar. (MKB ingår i uppräkningen av vad en ansökan ska innehålla.) Tillståndsreglerna innebär bl.a att en 'controlled activity' (verksamhet som inte bara stämmer med gällande plan utan även kräver tillstånd) ska ges tillstånd under vissa i lagen angivna förutsättningar, medan det för övriga åtgärder och verksamheter är öppet huruvida tillstånd ska ges eller inte. Under vissa förutsättningar får tillstånd över huvud taget inte ges. Speciella mer restriktiva regler gäller för avstyckningar och vissa slags utsläpp. Olika typer av tillståndsvillkor regleras också (den artikeln täcker 2½ sidor). För 'coastal activities' är reglerna speciella.

Besvärsrätt har förutom sökanden envar som formellt har yttrat sig i ärendet. Ett tillstånd är enligt huvudregeln inte egendom. Detaljerade regler ges om förutsättningar för överflyttande av tillstånd m.m. Giltigheten för tillstånden regleras också liksom förutsättningar för upphörande m.m och för villkorsändringar samt proceduren för detta. Regeringen kan förbehålla sig prövningsrätten i fall av nationell betydelse (definieras utförligt). Särskilda procedurregler inkluderande 'inquiry' gäller.

MKB-kraven utvecklas i den fjärde bilagan (drygt en sida) och går tillbaka till art 88 med dess krav på vad en ansökan ska innehålla. Särskilt märks här att kravet på redovisning av alternativ inte sträcker sig särskilt långt. Vidare innebar lagändringen 1995 att MKB för 'controlled activities' (se ovan) samt för andra verksamheter beträffande vilka lokal myndighet har utfärdat vissa regler, bara ska behandla sådana frågor som myndigheten har att bestämma om.

Att dra slutsatser om MKB-krav utifrån endast lagregler som ingår i ett så omfattande lagverk som denna, är vanskligt. Det har hävdats att Nya Zeeland har särskilt väl utvecklade MKB-instrument. Det påstående stämmer inte med lagtexten. Troligen bygger påståendet på en sammanblandning av två helt olika begrepp, nämligen å ena sidan MKB som *beslutsunderlag* uppfyllande som minimum de kriterier som bl.a kan härledas ur UNEP:s riktlinjer 1987 m.m och å andra sidan planer som *beslut*. Samtidigt förefaller det av lagtexten klart att *förfarandesidan* som hör till MKB-konceptet är mycket väl utformad i Nya Zeelands lag. Med andra ord förefaller lagen ge ganska beskedliga och begränsade krav på en MKB:s innehåll, men mycket vittgående regler för proceduren och för allmänhetens medverkan.

Japan[5]

I Japan anses det ofta att konflikter och problem ska lösas genom samarbete. Samtidigt är det ett hierarkiskt samhälle där myndigheter och företag har sina klara positioner.

Den snabba industrialiseringen av Japan efter andra världskriget ledde till en kraftigt ökad förorening av stora områden. Under 1960-talet inträffade en rad miljökatastrofer som Yokkaichi-astman (kraftiga andningsbesvär på grund av luftföroreningar), Itai-itai-sjukan (kadmiumförgiftning) och Minamata-sjukan (kvicksilverförgiftning) vilka dödade eller skadade många tusen människor. Det resulterade i många skadeståndsprocesser. De fyra största har haft stor inverkan på utformningen av den japanska miljörätten.

Den första grundläggande lagen om miljön kom 1967 och därefter följde en intensiv lagstiftningsperiod i början av 1970-talet. Miljön har också förbättrats sedan dess när de gäller vissa föroreningar, t.ex. svavel i luften och tungmetaller i vatten. Men många miljöproblem består. Idag präglas bilden av en grundläggande miljölag med en funktion som har vissa likheter med motsvarande i bl.a Nederländerna och Nya Zeeland.

I praktiken är miljöansvaret fördelat på många organ men med en miljöbyrå (Environment Agency) som ansvarar för miljö- och naturvård och är en underavdelning inom premiärministerns departement. Landet är indelat i regioner (prefekturat och storstadsregioner) som i stor utsträckning är självstyrande. Regionerna kan ofta skärpa reglerna, vilket också sker. Alla regionala regeringar och många kommuner har speciella avdelningar för miljövård.

Parlamentet antar lagar, regeringen förordningar och departement och myndigheter kan meddela föreskrifter. Lokala beslutande organ har också rätt

---

[5] För detta avsnitt ansvarar Lena Gipperth. En mer utförlig redovisning återfinns i Miljörättslig tidskrift 1996:1.

att meddela föreskrifter inom sitt geografiska område, men de får inte strida mot nationella lagar och förordningar.

De lagstiftande organen använder sig också av rekommendationer. Dessa är inte formellt bindande men följs i mycket hög utsträckning. Myndigheterna har olika instrument för att genomföra rekommendationerna; exempelvis händer att myndigheter hotar med att offentligt publicera de företag som inte följer rekommendationen. Det är vanligt att rekommendationer gäller under den tid ny lagstiftning utreds. Erfarenheterna av rekommendationerna förmedlas till utredare och lagstiftare.

Ett annat komplement till lagstiftningen är de avtal som sluts mellan myndigheter (och/eller enskilda organisationer) och företag om krav som är strängare än vad lagen kräver.

Lokala organ använder sig ofta av alla dessa funktioner. Först meddelas rekommendationer om att iaktta vissa försiktighetsmått. Detta ger erfarenheter och kunskap om hur obligatoriska krav bör utformas och anses skapa en beredskap och acceptans för reglerna från företagen. Rekommendationerna övergår ofta till obligatoriska föreskrifter. Genom avtal mellan företag och de lokala myndigheterna kan kraven på enskilda företag skärpas ytterligare.

Det japanska miljöregelsystemet är mycket omfattande, bl.a eftersom så många nationella, regionala och lokala organ får utfärda regler. Förutom en baslag finns många sektorslagar med vidare eller snävare tillämpningsområden, såsom en lag för vård av sjöar, en för vård av marina områden och en för vård av det förorenade Setohavet. Lagarna har regler om vissa målsättningar som ska uppnås, vanligen i form av kvalitetskrav och utsläppskrav för vissa ämnen. Det finns ingen klart uttalad rätt till en god miljö i den japanska grundlagen.

Baslagen 1993 har karaktären av basic environmental management act och ersatte den tidigare grundläggande lagen om miljön. Den lägger grunden för japansk miljövård och miljölagstiftning och har som främsta syfte att främja en uthållig utveckling. Här finns grundläggande principer och fördelning av ansvaret för att genomdriva dessa. Tydliga regler ges om vilket ansvar den nationella regeringen, de regionala regeringarna, kommunerna, företagen och enskilda har i förhållande till miljön.

Här föreskrivs också vilka typer av krav som ska ställas, deras ambitionsnivå samt vilka genomförandeinstrument som ska användas. Grundläggande regler ges om den nationella miljöplanen, miljökonsekvensbeskrivningar, utbildning, forskning, ekonomiska styrmedel, internationell samverkan om globala miljöproblem m.m.

Miljöbaslagen anger instrument som ska användas inom miljövården såsom miljökvalitetsregler, utsläppsnormer, produktkrav m.m. I särskilda lagar finns krav på myndigheter och kommuner att vidta miljöförbättrande åtgärder, t.ex. förbättra vatten- och avloppssystemen och anlägga gröna zoner i städerna.

Regeringen ska föreskriva kvalitetsregler för luft, vatten, mark och buller utifrån vad som krävs för att skydda allmänhetens hälsa och miljön. Regeringen och myndigheterna är därefter skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att dessa normer ska uppnås.

Kvalitetsreglerna ska grundas på all relevant vetenskaplig kunskap om människors hälsa och miljön. När ny relevant kunskap framkommer ska kvalitetsreglerna om nödvändigt revideras, vilket har skett flera gånger. 1993

gjordes en stor revidering av vattenkvalitetsreglerna där flera av gränsvärdena skärptes och flera nya ämnen tillkom.

De japanska miljökvalitetsreglerna ses som målsättningar miljön men är inte direkt bindande. De är därmed inte miljökvalitetsnormer i en strikt mening knuten till rättsverkan. Lagen hindrar inte ytterligare etableringar och ökade utsläpp i områden där miljökvalitetsnormer överskrids. Genom att regionerna förprövar större utsläpp och har möjlighet att utfärda rekommendationer och sluta avtal med förorenare i områden som överskrider kvalitetsnormerna, är det i praktiken mycket svårt att öka utsläppen i ett sådant område.

I november 1993 hade gränsvärden för luft bestämts för fem ämnen; svaveldioxid, koloxid, svävande partiklar, kvävedioxid och fotokemiska oxidanter. Dessutom har Miljöbyrån utfärdat riktlinjer för vissa kolväten m.m. SOx-utsläppen har sjunkit väsentligt sedan toppen i slutet på 1960-talet och gränsvärdet för SOx uppnås idag i stort sett över hela landet. Kvävedioxidkoncentrationen ligger fortfarande på en relativt hög nivå, och gränsvärdet överskrids i många områden. Utsläppen av kolmonoxid har minskat sedan 1970-talet och gränsvärdet uppnås nu över hela landet. Halten av svävande partiklar är på samma höga nivå som 1980 och gränsvärdet är långt ifrån uppnått.

Vattenkvalitetsregler föreskrivs på två olika nivåer. I hälsosyfte har kvalitetsregler för bl.a. olika metaller och organiska föreningar föreskrivits. I miljöskyddssyfte finns normer för bl.a. pH, BOD, COD, totalfosfor och totalkväve. Sådana gränsvärden föreskrivs för olika typer av vattenområden (floder, sjöar och kustvatten) och olika användningsområden (naturvård, bad, fiske, industri, jordbruk). Regionerna beslutar vilka gränsvärden som ska gälla för varje vattenområde.

Markkvalitetsregler är utfärdade för 25 ämnen och gäller för nästan all mark, inklusive jordbruksmark. Gränsvärdena avser vissa ämnen i jordprov eller i grödor. Förutom för jordbruksmark är genomförandet av dessa värden inte knutet till annan lagstiftning, vilket ofta kritiseras. Dessa värden genomförs nu endast genom administrativa rekommendationer.

I luftvårdslagen delas fasta källor *vad gäller utsläpp* in i tre grupper, för vilka regeringen har föreskrivit generella utsläppsnormer avseende svaveldioxid, kvävedioxid och partiklar. Utsläppsnormerna varierar mellan olika områden. Normen för svaveldioxid varierar också beroende av hur hög skorstenen på utsläppskällan är. Inom vissa mycket förorenade områden gäller strängare utsläppsnormer för nya anläggningar. För en grupp av fasta källor gäller utsläppsnormer för fyra toxiska ämnen, bl.a. kadmium och bly. Det finns också speciella regler om damm och om asbestdamm.

Med stöd av vattenvårdslagen har regeringen föreskrivit generella utsläppsnormer för utsläpp från verksamheter till allmänna vattenområden. Gränsvärden för 22 ämnen syftar till att skydda människors hälsa och gränsvärden för 14 ämnen syftar till att skydda miljön. Regionerna kan föreskriva om strängare krav, vilket har gjorts i samtliga regioner.

Vad gäller rörliga källor ska nämnas att avgaskraven för bilar har skärpts flera gånger och anses vara de strängaste i världen. Föroreningsproblemen har dock vuxit framför allt till följd av ökade kvävedioxidutsläpp, vilket orsakats av att antalet fordon ökat. Utsläppsnormerna för motorfordon kontrolleras vid inspektioner av varje motorfordon. En särskild lag om speciella åtgärder för total utsläppsreduktion av kväveoxider från fordon i speciella områden kom

1992. Regionerna i dessa områden, bl.a Tokyo och Osaka) ska utarbeta en plan för total utsläppsminskning som inkluderar utsläppsgränser för kväveoxidutsläpp från fordon för att kunna uppfylla kvalitetsnormen. Dessutom ska planerna ange åtgärder för att främja lågförorenande fordon samt förbättra allmänna kommunikationssystemet och trafikflöden.

I de områden där kvalitetsreglerna troligen inte kommer att nås enbart genom befintliga regler gäller ett speciellt förfarande om *total utsläppskontroll* (bubblor), vilket idag omfattar ca 24 områden för luftkvalitet och 3 områden för vattenkvalitet. Regeringen anger områdena, varefter regionerna fastställer den totala mängden utsläpp som kan tolereras i området för att gränsvärdena för luft- eller vattenkvalitet ska kunna uppnås. Därefter utarbetas program för att minska den totala utsläppsmängden till önskad nivå, och speciella krav ställs på större enskilda verksamheter och generella regler för övriga utsläpp. För nya verksamheter och ändringar av befintliga kan särskilt stränga utsläppsnormer föreskrivas.

Vad gäller *naturvård* kan Miljöbyrån föreskriva olika grad av skydd för olika områden, vildmarksområden, naturvårdsområden, marina områden och områden för vilt. För varje sådant område upprättas särskilda skyddsprogram. Det verkliga skyddet för dessa områden förefaller svagt och det är inte ovanligt att även dessa områden exploateras, även om detta kräver vissa administrativa åtgärder.

Genom nationalparkslagen kan olika former av nationella och regionala naturparker skapas och skyddas. Det finns också en viltskydds- och jaktlag som syftar till att förbättra miljön för invånare och främja jordbruket, skogsnäringen och fisket genom olika viltskyddsprojekt syftande till en rimlig jakt och kontroll av skadligt vilt. Enligt denna lag ska regionerna fastställa en plan för skydd av vilda djur och föreskriva de åtgärder som krävs för att nå detta mål.

Det finns också speciella lagar om skydd för flyttande fåglar och för utrotningshotade arter. Utrotningshotade djurs biotoper kan skyddas enligt den senare lagen.

Beträffande *naturresurser* kan nämnas att varje region ska utarbeta en regional skogsplan grundad på den nationella skogsplanen. All avverkning på privat mark måste följa planen.

I en speciell lag med syfte att verka för återanvändning av material krävs att varor separeras så att de kan återvinnas eller återanvändas. Vissa varor måste återvinnas: papper, glas, jord, sand, viss betong och asfalt, bilar och motorcyklar, luftkonditioneringsapparater, TV-apparater, kylskåp, tvättmaskiner och aluminiumburkar.

Ett av de allra viktigaste *genomförandeinstrumenten* i japansk lagstiftning är planläggning. Efter att regeringen eller annan myndighet fastställt ett visst mål, t.ex. att åtgärda ett förorenat område eller minska föroreningen av ett visst ämne, följer vanligen ett krav på att upprätta en plan för genomförandet. Planernas rättsliga status varierar, men det är vanligt att planen innehåller föreskrifter.

Regeringen måste enligt miljöbaslagen utarbeta en grundläggande miljöplan för den övergripande och långsiktiga miljövårdspolitiken. Där ska också anges

hur målen ska kunna uppnås. 1994 års plan kräver att de lokala organen i förorenade områden utarbetar lokala miljökontrollprogram, lokala versioner av den nationella planen.

Det japanska systemet för markplanering är mycket omfattande och komplicerat och beaktar endast i liten omfattning miljöaspekter. Det finns få möjligheter att hindra att miljöfarlig verksamhet etableras i hittills relativt oskadad miljö eller i redan mycket förorenade områden. Enligt planlagen ska regionerna utarbeta grundplaner för markanvändning där marken delas in i olika kategorier. En stadsplaneringslag reglerar byggande, exploatering och användning av olika typer av byggnader genom områdesplaner och regler.

För att minska föroreningsbelastningen i kraftigt industrialiserade områden finns speciell lagstiftning för omlokalisering av industrier enligt särskilda planer. Industrier som flyttar till mindre förorenade områden gynnas genom t.ex skattelättnader. Det finns dessutom omfattande reglering för att skapa och bevara gröna zoner i storstäderna.

Den som avser att starta en ny eller ändra en befintlig anläggning som medför förorening, ska anmäla till regionens miljöorgan hur anläggningen kommer att följa föreskrivna utsläppskrav. Detta organ prövar om de uppställda utsläppsnormerna och övriga gällande krav efterlevs. Om dessa inte följs kan ett föreläggande om att göra ändringar utfärdas. Föreläggandet är straffsanktionerat.

I vissa områden krävs särskilt tillstånd för att använda grundvatten.

Tillsynen ligger främst på regional och lokal nivå. För vissa typer av anläggningar gäller en skyldighet att anlita en särskild specialist för att kontrollera verksamheten.

Det finns ett omfattande system för bidrag och skattelättnader för företag och verksamheter som vidtar åtgärder för att minska förorening t.ex installerar reningsutrustning, använder miljöförbättrande teknik eller främjar återvinning och liknande. Den nya miljöbaslagen är betydligt mer öppen för nya styrmedel än sin föregångare. Under senare tid har det också förts diskussioner om att införa en koldioxidskatt. Industri- och utrikeshandelsdepartementet har dock varit tveksamt till detta eftersom man menar att den japanska industrin till skillnad från de flesta andra västländers redan har effektiviserat sin användning.

På grund av de stora skadeståndsprocesser som följde av miljökatastroferna på 50- och 60-talen utvecklades rättsregler om *miljöskadestånd* både i lagstiftning och genom praxis. De flesta skadeståndsprocesser förs enligt de allmänna skadeståndsreglerna, men det finns också skadeståndsregler i vissa miljölagar och en särskild miljöskadelag. För att underlätta dessa processer kan regeringen t.ex föreskriva att skadade personer inom vissa områden och med vissa skador har rätt till ersättning. Enskilda offer för miljöskador kan under vissa förutsättningar få kompensation direkt från regionen eller kommunen. Genom bl.a avgifter från företag som släpper ut föroreningar och bilskatt har fonder bildats, ur vilka ersättningen betalas. Skadade personer i Minamata-katastrofen kan få ersättning av regeringen, om de visar att de tillhör en av de föreskriva kategorierna.

Den allmänna opinionen under 1960-talet krävde möjligheter för enskilda att komma till tals med förorenarna och lösa uppkomna konflikter på ett snabbare sätt än genom domstolsprocess. Lagen om förfarande i miljöföroreningstvister ger riktlinjer för regionerna att tillskapa undersökningskommissioner för miljöförorening. Dessa organ har rätt att ge råd, medla och om möjligt meddela skiljedom.

Det är däremot svårt för enskilda att föra talan om försiktighetsmått i domstol eftersom talerätten i det hänseendet är kraftigt begränsad.

Det finns en speciell lag för *miljöbrott* som orsakar allvarliga skador på människors hälsa. Dessutom finns straffbestämmelser i enskilda miljölagar. Både ledningen på ett företag, dess anställda och företaget självt kan straffas.

Den nya miljöbaslagen inför för första gången ett nationellt krav på att upprätta *miljökonsekvensbeskrivningar* (MKB). Men det finns än så länge ingen enhetlig nationell reglering av dessa i Japan. Däremot finns MKB-krav i vissa sektorslagar som exempelvis hamnlagen, lagen om Setohavet och lagen om lokalisering av industrier. Dessutom finns det en regeringsförordning med krav på MKB vid anläggande av vissa typer av storskaliga verksamheter. De flesta regionala organ har meddelat egna föreskrifter eller anvisningar om MKB som är oftast är mycket mer långtgående än de nationella reglerna. Tokyo stad antog 1980 omfattande reglering om MKB som gäller för betydligt fler verksamheter än den nationella förordningen och som i betydligt större utsträckning tillgodoser allmänhetens deltagande. Om en verksamhet bortser från dessa regler kan den "straffas" genom en officiell publicering av namnet på företaget.

En japansk MKB utarbetas först efter att planerna för projektet är klara. Möjligheterna att påverka och förändra planerna är därför inte speciellt stora. Inte heller finns det något krav på att ta fram alternativa lösningar.

Den MKB-process som föreskrivs i regeringsförordningen är i stort sett bara en formalitet. Förklaringen till denna situation är den speciella administrativa strukturen i Japan och beslutsprocesserna inom myndigheterna. Information och handlingar inom myndigheterna är exempelvis oftast inte officiella, och allmänhetens deltagande är begränsat till endast de närmast berörda. MKB-processen verkar framförallt ses som ett instrument för myndigheterna att före andra administrativa prövningar kunna undersöka hur ett projekt lever upp till miljökraven.

Under 1960- och 1970-talet, när miljöopinionen var stark, utvecklade framför allt de regionala och lokala myndigheterna olika instrument för att skärpa de nationella kraven och driva på den tekniska utvecklingen, bl.a *tekniska utfrågningar*. Till en sådan utfrågning inbjuds förorenare, företag som säljer reningsutrustning, forskare m.fl. för att konfidentiellt vittna om den senaste kunskapen på området.

Denna form av informationsutbyte har nu institutionaliserats och används av de flesta myndigheter både på lokal och nationell nivå. När Miljöbyrån ska utarbeta lagstiftning hålls en utfrågning för att få fram information.

Före detta planekonomier i övergång

Europarådet har låtit upprätta en modellag för miljölagstiftning i öst- och centraleuropeiska länder som övergått från planekonomi till marknadsekonomi. Det kommer att framgå att idén med en grundläggande vittomfattande miljölag starkt har präglat det arbetet. Modellagen presenteras här, liksom Sloveniens miljölag från 1993; denna återspeglar många av de tankar och lösningar som modellagen innehåller.

Europarådets modellag

En modellag har arbetats fram inom ramen för Europarådets arbete men inget politiskt beslut finns om den i Europarådet utan den är uteslutande en produkt framtagen inom ramen för rådets arbete.[6] Den är vidare en *modell* och därmed magrare än vad en nationell författning måste vara.

Modellagen är uppbyggd för att täcka en betydande del av miljövårdsområdet och inkluderar basregler för mycket av sådant, som har generell betydelse, såsom administrativ organisation, finansiering, rätten till miljöinformation och medborgarmedverkan, prövningsformer, grundläggande materiella regler, sanktioner och skadestånd etc. Den är med andra ord för att fungera som en baslag. Vad som kanske kan göra den särskilt intressant är att den är ett resultat av ett expertsamarbete med deltagare från flera länder, samt att en större referensgrupp av experter från de öst- och centraleuropeiska hela tiden deltog, vilket ger anledning till antagandet att konstruktionen ansetts kunna fungera i ett antal länder.

I syfte att sätta lite kött på modellagsbenen illustreras också en del lagstiftningstekniska frågor med hjälp av delar av den vittomfattande miljölag, som Slovenien införde 1993 och som också täcker naturresurshushållning.

Den slovenska lagen är textmässigt något större än Miljöskyddskommitténs förslag till miljöbalk och indelad i 13 kapitel med totalt 112 artiklar. Den inleds med generella bestämmelser. Därefter kommer regler om skydd för naturresurser, myndighetsfunktioner, miljöskydd (i snävare mening), forskning och miljöplanering, MKB och tillståndsprövning samt förbättringsplanering, miljökontroll, finansieringsfrågor, ett miljöskyddsråd, ansvar och skyldigheter för förvaltningen samt vissa andra bestämmelser, straffbestämmelser samt övergångs- och slutbestämmelser.

Modellagen som sådan består av ett antal avdelningar där definitioner och principer inleder. Karaktären av just en modellag för sådana länder, som ska förändra eller utveckla sin miljövård, kommer särskilt tydligt fram i avdelningarna III och IV, som anger hur miljövården bör organiseras i ett land. Man förutsätter att ansvaret för miljön kan fördelas vertikalt (på flera nivåer) från centralt till lokalt, men också att ansvaret fördelas horisontellt (på olika ministerier etc), dock med ett tydligt samordningsansvar för ett särskilt organ.

Samma karaktär kommer också fram i avdelning V som ägnas åt finansieringsfrågor för miljöskyddet där en eller flera *fonder* spelar en viktig roll.

Avdelning VI rör rätten till miljöinformation och allmänhetens medverkan i miljöskyddet. Beträffande det förstnämnda märks ett tydligt inflytande från EG:s direktiv om miljöinformation. Beträffande allmänhetens medverkan sägs generellt att den som berörs av ett beslut i ett ärende har rätt att delta i det ärendet (med en svensk jämförelse närmast part i förvaltningsrättsligt hänseende), vilket preciseras i påföljande del.

---

[6] Council of Europe: Model Act on the protection of the environment. Strasbourg 1994. Modellagen finns tillgänglig på engelska och på franska. Jag utgår här från den engelskspråkiga versionen. Arbetsspråket i Europarådsarbetet på modellagen var engelska.

Förfarandefrågor behandlas därefter i avdelning VII och där återkommer och fördjupas regler för rätten att ta del av handlingar m.m. Vidare ges den, som berörs, rätt att bli hörd. För ärenden som berör ett mycket stort antal personer öppnas möjligheten för myndigheten att kräva att dessa utser en företrädare inom sig och, om detta inte sker, själv utse en företrädare bland de berörda. Detta förutsätter dock att de många personerna har likformiga invändningar. Vidare finns här bl.a regler om motivering av beslut, om överklagande samt om miljökonsekvensbeskrivningar. Också prövningsformer för rörliga föroreningskällor och för kemiska produkter m.m ges en grund i denna del, liksom prövningsformer för planer och utfärdande av tillämpningsföreskrifter m.m.

Basreglerna för den materiella regleringen finns i modellagens avdelning VIII. Den gäller för nya och ändrade verksamheter och gradvis ska också befintliga, oförändrade verksamheter underkastas kraven. Här ingår basregler för kvalitetsnormer och kvalitetsmål (som förutsätts nödvändiga) utformade på grundval av gräns- och riktvärden. Här finns också basregler för utsläppsnormer och lokaliseringsregler; dessa förutsätts utfärdas i form av förordningar eller motsvarande. Vidare finns här regler för vad som ska gälla med avseende på miljöfarliga verksamheter, riskabla kemiska produkter och varor. Transport m.m av farligt avfall ska regleras särskilt (jfr bl.a Baselkonventionen). I denna del finns också basregler för särskilda förordnanden avseende hur olika bestämda områden ska användas och skyddas samt basregler om skydd för biodiversitet även utanför sådana områden (jfr EG:s fauna-, flora- och biotopdirektiv).

I denna centrala del av modellagen återfinns också basreglerna för kontroll genom tillståndsprövning och tillsyn m.m med särskilda paragrafer för tillståndsprövning av fasta anläggningar, av rörliga störningskällor och av produkter m.m. Här finns också regler om dels skärpning av tillståndsvillkor, dels skärpning av tillsynskrav samt om förbud.

Även utsläppsavgifter och andra miljöavgifter behandlas i denna del av modellagen, liksom miljösubventioner. Bubbeltekniken för områden som inte klarar miljökvalitetsnormer återfinns också, liksom miljörevision och möjligheten att utse en miljöansvarig inom ett företag.

Avdelning IX behandlar övervakning och annan tillsyn m.m, medan del X handlar om sanktioner och om tillsynsåtgärder inklusive rättelse m.m. Avdelning XI handlar om miljöskadestånd och hänvisar i den aktuella modellagen till Europarådets miljöskadekonvention 1993.

Efter denna översikt, ska här vissa delar av modellagens innehåll redovisas.

Först kommer tio relativt omfattande och precist utformade *definitioner* (ecological stability, environment, integrated protection, public authority, risk, biodiversity, administrative proceeding, environmental impact assessment, wastes och environmental audit – miljörevision). Fler kommer längre fram i lagen.

Definitionen av miljö är här avgörande för tillämpningsområdet för modellagen:

"'environment' means: (i) natural resources both abiotic and biotic, such as air, outer space, water, soil, climate, fauna and flora and the interaction between the same factors;

(ii) assets which form part of the man built environment; (iii) the characteristic aspects of the landscape; (iv) quality of life and conditions to the extent that they have, or are likely to have, an influence on the welfare and health of human beings;".

Härtill kommer begreppet "integrated protection" som betyder

". . . not only the welfare and the protection of human health, of human beings and of the single factors indicated [under begreppet environment] but also the interaction among them".

Och biodiversitet definieras på följande sätt:

"the variety of and variability among living organisms and the ecological complexities of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems".

I avdelning II anges grundregler och principer. Avdelningen inleds med en syftesangivelse där samordnat miljöskydd, ekologisk stabilitet och hälsosam miljö samt uthållig utveckling ingår; det sistnämnda får indirekt en definition genom följande formulering:

". . . so that future generations might continue to enjoy the same standard of quality of life, or, if possible, a better one."

Vidare anges att allt det som ingår i miljön enligt miljödefinitionen ska skyddas

"for their own value and for the interest they have for human beings".

Modellagen anger även att det ska finnas en mänsklig rättighet till miljön, något som ur bl.a svensk perspektiv kanske ter sig en smula radikalt:

"Everyone has a right to an ecologically stable and healthy environment. Such a right can be exercised not only in respect of any normative or administrative acts by

the public authorities but also in respect of the actions of private persons which are likely to have a significant impact on the environment."

De allmänna principernas roll är att myndigheter och enskilda, när de planerar och genomför åtgärder som kan ha en signifikant inverkan på miljön, ska respektera dessa principer. De är försiktighetsprincipen, substitutionsprincipen, bevarandet av biodiversitet, ickeförsämring av naturresurser, principen om förorenarens betalningsansvar, principerna om rätt till miljöinformation och till att delta i beslutsprocedur samt slutligen principen om samarbete mellan myndigheter, organisationer och enskilda på alla möjliga nivåer för att skydda miljön.

Försiktighetsprincipen i modellagen är i huvudsak samma som normalt avses i nutida internationella sammanhang. Substitutionsprincipen är här formulerad på ett sätt som inkluderar inte bara val av produkter utan val av handlingsalternativ över huvud taget:

"If an action likely to have an adverse impact on the environment can be substituted by another which presents a substantially minor risk or danger, the latter shall be chosen even if it implies a higher cost which is proportional to the values to be protected."

Här återspeglas också det som inte sällan kallas "proportionalitet" (vägning av merkostnaden mot miljövinsten), något som har mycket stor betydelse i bl.a EG-rätten och i GATT).

Det principiella skyddet för naturresurser formuleras på följande sätt:

"In order to achieve sustainable development, natural resources such as water, air and soil shall not be degradated and in any case they shall constitute an integral part of the development process and should not be considered in isolation; in particular, irreversible effects on land should be avoided as much as possible."

Detta är en av modellagens *grundläggande principer*. Längre fram i samma lag kommer ytterligare materiella regler och genomföranderegler. Principen utgör såsom ett *tolkningselement* en del av det *materiella innehåll* som lagen ska ha. Dessutom anvisar den *hur* man ska *beakta* och *bedöma* inverkningar på naturresurser. Den bli därmed också en anvisning till beslutsfattare och bidrar därmed även till att belysa vad som ska ingå i en MKB m.m.

Avdelning III i modellagen ägnas miljövårdens organisation. Modellagen ska särskilt ses mot bakgrund av problem och förutsättningar som var, och antagligen fortfarande är, relativt vanligt förekommande i de tidigare socialistiska länderna. Till bakgrunden hör vidare att flertalet länder, som inte med det största allvar har anpassat sin organisation till miljöproblematiken, dras med betydande effektivitetsproblem beroende på splittring såväl horisontellt (t.ex mellan olika ministerier, olika centrala myndigheter etc) som vertikalt (t.ex mellan nation och delstat eller, som i Sverige, mellan stat och kommun).

Varje stat ska se till att det finns en miljövårdsorganisation som ska ha vissa funktioner, nämligen planering och policies, genomförande och tillsyn, samordning och rådgivning. Policyfunktionen ska genomföras bl.a genom att regeringen ska lägga fram ett miljöpolitiskt dokument som redovisar de huvudsakliga miljöpolitiska målen och hur de ska uppnås. Dokumentet ska underkastas periodisk rapportering och ställningstaganden.

Det krävs minst ett statligt organ med särskilt ansvar för miljön. Ansvaret ska inkludera en mängd saker, från att upprätta utkastet till miljöprogram och sedan övervaka dess genomförande samt att genomföra miljölagarna etc, till att verka för miljöforskning, att övervaka miljöförhållanden men också att pröva tillståndsansökningar m.m. Om en del av detta ansvar läggs på en särskild myndighet, ska denna vara *oberoende* samt ha sin budget bestämd *av parlamentet*.

Men hela samhället ska ta ett samhällsansvar. Därför ska, vad gäller samordningsfunktionen, till att börja med varje minister ha ett miljöansvar inom sitt ansvarsområde. Varje departement ska därutöver ha en miljörådgivare med ansvar för att granska departementets politik och aktiviteter ur miljösynpunkt. Miljörådgivarna ska ha som en särskild uppgift att formulera en policy för departementet, så att de kan fylla sina uppgifter i genomförandet av det nationella miljöprogrammet.

Rådgivarna ska vidare se till att departementet i sin verksamhet beaktar miljökonsekvenserna. De ska också upprätta procedurer för bedömning av miljökonsekvenserna (ett slags departements-MKB). För de fall att ministern på grundval av denna bedömning finner att ett tilltänkt beslut kan ge betydande miljökonsekvenser, ska ministern samråda med miljörådgivaren. Om då den sistnämnde avråder, eller om antingen ministern eller miljörådgivaren finner att miljökonsekvenserna kan bli irreversibla, måste ministern se till att åtgärden inte vidtas innan frågan har bedömts av hela regeringen.

Om det uppstår oenighet mellan departementen rörande frågor av betydelse för miljön, ska oenigheten leda till medling. Om man då inte blir överens, eller (i varje fall) om just miljöministern anser att miljöfrågorna inte har beaktats tillräckligt, ska frågan hänskjutas till regeringen i plenum. Denna måste då ta in yttrande från miljörådgivaren och även beakta detta.

Det ska vidare finnas ett nationellt miljövårdsråd som ska ge regeringen råd, upprätta regelbundna rapporter om miljön och miljöpolitiken och lämna dessa till regeringen och parlamentet och som ska delta i samråd vid upprättandet av nationella miljöprogrammet. Rådet ska upprätta sin egen arbetsordning.

Rådet ska vidare yttra sig över förslag till lag, program och tilltänkta åtgärder vidtagna av departement, myndigheter och andra offentliga organ, i de fall det rör sig om något som syftar till genomförandet av miljöprogrammet eller som kan be betydande miljökonsekvenser. När det är regeringen, ett enskilt

departement, en myndighet eller parlamentet som på detta sätt rådfrågar rådet, ska den frågande också ge ett ekonomiskt anslag till rådet för att täcka merkostnaderna, när det inte är rimligt att rådet bär kostnaderna över sin egen ordinarie budget. Över huvud taget kräver modellagen att de offentliga organen i sin verksamhet samarbetar med miljövårdsrådet.

Avdelning IV handlar om ansvarsfördelning vertikalt (centralt, regionalt och lokalt) och bygger bl.a på samarbete. Särskilt intressant är kanske att för de fall att en ansvarig myndighet inte handlar som den rättsligt sett ska, krävs en mekanism som antingen ersätter denna myndighet med en annan, eller som åstadkommer att det hela rättas till.

Avdelning V handlar om miljövårdens finansiering grundat på principen om förorenarens kostnadsansvar. Detta hindrar inte att även det allmänna har ett kostnadsansvar i modellagen. Modellagen förutsätter miljöfonder med syfte att finansiera offentliga utgifter för *förbättring* av miljön, inklusive vissa subventioner till enskilda verksamheter. Intäkterna ska komma från särskilda skatter och avgifter inklusive böter och viten som följer av överträdelser av miljöregler. Vidare ska fonderna kunna ta emot pengar över den nationella budgeten och även gåvor. Om det finns flera fonder, kan varje fond ha mer än ett angivet syfte. Fondernas medel ska vara skilda från statens budget och fonderna ska inte styras av regeringen.

Avdelning VI handlar om rätt till miljöinformation och är naturligtvis utformad för att uppfylla EG-direktivet därom. Avdelningen handlar också om medborgarinflytande. Närhelst ett offentligt organs beslut berör enskildas (en och en eller i grupp) rättigheter, frihet eller intressen och beslutet inte utgår normgivning, ska dessa personer ha rätt att delta i ärenden på sätt som bestäms i lagen. De ska informeras om ärendet och om vad där finns på ett sätt, som gör att de kan bedöma huruvida de är berörda.

Avdelning VI rör procedurerna för beslut som kan påverka miljön och kan beröra ett större antal personer, tillståndsprövning m.m av såväl fasta som rörliga störningskällor, samt berörda personers deltagande i dessa procedurer.

Parter i förvaltningsrättsligt hänseende ska vara inte bara sökanden och dennes direkta motparter, utan också bl.a var och en vars rätt, frihet eller intresse berörs, eller sannolikt berörs av beslutet, lagen eller föreskriften i fråga. Modellagen föreskriver nämligen att också beslut om regler m.m ska följa denna procedur. Även motsvarande berörda parter i andra länder ska på samma villkor ha rätt att delta (jämför Nordiska miljöskyddskonventionen). Detta gäller inte bara ärenden om särskilda projekt utan också beslut om planer, föreskrifter etc (dock inte stadsplanering som här förutsätts regleras i särskild lag).

Proceduren ska inkludera ett muntligt förfarande och i princip bygga på att handlingarna ska vara offentliga. När procedurerna berör ett stort antal personer med i princip likalydande yttranden etc, kan myndigheten kräva att dessa utser en talesman. Om detta inte sker inom en viss tid, utser myndigheten denne bland de aktuella personerna.

Delgivande av handlingar m.m i ärendet får, om det rör mer än 300 personer som ska delges etc, ske genom massmedia.

Beslutsmyndigheten ska vara skyldig att beakta allt sådant, som har förts in i ärendet av dem som deltar i detsamma.

Själva *beslutet* ska tillkomma i viss ordning. Till att börja med måste allt det som har förekommit i det muntliga förfarandet beaktas och beslutet måste motiveras. För de fall där det som är föremål för beslut (kallat projektet) är viktigt och kontroversiellt, ska beslutsmyndigheten offentliggöra ett preliminärt beslut jämte en sammanfattning av skälen samt sedan ge dem, som har invändningar, möjlighet att inom två veckor efter offentliggörandet yttra sig över det preliminära beslutet.

Det slutliga beslutet måste sedan delges sökanden, dem som har anfört invändningar samt parterna. Av detta torde bl.a följa att parterna inte ska behöva betala för beslutet.

Beslutet ska kunna överklagas till antingen en domstol eller annat oberoende organ. Detta ska inte hindra att det därutöver kan ske en mellankommande granskning av en förvaltningsmyndighet. Om ett överklagningsärende berör ett stort antal enskilda människor, får besvärsinstansen på olika sätt rationalisera proceduren inom ramen för grundläggande rättsprinciper och med beaktande av de berördas rättigheter och intressen. Särskilt nämns i modellagen, som exempel, att parter med gemensamma intressen utser en eller flera företrädare, att besvärsinstansen först prövar pilotfall samt att kungörande m.m kan ske genom offentliga kungörelser. För planer och föreskrifter i miljöfrågor (stadsplanering undantaget) ska motsvarande gälla.

Modellagen arbetar med ett uppdelat MKB-verktyg. Proceduren är integrerad med prövningsproceduren i stort, vilket liknar vad många tolkar ut ur 1985 års EG-direktiv för MKB. Dokumentet ('report') och vad det ska innehålla regleras särskilt. En artikel handlar om när en sådan behövs. Ansvarig för upprättandet av dokumentet är den som ska bygga anläggningen (motsvarande). Rapporten ska som minimum innehålla

a) beskrivning av projektet och dess syfte

b) beskrivning av inverkan på kulturarvet och större socioekonomiska effekter

c) en miljöbeskrivning för projektet och dess alternativ

d) en beskrivning av den möjliga miljöpåverkan av det tilltänkta projektet och av dess alternativ samt en uppskattning av graden av betydelse av denna miljöpåverkan

e) en beskrivning av skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder ägnade att minimera miljöpåverkan

f) ett klart angivande av vilka metoder som använts för att försöka förutse effekter m.m. liksom de antaganden och de relevanta miljödata som har använts för rapporten

g) uppgifter om kunskapsluckor och osäkerheter som har förelegat när rapporten ställdes samman

h) när så är lämpligt ett utkast till mätprogram m.m samt för analyser av vad som hänt efter projektets genomförande

i) en icke-teknisk (populär) sammanfattning inkluderande även kartor, ritningar m.m i den omfattning som är lämplig för att sammanfattande klargöra rapportens innehåll och slutsatser.

Myndigheten ska sammanfatta och utvärdera resultatet av miljökonsekvensbedömningen samt de yttranden över densamma som har kommit in under prövningsproceduren.

Avdelning VIII innehåller den materiellt rättsliga kärna som utöver principerna finns i modellagen; alltså basreglerna av tillåtlighets- eller kravregelkaraktär. Lagtekniken är inriktad på ett slags ramlagstiftning och kräver att man förstår sambandet med de principer, som finns i lagens avdelning II och som nyss har omnämnts.

Modellagen använder det dubbla angreppssättet med såväl kvalitetsnormer som prestanda- eller dämpningsnormer.

Kvalitetsnormer samt riktvärden för miljökvalitet ska fastställas. Modellagen delar in syftena eller risksituationerna i två kategorier; kortsiktiga och långsiktiga risker. För den förstnämnda ska normer särskilt (men inte nödvändigtvis uteslutande) utfärdas avseende koncentration av vissa ämnen i luft, vatten och jord, samt för bullernivåer och radioaktivitet. Detta ska ske genom föreskrifter. Värdena ska bestämmas med beaktande av vad det berörda området tål i olika miljö- och belastningshänseenden. Sådana kvalitetsnormer ska uppfyllas i hela landet (men de kan sättas på olika nivåer för olika områden).

För den mera långsiktiga hälso- och miljövården ska riktvärden sättas upp. Sådana ska alltid *beaktas* i beslut som kan inverka på miljökvaliteten.

Artikeln utvecklar relativt utförligt hur kvalitetsnormer och riktvärden för miljökvalitet kan utformas och här inkluderas i samband med riktvärden även belastningsvärden. Sådana kvalitetsnormer och riktvärden för miljökvalitet, som inte direkt rör säkerhet eller hälsa, får läggas på olika nivåer för olika områden och därvid bl.a relateras till tilltänkta användningssätt för respektive område. Normer som rör hälsan eller direkt faror för miljön ska å andra sidan sättas med en tillräcklig säkerhetsmarginal. Också riktvärden för långsiktigt skydd för hälsa och miljön ska sättas med en säkerhetsmarginal. Därvid ska erfarenheter och kunskaper om möjliga risker läggas till grund.

Modellagens materiella regler för fasta störningskällor har tydliga paralleller med den svenska miljöskyddslagens 4 och 5 §§. Fasta störningskällor ska placeras "in such a place where it is possible to operate them with the least possible harm to people and the environment". I överförd mening ska detta gälla även utvidgning av befintlig verksamhet. Försiktighetsmått ska regelmässigt vidtas. Dessa ska vara grundade på bästa tillgängliga teknik och miljömässigt motiverade. Bevisbördan avseende vad som är skäligt och oskäligt ska ligga på företagaren. Generella prestandanormer i föreskrifter presumeras uppfylla artikelns krav, men presumtionen kan kastas omkull om det i ett enskilt fall visas att det finns ytterligare att göra inom artikelns skälighetsramar.

Emellertid räcker det inte med att uppfylla kraven inom skälighetsramarna om mer krävs med hänsyn till kvalitetsnormer eller, när sådana saknas, mer krävs för att säkerställa att fara för hälsan eller miljön inte uppkommer.

För *befintliga* verksamheter ska skyddsåtgärderna genomföras stegvis tills kraven i artikeln är uppfyllda.

Därefter exemplifieras olika typer av krav som kan ställas i föreskrifter (och här kommer alltså ramlagskaraktären tydligt i dagen). Här ingår bl.a utmönstring och återanvändning av vissa ämnen, krav på hantering av sådant avfall vars uppkomst inte kan förebyggas och som inte kan återanvändas samt – för olika areella näringar samt gruvdrift – särskilda krav för att säkerställa uthållig användning av naturresurser samt miljöskydd.

Lagen ger också möjlighet att ge mildare regler, eller längre genomförandetid, för *befintlig* verksamhet.

För föreskrifterna ges vissa ramar i form av hjälpregler:

> **"Requirement for the protection against dangers to health or the environment must be set in such a way that, together with measures for the implementation of limit values for the quality of the environment, they ensure that, considering the state of scientific knowledge and experience and observing an adequate safety margin, health and the environment cannot be endangered."**

> **"Requirements for the protection against risks to health or the environment shall be proportionate to the existing or possible risk. They shall be based on best available technology not entailing disproportionate costs, in the case of agricultural and forestry activities on standards of good practice."**

Som synes återspeglas här ett antal gängse sätt att på ett ungefär ringa in ambitionsnivån för prestandanormer och krav på skyddsåtgärder m.m, men också kopplingen mellan krav på skyddsåtgärder och miljökvalitetsnormer. Här ser vi även tankar på säkerhetsmarginaler och på proportionalitet och, naturligtvis, BAT – Best Available Technology. God miljöpraxis är ytterligare något som har blivit allt vanligare att referera till i utländsk och internationell miljörätt.

Produktkontrollen ska enligt modellagen bygga på krav för riskabla ämnen, beredningar och produkter samt för transport m.m av farligt avfall. Allmänt sägs att ett eller flera hanteringsled kan regleras och även förbjudas, när det gäller något som innehåller eller kan ge ifrån sig att skadligt ämne. Redan risken härför räcker för att kraven ska kunna ställas. Artikeln exemplifierar med olika typer av restriktioner och förbud inkluderande krav på återanvändning respektive

regler för avfallshanteringen för produkten i fråga. Givetvis ingår också regler om klassificering, förpackning och märkning.

Modellagen innehåller inga egna detaljerade regler för transport m.m av farligt avfall utan säger bara att sådant ska regleras i särskilda föreskrifter. Detta följer främst av att man tänker sig att Baselkonventionen ska tillämpas och att staterna därför implementerar denna mera direkt.

Eftersom modellagen täcker en stor del av miljöområdet, finns här också basregler för särskilt skyddade områden som bl.a ska läsas tillsammans med reglerna om vattenkvalitetsnormer. Vattenområden ska nämligen kunna klassificeras i syfte att ge dem olika avpassade skydd som syftar till att uppnå en uthållig användning av dessa resurser. Vidare ska land- och vattenområden genom förordnande kunna ges ett särskilt skydd med hänsyn till deras vetenskapliga, ekologiska, kulturella, estetiska, landskapsmässiga, sociala och rekreationsmässiga värde. När ett område har förordnats på detta sätt, ska detta särskilt innebära olika anpassade restriktioner för mänskliga aktiviteter. Närmare bestämmelser förutsätts ske i en särskild lag om skyddade områden.

Här sägs också att åtgärder för att säkerställa biologisk mångfald ska vidtas även utanför de särskilda skyddade områdena enligt särskilt utfärdade föreskrifter. Som synes finns här tydliga återspeglingar av byggstenarna i EG:s fågelskyddsdirektiv från 1979 och EG:s fauna-, flora- och biotopdirektiv från 1992. Inte minst detta med skydd för biologisk mångfald även utanför skyddsområdena återfinns i dessa direktiv. Modellagens karaktär av baslag kommer här fram särskilt tydligt. De två nämnda direktiven innehåller mycket, som inte återfinns i modellagen. Det skulle alltså inte vara tillräckligt för ett land som ville implementera dessa två direktiv att endast kopiera modellagen, utan därutöver krävs bl.a, vilket här och var sägs även i modellagen, att ytterligare lagar eller andra föreskrifter måste utfärdas.

Modellagen övergår därefter till reglerna om offentlig kontroll över verksamheter och produkter utifrån miljösynpunkt. Grundregeln är enkel: offentlig kontroll är regel. Den kan ha formen av tillståndsprövning, tillsyn i samband med anmälan samt befogenhet för tillsynsmyndighet att förbjuda eller begränsa åtgärden i fråga. Närmare bestämmelser härom ska ges i särskild lag eller annan föreskrift.

Modellagen är i denna del lite tveksamt disponerad, eftersom även denna del innehåller vissa moment av materiell reglering. Bl.a sägs här att tillstånd inte får ges för något som kan orsaka skada för hälsan eller miljön eller sådana hälso- eller miljörisker som kan undvikas. 'Danger' definieras i modellagen som en konkret sannolikhet för att en skada kan uppkomma. Däremot definieras inte något begrepp för särskilt omfattande skada.

Tillståndsprövning ska krävas för fasta störningskällor som kan orsaka miljöskada, och särskilt för sådana som kräver MKB. (Även här har som synes modellagen blandat materiella och formella bestämmelser på ett sätt som egentligen inte är lyckat med hänsyn till behovet av rationell struktur hos en miljölag.) Tillstånd för *ny verksamhet* och för *betydande ändring av befintlig verksamhet* får ges bara förutsatt att

* verksamheten vid anläggningen inte kan orsaka hälso- eller miljöskada

* utövaren vidtar alla skäliga försiktighetsmått utgående från bästa tillgängliga teknik och inkluderade största möjliga återanvändning etc
* miljökvalitetsnormer beaktats och olika tillämpliga utsläppsnormer m.m uppfylls.

Om därtill uppförandet eller användningen av anläggningen kräver MKB, får tillstånd inte ges, om valet av plats eller verksamheten som sådan enligt vad som har kommit fram i MKB:n strider mot ett allmänt intresse. (Här finns alltså ytterligare en materiell regel insprängd i ett regelkomplex som egentligen avser annat.) Tillståndstiden ska vara begränsad. Under tillståndstiden ska företagaren ha en viss säkerhet – han behöver alltså inte räkna med att avkrävas förnyad tillståndsprövning avseende samma sak under denna tid. Vidare ska under samma tid inte heller villkoren skärpas. Modellagens bestämmelser innehåller inga regler om extraordinära förutsättningar för att ompröva tillstånd eller villkor under denna tid. Omprövning därefter regleras däremot i en särskild artikel.

Det ska finnas möjlighet att särskilt tillståndspröva komponenter som ingår i fasta verksamheter.

Även *rörliga källor* ska tillståndsprövas och tillstånd får bara ges för källor (antingen det är motorfordon, fartyg eller annat) som med hänsyn till utformning och användningssätt inte skadar, eller riskerar skada, hälsa eller miljön, samt förutsatt att de uppfyller tillämpliga krav avseende riskabla produkter.

För särskilt skadliga ämnen och produkter ska godkännande krävas vad gäller vissa slags hanteringar. Godkännandetiden ska vara 10 år. Det gäller till att börja med marknadsföring (alltså att släppa ut ämnet eller produkten på marknaden), särskilt av växtskyddsprodukter och andra biocider, bränslen och andra angivna produkter. Godkännande får endast ges om skada eller undvikliga risker för hälsan eller miljön inte uppkommer, samt förutsatt att kraven uppfylls som anges i artikel 47 och skyddsåtgärder m.m. För växtskyddsprodukter och andra biocider får godkännande bara ges om

* produkten är tillräckligt effektiv
* marknadsföringen eller användningen inte orsakar hälsofara
* användningen inte medför risk för grundvattenförorening eller oskäliga risker för andra naturresurser
* kraven i nyssnämnda artikel 47 uppfylls.

För sådant som läggs under anmälningsplikt sägs att om verksamheten eller produkten eller liknande inte uppfyller de krav, som skulle ha gällt för ett godkännande, så får tillsynsmyndigheten förbjuda eller begränsa den aktuella verksamheten, åtgärden etc.

Nya ämnen och beredningar får inte föras ut på marknaden förrän tidigaste 60 dagar efter att de har anmälts till behörig myndighet. Denna anmälan måste åtföljas av olika upplysningar, redovisningar etc (här återspeglas alltså EG-direktiv på området).

Sådant som inte ens är anmälningspliktigt ska ändå uppfylla kraven på att inte skada hälsan eller miljön, att så långt möjligt undvika risker för hälsan eller miljön, att avfallshantering blir god samt att nyssnämnda artikel 47 uppfylls.

Skärpning av kraven *ska* ske, efter tillståndstidens utgång, om verksamheten eller produkten etc orsakar fara för hälsa eller miljön.

Skärpning *får* ske om verksamheten eller produkten etc orsakar risker som i och för sig skäligen kan undvikas. Motsvarande gäller när något har anmälts (notifierats) eller faller under vissa andra krav.

Därefter skruvar modellagen åt kraven ytterligare genom att ta upp förutsättningar för *förbud*. Produkter och verksamheter m.m ska förbjudas om de orsakar allvarlig hälso- eller miljöfara, samt kan förbjudas tillfälligt eller permanent om nödvändiga tillstånd saknats, om tillståndsvillkor (eller motsvarande) har överträtts eller om kraven i vissa artiklar har överträtts.

Vad gäller styrmedel utöver de centrala rättsliga kan här nämnas att utsläppsavgifter och liknande miljöavgifter ska betalas av dem som bedriver tillståndspliktig fast verksamhet. Närmare regler ska bestämmas i förordningar. Avgifterna ska bestämmas utifrån typ och omfattning av skadliga effekter. Effekterna ska uttryckas i "pollution units", föroreningsenheter. Emellertid ska för föroreningar, som inte kan förebyggas även när man med utgångspunkt i bästa tillgängliga teknik vidtagit alla skäliga åtgärder, avgiften sättas lägre än annars.

Föroreningsenheterna ska fastställas vid tillståndsgivningen. Om företagaren förklarar att han inom en viss period kommer att orsaka lägre förorening än vad tillståndet innebär, ska avgiften bestämmas efter denna förklaring, om det inte genom mätningar visar sig att föroreningarna eller restprodukterna är högre än vad som har deklarerats. Och om en företagare går särskilt långt i att reducera utsläpp m.m, får utgifterna för detta kvittas mot sådana avgifter som upplöper under en femårsperiod före det att verksamhet inleds eller utrustningen tas i bruk.

Modellagen ger möjlighet även för andra miljöavgifter än ovanstående för att på det sättet understödja uppfyllandet av olika krav syftande till hälso- och miljöskydd. Exempel är avgifter på försämring av naturen och landskapet, gödselmedel och bekämpningsmedel, utsläpp m.m från vissa andra källor än sådana, olika slags bränslen och konsumentprodukter. Vidare kan, för att understödja återanvändning m.m, genom förordning bestämmas om förpackningsavgifter m.m.

Därefter övergår modellagen till *miljösubventioner* i form av bidrag, lån, säkerhet och garantier. Subventioner, som kan villkoras på olika sätt, får ges bara om

* åtgärden inte skulle bli av utan sådana, i vart fall inom rimlig tid, särskilt vad gäller att anpassa befintlig verksamhet till nya krav, samt
* det vid ett beaktande av alla berörda intressen visar sig att allmänintresset av att finansiera åtgärden är mycket stort.

Den mycket viktiga och samtidigt kritiska frågan hur man ska förfara med utvecklingen inom områden som inte klarar miljökvalitetsnormer behandlas i artikel 67 under rubriken "Flexible instruments".

Definitionerna i den slovenska lagen är många (de som listas i definitionsparagrafen täcker 5,5 spalter) men inte alla anges inledningsvis utan en del kan dyka upp inom parentes i den paragraf, där de första gången förekommer. Typiskt för många lagar i bl.a central- och östeuropa är att även mycket fundamentala begrepp definieras såsom "nature", "natural elements", "natural factors" och även ekosystem samt naturligtvis naturresurser. Lagen inleds med syftesangivelser. Fördelningen mellan staten och de lokala organen regleras på det sättet att staten har ansvaret men lokalt ansvar föreligger för lokala frågor. Dessa är definierade så att verkningarna inte ska gå utanför de lokala gränserna samtidigt som de ska kunna hanteras av det lokala styret. Målen för miljöskyddet får en egen paragraf. Där anges också hur målen ska nås. Ansvaret för miljöskyddet (adressaterna för lagen) inkluderar offentliga organ, enskilda, företag m.fl. Legaldefinitionerna är många och ibland lite underfundiga.

Ett avsnitt i lagen behandlar grundläggande principer. Dessa är:

* principen om helhetsperspektiv (leder bl.a till MKB och tillämpning av minimeringsprincipen)
* samverkansprincipen
* principen att förebygga
* principen att den som orsakar miljöpåverkan bär ansvaret därför (bl.a skadeståndsansvar och straffrättsligt ansvar; särskilt behandlas här ansvaret vid privatisering m.m)
* principen att förorenaren betalar (här kan även ekonomiska styrmedel komma i fråga)
* principen om obligatorisk försäkring
* principen om obligatoriska subsidiära skyddsåtgärder (lägger bl.a ansvaret för åtgärder på stat och kommun för fall, där ansvarig förorenare inte kan uppletas)
* principen om incitament (bl.a men inte uteslutande ekonomiska styrmedel)
* principen om offentlighet och information
* principen om skydd för rättigheter avseende miljön (återges i fem stycken och kopplar även ett ansvar till en ombudsman).

Därefter övergår lagen till del II, skydd för naturresurser och inleds med angivande av äganderättens gränser mellan det allmänna och enskilda avseende viss nationella naturtillgångar. En särskild paragraf behandlar "stock and flow resources" (som definieras), alltså naturresurser som är bundna respektive flödande, och äganderättens gränser därvidlag. Vatten och mineral m.m ägs av staten liksom allt det i naturen som i svensk rätt inte är föremål för enskilt ägande (vild fisk, vilda djur etc). Utnyttjandet av äganderätt till mark eller skogar får inte hota deras ekologiska funktion. Omistliga naturresurser (definieras) ska avgränsas och skyddas genom lag och utgångspunkten ska vara att ingen användning av sådana får medföra försämring eller förstörelse av deras

egenskaper. Skyddsområden kan avsättas och äganderätten kan där begränsas med ersättning i någon form.

För utnyttjandet av naturresurser lägger lagen ett koncessionssystem.

Del III handlar om statens och andra offentliga organs skyldigheter vad gäller vård, vattenförsörjning, hälsovård etc. Del IV ägnas olika åtgärder såsom utfärdandet av föreskrifter, kartläggande av miljöförhållanden m.m, klassificeringar av olika slag (inte minst vad gäller avfallshantering), importförbud, tillståndsgivning, tillsyn, förelägganden, utfärdande av varningar till befolkningen och/eller konsumenter samt skyldighet för envar att informera om miljöhot och liknande. Vidare krävs en miljöansvarig för juridiska personer samt en skyldighet till ett slags ekologisk bokföring. Miljömärkning regleras också liksom olika slag av belöningar för goda miljöinsatser i olika hänseenden.

Del V handlar om forskning och planering m.m inom miljöskyddet. Bl.a föreskrivs ett nationellt miljöskyddsprogram och vad det ska innehålla, liksom handlingsprogram för genomförandet av det nationella miljöskyddsprogrammet. Också lokala myndigheter ska upprätta miljöskyddsprogram och dessa får inte strida mot det nationella programmet.

En särskild studie utgående från miljökänslighet ska vara en del av grunden för planer och program och på grundval av denna studie ska bestämmas nivån för miljöskyddet och dessa ska omprövas senast vart fjärde år. Inom ramen för dessa nivåbestämningar ska områden särskilt anges där nya verksamheter får tillåtas endast under förutsättning av att gemensamma och andra åtgärder vidtas för att motverka ökningen av den sammanlagda miljöbelastningen, eller för att minska belastningen.

Miljökonsekvensbeskrivningar behandlas i del VI. Bedömning av miljöeffekterna krävs för tillståndspliktiga åtgärder som kan på ett märkbart sätt (significantly) påverka miljön inkluderande marknadsföring av nya produkter och regeringen får närmare bestämma om detta samt om krav i visst enskilt fall. Bedömningen ska grundas på en miljökonsekvensrapport (vilket grovt motsvarar miljökonsekvensbeskrivningens dokument i Sverige). Vad rapporten ska innehålla anges relativt utförligt. Ytterligare föreskrifter ska utfärdas av ansvarig minister. Kraven inkluderar miljöförhållandet i "nuläget", projektets tänkta utformning och förhållande till gällande bestämmelser, en beskrivning *och* en bedömning av det förutsedda effekterna och av inverkan på miljöbelastningen inkluderande bl.a "a description of optimization methods of evaluation", en beskrivning *och* en bedömning av miljöskyddsåtgärder, teknologi och materialanvändning inklusive grunderna för urvalen med hänsyn till alternativa möjligheter m.m, en redovisning av placering och av berörda parter, en varning om de problem som uppstod vid upprättandet av rapporten m.m samt en summering innehållande en slutlig bedömning förståelig för allmänheten.

Endast sådan juridisk eller fysisk person, som är auktoriserad för ändamålet, får upprätta rapporten.

Som synes föreskrivs inte uttryckligen redovisning av olika alternativa sätt att förverkliga syftet med det tilltänkta projektet, heller inte nollalternativet.

Även tillståndsgivning och regler för ändring av tillståndsgiven verksamhet m.m regleras i sammanhanget. Jag går här inte in på utformningen utöver att beslutsmyndigheten under vissa förutsättningar måste upprätta ett förslag till

beslut, offentliggöra detta och därefter hänskjuta frågan till ministeriet (alltså ett slags underställning). Vidare föreskrivs offentlighet (kungörelse m.m) samt information även till grannländer.

Särskilda regler finns i lagen för förbättringsprogram (rehabilitation programs) (sanering av större områden m.m) angående ansvar, prioriteringar och vad ett sådant program ska innehålla.

Mätningar och andra undersökningar, ett miljöskyddsinformationssystem samt en årlig nationell miljörapport och vad denna ska innehålla regleras i del VII medan del VIII handlar om finansieringen av miljöskyddet.

Polluters pay principle återspeglas tydligt i att miljöskyddskostnader, mätningskostnader och kostnader för att informera allmänheten m.m ska bäras av utövaren av den miljöfarliga aktiviteten. Motsvarande gäller kostnader för att avhjälpa miljöeffekter inkluderande sanering m.m. Vid utnyttjande av naturresurser ingår också efterbehandlingskostnaderna i utövarens skyldigheter, inkluderande kostnaderna för uppföljande undersökningar.

Skadestånd förefaller regleras dels (möjligen som ett slags avgiftssystem) i en egen paragraf, dels som en del av skyldigheten att bära kostnaderna för miljöeffekter, men för en utomstående är det lite svårt att urskilja vad som med svenska ögon är skadestånd och vad som är ett eller flera slags miljöavgifter.

Rena miljöavgifter finns emellertid också för miljöpåverkan och användning av naturresurser i offentlig ägo. Miljöavgifterna i fråga kan reduceras under vissa förutsättningar, kopplade till utövarens förbättringsåtgärder och liknande. Därtill ges särskilda regler om säkerhet vid upprättande av pantsystem och liknande.

Vad staten respektive lokala organ ska finansiera regleras i två paragrafer. Därtill läggs den rättsliga grunden för en nationell miljöfond som ska vara en finansiell institution, i form av ett bolag med ett i lagen bestämt aktiekapital, för lån till låga räntor till miljöinvesteringar. Även lokalt får motsvarande fonder med motsvarande regeltillämpning inrättas. Högst 33 % får såvitt kan utläsas av lagtexten ägas av andra juridiska eller fysiska personer än staten (respektive den lokala myndigheten). Fondens inkomster ska bygga på olika typer av avgifter men också bistånd och donationer, lån och liknande. Statliga medel ska inledningsvis användas för att bygga upp fonden. Undantagsvis får statliga medel tillskjutas även senare. Vad fondens resurser ska användas till regleras också.

Delarna IX och X behandlar inrättandet av ett miljöskyddsråd samt åligganden för myndigheter m.fl inkluderande tillsynsåtgärder. De som sysslar med miljöskyddsåtgärder kommersiellt eller inom förvaltning ska vara medlemmar i en sammanslutning och där upprätta en fristående förening för miljöskydd.

Del XII innehåller straffbestämmelser. Dessa avser endast böter. Lagen avslutas med omfattande övergångsbestämmelser.

Washington[7]

Delstaten Washington ligger visserligen sydligare än Sverige och är mer påverkad av oceanen, men kan vara ett lämpligt jämförelseobjekt inom USA:s rättssystem. Amerikansk miljölagstiftning är långt utvecklad i många lagtekniska hänseenden. Miljölagar finns på inte bara federal nivå utan också delstatlig. För många miljöproblem finns federal lag samtidigt som delstaterna får skärpa kraven genom delstatlig lagstiftning. I det amerikanska systemet finns också ett grundläggande regelverk som ska förhindra handelshinder mellan delstaterna.

Systematiskt sett består amerikansk federal lag av ett stort antal sektorslagar utan någon mera omfattande grundläggande environmental management act. Där finns bl.a en vattenvårdslagstiftning och en luftvårdslagstiftning. Båda dessa bygger på en kombination av kvalitetsnormer och dämpningsregler. Luftvårdslagen torde vara mest utvecklad, särskilt vad gäller kvalitetsnormtekniken. När vissa tidsgränser för genomförandet av kvalitetsnormer inte klarades, utvecklades inom denna lag metodiken att ha ett förändrat rättsläge inom 'non-attainment areas' med särskilda genomföranderegler som bl.a lett till utvecklandet av s.k bubblor och möjligheten att överlåta utsläppsrätter (se om sådana 'credits' nedan). Luftvårdslagen täcker både fasta och rörliga källor och där finns nu också s.k superbubblor, alltså reglering inriktad på en i lag reglerad begränsning av totalutsläpp från en hel kategori källor som starkt bidrar till försurning, varvid de olika utsläppskällorna kan samverka med varandra, byta kvoter etc. Tekniken är känd även från bl.a EG-förordningen som rör CFC och en viktig anledning till att den används är att man vill försöka uppnå miljömål så kostnadseffektivt som möjligt.

Den federala vattenvårdslagen har inte haft samma relativa framgång vad gäller vattenkvalitet, särskilt beroende på att man i genomförandet mest siktade in sig på större punktkällor.

Bland den stora mängd lagar som tillsammans utgör USA:s miljölagstiftning ska nämnas Endangered Species Act som torde vara den längst gående lagen till skydd för vissa utrotningshotade arter.

1969 tog USA ett viktigt steg för att försöka minska de negativa effekterna av sektoriserad lagstiftning. Då antogs National Environmental Policy Act (NEPA) som trädde i kraft 1970. Mest känd har NEPA blivit därför att Environmental Impact Statements, på svenska närmast motsvarat av termen miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), genom denna infördes på federal nivå. Men NEPA innehåller också element av övergripande miljösyn och av försök till en samordnad syn på miljöproblem. Man kan kanske säga att NEPA också eftersträvade att ange tolknings- och tillämpningsprinciper byggda på ett miljöperspektiv och ägnade att tillämpas i många olika sammanhang, även när sektorslag tillämpades. Detta angreppssätt kan betraktas som en tidig utveckling

---

[7] Amerikansk miljörätt är mycket omfattande, delvis synnerligen modern samt komplex. För mer ingående uppgifter om erfarenheter av miljökvalitetsnormer i USA hänvisas till Lena Gipperths artikel därom i Miljörättslig tidskrift 1994:1. Beträffande rättsligt skydd för biologisk mångfald i USA hänvisas till Gabriel Michanek i Miljörättslig tidskrift 1996:1. Angående NEPA hänvisas till Westerlund: Miljöeffektbeskrivningar, del 1, bakgrundsrapport till Miljö- och naturresurskommittén 1981.

i riktning mot sådant, som idag eftersträvas med 'basic environmental management acts' och liknande samt som ett tidigt uttryck för försök att överbrygga för miljön besvärande sektorisering av rättssystem och beslutsorganisation m.m.

Washington Environment Policy Act är den delstatliga uppföljaren till NEPA. Även här understryks sådant som förbättring och samordning av planering och annat beslutsfattande m.m så att staten och dess invånare kan "Fulfill the responsibilities of each generation as trustee of the environment for succeeding generations" samt få god och mångsidig miljö och maximal resursåtervinning. Här sägs också att var och en har "a fundamental and inalienable right" till en hälsosam miljö samt att envar har ett ansvar för att bidra till skyddet och förbättringen av miljön. Vidare finns här, liknande NEPA, ett krav att policies, lagar och andra statliga författningar ska tolkas och genomföras i enlighet med den miljöpolitik som denna grundläggande lag anger.

Vidare krävs här, på sätt som liknar NEPA:s, miljökonsekvensbeskrivningar, miljökonsekvensbeskrivningar också för lagförslag.

Vad dokumentet (Environmental Impact Statement) som minimum ska innehålla anges relativt koncist. Scoping (ett avgränsningsförfarande) finns också här.

Denna lag bemyndigar olika nivåers myndigheter att utfärda närmare föreskrifter inom ramen för lagen och den statliga miljömyndigheten (Department of Ecology) har i uppdrag att utforma modellföreskrifter för olika sådana ändamål.

Även andra samordningsinsatser kan nämnas. En numera gammal modellag för att göra det möjligt för delstater att delta i det nationella tillståndssystemet för utsläpp till vatten utvecklades (1973). Delstatliga vattenkvalitetsnormer ska godkännas av den federala miljövårdsbyrån EPA om de inte strider mot den federala vattenvårdslagen. Vidare finns en likaledes gammal modellag för avfall och resursåtervinning.

Lagstiftningstekniken för Washingtons miljölagar bygger på en utförlig text som inleds med en preambel där lagstiftarnas syften m.m återges. Definitioner spelar sedan en viktig roll. De olika reglerna som därefter följer, vare sig de rör materiella kravregler eller förfarande m.m, är relativt detaljerade. En noggrann läsning av texterna torde ge i genomsnitt ungefär lika mycket ledning som om motsvarande regler funnes i svensk lag jämte förarbeten.

Avfallslagstiftningen är omfattande och inkluderar hanteringslagar för vanligt avfall och för farligt avfall, en allmän återvinningslag och mer speciellt inriktade återvinningsförfattningar om spillolja och batterier, en lag om dryckesförpackningar m.m.

Ett avvägt strandskydd finns i Washington Shoreline Management Act of 1971. *Planeringen* för sådana områden ska bygga på följande preferenser, här uppräknade i prioritetsordning: det vida intresset tar över det lokala, strändernas naturkaraktär ska bevaras, långsiktigt resultat ska ta över kortsiktig nytta, strändernas resurser och ekologi ska skyddas, allmänhetens tillträde till allmänt ägda strandområden ska öka, rekreationsförutsättningarna för allmänheten i strandområden ska öka samt (sist) andra syften som omtalas i ett senare avsnitt av lagen ska tillgodoses.

På energisidan kan nämnas Washington Energy Facilities Siting Law som syftar till att balansera behovet av energianläggningar mot motstående intressen. Anvisningar i det inledande avsnittet anger att avvägningen ska bygga på vissa förutsättningar; bl.a att tillförsäkra invånarna minst samma säkerhetsåtgärder som följer av federala regler samt som därtill är tillräckliga från skydds- och välfärdssynpunkt, att bevara och skydda miljökvaliteten, att upprätthålla allmänhetens möjligheter till naturupplevelser m.m, att genomföra för miljön välgörande förändringar, samt att tillräckligt med energi ska finnas till rimliga kostnader.

Den amerikanska luftvårdslagstiftningen är synnerligen utvecklad. Texten till den federala Clean Air Act är på flera hundra sidor. Washingtons Clean Air Act är kortare, men med svenska mått mätt ändå omfattande.

Ingressen anger att syftet bl.a är att säkerställa hälsosamma luftkvalitetsnivåer, att även uppfylla den federala luftvårdslagen, att förebygga skador på växtlighet och egendom och miljö i övrigt m.m. Lagen ska också tillämpas så att andra former av miljöpåverkan minimeras. Vidare ska genomförandet inkludera energieffektivisering och energisparande. Regionala luftvårdsprogram ska användas som bygger på en fördelning av ansvaret för begränsningar och skyddsåtgärder mellan olika förorenare. Även små föroreningskällor inbegrips.

Förorening är i princip förbjuden, utom om den uppfyller denna lags krav (det finns alltså ingen grundläggande rätt att förorena och därmed ingen ersättningsrätt när någon förbjuds förorena). Lokala och regionala luftvårdsmyndigheter får i många fall ställa högre krav på försiktighetsmått m.m än vad den statliga centrala miljömyndigheten kräver. Lagen har särskilda regler för episoder med svår förorening, om vad som inte får brännas utomhus, om försurande utsläpp och kritiska belastningsgränser, om bubblor och utsläppskrediter, anmälningsplikt (med möjligheter att begära in ytterligare handlingar m.m) för alla fasta källor utom en- och tvåfamiljshus, om prestandakrav m.m för utrustning etc. Ambitionsnivåer som "Lowest Achievable Emission Rate" (LAER), "Best Available Control Technology" (BACT) och "Reasonably Available Control Technology" (RACT) är utförligt definierade.

För luftsidan finns några ytterligare lagar varav en rör förorening från motorfordon och en annan rör miljökvalitet. Miljökvalitetslagen som främst lägger grunden för myndighetsorganisationen, men också bl.a ger olika bemyndiganden, inleds med att det är en

> **"fundamental and inalienable right of the people of the state of Washington to live in a healthful and pleasant environment and to benefit from the proper development and use of its natural resources".**

För olika föroreningskällor finns mer detaljerade regler som också täcker utsläppskrediter m.m. Här finns också olika luftkvalitetsnormer för stoft, svaveloxider, kolmonoxid, ozon och kvävedioxid, radionuklider och fluorider.

Samordnade tillståndsprocedurer möjliggörs genom Washington Environmental Coordination Procedures Act.

Vattenlagstiftningen inkluderar bl.a lagstiftning om vattenförorening, grundvatten, dricksvatten, kemiska föroreningar och vattenkvalitet, ansvar för oljespill men också förordningar på flera av dessa områden (där bl.a sådant som tillståndsprövning anpassat till NPDES – National Pollution Discharge Elimination System – utvecklas) samt särskilt utfärdade kvalitetsnormer för yt- och grundvatten. För grundvattenkvaliteten används många parametrar som här inte ska redovisas. Det finns också särskilda kvalitetsnormer för sediment.

Man måste observera att det på vattenområdet liksom luftområdet även finns omfattande federal lagstiftning (navigable waters) som spelar en mycket viktig roll som bakgrund och ibland direktverkande regler i delstaten.

Vattenföroreningslagens inledande lagrum anger på sedvanligt sätt delstatens policy

> **". . . to maintain the highest possible standards to insure the purity of all waters of the state consistent with public health and public enjoyment thereof, the propagation and protection of wildlife, birds, game, fish and other aqautic life, and the industrial development of the state, and to that end require the use of all known available and reasonable methods by industries and others to prevent and control the pollution of the waters of the state of Washington."**

Förhållandet mellan federalt och delstatligt (med många paralleller vad gäller förhållandet EG och medlemsländerna) tas också upp i detta lagrum:

> **"The state of Washington in recognition of the federal government's interest in the quality of the navigable waters of the United States, of which certian portions thereof are within the jurisdictional limits of this state, proclaims public policy of working cooperatively with the federal government in a joint effort to extinguish the sources of water quality degradation, while at the same time preserving and vigorously exercising state powers to insure that present and future standards of water quality within the state shall be determined by the citizenry, through and by the efforts of state government, of the state of Washington."**

Lagens innehåll ska här inte redovisas närmare. I många hänseenden är den typisk för amerikansk vattenkvalitetslagstiftning. Endast något om vattenkvalitetsnormer ska här nämnas. Sådana krävs enligt den federala vattenvårdslagen för vatten, där denna är tillämplig. Delstatliga vattenkvalitetsnormer, som ska ses över regelbundet, utfärdas av Department of Ecology. Förhållandet till skogsbruk uppmärksammas särskilt – föreskrifter om sådant ska utformas så att reglerna i vattenkvalitetslagstiftningen uppfylls, samtidigt som lagen inte tillåter något tillståndssystem för icke-punktkällor inom skogsbruket vad gäller dess vattenförorening. Efterlevandet av de generella skogsbruksföreskrifterna hävdas, av lagtexten att döma, vara tillräcklig för att klara också vattenkvalitetskraven.

Förordningen om vattenkvalitetsnormer inleds, efter syfte och definitioner, med riktlinjer som ska gälla för vattenkvalitetskriterier och klassningar av vattenområden. Bl.a sägs att i gränsen för två vattenområden med olika kvalitetskriterier det strängare ska ta över. Vidare ska undantag göras för blandningszoner (som utifrån vissa principer bestäms vid tillståndsgivning). Tillståndsprövning ska ske så att kvalitetsnormerna uppfylls, och tillstånden ska kunna omprövas vid behov.

Vidare tas upp vad som gäller vid ett förhållande som än så länge har varit centrum för amerikanskt misslyckande vad gäller genomförande av vattenkvalitetsnormer, nämligen det förhållandet att många föroreningskällor inverkar som inte är stora punktkällor, samtidigt som myndigheterna inte har åstadkommit ett gott genomförandesystem för vattenkvalitetsnormerna som klarar dessa problem.

För vattenområden finns ett antal klasser (AA – extraordinary, A – excellent, B – god, C – hyfsad ('fair') samt LAKE CLASS. Olika användningsområden för respektive anges liksom vad som är kriterium på tillräcklig vattenkvalitet. Den federala miljövårdsbyråns (EPA) kvalitetskriterier för vatten ska tillämpas vid tolkningen av vissa av värdena. Olika sötvattenområden klassificeras (141 områden), följda av havsvattenområden (25 områden).

För att uppnå och bibehålla vattenkvaliteten kommer att användas tillgängliga genomförande- och genomdrivandeinstrument, även i form av deltagande i program under den federala vattenvårdslagen. Detta inkluderar bl.a tillståndsprövning samt olika typer av andra administrativa åtgärder. Detta återspeglar alltså hur man på vattenföroreningssidan i USA inte har kommit särskilt långt med genomföranderegleringen jämfört med vad som har utvecklats på luftvårdssidan.

Avslutning

Den gjorda översikten är koncentrerad, förenklad och på många andra sätt ofullständig för att ge en rättvisande bild av respektive lands miljölagstiftning. Dansk, finsk och norsk miljölagstiftning är liksom den nuvarande svenska resultatet av stegvisa förändringar utan övergripande systematiska angreppssätt. Om man ska skilja mellan dessa, förefaller finsk lagstiftning vara minst inriktad på helhetslösningar (viss modifikation för det samlade prövningsförfarandet) och dansk lagstiftning närmast en större lösning (genom miljøbeskyttelseloven), men även det landet har långt kvar, dels därför att planlagstiftningen ligger vid sidan av, dels därför att landet har en myndighetsstruktur som kanske inte är effektivast tänkbara om det är samordning och systematisering som åsyftas.

Inte heller Washingtons angreppssätt är särskilt modernt, men det är en skillnad i att delstaten, som alla andra USA-delstater, ligger under ett NEPA-system som numera förefaller enkelt och inte helt modernt men som ändå bygger på ett systematiskt angreppssätt.

Mer systematiska av de i översikten berörda länderna är Nederländerna och Nya Zeeland. Drag i den riktningen uppvisar också Japan. Den modellag som arbetats fram inom Europarådets ram är också systematiskt inriktad och hur ett sådant angreppssätt har omsatts i nationell lag är Sloveniens miljölag ett exempel på.

Avslutningsvis bör nämnas att denna översikt inte har granskat de beskrivna länderna utifrån vare sig Rio-deklarationen eller de miljörättsliga principer som finns intagna i den s.k Brundtlandkommissionens rapport.

RÅDETS DIREKTIV

av den 18 mars 1991

om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall

(91/156/EEG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt artikel 130s i detta,

med beaktande av kommissionens förslag[1]

med beaktande av Europaparlamentets yttrande[2],

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande[3], och

med beaktande av följande:

Genom direktiv 75/442/EEG[4] beslutades ett antal gemenskapsregler om bortskaffande av avfall. Dessa regler måste ändras med hänsyn till de erfarenheter som vunnits av medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet. Utgångspunkten för dessa ändringar är en hög miljöskyddsnivå.

I resolutionen av den 7 maj 1990 om avfallspolitik[5] åtog sig rådet att ändra direktiv 75/442/EEG.

[1] EGT nr C 295, 19.11.1988, s. 3 och EGT nr C 326, 30.12.1989, s. 6.
[2] EGT nr C 158, 26.6.1989, s. 232 och yttrande av den 22 februari 1991 (ännu inte publicerat i EGT).
[3] EGT nr C 56, 6.3.1989, s. 2.
[4] EGT nr L 194, 25.7.1975, s. 47.
[5] EGT nr C 122, 18.5.1990, s. 2.

För en effektivare avfallshantering inom gemenskapen behövs en gemensam terminologi och en definition av begreppet avfall.

För att uppnå en hög miljöskyddsnivå bör medlemsstaterna inte bara verka för att avfallet bortskaffas eller återvinns på ett ansvarsfullt sätt utan också vidta åtgärder för att begränsa avfallsmängderna, särskilt genom att främja ren teknik och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas. Därvid bör beaktas existerande och möjliga framtida marknader för produkter som återvunnits ur avfall.

Dessutom kan olikheter i medlemsstaternas lagstiftning om bortskaffande och återvinning av avfall påverka miljökvaliteten och störa den inre marknadens funktion.

Återvinning av avfall och återanvändning av avfall som råvara bör främjas. Det kan bli nödvändigt att anta särskilda regler för återanvändbart avfall.

Det är viktigt att gemenskapen som helhet kan ta hand om det avfall som uppstår inom gemenskapen. Det är önskvärt att varje medlemsstat har som mål att själv ta hand om sitt avfall.

För att uppnå de ovan nämnda målsättningarna bör planer för avfallshanteringen upprättas i medlemsstaterna.

Avfallstransporterna bör minska. Medlemsstaterna kan besluta om nödvändiga åtgärder i detta syfte i sina hanteringsplaner.

SLUTLIG

För att säkerställa en hög miljöskyddsnivå och en effektiv kontroll måste företag som tar hand om och återvinner avfall omfattas av tillståndsplikt och inspekteras.

Vissa inrättningar som själva behandlar sitt avfall eller återvinner avfallet bör kunna undantas från tillståndsplikten, om de följer miljöskyddskraven och vissa villkor är uppfyllda. Sådana inrättningar bör dock registreras.

För att avfallet skall kunna övervakas, från det att det uppkommer tills det slutligt bortskaffas, bör även andra företag såsom insamlare av avfall, transportörer och avfallsmäklare omfattas av tillståndsplikt eller registreringsskyldighet och bli föremål för tillsynsåtgärder.

En kommitté bör inrättas för att biträda kommissionen vid genomförandet av detta direktiv och för anpassningen till vetenskapliga och tekniska framsteg.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 75/442/EEG ändras på följande sätt:

1. Artikel 1 - 12 skall ersättas med följande:

"Artikel 1

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) *Avfall:* varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Kommissionen skall enligt det förfarande som fastställs i artikel 18 senast den 1 april 1993 upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1. Denna förteckning skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas med iakttagande av samma förfarande.

b) *Producent:* var och en som bedriver en verksamhet som ger upphov till avfall ("ursprunglig producent") och var och en som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning.

c) *Innehavare:* avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet.

d) *Hantering:* insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av avfallsupplag.

e) *Bortskaffande:* de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 A.

f) *Återvinning:* de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B.

g) *Insamling:* uppsamling, sortering eller blandning av avfall för vidare transport.

Artikel 2

1. Direktivet skall inte omfatta

a) gasformiga utsläpp till luften,

b) följande avfallsslag i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning:

i) radioaktivt avfall,

ii) avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott,

iii) djurkadaver och jordbruksavfall i form av stallgödsel samt andra naturliga, ofarliga ämnen som används i jordbruk,

iv) avloppsvatten, med undantag för avfall i flytande form,

v) utrangerade sprängämnen.

2. Bestämmelser som avser särskilda fall eller som kompletterar bestämmelserna i detta direktiv i fråga om hanteringen av vissa avfallskategorier kan komma att beslutas genom särdirektiv.

Artikel 3

1. Medlemsstaterna skall besluta om lämpliga åtgärder för att främja

a) för det första, att avfall inte uppkommer och att avfall inte har skadliga egenskaper eller att mängden avfall och avfallets skadlighet begränsas, särskilt genom

— utveckling av rena tekniker som förbättrar hushållningen med naturresurser,

— teknisk utveckling och utsläppande på marknaden av sådana produkter som inte bidrar till eller endast i minsta möjliga utsträckning bidrar till att öka avfallets mängd och skadlighet eller föroreningsriskerna, beroende på de sätt på vilka produkterna framställs, används eller slutligt bortskaffas,

— utveckling av lämpliga tekniker för slutligt bortskaffande av farliga ämnen som ingår i avfall som är avsett att återvinnas,

b) för det andra

i) att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror, eller

ii) att avfall används som energikälla.

2. Utom i de fall då rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter * är till-

lämpligt, skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om de åtgärder som de avser att vidta för att uppnå de målsättningar som anges i 1. Kommissionen skall underrätta de andra medlemsstaterna och den kommitté som avses i artikel 18 om åtgärderna.

* EGT nr L 109, 26.4.1983, s. 8.

Artikel 4

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

Medlemsstaterna skall även vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall.

Artikel 5

1. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder, genom samarbete mellan medlemsstater när detta är nödvändigt eller tillrådligt, för att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffandet, med beaktande av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader. Nätverket måste utformas så att gemenskapen som helhet kan ta hand om sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig närmar sig detta mål, med hänsyn tagen både till geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall.

2. Nätverket måste även utformas så att det blir möjligt att ta hand om avfallet vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna med användning av de bäst anpassade metoderna och den bästa tekniken, så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs.

Artikel 6

Medlemsstaterna skall inrätta eller utse en eller flera behöriga myndigheter som skall ansvara för genomförandet av detta direktiv.

Artikel 7

1. För att uppnå de mål som anges i artikel 3 - 5 skall sådana behöriga myndigheter som avses i artikel 6 vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer för avfallshanteringen. Dessa avfallsplaner skall i första hand omfatta

— typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas,

— allmänna tekniska krav,

— speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall,

— lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande.

I planerna kan exempelvis anges

— de fysiska eller juridiska personer som får hantera avfall,

— beräknade kostnader för återvinning och bortskaffande,

— lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall.

2. Medlemsstaterna skall när det är lämpligt samarbeta med övriga berörda medlemsstater och med kommissionen när planerna upprättas. De skall underrätta kommissionen härom.

3. Medlemsstaterna får vidta de åtgärder som krävs för att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med avfallsplanerna. De skall underrätta kommissionen och medlemsstaterna om sådana åtgärder.

Artikel 8

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall

— antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A eller 2 B, eller

— själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i detta direktiv.

Artikel 9

1. För genomförandet av artikel 4, 5 och 7 måste varje inrättning eller företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A erhålla ett tillstånd från den behöriga myndighet som avses i artikel 6.

Ett sådant tillstånd skall omfatta:

— mängd och slag av avfall
— tekniska krav,
— de säkerhetsåtgärder som skall vidtas,
— platsen för bortskaffandet,
— behandlingsmetoden.

2. Tillstånd kan beviljas för en bestämd period. Tillstånden kan utformas så att de skall förnyas och så att de innefattar villkor och förpliktelser. Särskilt om den avsedda bortskaffningsmetoden inte är godtagbar från miljöskyddssynpunkt kan tillstånd vägras.

Artikel 10

För genomförandet av artikel 4 skall tillståndsplikt gälla för varje inrättning eller företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 B.

Artikel 11

1. Utan att det påverkar tillämpningen av rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall *, senast ändrat genom Anslutningsakten för Spanien och Portugal, kan undantag från tillståndsplikten i artikel 9 och artikel 10 tillämpas i fråga om

a) inrättningar eller företag som själva bortskaffar sitt avfall på den plats där detta uppkommer, och

b) inrättningar eller företag som återvinner avfall.

Denna undantagsbestämmelse får endast tillämpas

— om de behöriga myndigheterna har beslutat om allmänna regler för varje typ av verksamhet och fastställt för vilka typer av avfall och avfallsmängder samt enligt vilka villkor verksamheten i fråga kan befrias från tillståndsplikten, och

— om bestämmelserna i artikel 4 är uppfyllda med avseende på avfallsslag och -mängder samt metoderna för bortskaffande eller återvinning.

2. De inrättningar eller företag som avses i 1 skall registreras hos de behöriga myndigheterna.

3. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om de allmänna regler som de antagit enligt 1.

---

* EGT nr L 84, 31.3.1978, s. 43.

Artikel 12

Inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall eller för annans räkning (exempelvis handlare och mäklare) ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt.

Artikel 13

Inrättningar och företag som utför de verksamheter som avses i artikel 9 - 12 skall regelbundet inspekteras av de behöriga myndigheterna.

Artikel 14

Alla inrättningar och företag som avses i artikel 9 och 10 skall

— i fråga om avfall enligt bilaga 1 och förfaranden enligt bilaga 2 A och 2 B föra anteckningar om kvantitet, art, ursprung och, i förekommande fall, destination, insamlingsfrekvens, transportmetod samt behandlingsmetod,

— efter anmodan lämna dessa uppgifter till de behöriga myndigheter som avses i artikel 6.

Medlemsstaterna kan även föreskriva att kraven i denna artikel skall gälla producenterna.

Artikel 15

I enlighet med principen "förorenaren betalar" skall kostnaden för bortskaffande av avfall belasta

— den innehavare som låter en insamlare eller ett företag som avses i artikel 9 hantera avfallet, och/eller

— de tidigare innehavarna eller tillverkaren av den produkt från vilken avfallet härrör.

Artikel 16

1. Vart tredje år med början den 1 april 1995 skall medlemsstaterna sända en rapport till kommissionen om de åtgärder som har vidtagits för att genomföra detta direktiv. Denna rapport skall ha sin utgångspunkt i ett frågeformulär som har upprättats enligt det förfarande som anges i artikel 18 och som kommissionen skall sända till medlemsstaterna sex månader före nämnda dag.

2. På grundval av de rapporter som avses i 1 skall kommissionen vart tredje år med början den 1 april 1996 offentliggöra en sammanfattande rapport.

Artikel 17

De ändringar som krävs för att anpassa direktivets bilagor till vetenskapliga och tekniska framsteg skall antas enligt förfarandet i artikel 18.

Artikel 18

Kommissionen skall biträdas av en kommitté, som består av företrädare för medlemsstaterna med en företrädare för kommissionen som ordförande.

Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden bestämmer med

hänsyn till hur brådskande frågan är. Kommittén skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 148.2 i fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen varvid medlemsstaternas röster skall vägas enligt fördragets artikel 148.2. Ordföranden får inte rösta.

Kommissionen skall själv anta förslaget om det har tillstyrkts av kommittén.

Om förslaget inte har tillstyrkts av kommittén eller om inget yttrande avges, skall kommissionen utan dröjsmål föreslå rådet vilka åtgärder som skall vidtas. Rådet skall fatta sitt beslut med kvalificerad majoritet.

Om rådet inte har fattat något beslut inom tre månader från det att förslaget mottagits, skall kommissionen själv besluta att de föreslagna åtgärderna skall vidtas.

2. Artikel 13, 14 och 15 skall betecknas artikel 19, 20 och 21.

3. Följande bilagor skall läggas till:

"BILAGA 1

AVFALLSKATEGORIER

Q 1 Produktions- eller konsumtionsrester som inte specificeras närmare nedan.

Q 2 Produkter som inte uppfyller uppställda krav.

Q 3 Produkter för vilka tiden för användning har löpt ut.

Q 4 Material som spillts ut, förlorats eller utsatts för någon annan olyckshändelse, inklusive material, utrustning o.d. som förorenats på grund av olyckshändelsen.

Q 5 Material som förorenats eller nedsmutsats i samband med planerade åtgärder (t.ex. rester från reningsförfaranden, förpackningsmaterial, behållare etc.).

Q 6 Oanvändbara delar (t.ex. kasserade batterier, utbrända katalysatorer etc.).

Q 7 Ämnen som inte längre har tillfredställande prestanda (t.ex. förorenade syror, förorenade lösningsmedel, förbrukade härdsalter etc.).

Q 8 Restprodukter från industriprocesser (t.ex. slagg, destillationsåterstoder etc.).

Q 9 Restprodukter från processer för att begränsa förorening (t.ex. skrubberslam, avskilt stoft från textil- eller glasfiberfilter, använda filter etc.).

Q 10 Restprodukter från mekanisk bearbetning av metallytor (t.ex. svarv- och frässpån etc.).

Q 11 Restprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror (t.ex. gruvslagg, slopolja etc.).

Q 12 Material som förorenats genom uppblandning (t.ex. olja förorenad av PCB etc.).

Q 13 Varje material, ämne eller produkt vars användning har förbjudits i lag eller andra föreskrifter.

Q 14 Varor som innehavaren inte längre har användning för (t. ex. utgallrat material från jordbruk, hushåll, kontor, handel och affärsverksamhet etc.).

Q 15 Förorenade material, ämnen och produkter som uppkommit som resultat av marksanering.

Q 16 Samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier.

BILAGA 2 A

BORTSKAFFNINGSFÖRFARANDEN

OBS: I denna bilaga förtecknas sådana bortskaffningsförfaranden som förekommer i praktiken. Enligt artikel 4 måste avfall tas om hand utan risker för människors hälsa och utan användning av processer eller metoder som kan antas skada miljön.

D 1 Deponering på eller under markytan (t.ex. på avfallsupplag etc.).

D 2 Behandling i markbädd (t.ex. biologisk nedbrytning av flytande avfall och slam i jord etc.).

D 3 Djupinjicering (t.ex. insprutning av pumpbart avfall i källor, saltgruvor eller naturligt förekommande förvaringsrum etc.).

D 4 Invallning (t.ex. placering av flytande avfall och slam i dagbrott, dammar eller laguner etc.).

D 5 Särskilt utformad markdeponering (t.ex. placering i inklädda, separata förvaringsutrymmen som är täckta och avskilda från varandra och från den omgivande miljön etc.).

D 6 Utsläpp av fast avfall till andra vatten än hav/oceaner.

D 7 Utsläpp till hav/oceaner inklusive deponering under havsbotten.

D 8 Sådan biologisk behandling som inte annars anges i denna bilaga och som leder till en slutprodukt i form av föreningar eller blandningar som bortskaffas med ett förfarande som avses i denna bilaga.

D 9 Sådan fysikalisk-kemisk behandling som inte annars anges i denna bilaga och som leder till en slutprodukt i form av föreningar eller blandningar som bortskaffas med ett förfarande som avses i denna bilaga (t.ex. avdunstning, torkning, kalcinering etc.).

D 10 Förbränning på land.

D 11 Förbränning till havs.

D 12 Permanent lagring (t.ex. placering av behållare i en gruva etc.).

D 13 Sammansmältning eller blandning före behandling med ett förfarande som avses i denna bilaga.

D 14 Omförpackning före behandling med ett förfarande som avses i denna bilaga.

D 15 Lagring innan ett förfarande som avses i denna bilaga tillämpas, utom tillfällig lagring före insamling som sker på den plats där avfallet har uppkommit.

BILAGA 2 B

ÅTERVINNINGSFÖRFARANDEN

OBS: I denna bilaga förtecknas sådana återvinningsförfaranden som förekommer i praktiken. Enligt artikel 4 måste avfall tas om hand utan risker för människors hälsa och utan användning av processer eller metoder som kan antas skada miljön.

R 1 Vidareutnyttjande/regenerering av lösningsmedel.

R 2 Återvinning/vidareutnyttjande av organiska ämnen som inte används som lösningsmedel.

R 3 Återvinning/vidareutnyttjande av metaller och metallföreningar.

R 4 Återvinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material.

R 5 Regenerering av syror och baser.

R 6 Återvinning av komponenter som använts vid rening eller annan föroreningsbekämpning.

R 7 Återvinning av komponenter från katalysatorer.

R 8 Omraffinering av olja eller annan återanvändning av olja.

R 9 Användning främst som bränsle eller som annan energikälla.

R 10 Markspridning som medför agrikulturella eller ekologiska fördelar, inklusive kompostering och andra biologiska omvandlingsprocesser, utom i fråga om avfall som undantas enligt artikel 2.1 b iii.

R 11 Användning av avfall som har uppkommit genom något av förfarandena R 1 - R 10.

R 12 Utväxling av avfall som skall bli föremål för något av förfarandena R 1 - R 11.

R 13 Lagring av material som skall bli föremål för något av förfarandena i denna bilaga, utom tillfällig lagring före insamling som sker på den plats där avfallet har uppkommit".

Artikel 2

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 april 1993. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar bestämmelser till följd av 1 skall dessa innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till de bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 3

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 18 mars 1991.

På rådets vägnar

A. BODRY

Ordförande

MILJÖSKADEKONSORTIETS PRINCIPÅTAGANDE RÖRANDE EN MILJÖSANERINGSFÖRSÄKRING

MILJÖSANERINGSFÖRSÄKRING

§1 Ansvaret enligt detta åtagande är en sådan kollektiv försäkring som avses i § 65 miljöskyddslagen.

§2 Ersättning enligt detta åtagande utgår för sanering som beslutats av tillsynsmyndighet enligt § 41 a eller § 47 miljöskyddslagen i fall då den som är ansvarig är insolvent.

Ersättning utgår inte för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen.

§3 Den som är ansvarig enligt miljöskyddslagen för att sanering sker skall, utöver när han är försatt i konkurs, anses insolvent om han vid utmätningsförfarande på grund av tillsynsmyndighets beslut enligt § 41 a eller § 47 miljöskyddslagen har befunnits sakna utmätningsbara tillgångar till full täckning av statens fordran.

Utmätningsförfarande behöver dock inte genomföras om den ansvariges insolvens är uppenbar.

§4 Tillsynsmyndigheten skall utan dröjsmål, anmäla till försäkringsgivaren om ersättning för saneringskostnader enligt detta åtagande kan förväntas uppstå.

§5 Försäkringsgivaren skadereglerar och utger ersättning i rimlig och skälig omfattning efter det att samråd med Statens Naturvårdsverk ägt rum.

Skaderegleringen innefattar genomförande och bekostande av nödvändiga undersökningar efter det att beslut enligt § 2 fattats och sanering.

Med sanering avses återställningsåtgärder av brådskande art som måste genomföras för att undanröja risk för skador på människor, egendom eller miljö och som inte är räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen. Till sanering räknas också förebyggande åtgärder som är nödvändiga för att motverka eller hindra att skador på sikt uppkommer på människor, egendom eller miljö.

§6 Har ersättning enligt detta åtagande utgått är staten eller tillsynsmyndigheten skyldig att till försäkringsgivaren överlåta sin rätt till ersättning av den som enligt miljöskyddslagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen har ansvaret för att sanering sker.

§7 Ersättningsskyldigheten enligt detta åtagande är för varje saneringsfall begränsat till MSEK 50. Kostnaden för en och samma sanering skall hänföras till det försäkringsår då framställning om ersättning först gjordes. Ersättningsskyldigheten för samtliga saneringsfall som skall hänföras till ett och samma försäkringsår är begränsad till MSEK 100.

§8 Vid skada som omfattar såväl Miljöskadeförsäkringen som detta åtagande begränsas försäkringsgivarens sammanlagda åtagande till MSEK 100 per skadetillfälle som MSEK 200 per år.

§9 Denna försäkring gäller med en självrisk på 1 basbelopp för varje saneringsfall.

§10 Föreslår belopp som anges i §7 inte till gottgörelse åt dem som har rätt till ersättning ur beloppen, går ersättningen för person och sakskador enligt Miljöskadeförsäkringen före detta åtagande.

§11 Om en tillsynsmyndighet vetat om eller bort veta om att en verksamhetsutövare inte fullgör sina skyldigheter enligt miljöskyddslagstiftningen eller givna tillståndsvillkor och detta medverkar till att större saneringsbehov uppkommer än vad detta annars skulle ha gjort kan ersättningen enligt detta åtagande jämkas eller inte alls utgå.

§12 I det fall då saneringsåtgärder påbörjats på initiativ av tillsynsmyndigheten innan vetskap om verksamhetsutövarens insolvens eller om denna blir insolvent under saneringsförloppet skall krav på ersättning från denna försäkring framställas senast inom sex månader det beslut om kostnadens belopp har vunnit laga kraft. Har utmätning ägt rum räknas dock fristen från dagen för utmätningen.

§13 Ersättning utgår inte för förlust som kan uppstå om utbetalning av ersättning fördröjs på grund av krig, krigsliknande händelser, inbördeskrig, revolution eller uppror eller på grund myndighets åtgärd, strejk lockout blockad eller annan liknande händelse.

§14 Ersättning lämnas inte för sanering vars orsak eller omfattning direkt eller indirekt beror av eller står i samband med krig, krigsliknande händelse, inbördeskrig, revolution uppror eller upplopp.

§15 Ersättning lämnas inte för sanering vars orsak eller omfattning har samband med atomkärnprocess, t ex kärnklyvning, kärnsammansmältning eller radioaktivt sönderfall.

§16 Ersättning lämnas inte för sanering vars orsak eller omfattning har direkt eller indirekt samband med eller står i förbindelse med jordbävning.

§17 Tvist mellan staten eller tillsynsmyndigheten och försäkringsgivaren avgörs av skiljemän enligt lagen om skiljemän.

Skiljemannaförhandlingarna skall om inte särskilda skäl föreligger grundas på skriftlig dokumentation.

§18 Påkallande av skiljemannaavgörande får inte ske senare än sex månader från det att staten har framställt krav på ersättning.

§19 Detta åtagande träder i kraft den xx xx xx. Åtagandet omfattar inte sanering eller kostnader för sådan vars orsak huvudsakligen är att hänföra till tid före den 1 juli 1989. Ej heller omfattar det kostnader för sanering som beslutats före ikraftträdandet.

§20 Detta åtagande upphör att gälla ett år efter det att uppsägning har skett skriftligen av försäkringsgivaren. Uppsägningen skall delges chefen för Miljödepartementet.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäk-ring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]

FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 91 90

ISBN 91-38-203010-X
ISSN 0375-250X