

Till stadsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir 1999:109).

Statsrådet Kjell Larsson förordnade från samma dag hovrättslagmannen Ulf Bjällas att vara ordförande i kommittén. Som ledamöter i kommittén förordnades den 7 mars 2000 riksdagsledamoten Carina Adolfsson-Elgestam (s), miljö- och hälso-skyddsinspektören Marithe Eriksson (kd), riksdagsledamoten Göte Jonsson (m), kommunalrådet Stig Nilson (s), f.d. riksdagsledamoten Sören Norrby (fp), riksdagsledamoten Carina Ohlsson (s), biokemisten Roy Resare (mp), riksdagsledamoten Birgitta Sellén (c), riksdagsledamoten Hans Stenberg (s) och den 2 maj 2000 riksdagsledamoten Maggi Mikaelsson (v). Göte Jonsson entledigades från och med den 28 augusti 2000 och som ny ledamot förordnades dagen därpå riksdagsledamoten Catharina Elmsäter-Svärd (m).

Expeditions- och rättschefen Kathrin Flossing och departementsrådet Stefan Rubenson förordnades som sakkunniga den 7 mars 2000.

Samma dag förordnades hovrättsassessorn Joakim Munter att som expert biträda kommittén. Den 29 maj 2000 förordnades också som experter miljöjuristen Karolina Ardesjö-Lundén, advokaten Märten Bengtsson, överåklagaren Catharina Bergqvist Levin, chefsjuristen Fredrik Bonde, enhetschefen Kerstin Cederlöf, kammarrådet Gunnar Edenman, miljöingenjören Ann-Sofie Eriksson, direktören Martin Eriksson, departementsrådet

Anders Holmgren, rådmannen Lars Holmgård, dåvarande miljørådet Tore Jansson, bolagsjuristen Ulrik Johansson, miljövardsdirektören Kerstin Kvarnström, professorn Gabriel Michanek, lagmannen Håkan Nordling, departementsrådet Cecilia Renfors, direktören Björn Risinger, förste länsjuristen Magnus Sandström, f.d. generaldirektören Rolf Strömberg och departementssekreteraren Gia Wickbom.

Miljørådet Anna-Lena Rosengardten anställdes den 1 mars 2000 som huvudsekreterare och kammarrättsassessorn Johan Svensson den 3 april 2000 som sekreterare.

Vi har antagit namnet Miljöbalkskommittén.

Vi får härmed överlämna vårt första delbetänkande, "Uppföljning av miljöbalken – Vissa lagtekniska frågor", SOU 2000:116.

Stockholm i december 2000

Ulf Bjällås

Carina Adolfsson-Elgestam Catharina Elmsäter-Svärd

Marithe Eriksson Stig Nilson

Sören Norrby Carina Ohlsson

Roy Resare Birgitta Sellén

Hans Stenberg Maggi Mikaelsson

/Anna-Lena Rosengardten

Johan Svensson

Innehåll

Fullständiga benämningar på lagar m.m.	9
Sammanfattning	13
Författningsförslag	19
1 Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)	19
2 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar	46
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.	47
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	48
5 Förslag till förordning om ändring i renhållningsförordningen (1998:902)	49

1	Inledning	51
1.1	Miljöbalken	51
1.2	Uppdraget	52
1.3	Kommitténs arbetsformer	53
1.4	Insamling av frågeställningar och synpunkter	54
1.5	Naturliga begränsningar och valda avgränsningar	55
1.5.1	Mest förfaranderegler	55
1.5.2	Förordningar och listor	56
1.6	Lagtekniska frågor i detta delbetänkande	56
2	Förslag till ändringar	59
2.1	Förtydligande av undantagen från stoppregeln	59
2.2	Krav på miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag vid omprövningar m.m.	61
2.3	Skydd av områden	69
2.3.1	Förtydliganden av strandskyddsbestämmelserna	69
2.3.2	Dispens från bestämmelser om vattenskyddsområden	70
2.4	Bestämmelser om hantering av avfall	73
2.5	Överklagade avgöranden	74
2.6	Miljödomstolarna och förfarandet vid dem	76
2.6.1	Överlämnande av mål mellan domstolar	76
2.6.2	Gemensam handläggning av vissa mål	79
2.6.3	Rättens sammansättning	81
2.6.4	Utskick av ansökningshandlingar	83
2.6.5	Förenklad information i kungörelser om vattenverksamhet	85
2.6.6	Antal exemplar av skrivelser med synpunkter	87
2.6.7	Rätt för miljödomstolarna att förfoga över allmänna lokaler	87
2.6.8	Krav på säkerhetsrapport	88
2.7	Förfarandet vid utdömande av viten	90

2.8	Bestämmelser om straff och förverkande.....	100
2.8.1	Ny förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet.....	100
2.8.2	Förverkande av utbrutet material vid olaglig täkt	101
2.9	Bestämmelser om ersättning till fastighetsägare.....	102
2.9.1	Ersättning till fastighetsägare vid ingripanden av det allmänna	102
2.9.2	Ersättning till fastighetsägare som nekats dispens från bestämmelser om generellt inrättade biotopskyddsområden.....	104
2.10	Rättade hänvisningar.....	106
3	Författningskommentar	107
Bilaga 1:	Kommittédirektiv	121

Fullständiga benämningar på lagar m.m.

Europakonventionen	Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.	Förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.
Förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
Förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna	Förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna
Förordningen om miljödomstolarnas domkretsar	Förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar
Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken	Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
Förordningen om täkter och anmälan för samråd	Förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd

Förvaltningsprocesslagen	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
Lagen om allmänna förvaltningsdomstolar	Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
Lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.	Lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.
Sevesolagen	Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
Sevesoförordningen	Förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
Miljöbalken	Miljöbalken (1998:808)
Miljöskyddslagen	Miljöskyddslagen (1969:387)
Nationalparksförordningen	Nationalparksförordningen (1987:938)
Naturvårdslagen	Naturvårdslagen (1964:822)
Renhållningsförordningen	Renhållningsförordningen (1998:902)
RF	Regeringsformen
Vattenlagen	Vattenlagen (1983:291)
Viteslagen	Lagen (1985:206) om viten
Äldre vattenlagen	Vattenlagen (1918:523)

Sammanfattning

Miljöbalkskommittén har till uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och att lämna förslag till nödvändiga reformer. Vi skall ägna särskilt intresse åt frågor som tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos myndigheter och domstolar, bestämmelserna om markanvändning, systemet med miljökvalitetsnormer, erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar, ordningen för tillståndsprovning, kostnadsmissiga konsekvenser för balkens aktörer, förhållandet mellan tillsyn och standardiserade miljöledningssystem, systemet för tillsyns- och provningsavgifter, miljö sanktionssystemet och bestämmelserna om miljöbrott. Utredningar och förslag skall redovisas slutligt senast den 31 december 2003.

I detta första delbetänkande redovisar vi sådana förslag till ändringar av miljöbalken som är av mer begränsad lagteknisk natur och som vi bedömer kommer att underlätta den praktiska tillämpningen av balken. Eftersom det än så länge bara finns begränsade erfarenheter av tillämpningen av miljöbalkens materiella regler, avser de frågor som tas upp i detta delbetänkande framför allt miljöbalkens förfaranderegler.

Tillämpningen av bestämmelserna i miljöbalkens båda inledande kapitel kommer att studeras ingående i det fortsatta utredningsarbetet. På detta stadium av utredningen vill vi därför enbart föreslå förtydliganden av 2 kap. 9 § och 2 kap. 10 §, så att det klart framgår att det är regeringen som efter överlämnande från prövningsmyndigheten avgör om en verksamhet skall få bedrivas eller en åtgärd vidtas trots att den strider mot balkens stoppregler.

Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 3 kap. och 4 kap., liksom bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. kommer också att omfattas av särskilda utredningar senare. Därför föreslår vi inga ändringar i dem nu.

Förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar kommer också att utredas i sin helhet senare, men eftersom det finns oklarheter när det gäller kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i vissa typer av mål och ärenden lämnar vi redan nu förslag i dessa delar. Vi föreslår att det inte skall fordras någon miljökonsekvensbeskrivning i mål och ärenden om återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor och inte heller i mål och ärenden om förlängning av genomförandetider. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning bör endast vara knutet till ansökningar om att anlägga, driva eller ändra verksamheter. Detsamma bör gälla kravet på att inge en formaliserad säkerhetsrapport som också bör begränsas till att avse de anläggningar som enligt sevesolagen är skyldiga att upprätta en sådan.

I fråga om miljöfarlig verksamhet föreslår vi att det i de fall en myndighet tar initiativ till återkallelse av tillstånd eller till omprövning av tillstånd eller villkor skall åligga tillståndshavaren att utföra och ge in de utredningar som tillståndsmyndigheten bedömer behövs.

När det gäller bestämmelserna om skydd av naturen föreslår vi ett förtydligande i strandskyddsbestämmelserna samt en ändring av bestämmelserna om vattenskyddsområden så att en kommunal myndighet kan ges möjlighet att medge åtgärder i ett område som beslutats av länsstyrelsen.

Vi föreslår i stort sett inga ändringar i detta skede av de kapitel som innehåller särskilda bestämmelser om vissa verksamheter. Det har framförts många synpunkter som gäller prövningen av täkter. Eftersom vi avser att undersöka möjligheterna till mer genomgripande förändringar av hela 12 kap., avstår vi nu från att föreslå några ändringar i den delen. I bestämmelserna om hantering av avfall föreslår vi nu endast en mindre förändring.

I bestämmelserna om överklagade beslut i 19 kap. förslår vi förtydliganden och kompletteringar. Uppräkningen av kommuners beslut om områdesskydd som överklagas till länsstyrelsen bör kompletteras med djur- och växtskyddsområden. Vi föreslår också ett tillägg i lagtexten av vilket det framgår att länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser beslut om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde får överklagas till miljödomstol.

Vi föreslår ett antal förändringar som hänger samman med miljödomstolarna och förfarandet vid dem.

Bland annat föreslår vi vidgade möjligheter att genomföra all prövning som gäller en viss verksamhet vid en och samma miljödomstol. Förslaget innebär att en miljödomstol lättare skall kunna överlämna mål till en annan.

Vidare föreslår vi utökade möjligheter till gemensam handläggning av mål och ärenden som gäller samma verksamhet. Detta kan aktualiseras för verksamheter som fordrar tillstånd enligt flera kapitel i balken hos olika tillståndsmyndigheter. Miljödomstolen har sedan tidigare möjlighet att göra en samlad prövning genom att handlägga ärenden som annars skulle prövats av en kommunal nämnd eller av länsstyrelsen. Enligt förslaget kan miljödomstolen också handlägga ärenden som skulle prövats av ett centralt verk.

De nuvarande bestämmelserna om hur rätten skall vara sammansatt vid prövning av mål som överklagats till miljödomstol – om den skall ha stor sammansättning med ordförande, miljöråd och två sakkunniga ledamöter eller liten sammansättning med enbart ordförande och miljöråd – ger inget utrymme för anpassning till målets svårighetsgrad. Vi föreslår bestämmelser som ger domstolen ökade möjligheter att välja stor eller liten sammansättning beroende på målets karaktär och svårighetsgrad.

I miljöbalken är det reglerat vilka myndigheter som alltid skall få sig tillsänt ett exemplar av ansökningshandlingarna i ansökningsmål hos miljödomstol. Vi föreslår att listan över vilka myndigheter som alltid skall få handlingarna kompletteras med

länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Med nuvarande regler är så gott som alla vattenverksamheter tillståndspliktiga. I det fortsatta utredningsarbetet kommer vi att undersöka bland annat om prövningsplikten och prövningsordningen för vattenverksamheter kan göras mer beroende av verksamhetens omfattning. För att redan nu ge möjlighet att i viss mån förenkla handläggningen, föreslår vi att kravet på att en kungörelse alltid skall innehålla en upplysning om fastighetsägarnas skyldighet att uppge innehavare av vissa rättigheter i fastighet skall utgå. Upplysningen får i sådana fall lämnas på annat sätt.

Det antal exemplar som miljödomstolen behöver av skrivelser med synpunkter på en ansökan varierar från mål till mål. Vi föreslår därför att antalet inte skall specificeras i lagtexten, utan att domstolen själv får bestämma detta i det enskilda fallet.

Miljödomstolen kan ibland ha svårt att få tillgång till lämpliga sammanträdeslokaler till en rimlig kostnad. Kostnaderna belastar sökanden eller klaganden i ett mål. Vi föreslår att domstolarna ges rätt att förfoga över lokaler i allmänna byggnader för sina sammanträden.

Mål om utdömmande av viten skall enligt miljöbalken handläggas enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Eftersom dessa främst bygger på ett muntligt förfarande har miljödomstolarnas nuvarande handläggning blivit onödigt omständlig. Vårt förslag är att handläggningen förenklas genom man i stället tillämpar förvaltningsprocesslagens bestämmelser som bygger på ett skriftligt förfarande. I förslaget ingår också ett förtydligande av vilken miljödomstol som är behörig att pröva frågan om utdömmande av vite och en förenkling av miljödomstolens sammansättning.

Det har framförts många synpunkter till kommittén angående straffbestämmelser och miljösanktionsavgifter. Också det området skall utredas särskilt vid kommitténs fortsatta arbete. De ändringar vi föreslår nu gäller dels en uppdatering av en hänvisning till den EG-rättsliga förordning som numera är aktuell, dels

ett införande av en bestämmelse som gör det möjligt att förverka utbrutet material vid olovlig täktverksamhet.

I bestämmelserna om ersättning till fastighetsägare föreslår vi ändringar så att det är kommunerna som ansvarar för att betala ersättning efter sina förelägganden och förbud enligt miljöbalkens samrådsbestämmelse. Vi föreslår också att det är sökanden som skall betala ersättning till fastighetsägaren när en kommun efter ansökan meddelat föreskrifter om vattenskyddsområde. När det gäller sådana biotopskyddsområden som inrättats generellt av regeringen föreslår vi att lagtexten skall förtydligas så att det framgår att ersättning betalas enbart om dispens nekats eller förenats med vissa villkor.

I övrigt lämnar vi förslag till vissa rättelser av skrivteknisk natur.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 2 kap. 9 och 10 §§, 5 kap. 4 §, 6 kap. 1 och 7 §§, 7 kap. 15 och 22 §§, 11 kap. 9 §, 15 kap. 18 §, 19 kap. 1 och 5 §§, 20 kap. 2, 3, 5, 8 och 9 §§, 21 kap. 2 och 3 §§, 22 kap. 1, 3, 4 och 10 §§, 23 kap. 1 och 9 §§, 29 kap. 8 och 12 §§ och 31 kap. 5 och 7 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas nya paragrafer, 20 kap. 3 a § och 9 a § samt 22 kap. 2 a §, av följande lydelse.

2 kap.

9 §

Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om det finns särskilda skäl.

Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om *regeringen efter överlämnande finner att* det finns särskilda skäl.

En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt.

Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §.

10 §

Om en verksamhet eller åtgärd är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt kan regeringen tillåta denna, även om förutsättningarna är sådana som anges i 9 § andra stycket. Detta gäller dock inte om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

Om en verksamhet eller åtgärd är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt kan regeringen *efter överlämnande* tillåta denna, även om förutsättningarna är sådana som anges i 9 § andra stycket. Detta gäller dock inte om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

Beslut enligt första stycket får förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen.

5 kap.

4 §

Verksamhet skall bedrivas så att miljö kvalitetsnormer inte överträds.

Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds finns i 16 kap. 5 §. Bestämmelser om att tillstånd eller villkor för ett tillstånd får omprövas, om verksamheten med någon betydelse medver-

Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds finns i 16 kap. 5 §. Bestämmelser om att tillstånd eller villkor för ett tillstånd får omprövas, om verksamheten med någon betydelse medver-

kar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, finns i 24 kap. 5 § 2.

kar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, finns i 24 kap. 5 § första stycket 2.

6 kap.

1 §

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9, 11 och 12 kap. *eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.* En sådan skall finnas även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.

Regeringen får föreskriva att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i *dispensärenden eller andra ärenden* enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken 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.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd *att anlägga, driva eller ändra verksamheter* enligt 9, 11 och 12 kap. En sådan skall finnas även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.

Regeringen får föreskriva att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i *andra mål och ärenden* enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken 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.

7 §

En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd 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 eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,

2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,

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

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

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

I ett beslut enligt 4 § tredje stycket om att betydande miljöpåverkan kan antas får länsstyrelsen ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas när alternativa utformningar som avses i första stycket 4 redovisas.

För verksamheter eller åtgärder 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 eller åtgärdens art och omfattning.

Av 22 kap. 1 § första stycket 6 framgår att en ansökan *i ett ansökningsmål* skall innehålla en säkerhetsrapport i de fall

Av 22 kap. 1 § första stycket 6 framgår att en ansökan *om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter* skall

verksamheten omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

innehålla en säkerhetsrapport i de fall *skyldighet att upprätta en sådan föreligger enligt* lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

7 kap.

15 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett *strandområde* som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett *strandskyddsområde* som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) inte längre skall vara omfattat av strandskydd, om det finns särskilda skäl. Upphör området att ingå i en detaljplan eller att omfattas av områdesbestämmelser inträder åter strandskydd.

22 §

För ett vattenskyddsområde skall länsstyrelsen eller kommunen 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 eller kommunen 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 eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett vattenskyddsområde, om det finns särskilda skäl.

En länsstyrelse får överlåta åt den eller de kommunala nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att besluta om dispenser enligt andra stycket och att pröva ansökningar om tillstånd till eller anmälningar om en verksamhet eller åtgärd inom ett vattenskyddsområde.

11 kap.

9 §

För vattenverksamhet krävs det tillstånd enligt denna balk, om inte något annat följer av bestämmelserna i detta kapitel. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte skall prövas av miljödomstolen enligt 7 kap. 19 och 20 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Den som vill bedriva vattenverksamhet får ansöka om tillstånd även om det inte krävs tillstånd för verksamheten.

Bestämmelser om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledande av grundvatten tas ur bruk finns i 23 §.

Bestämmelser om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledande av grundvatten tas ur bruk finns i 22 §.

15 kap.

18 §

När avfall skall transporteras genom kommunens eller en producents försorg, får avfall inte komposteras eller *grävas ned eller* på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.

När avfall skall transporteras genom kommunens eller en producents försorg, får avfall inte komposteras eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.

Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om avfallet kan tas om hand på fastigheten utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

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 sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda skäl för en sådan dispens.

Även om tillstånd inte krävs, får tillstånd sökas hos kommunen för sådan verksamhet eller sådana åtgärder som avses i andra stycket.

19 kap.

1 §

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får över-

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, *djur- och växtskyddsområden*, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom

klagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos miljödomstol enligt 20 kap. 2 § andra stycket.

frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos miljödomstol enligt 20 kap. 2 § andra stycket. *Detsamma gäller beslut av annan myndighet än regeringen att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.*

5 §

I ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder skall tillämpas bestämmelserna i

1. 22 kap. 1 § första stycket om ansökans form och innehåll,

2. 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

3. 22 kap. 3 § om kungör-
elses innehåll,

4. 22 kap. 6 § om talerätt,

5. 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

6. 22 kap. 12 § om sakkunniga,

1. 22 kap. 1 § första stycket om ansökans form och innehåll,

2. 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

2 a. 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§,

3. 22 kap. 3 § om kungör-
elses innehåll,

4. 22 kap. 6 § om talerätt,

5. 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

6. 22 kap. 12 § om sakkunniga,

7. 22 kap. 13 § om undersökning på platsen,

8. 22 kap. 25 § första stycket 1-3 och 5-11 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll,

9. 22 kap. 26 § om särskild dom,

10. 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

11. 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

12. 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

7. 22 kap. 13 § om undersökning på platsen,

8. 22 kap. 25 § första stycket 1-3 och 5-11 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll,

9. 22 kap. 26 § om särskild dom,

10. 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

11. 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

12. 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

20 kap.

2 §

Miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom

Miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom

verksamheter som avser mark-
avvattning vilka verksamheter
skall prövas av länsstyrelsen,

3. markavvattningar som enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av fastighetsbildningsmyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap. samt talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite som förelagts med stöd av balken efter särskild *framställan* av den myndighet som har förelagt vitet. Har vitet förelagts i förfarandet gäller 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten.

Som anges i 19 kap. 1 § tredje stycket prövar miljödomstol, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande länsstyrelsens

verksamheter som avser mark-
avvattning vilka verksamheter
skall prövas av länsstyrelsen,

3. markavvattningar som enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av fastighetsbildningsmyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap. samt talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite som förelagts med stöd av balken efter särskild *ansökan* av den myndighet som har förelagt vitet. Har vitet förelagts i förfarandet gäller 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten.

och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverk-samhet. Att miljödomstol efter överklagande prövar kronofog-demyndighets beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

3 §

Vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tilläm-pas även på miljödomstolar och Miljööverdomstolen samt vid Högsta domstolens prövning av mål som avses i denna balk, om inte annat följer av balken eller annan lag. Vid handläggningen av ärenden tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden.

När miljödomstolen prövar frågor om utdömande av vite efter särskild talan, skall målet i den delen handläggas enligt reg-lerna i rättegångsbalken om åtal för brott för vilket svarare straff än böter inte är föreskrivet.

Bestämmelserna i förvalt-ningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i miljödomstolarna i dit överklagade mål samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen, om inte annat följer av denna balk eller annan lag. När en ideell före-ning med stöd av 16 kap. 13 § överklagar ett beslut eller dom, skall dock inte 7 a § förvalt-ningsprocesslagen tillämpas.

Bestämmelserna i förvalt-ningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i miljödomstolarna i dit överklagade mål *och vid prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myn-dighet* samt vid överklagande av sådana mål till Miljööver-domstolen *och Högsta dom-stolen*, om inte annat följer av denna balk eller annan lag. När en ideell förening med stöd av 16 kap. 13 § överklagar ett be-slut eller dom, skall dock inte 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpas.

3 a §

Domstolarna får för sina sammanträden förfoga över behövliga lokaler i domstolsbyggnader eller andra allmänna byggnader, om inte lokalerna är upptagna för sitt huvudsakliga ändamål. Upplåtaren skall ersättas för de särskilda kostnader som uppkommer.

5 §

Miljödomstolen är, om inte annat följer av denna balk, domför med ordföranden och ett miljöråd vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling. Detsamma gäller vid huvudförhandling i fall som avses i 1 kap. 3 a § andra och tredje stycket rättegångsbalken. Avgörs sådana mål i sak utan huvudförhandling skall dock den sammansättning som anges i 4 § gälla, om inte rätten finner att det är tillräckligt med ordföranden och ett miljöråd och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet.

I mål som avses i 3 § tredje stycket skall miljödomstolen bestå av ordföranden och ett miljöråd. Vid avgörande i sak av tillståndsfrågor skall miljödomstolen ha den sammansättning som anges i 4 §.

I mål som avses i 3 § andra stycket skall miljödomstolen bestå av ordföranden och ett miljöråd. *Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får dock domstolen ha den sammansättning som anges i 4 §.*

Vid avgörande i sak av sådana tillståndsfrågor som avses i 3 § andra stycket skall miljödomstolen ha den sammansättning som anges i 4 §. *Om målet är av enkel beskaffenhet får dock domstolen bestå av*

ordföranden och ett miljöråd.

8 §

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller skall bedrivnas.

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet *samt utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet* prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller skall bedrivnas.

Mål om ersättning vid skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ och vid ingripande av det allmänna enligt denna balk prövas av den miljödomstol inom vars område skadan och intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 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 32 kap. 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivnas.

9 §

Ärenden som överklagas från en myndighet till miljödomstolen prövas av den miljödomstol inom vars område myndigheten som först har prövat ärendet är belägen.

Vid gemensam handläggning av mål är den 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.

9 a §

Om det vid olika miljödomstolar förekommer mål som har nära samband med varandra får målen handläggas vid en av miljödomstolarna, om det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part.

I fall som avses i första stycket får en miljödomstol lämna över ett mål till en annan miljödomstol. Detsamma gäller om den andra miljödomstolen tidigare har prövat ett sådant ansökningsmål som sägs i 21 kap. 1 § samt om det målet avser samma verksamhet och har ett nära samband med det nya målet.

Överlämnande av mål mellan miljödomstolar får också ske om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan miljödomstolar meddelas av regeringen.

21 kap.

2 §

Talan i mål som inte enligt 1 § är ansökningsmål väcks genom ansökan om stämning, om inte annat är särskilt föreskrivet. Beträffande vissa stämningssmål finns föreskrifter i 7 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att vissa mål handläggs enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår av 20 kap. 3 § *tredje* stycket.

Talan i mål som inte enligt 1 § är ansökningsmål väcks genom ansökan om stämning, om inte annat är särskilt föreskrivet. Beträffande vissa stämningssmål finns föreskrifter i 7 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att vissa mål handläggs enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår av 20 kap. 3 § *andra* stycket.

3 §

Även i annat fall än som avses i 14 kap. 1–7 §§ rättegångsbalken får mål eller ärende enligt denna balk handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Om en miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i ett annat sådant ärende göras hos domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en *länsstyrelse* eller kommun. Om ett ärende som prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun handläggs gemensamt med ansökningsmål,

Även i annat fall än som avses i 14 kap. 1–7 §§ rättegångsbalken får mål eller ärende enligt denna balk handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Om en miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i ett annat sådant ärende göras hos domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en *förvaltningsmyndighet* eller kommun. Om ett ärende som prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun handläggs gemensamt med an-

gäller inte vad som sägs i 20 kap. 3 § *tredje* stycket om tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

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.

sökningmål, gäller inte vad som sägs i 20 kap. 3 § *andra* stycket om tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

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 *förvaltningsmyndighet* eller kommun.

Vad som sägs i första och andra styckena om förvaltningsmyndigheter gäller enbart sådana ärenden där myndighetens avgörande inte slutligen kan överklagas till regeringen.

22 kap.

1 §

En ansökan i ett ansökningmål skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning,

2. en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4–6 §§,

3. de uppgifter som behövs

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning,

2. en miljökonsekvensbeskrivning *när det krävs* enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4–6 §§,

3. de uppgifter som behövs

för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,

4. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,

5. förslag till hur verksamheten skall kontrolleras, och

6. en säkerhetsrapport i de fall *verksamheten omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.*

för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,

4. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,

5. förslag till hur verksamheten skall kontrolleras, och

6. *i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet*, en säkerhetsrapport i de fall *skyldighet att upprätta en sådan föreligger enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.*

I mål om vattenverksamhet skall ansökan dessutom innehålla följande

1. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller ej och i förekommande fall 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 vattenverksamhet finns i 7 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

2 a §

I fråga om miljöfarlig verksamhet är tillståndshavaren vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§ skyldig att ge in den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen.

Miljödomstolen får förelägga tillståndshavaren att ge in den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.

3 §

Om en ansökan tas upp till prövning, skall miljödomstolen utfärda kungörelse. Kungörelsen skall innehålla

- | | |
|---|---|
| <p>1. en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,</p> <p>2. en upplysning om innehållet i 7, 10 och 19 §§,</p> <p>3. sista tidpunkt för synpunkter enligt 10 §,</p> <p>4. ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna skall införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga hos den som</p> | <p>1. en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,</p> <p>2. en upplysning om innehållet i 7 §, <i>om upplysning inte kan lämnas på annat lämpligt sätt, samt en upplysning om innehållet i 10 och 19 §§,</i></p> <p>3. sista tidpunkt för synpunkter enligt 10 §,</p> <p>4. ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna skall införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga hos den som</p> |
|---|---|

förvarar akten, och

5. namn och adress på aktförvararen.

Miljödomstolen skall förordna en eller flera personer att förvara ett exemplar av handlingarna i målet (aktförvarare).

Kungörelsen skall snarast införas i ortstidning. En utskrift av kungörelsen skall i mål om vattenverksamhet sändas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller som på annat sätt är känd för domstolen.

Om ansökan berör fast egendom som är samfällad 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.

förvarar akten, och

5. namn och adress på aktförvararen.

4 §

Ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen skall sändas till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Statens räddningsverk och Fiskeriverket. Om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten, behöver dock inte handlingarna sändas över.

Kungörelsen skall även sändas till berörda kommuner och *den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt till länsstyrelsen och andra statliga myndigheter* vars verksamhet kan beröras av ansökan.

Ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen skall sändas till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Statens räddningsverk, Fiskeriverket, *länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet*. Om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten, behöver dock inte handlingarna sändas över.

Kungörelsen skall även sändas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

10 §

Synpunkter på ansökan skall lämnas skriftligen och ges in *i tre exemplar till miljödomstolen* inom den tid som domstolen har bestämt. Ett exemplar skall sändas till den sökande.

Synpunkter på ansökan skall lämnas skriftligen och ges in *till miljödomstolen i det antal exemplar som domstolen finner behövt* och inom den tid som domstolen har bestämt. Ett exemplar skall sändas till den sökande.

23 kap.

1 §

Miljödomstolens domar eller beslut får, om inte annat är föreskrivet, överklagas hos Miljööverdomstolen. För överklagande gäller de tidsfrister som anges i 50 kap. 1 och 2 §§ samt 52 kap. 1 § rättegångsbalken även i till miljödomstolen överklagade mål.

Vid överklagande till Miljööverdomstolen av en dom eller ett beslut av en miljödomstol i dit överklagat mål krävs prövningstillstånd. Krävs sådant tillstånd skall miljödomstolens dom eller beslut innehålla uppgift om detta och innehållet i 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Vid överklagande till Miljööverdomstolen av en dom eller ett beslut av en miljödomstol i dit överklagat mål krävs prövningstillstånd. *Detsamma gäller i mål som avser utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet.* Krävs sådant tillstånd skall miljödomstolens dom eller beslut innehålla uppgift om detta och innehållet i 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

9 §

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 5 och 6 §§ och 7 § första meningen.

I fråga om rättegången i mål om utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet tillämpas bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

29 kap.

8 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

1. föreskrift för totalförsvaret meddelad med stöd av 1 kap. 5 §, om överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelse har föreskrivits är straffbelagd,

2. i beslut om naturreservat eller kulturresevat angivna inskränkningar i rätten att använda mark enligt 7 kap. 5 § andra eller tredje stycket,

3. förbud att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder inom biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 §,

4. föreskrifter som behövs för särskilt skydd för djur eller växter enligt 7 kap. 12 §,

1. föreskrift för totalförsvaret meddelad med stöd av 1 kap. 5 §, om överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelse har föreskrivits är straffbelagd,

2. i beslut om naturreservat eller kulturresevat angivna inskränkningar i rätten att använda mark enligt 7 kap. 5 § andra eller tredje stycket,

3. förbud att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder inom biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 §,

4. föreskrifter som behövs för särskilt skydd för djur eller växter enligt 7 kap. 12 §,

5. förbud att inom strand-skyddsområde uppföra ny byggnad eller vidta annan åtgärd i strid mot 7 kap. 16 §,

6. föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 20 §,

7. föreskrifter om inskränkning inom vattenskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 22 §,

8. interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § första stycket,

9. föreskrifter om förbud till skydd för djur- och växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §,

10. föreskrifter om förbud eller föreskrifter om särskilda villkor för att sätta ut djur- eller växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 3 §,

11. föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § genom att ta sådan befattning med djur, växter, ägg, rom, bon eller produkter av djur eller växter som strider mot en sådan föreskrift eller mot ett villkor i beslut i enskilt fall,

12. föreskrifter eller beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. meddelade med stöd av 9 kap. 4 §,

13. föreskrifter om försik-

5. förbud att inom strand-skyddsområde uppföra ny byggnad eller vidta annan åtgärd i strid mot 7 kap. 16 §,

6. föreskrifter om försiktighetsmått inom miljöskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 20 §,

7. föreskrifter om inskränkning inom vattenskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 22 §,

8. interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § första stycket,

9. föreskrifter om förbud till skydd för djur- och växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §,

10. föreskrifter om förbud eller föreskrifter om särskilda villkor för att sätta ut djur- eller växtarter meddelade med stöd av 8 kap. 3 §,

11. föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § genom att ta sådan befattning med djur, växter, ägg, rom, bon eller produkter av djur eller växter som strider mot en sådan föreskrift eller mot ett villkor i beslut i enskilt fall,

12. föreskrifter eller beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. meddelade med stöd av 9 kap. 4 §,

13. föreskrifter om försik-

tighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 9 kap. 5 §,

14. inskränkningar, villkor eller anmälningsskyldighet föreskrivna beträffande miljöriskområde enligt 10 kap. 12 §,

15. skyldighet att underhålla en vattenanläggning enligt 11 kap. 17 § första stycket eller 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

16. förbud att påbörja en verksamhet enligt 12 kap. 6 § tredje stycket,

17. förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,

18. särskilda föreskrifter om utredning och försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 8 eller 11 §,

19. förbud att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg enligt 14 kap. 18 § andra stycket,

20. förbud att sprida bekämpningsmedel mot lövsly enligt 14 kap. 19 § första stycket,

21. föreskrifter som avser förbränning, handel, överlåtelse eller införsel av bränslen meddelade med stöd av 14 kap. 21 §,

tighetsmått vid miljöfarlig verksamhet meddelade med stöd av 9 kap. 5 §,

14. inskränkningar, villkor eller anmälningsskyldighet föreskrivna beträffande miljöriskområde enligt 10 kap. 12 §,

15. skyldighet att underhålla en vattenanläggning enligt 11 kap. 17 § första stycket eller 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

16. förbud att påbörja en verksamhet enligt 12 kap. 6 § tredje stycket,

17. förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,

18. särskilda föreskrifter om utredning och försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet meddelade med stöd av 13 kap. 8 eller 11 §,

19. förbud att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg enligt 14 kap. 18 § andra stycket,

20. förbud att sprida bekämpningsmedel mot lövsly enligt 14 kap. 19 § första stycket,

21. föreskrifter som avser förbränning, handel, överlåtelse eller införsel av bränslen meddelade med stöd av 14 kap. 21 §,

21 a. förbud att saluföra bensin eller dieselbrännolja enligt 14 kap. 22 §,

22. föreskrifter i fråga om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer meddelade med stöd av 14 kap. 24§,

23. förbud att hantera, föra in eller föra ut kemisk produkt eller bioteknisk organism enligt 14 kap. 25 §,

24. förbud mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §,

25. 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, senast *ändrat* genom kommissionens förordning (EG) nr 237/97 av den 27 juni 1997 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,

26. förbud eller skyldighet att lämna uppgifter enligt rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter

21 a. förbud att saluföra bensin eller dieselbrännolja enligt 14 kap. 22 §,

22. föreskrifter i fråga om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer meddelade med stöd av 14 kap. 24 §,

23. förbud att hantera, föra in eller föra ut kemisk produkt eller bioteknisk organism enligt 14 kap. 25 §,

24. förbud mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §,

25. 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, senast *ändrad* genom kommissionens förordning (EG) nr 237/97 av den 27 juni 1997 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,

26. förbud eller skyldighet att lämna uppgifter enligt *europaparlamentets och* rådets förordning (EG) nr 2037/00 av den 29 juni 2000 om ämnen

ned ozonskiktet,

27. bestämmelser om transport och därigenom transporter 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, senast *ändrat* genom rådets förordning (EG) nr 120/97 av den 20 januari 1997,

28. en bestämmelse eller mot villkor i beslut i enskilt fall som meddelats med stöd av rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast *ändrat* genom rådets förordning (EG) nr 938/97 av den 26 maj 1997 såvitt avser import till Sverige, export och reexport från Sverige, handel med artificiellt förökade växter, transport och transitering eller köp, försäljning och annan kommersiell åtgärd.

För försök till brott mot första stycket 24 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till ansvar enligt första eller andra stycket döms inte, om ansvar kan ådömas enligt 1 eller 2 §.

som bryter ned ozonskiktet,

27. bestämmelser om transport och därigenom transporter 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, senast *ändrad* genom rådets förordning (EG) nr 120/97 av den 20 januari 1997,

28. en bestämmelse eller mot villkor i beslut i enskilt fall som meddelats med stöd av rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast *ändrad* genom rådets förordning (EG) nr 938/97 av den 26 maj 1997 såvitt avser import till Sverige, export och reexport från Sverige, handel med artificiellt förökade växter, transport och transitering eller köp, försäljning och annan kommersiell åtgärd.

12 §

Djur, växter, produkter som

Djur, växter, produkter som

utvunnits av djur eller växter, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av *gentekniskt* modifierade organismer vilka har varit föremål för brott enligt 1–4, 6, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott.

utvunnits av djur eller växter, *utbrutet material vid täktverksamhet*, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av *genetiskt* modifierade organismer vilka har varit föremål för brott enligt 1–4, 6, 8, 9 eller 10 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott.

Fortskaaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott enligt 1–4, 8, 9 eller 10 § 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.

31 kap.

5 §

Innebär ett beslut som avses i 4 § första stycket 1–4 att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd betalas ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag skall vara biotopskyddsområden och regeringen i samband med beslutet meddelar föreskrifter om att dispens kan medges för verksamheter eller åtgärder som

kan skada naturmiljön, betalas ersättning endast om dispens vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 7 kap. 24 § och vägras tillstånd, gäller 4 § första stycket.

7 §

Ersättning enligt 4 § betalas av staten. Har föreskrifter som avses i 4 § beslutats av en kommun, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.

Har föreskrifter som avses i 4 § första stycket 4 beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts, skall ersättningen betalas av den sökande.

Ersättning enligt 4 § betalas av staten. Har föreskrifter, *förelägganden eller förbud* som avses i 4 § beslutats av en kommun, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.

Har föreskrifter som avses i 4 § första stycket 4 beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts, skall ersättningen betalas av den sökande.
Detsamma gäller om sådana föreskrifter har beslutats av en kommun efter ansökan av den i vars intresse föreskrifterna meddelats.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.
2. Äldre bestämmelser om utdömande av vite tillämpas fortfarande på mål som inletts vid en miljödomstol före ikraftträdandet.
3. Äldre bestämmelser i 29 kap. 12 § tillämpas fortfarande på material som utbrutits ur täkt före ikraftträdandet.

2 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar att det

dels skall införas en ny paragraf, 3 §, av följande lydelse,

dels närmast före 1 § skall införas en ny rubrik av lydelsen "Miljödomstolar" och att det närmast före 3 § skall införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överlämnande av mål mellan miljödomstolar

3 §

Innan ett mål lämnas över enligt 20 kap. 9 a § miljöbalken (1998:808) skall domstolarna samråda med varandra på lämpligt sätt. Om det råder olika meningar i frågan huruvida målet skall överlämnas faller frågan om överlämnande. Parterna skall underrättas om att ett mål överlämnats till en annan domstol.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Härigenom föreskrivs att punkt 1 bilagan till förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna skall ha följande lydelse.

Bilaga

1. Ansökningsavgifter

Ansökan varigenom tvistemål anhängiggörs. Med tvistemål avses i denna förordning även fastighetsmål och mål vid miljödomstol med undantag av mål för vilka avgift tas ut enligt 2 eller 3 kap. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Mål

Ansökan varigenom tvistemål anhängiggörs. Med tvistemål avses i denna förordning även fastighetsmål och mål vid miljödomstol med undantag av *mål om utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet* och mål för vilka avgift tas ut enligt 2 eller 3 kap. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

1. Denna förordning träder ikraft den 1 juli 2001.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål som inletts hos miljödomstol före ikraftträdandet.

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

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att 21 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

Det är förbjudet att utan anmälan enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker eller andra inrättningar eller bedriva annan miljöfarlig verksamhet som i bilagan till denna förordning har beteckningen C,

2. bedriva sådan verksamhet som avses i 1 om inrättningen eller verksamheten ändras och ändringen är av betydelse från störningssynpunkt, eller

3. ändra en inrättning eller verksamhet av sådant slag som i bilagan har beteckningen A eller B och som inte kräver tillstånd enligt 5 § *andra* stycket.

Det är förbjudet att utan anmälan enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker eller andra inrättningar eller bedriva annan miljöfarlig verksamhet som i bilagan till denna förordning har beteckningen C,

2. bedriva sådan verksamhet som avses i 1 om inrättningen eller verksamheten ändras och ändringen är av betydelse från störningssynpunkt, eller

3. ändra en inrättning eller verksamhet av sådant slag som i bilagan har beteckningen A eller B och som inte kräver tillstånd enligt 5 § *tredje* stycket.

Denna förordning träder ikraft den 1 juli 2001.

5 Förslag till förordning om ändring i renhållningsförordningen (1998:902)

Regeringen föreskriver att renhållningsförordningen (1998:902) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare som avser att på fastigheten kompostera *eller gräva ned* eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa annat avfall än trädgårdsavfall, skall anmäla detta till kommunen.

Fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare som avser att på fastigheten kompostera eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa annat avfall än trädgårdsavfall, skall anmäla detta till kommunen.

Kommunfullmäktige får meddela ytterligare föreskrifter om hur anmälan skall göras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

1 Inledning

1.1 Miljöbalken

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och ersatte då sexton lagar som tidigare reglerat olika typer av miljöfrågor.

Miljöbalken har ett bredare tillämpningsområde än vad de tidigare lagarna hade tillsammans. Den är nämligen tillämplig på alla verksamheter och åtgärder som motverkar dess syfte – att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap. 1 § miljöbalken).

Samtidigt som tillämpningsområdet breddats har också kraven på vilka hänsyn som skall tas fördjupats. Det framgår bland annat av de allmänna hänsynsregler som finns angivna i 2 kap. miljöbalken. Dessutom innehåller miljöbalken ett antal nya instrument för miljöarbetet, exempelvis bestämmelser om miljö-kvalitetsnormer och ökade möjligheter till generella föreskrifter för miljöfarliga verksamheter.

Genom miljöbalken har också en ny prövningsorganisation införts. De sex vattendomstolarna, Vattenöverdomstolen och Koncessionsnämnden för miljöskydd har lagts ned och ersatts av fem miljödomstolar samt Miljööverdomstolen. Vid länsstyrelserna har särskilda miljöprövningsdelegationer inrättats.

Det är alltså fråga om en ny och omfattande lagstiftning på miljöområdet.

Det finns ett stort intresse av att följa tillämpningen av det nya regelsystemet för att undersöka hur de nya möjligheterna för miljöarbetet tas tillvara av balkens olika aktörer. Det är också

oundvikligt att det i en så omfattande ny lagstiftning uppkommer problem och oklarheter vid tillämpningen som inte kunde förutses vid införandet. Redan i propositionen om miljöbalken (prop. 1997/98:45) betonade därför regeringen behovet av att både utvärdera tillämpningen och att överväga det fortsatta reformbehovet.

1.2 Uppdraget

Regeringen har givit Miljöbalkskommittén i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och att lämna förslag till nödvändiga reformer. I kommittédirektivet anges sammanfattningsvis att vi skall ägna särskilt intresse åt frågor som

- tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos myndigheter och domstolar
- bestämmelserna om markanvändning
- systemet med miljökvalitetsnormer
- erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar
- ordningen för tillståndsprövning
- kostnadsmässiga konsekvenser för balkens aktörer
- förhållandet mellan tillsyn och standardiserade miljöledningssystem
- systemet för tillsyns- och prövningsavgifter
- miljösanktionssystemet och bestämmelserna om miljöbrott.

Direktivet i dess fullständiga lydelse återfinns i bilaga 1.

I detta delbetänkande redovisar vi förslag av mer begränsad lagteknisk natur.

Enligt uppdraget skall vi i ett mer samlat betänkande, ett principbetänkande, senast den 1 juli 2002 lämna förslag till de mer omfattande ändringar av lagstiftningen som uppdraget kan medföra. Samtidigt skall vi redovisa erfarenheterna av hur miljöbalkens hänsynsregler tillämpas.

I ett slutbetänkande senast den 31 december 2003 skall vi redovisa en fullständigare bild av hur miljöbalken fått genomslag

i den praktiska tillämpningen liksom andra frågor som rör uppföljningen av de centrala instrumenten i balken. Vi skall då också lämna slutliga förslag till ändringar.

1.3 Kommitténs arbetsformer

Arbetet med att utreda de olika frågorna i direktivet bedrivs i följande fem expertgrupper.



De frågor som behandlas i detta delbetänkande har behandlats av organisationsgruppen.

1.4 Insamling av frågeställningar och synpunkter

Redan innan Miljöbalkskommittén tillsattes insamlades i olika sammanhang synpunkter på miljöbalken. Exempelvis gjorde Kommittén om utbildning inför ikraftträdandet av miljöbalken i en bilaga till sitt betänkande "Miljöbalksutbildningen – dokumentation, utvärdering och förslag" (SOU 1999:142) en sammanställning över sådana frågor som fångats upp under utbildningarna och som gällde miljöbalkens regler. Andra sammanställningar har vidarebefordrats från Miljöbalksutredningens sekretariat och från länsstyrelserna.

Miljöbalkskommittén har också vid möten med företrädare för olika aktörer på miljöbalkens område efterlyst ytterligare synpunkter och erfarenheter från tillämpningen av balken. Det har vi även gjort i ett informationsbrev som skickats ut till samtliga kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar samt till ett stort antal centrala verk med anknytning till miljöfrågor, organisationer inom näringslivet och miljöorganisationer. Detta har givit gensvar i form av ett stort antal skrivelser med uppgifter om erfarenheter från tillämpningen av balken.

Samtliga de synpunkter och frågeställningar som på olika sätt fångats upp har förtecknats i en lista uppställd efter miljöbalkens kapitel. Listan har utgjort grund för urvalet av vilka frågor som tas upp i detta delbetänkande. Den kommer också fortsättningsvis att byggas på och utgöra en del av uppföljningen av miljöbalken.

Fortlöpande redovisning av arbetet inom kommittén sker på vår webbsida med adressen www.sou.gov.se/miljobalken.

1.5 Naturliga begränsningar och valda avgränsningar

1.5.1 Mest förfaranderegler

Miljöbalkens förfaranderegler har tillämpats sedan balken trädde i kraft vid årsskiftet 1998/99. Däremot bedöms de mål och ärenden som startade innan den tidpunkten fortfarande enligt de tidigare gällande lagarnas materiella regler. Antalet tillståndsansökningar som gavs in strax före årsskiftet 1998/99 var förhållandevis stort, medan det efter årsskiftet blev en nedgång.

Det innebär att det finns en betydande eftersläpning när det gäller tillämpningen av de materiella reglerna. När mål och ärenden överklagas förlängs eftersläpningen ytterligare. Även om de materiella reglerna nu tillämpas exempelvis i kommunernas miljönämnder i samband med tillsyn m.m., är det fortfarande – två år efter miljöbalkens ikraftträdande – ovanligt att Miljööverdomstolen i större mål tillämpar miljöbalkens materiella regler.

Detta kan belysas av hur avgörandena (domar och beslut) i prövade mål under det första halvåret år 2000 vid Miljööverdomstolen fördelar sig när det gäller vilken lagstiftning som tillämpats. Av totalt 57 avgöranden inom miljöbalkens område tillämpades miljöbalken fullt ut i 6 stycken, medan de tidigare lagstiftningarnas materiella regler gällde i de övriga 51 målen.

Det kan ytterligare åskådliggöras av hur de ineliggande målen på Miljööverdomstolen fördelar sig. Vid ett tillfälle i november år 2000 var det totala antalet ineliggande mål inom miljöbalkens område 236 stycken. I dessa var miljöbalken tillämplig fullt ut i 73 stycken, medan de övriga 163 målen skall bedömas enligt tidigare lagars materiella regler.

Förutom att miljöbalksmålen alltså antalsmässigt utgör en mindre del, är de också i större utsträckning än övriga mål av enkel beskaffenhet. Av de ineliggande miljöbalksmålen är 88 % sådana som fordrar prövningstillstånd för att tas upp av Miljööverdomstolen vilket innebär att de ofta är av enklare slag. Motsvarande andel bland de mål som prövas enligt tidigare lagars materiella regler är 33 %.

Än så länge finns det följaktligen mer erfarenheter av tillämpningen av miljöbalkens förfaranderegler än av de materiella reglerna. Detta återspeglas också i de synpunkter på balken som hittills framförts och i våra förslag till ändringar.

1.5.2 Förordningar och listor

Det har framförts många synpunkter som behandlar utformningen av förordningar och bilagorna till förordningar. Det gäller särskilt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, där det anges om en viss typ av verksamhet skall klassas som A-, B- eller C-verksamhet.

Miljöbalkskommittén behandlar i första hand frågor som gäller utformningen av miljöbalken. I vissa fall kan våra förslag till ändringar av balken också medföra ett behov av ändringar i förordningar. I sådana fall lämnas förslag även till dessa. Vi kan också komma att ta upp sådana frågor som gäller samspelet mellan miljöbalkens bestämmelser och förordningstexterna, men vi kommer inte att göra någon särskild genomgång av förordningarna eller av frågor som enbart gäller förordningarna om det inte krävs för någon särskild del av vårt uppdrag.

1.6 Lagtekniska frågor i detta delbetänkande

Enligt uppdraget skall det första delbetänkandet uppta frågor av mer begränsad lagteknisk natur. Från det stora antalet insamlade synpunkter på miljöbalken och dess tillämpning, har urvalet av vilka frågor som skall behandlas i detta delbetänkande alltså i första hand skett med inriktning på sådant som inte inneburit alltför omfattande utredningsarbete, men som bedömts ha en stor praktisk betydelse.

Reglerna för utdömning av viten är exempel på sådana bestämmelser där det av praktiska skäl varit angeläget att föreslå ändringar. Andra sådana exempel är förslagen som gäller möjlig-

heterna till överlämnande av mål mellan miljödomstolar och miljödomstolens sammansättning vid prövning av olika frågor.

En del av de insamlade frågeställningarna hänger samman med att miljöbalken kan ge utrymme för olika tolkningar. När det gäller detta slag av frågor har vi valt att vänta med eventuella förslag i avvaktan på att en praxis utbildats. Ett exempel på en sådan fråga är den som gäller prövningens omfattning – i vilken utsträckning en ansökan om tillstånd till ändring eller utökning alltid skall medföra en ny fullständig tillståndsprövning för all verksamhet på platsen. Ett annat och närliggande exempel gäller hur stora ändringar i en verksamhet som kan godtas efter enbart anmälan, och när det i stället skall fordras tillstånd. Trots att det framförts mycket synpunkter i dessa frågor, får de alltså anstå till dess att den fortsatta uppföljningen visar om det finns behov av förändringar eller klarlägganden.

Vidare har ett stort antal frågor fått väljas bort som lämpliga att ta med i detta delbetänkande eftersom de – ofta först efter en inledande utredning – visat sig ha ett sådant samband med de större utredningar som senare kommer att genomföras, att de inte lämpligen bör tas upp nu. Vi har alltså så långt som möjligt velat undvika att nu föreslå ändringar som vi senare under utredningen kommer att få ta ställning till på nytt.

De många frågor som samlats in och som gäller täkter har exempelvis till största del fått utgå i detta skede eftersom vi planerar att senare undersöka förutsättningarna för större förändringar av hela det kapitel 12 där täktfrågorna behandlas.

I några fall föreslår vi ändå vissa enklare och väl avgränsade ändringar som bedöms ha stor praktisk betydelse, även om frågorna utgör en del av ett större utredningsuppdrag. Ett exempel på detta är de förslag som gäller miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag. Ett annat exempel är det begränsade förslaget till förenkling av kungörelser i vattenmål. Även om det kan finnas ytterligare behov av att förenkla dessa kungörelser har frågan ett sådant samband med den större frågan om prövningsordningen och tillståndsplikten för

vattenverksamheter att det inte bedömts lämpligt att nu utarbeta något mer långtgående förslag.

De har också framkommit behov av en del enklare förtydliganden i lagtexten och några rättelser av rena felskrivningar. Den typen av frågor har vi också tagit upp i den mån de upptäckts.

Principerna för urvalet av lagtekniska frågor, tillsammans med det förhållandet att det än så länge finns mest erfarenheter av miljöbalkens förfaranderegler, har lett till att frågorna till största del gäller miljöbalkens förfaranderegler, dvs. den senare hälften av balkens kapitel.

2 Förslag till ändringar

2.1 Förtydligande av undantagen från stoppregeln

Förslag

Enligt 2 kap. 9 § miljöbalken får en verksamhet bedrivas och en åtgärd vidtas trots att den strider mot balkens stoppregel, om det finns särskilda skäl. Av bestämmelsen framgår inte att det är regeringen som efter överlämnande avgör om det finns särskilda skäl. Denna brist bör åtgärdas genom en ändring av bestämmelsen. Regeringen kan även göra undantag enligt 2 kap. 10 §, nämligen om verksamheten eller åtgärden är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. I detta fall framgår det av lagtexten att det är regeringen som avgör om undantag skall göras. Som en konsekvens av ändringen i 2 kap. 9 § bör dock anges att regeringen prövar sådana frågor efter överlämnande från andra myndigheter.

Miljöbalkens s.k. stoppregler finns intagna i 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken.

Av lagtexten i 2 kap. 9 § miljöbalken framgår inte vem som gör bedömningen att undantag skall göras från stoppregeln på grund av särskilda skäl. Däremot framgår av 2 kap. 10 § miljöbalken att det är regeringen som avgör om undantag skall göras från stoppregeln på grund av synnerliga skäl. För att i lagtexten finna svaret på frågan vilken myndighet som avgör om särskilda skäl föreligger, måste man gå till 19 kap. 2 § eller 21 kap. 7 §. I dessa bestämmelser anges nämligen att prövningsmyndigheten

skall överlämna frågan till regeringens prövning, om den finner att en verksamhet kan tillåtas endast enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 §. Att det är regeringen som avgör om undantag skall göras på grund av särskilda skäl framgår dessutom av miljöbalkens förarbeten (prop. 1997/98:45, del 1, s. 239 och del 2, s. 27). Först skall emellertid myndigheten bedöma om det finns särskilda skäl. Enbart om myndigheten finner att så är fallet skall frågan överlämnas till regeringen för prövning.

Bestämmelserna i 19 och 21 kap. gäller vid tillståndsprövning men däremot inte vid tillsyn. I den mån det blir aktuellt i ett tillsynsärende att göra avsteg från stoppreglerna saknas lagregler om överlämnande av frågan till regeringen.

Enligt vår mening är det en brist i lagtexten att inte uttryckligen ange i 2 kap. 9 § att det är regeringen som avgör om särskilda skäl föreligger. Detta är nämligen inkonsekvent, eftersom det i 2 kap. 10 § uttryckligen anges att regeringen prövar om undantag skall göras enligt den paragrafen. Risken för missförstånd ökas dessutom av det faktum att det enligt den likartade stoppregel som före miljöbalkens ikraftträdande fanns i 6 § miljöskyddslagen var tillståndsmyndigheten som avgjorde om det fanns särskilda skäl. Inte heller i miljöskyddslagen framgick det direkt av lagtexten vilken myndighet som avgjorde frågan och svaret vid lagtextens tystnad var alltså inte detsamma som idag. Lagtexten i 2 kap. 9 § bör således förtydligas genom att det anges att det är regeringen som efter överlämnande prövar frågor om undantag från paragrafens stoppregel.

Som en konsekvens av ändringen av 2 kap. 9 § bör i 2 kap. 10 § läggas till att regeringen prövar frågor om undantag från stoppregeln efter överlämnande.

2.2 Krav på miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag vid omprövningar m.m.

Förslag

I vissa typer av mål och ärenden är det med nuvarande bestämmelser oklart om det fordras någon miljökonsekvensbeskrivning eller inte.

Miljöbalkskommittén föreslår ett förtydligande så att det inte skall fordras någon miljökonsekvensbeskrivning i mål och ärenden om återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor och inte heller i mål och ärenden om förlängning av genomförandetider. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning bör i stället vara knutet till ansökningar om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter.

När det gäller miljöfarliga verksamheter och det är en myndighet som tar initiativ till återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor, föreslår kommittén att det skall åligga tillståndshavaren att utföra och ge in de utredningar som tillståndsmyndigheten bedömer behövs.

Beträffande andra mål och ärenden enligt balken och dess förordningar än ansökningar om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 och 12 kap. eller tillåtlig-hetsprövningar enligt 17 kap., bör regeringen kunna föreskriva att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning.

Nuvarande och tidigare bestämmelser

I 6 kap. miljöbalken återfinns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag. Där anges i 1 § att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9, 11 och 12 kap. eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Vidare anges i 10 § att miljökonsekvensbeskrivningen samt förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall bekostas av den som gjort en ansökan.

Det går inte att direkt ur 6 kap. utläsa vad som gäller i mål eller ärenden om återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor. Vare sig de fall där en myndighet tar initiativ till återkallelse eller omprövning (24 kap. 3, 5 eller delvis 9 §§), där en tillståndshavare ansöker om ändring av villkor (24 kap. 8 eller delvis 9 §§) eller andra omprövningsfall (delvis 24 kap. 9 §) finns särskilt omnämnda i 6 kap.

Däremot anges i reglerna om mål i miljödomstolar i 21 kap. 1 § 6–7 att mål om återkallelse och förbud mot fortsatt verksamhet (24 kap. 3 §) och mål om omprövning av tillstånd eller villkor (24 kap. 5–9 §§) är ansökningsmål. För sådana mål gäller enligt förfaranderegler i 22 kap. 1 § första stycket 2 att de skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4–6 §§.

Sammantaget framstår bestämmelserna som oklara när det gäller återkallelser och omprövningar. Formuleringen av bestämmelserna i 6 kap. tyder snarast på att någon miljökonsekvensbeskrivning inte skulle fordras, medan en sådan slutsats motsägs av förfaranderegler i 21 och 22 kap.

Motsvarande oklarhet föreligger också i mål enligt 21 kap. 1 § första stycket 5 om förlängning av genomförandetiden eller den tid inom vilken en verksamhet skall ha satts igång.

När det gäller den lagstiftning som föregick miljöbalken så innebar bestämmelserna i miljöskyddslagen inget krav på miljökonsekvensbeskrivning i samband med ärenden om återkallelse eller omprövning av villkor. Däremot föreskrev vattenlagen att en ansökan i ett ansökningsmål skulle innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Som ansökningsmål räknades då bland annat mål om omprövning av tillstånd och villkor.

I miljöskyddslagen fanns en bestämmelse (13 a §) som innebar att det var tillståndshavaren som vid prövning av frågor rörande återkallelse av tillstånd eller omprövning av villkor var skyldig att ge in den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövdes vid prövningen. Koncessionsnämnden kunde också vid vite förelägga tillståndshavaren att ge in den utredning som behövdes för prövningen (14 § sista

stycket). Några motsvarande bestämmelser finns inte i miljöbalken.

Mål och ärenden som initieras av myndigheterna

Miljöbalkens nuvarande bestämmelser innebär – med en strikt tillämpning av förfarandereglerna – att en myndighet som ansöker om återkallelse av tillstånd (24 kap. 3 §) eller omprövning av tillstånd eller villkor (24 kap. 5 §) är skyldig att på egen bekostnad upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. När det gäller de övriga utredningar som behövs i samband med återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor finns det inte som i tidigare bestämmelser för miljöfarliga verksamheter någon möjlighet för myndigheten att kräva att dessa genomförs av tillståndshavaren. Det blir alltså myndigheten som med egna resurser måste utföra hela utredningsarbetet, inklusive en miljökonsekvensbeskrivning.

När det gäller återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor på initiativ av en myndighet är det regelmässigt fråga om skärpta krav på tillståndshavaren och minskad miljöpåverkan. Det framgår av omprövningsbestämmelserna i 24 kap. 3 och 5 §§ och av förarbetena till dem att de inte är avsedda att tillämpas för att medge lättnader i miljökraven. Ett krav på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning – som dessutom enligt nuvarande regler skulle bekostas av myndigheten – innebär såvitt kommittén kan bedöma att omprövningsförfarandet kompliceras i onödan. Att kravet är alltför långtgående blir tydligt om man som exempel tänker sig ett fall där ett tillstånd lämnats sedan sökanden lämnat oriktiga uppgifter och ett återkallande av tillståndet är motiverat. I ett sådant fall vore det snarast till nackdel från miljösynpunkt om en ansökan om återkallelse inte skulle kunna ges in förrän en miljökonsekvensbeskrivning upprättats. Det komplicerade förfarandet innebär att det finns en uppenbar risk att myndigheternas intresse av att driva mål och ärenden om återkallelser

och omprövningar blir litet, särskilt om både miljökonsekvensbeskrivning och övrigt utredningsarbete skall utföras av myndigheten själv. En ändring av reglerna så att det blir tydligt att det inte ställs krav på miljökonsekvensbeskrivning vid återkallelser och omprövningar på initiativ av myndigheterna skulle alltså totalt sett vara positiv från miljösynpunkt.

Även om kravet på en miljökonsekvensbeskrivning bortfaller vid prövning av frågor om återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor, finns det givetvis behov av ett gott beslutsunderlag inför prövningen. Vid exempelvis omprövning av villkor eller fastställande av nya villkor måste underlaget vara tillräckligt för att tillståndsmyndigheten skall kunna göra en bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

Bestämmelsen i miljöskyddslagen om att det var tillståndshavaren som vid prövning av frågor rörande återkallelse av tillstånd eller omprövning av villkor var skyldig att ge in den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövdes vid prövningen tillkom genom en lagändring 1991 (SFS 1991:648). I förarbetena till denna (prop. 1990/91:90, s. 217) hänvisades till innebörden av miljöskyddslagen, nämligen att den som vill släppa ut ett otillräckligt känt ämne som man har grundad anledning anta är skadligt måste kunna visa att olägenhet inte behöver befaras. Av detta drogs slutsatsen att utredningsskyldigheten låg hos den som bedrev den miljöfarliga verksamheten och att det av lagen borde framgå hur tillståndshavaren var skyldig att medverka i utredningen inför en omprövning.

I miljöbalken är kravet på utövaren – exempelvis genom kunskapskravet i 2 kap. 2 § – ännu tydligare än i miljöskyddslagen. Enligt kommitténs mening bör därför en bestämmelse om tillståndshavarens utredningsskyldighet vid omprövningar av tillstånd eller villkor beträffande miljöfarliga verksamheter finnas införd även i miljöbalken. Likaså bör tillståndsmyndigheten ges möjlighet att förelägga tillståndshavaren att ge in den utredning som behövs. Föreläggandet bör kunna förenas med vite.

Frågan om utredningsskyldigheten i samband med omprövningar av tillstånd och villkor för vattenverksamheter bör tas upp senare i vår utredning i samband med en mer övergripande genomgång av prövningsordningen för dessa verksamheter.

Ändring av villkor på initiativ av tillståndshavaren

När det gäller omprövningar av villkor på initiativ av tillståndshavaren (24 kap. 8 §) kan detta ses som ett enklare alternativ till en fullständig ny tillståndsprövning. För att det enklare alternativ som en villkorsändring innebär skall kunna godtas har det föreskrivits särskilda kriterier. Ett villkor får alltså bara upphävas eller mildras om det är uppenbart att det inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. I tidigare praxis enligt miljöskyddslagen har motsvarande bestämmelse haft en sträng tillämpning. Det åligger alltså tillståndshavaren att visa att något av kriterierna enligt ovan är uppfyllt för att ett villkor skall kunna mildras. Gör han inte det avslås ansökan. Då återstår för tillståndshavaren det mer komplicerade alternativet med en ny tillståndsansökan som då givetvis skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

I vattenlagen fanns det som redovisats ovan krav på miljökonsekvensbeskrivningar i alla ansökningsmål, däribland mål om omprövningar. I vattenlagen fanns dock inte de särskilda kriterier för villkorsändringar som miljöskyddslagen innehöll och som nu överförts till miljöbalken. Omprövningen av villkor enligt vattenlagen liknade därigenom mer en vanlig tillståndsprövning.

Det är enligt vår mening inte lämpligt att kräva en miljökonsekvensbeskrivning i mål och ärenden om villkorsändring på initiativ av tillståndshavaren. Tanken med en förenklad process i uppenbara fall går förlorad, samtidigt som det ändå genom de särskilda kriterierna ställs höga krav på det beslutsunderlag som sökanden skall redovisa. Kommittén förutsätter att den stränga

praxis som utvecklats vid prövningen enligt miljöskyddslagen kommer att leva vidare vid tillämpningen av motsvarande bestämmelse i miljöbalken.

Övriga omprövningsfall

Utöver bestämmelserna om återkallelse av tillstånd i 24 kap. 3 § och om omprövning av villkor i 24 kap. 5 och 8 §§ som har behandlats ovan, finns det i 24 kap. 9 § en hänvisning till ytterligare bestämmelser om omprövning av vattenverksamhet i 7 kap. 13 – 16 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Dessa reglerar exempelvis omprövningar rörande ändrade eller nya bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, konkurrens om samma vattentillgång, ändrade bygde- eller fiskeavgifter och komplettering av ofullständiga bestämmelser.

Enligt vår mening är det inte nödvändigt att i dessa fall inge en miljökonsekvensbeskrivning. Däremot måste givetvis utredningsunderlaget i övrigt vara tillräckligt för den erforderliga prövningen. Vid detta slag av omprövningar bör ansvaret för utredningarna ligga hos sökanden.

Förlängning av igångsättningstid

Huvudregeln är att ett tillstånd förfaller om de arbeten det avser inte utförts eller verksamheten inte satts igång inom den tid som angivits i tillståndet. Efter ansökan av tillståndshavaren kan dock tiden förlängas. En sådan förlängning är avsedd som ett förenklat alternativ till en ny, fullständig, tillståndsprövning. Kommittén anser inte att det skall fordras någon miljökonsekvensbeskrivning för det förenklade förfarandet.

Miljökonsekvensbeskrivningar i ansökningar om tillstånd enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken

Enligt gällande bestämmelser skall det – utöver i ansökningar enligt 9, 11 och 12 kap. – alltid ingå en miljökonsekvensbeskrivning i ansökningar om tillstånd enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken (6 kap. 1 § första stycket). Av förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2, s. 54) framgår det dock att avsikten varit att det inte obligatoriskt skall ställas krav på miljökonsekvensbeskrivningar exempelvis när det gäller tillstånd för genetiskt modifierade organismer (13 kap.) eller för kemiska produkter eller biotekniska organismer (14 kap.). Eftersom förordningar till dessa kapitel innehåller eller kan innehålla bestämmelser om tillstånd stämmer inte lagtexten med denna avsikt.

Enligt vår mening bör lagtexten i 6 kap. 1 § första stycket ändras så att det obligatoriska kravet slopas och avsikten i förarbetena fullföljs. I stället bör regeringen ges ökade möjligheter att enligt 6 kap. 1 § andra stycket föreskriva att det skall upprättas miljökonsekvensbeskrivning även i andra fall än vad som anges i första stycket.

Slutsatser och konsekvenser

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömningar är enligt kommitténs mening att säkerställa ett gott beslutsunderlag i samband med anläggande, drift och ändring av verksamheter. Enligt kommitténs mening bör det inte – enligt innebörden av 21 och 22 kap. – ställas krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i ansökningar om återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor. Det bör inte heller ställas krav på miljökonsekvensbeskrivning vid ansökningar om förlängning av genomförandetiden eller den tid inom vilken en verksamhet skall ha satts igång.

Denna uppfattning förefaller också överensstämma med de bestämmelser som gäller enligt 6 kap. och som verkar förutsätta att den som ansöker om tillstånd också är den som bedriver verksamheten eller vidtar åtgärden (se t.ex. bestämmelserna om samråd, 6 kap. 4–6 §§). Förarbetena till miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar ger också intryck av att vara helt inriktade på nya projekt och inte på omprövningar av befintliga verksamheter.

Vi föreslår dels en ändring av 6 kap. 1 § första stycket så att kravet på miljökonsekvensbeskrivning knyts till ansökningar om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter, dels en ändring av 22 kap. 1 § första stycket 2 så att ansökningar i ansökningsmål skall innehålla miljökonsekvensbeskrivning då det krävs enligt 6 kap. 1 §.

Av avsnitt 2.6.8 framgår att vi föreslår motsvarande förändringar i fråga om skyldigheten att ge in en säkerhetsrapport i ansökningsmål.

Vidare bör när det gäller miljöfarlig verksamhet skyldigheten att ta fram de utredningar som behövs vid omprövningar enligt 24 kap. 3 och 5 §§ åvila tillståndshavaren och inte den initierande myndigheten. Vi föreslår därför en ny paragraf, 22 kap. 2 a §, samt som en följd därav ett tillägg, punkten 2 a, i 19 kap. 5 § första stycket.

Förslagen ovan står inte i strid mot EG-rätten. Direktiven 85/337/EEG och 97/11/EG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ("MKB-direktiven") är inriktade på nya projekt och tillstånd, inte på omprövningsfall.

Förslaget att kravet på miljökonsekvensbeskrivningar skall utgå i samband med återkallelser och omprövningar av tillstånd och villkor innebär minskade kostnader för både verksamhetsutövare och myndigheter. Förslaget att tillståndshavaren och inte myndigheten skall stå för utredningsarbetet inför sådana omprövningar av miljöfarliga verksamheter som initierats av en myndighet flyttar formellt kostnadsansvaret från myndigheten till tillståndshavaren. I praktiken torde dock skillnaden bli liten

eftersom utredningsmaterialet ändå med nödvändighet måste tas fram av tillståndshavaren som har de kunskaper som krävs. Det är fråga om en återgång till vad som gällde före miljöbalkens tillkomst.

2.3 Skydd av områden

2.3.1 Förtydliganden av strandskyddsbestämmelserna

Förslag

Bestämmelsen att strandområden som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften får undantas från strandskyddet, ändras på det sättet att ordet strandområde ersätts av ordet strandskyddsområde.

Enligt 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordna att ett strandområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall vara omfattat av strandskydd. Liksom tidigare i naturvårdslagen är det enligt lagtexten i strandområden som strandskyddet kan upphävas. Enligt vår mening är dock ordet strandområde illa valt, eftersom det ger intryck av att avse endast land och alltså inte vatten. Strandskydd omfattar såväl land som vattenområden (jfr 7 kap. 14 § miljöbalken) och tveklöst är avsikten att strandskyddet skall kunna upphävas med stöd av paragrafen även i vattenområden som uppenbarligen saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Paragrafen bör därför ändras genom att ordet strandområde ersätts av strandskyddsområde.

2.3.2 Dispens från bestämmelser om vattenskyddsområden

Förslag

Kommittén föreslår att det klargörs att det finns en möjlighet för en länsstyrelse att i ett beslut om vattenskyddsområde delegera viss beslutanderätt till den eller de kommunala nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Bestämmelser om vattenskyddsområde finns i 7 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken. Av dessa framgår att en länsstyrelse eller en kommun får förklara ett område som vattenskyddsområde för att skydda en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. För ett sådant område skall meddelas särskilda föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området.

Av 7 kap. 22 § andra stycket framgår att länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter som har meddelats för ett vattenskyddsområde, om det finns särskilda skäl. Dispens får enligt 7 kap. 26 § endast meddelas om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

I likhet med vad som gäller för naturreservat (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 76) kan ett beslut om vattenskyddsområde – förutom direkta förbud – även innehålla föreskrifter av innebörden att en viss åtgärd inte får utföras utan tillstånd. Förutsättningarna för tillstånd är – om inte annat sägs i vattenskyddsområdesföreskrifterna – lättare att uppfylla än de lagstadgade förutsättningarna för dispens från förbud. För vattenskyddsområdets del förekommer även bestämmelser som innebär att en åtgärd inte får företas utan anmälan.

I vattenlagen fanns bestämmelser till skydd för vattenförsörjningen i 19 kap. Enligt vattenlagen kunde endast länsstyrelsen besluta om att inrätta vattenskyddsområden. För dessa skulle

enligt 19 kap. 2 § meddelas erforderliga inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. I vattenlagen fanns ingen bestämmelse som uttryckligen angav att länsstyrelsen kunde delegera rätten att meddela tillstånd till åtgärder eller dispens från skyddsföreskrifterna till kommunen. Emellertid framgick det av 19 kap. 6 § vattenlagen att om en kommunal myndighet hade meddelat ett beslut med stöd av en föreskrift som länsstyrelsen hade utfärdat om inskränkningar i rätten att förfoga över en fastighet, fick besvär över beslutet anföras hos länsstyrelsen. Denna överklagandebestämmelse har allmänt tolkats som att länsstyrelsen har kunnat överlåta åt den berörda kommunala nämnden att meddela tillstånd m.m. till olika åtgärder. I föreskrifterna enligt vattenlagen gjordes ingen klar åtskillnad om tillstånd skulle lämnas till en åtgärd eller om dispens skulle lämnas från ett förbud. Som ovan nämns ställs dock vanligtvis enligt miljöbalken strängare krav för att få dispens från ett förbud eller en föreskrift än för att få tillstånd enligt vattenskyddsområdesföreskrifterna till en åtgärd.

Med stöd av överklagandebestämmelsen i 19 kap. 6 § vattenlagen har länsstyrelserna i ett stort antal beslut om vattenskyddsområden föreskrivit att åtgärder av olika slag får utföras först efter tillstånd av eller anmälan till berörd kommunal nämnd. Vattentäkterna är i allmänhet kommunala. Av det skälet och med hänsyn till kommunens lokalkännedom och kompetens, förefaller det naturligt att prövningen i de enskilda fallen görs av kommunen. Länsstyrelserna har begränsade möjligheter att pröva dessa ärenden som ofta förutsätter lokalkännedom. Denna delegering av rätten att meddela tillstånd eller handlägga anmälningar har ansetts vara viktig. Den har möjliggjort för kommunerna att efter en prövning i det enskilda fallet kunna tillåta förfaranden och åtgärder som generellt sett skulle kunna skada vattenskyddsintresset. I stället för tillståndspflicht har det som ovan nämnts även föreskrivits att för vattenskyddet mindre riskabla åtgärder som ändå behöver regleras får utföras först

efter en anmälan till eller ett samrådsförfarande med kommunen.

I 7 kap. 21 § miljöbalken sägs att beslut om vattenskyddsområde kan fattas av både länsstyrelse och kommun. Dessa bestämmelser ger emellertid inget direkt stöd för en länsstyrelse att i föreskrifter för ett vattenskyddsområde besluta om sådan delegering som var möjlig enligt vattenlagen. Efter balkens ikraftträdande kommer kommunerna säkerligen i stor utsträckning att själva besluta om sina vattenskyddsområden. Dock kommer beslut om större vattenskyddsområden – som omfattar två eller flera kommuner – troligen i många fall även fortsättningsvis att beslutas av länsstyrelsen. Även det fall att en kommun begär att länsstyrelsen skall besluta om ett vattenskyddsområde med föreskrifter kan förekomma.

Det bör således klart framgå av lagtexten att en länsstyrelse i föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter, kan förordna att såväl dispensprövning som tillståndsprövning och anmälningsförfarande skall göras hos den kommunala nämnd som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Att det med tillstånd avses tillstånd enligt de bestämmelser som gäller för vattenskyddsområdet och inte tillstånd i allmänhet framstår som naturligt. I lagtexten behöver detta således inte uttryckligen anges. Ändringen bör genomföras genom att ett nytt tredje stycke införs i 7 kap. 22 §.

Länsstyrelsen och kommunen skall enligt 25 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. samråda med varandra innan beslut fattas om ett vattenskyddsområde. Det torde alltså vara ovanligt med konflikter mellan länsstyrelsen och kommunen om innehållet i föreskrifterna.

2.4 Bestämmelser om hantering av avfall

Förslag

Kommittén föreslår att orden "grävas ned" i 15 kap. 18 § första stycket miljöbalken utgår. Detta för att förtydliga att undantaget i andra stycket nämnda lagrum främst tar sikte på kompostering. Som en följd av ändringen i miljöbalken föreslås även en ändring i 16 § renhållningsförordningen.

Enligt 15 kap. 18 § första stycket miljöbalken får avfall som skall transporteras genom kommunens eller en producents försorg inte komposteras eller grävas ner eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättsinnehavaren. I andra stycket sägs dock att detta inte gäller om avfallet kan tas om hand på fastigheten utan risk för människors hälsa eller miljön.

I 16 § renhållningsförordningen finns en bestämmelse om anmälningsplikt till kommunen för den som på fastigheten vill kompostera eller gräva ned eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa annat avfall än trädgårdsavfall.

Uttrycket "grävas ned" i 15 kap. 18 § första stycket uppfattas av många som att bestämmelsen i andra stycket innebär att det är fritt fram för fastighetsägaren att gräva ner hushållsavfall på den egna fastigheten (se Miljöbalksutbildningen – dokumentation, utvärdering och förslag, SOU 1999:142, s. 123 f). Kommittén föreslår därför att nämnda paragraf ändras på sätt som föreslagits. Även 16 § renhållningsförordningen bör ändras på samma sätt.

2.5 Överklagade avgöranden

Förslag

Uppräkningen i 19 kap. 1 § av kommuners beslut om områdesskydd som överklagas till länsstyrelsen kompletteras med djur- och växtskyddsområden. Vidare görs ett tillägg i tredje stycket i lagtexten av vilket framgår att länsstyrelsers och skogsvårdsstyrelsers beslut om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde får överklagas till miljödomstol.

Enligt 19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken överklagas kommuners beslut som rör bildande, ändring eller upphävande av olika former av områdesskydd till länsstyrelsen. Djur- och växtskyddsområden saknas i uppräknningen och Miljöbalkskommittén föreslår att dessa läggs till i andra stycket.

Av 18 kap. 1 § 1 miljöbalken framgår att statliga myndigheters beslut om bildande, ändring eller upphävande av olika särskilt uppräknade typer av områdesskydd, exempelvis naturreservat, överklagas hos regeringen. Biotopskyddsområden ingår inte i uppräknningen. Detta är inget förbiseende, utan tanken var vid arbetet med miljöbalken att biotopskyddsområden skulle överklagas till miljödomstol.

Som framgår av 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken och 5–7 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns det två slags biotopskyddsområden. Den ena formen regleras i 5 § områdesskyddförordningen och i bilaga 1 till denna förordning. Samtliga områden av det slag som räknas upp i bilaga 1 utgör biotopskyddsområden. I detta fall blir något överklagande av bildandet av områdesskyddet inte aktuellt, eftersom det är regeringen som har fattat beslutet genom att räkna upp områdena i förordningens bilaga. Annorlunda är det med biotopskyddsområden bildade av skogsvårdsstyrelsen enligt 6 § områdesskyddförordningen eller av länsstyrelsen enligt 7 § i

samma förordning. Skogsvårdsstyrelsens och länsstyrelsens beslut avser nämligen enskilda områden.

Frågan är då med stöd av vilken lagregel som länsstyrelsens och skogsvårdsstyrelsens beslut om biotopskyddsområden överklagas till miljödomstol. Den enda regel som kan vara aktuell finns i 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken. Enligt nämnda bestämmelse får länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall överklagas hos miljödomstol. För områdeskyddets del avses med uttrycket i särskilda fall exempelvis beslut om dispens från föreskrifter för naturreservat. Däremot avses inte det mer generella beslutet att bilda ett naturreservat. Närliggande är att använda samma synsätt på biotopskyddsområden som för annat områdesskydd. Detta skulle innebära att beslut att bilda ett biotopskyddsområde inte skulle vara ett beslut i särskilt fall. Mot detta synsätt kan visserligen anföras att ett biotopskyddsområde är så pass litet till ytan att det får anses vara ett beslut i särskilt fall att bilda detta. Det senare sättet att resonera är dock inkonsekvent och går inte att läsa ut av lagtexten. Kommittén föreslår därför att bestämmelsen förtydligas genom att det särskilt anges att länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut om biotopskyddsområden får överklagas till miljödomstol.

2.6 Miljödomstolarna och förfarandet vid dem

2.6.1 Överlämnande av mål mellan domstolar

Förslag

I miljöbalken finns en bestämmelse om gemensam handläggning av mål som skall prövas av olika miljödomstolar. Bestämmelsen är dock oklar. För att effektivisera miljödomstolarnas målhantering föreslår vi att det införs en ny bestämmelse enligt vilken möjligheten till överlämnande av mål mellan olika miljödomstolar görs tydligare och utökas.

Samma verksamhet prövas ibland av olika domstolar

Enligt 20 kap. 8 § skall mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet prövas av den domstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller skall bedrivs. I 20 kap. 7 § stadgas att det är regeringen som bestämmer miljödomstolarnas domsområden. De domsområden som regeringen bestämt i förordningen om miljödomstolarnas domkretsar följer olika vattendrags avrinningsområden.

Av 20 kap. 9 § första stycket framgår att ärenden som överklagas från en myndighet till miljödomstolen prövas av den miljödomstol inom vars område myndigheten som först har prövat ärendet är belägen. Till skillnad från miljödomstolarnas domsområden följer länsstyrelser och kommuners områden inte vattendragens avrinningsområden. Gränserna är i stället administrativt bestämda, där en länsgräns alltid följer en kommungräns.

Olikheten mellan de administrativa gränserna och avrinningsområdena medför att ett län kan ingå i mer än en domstols område. Vidare har vissa centrala tillsynsmyndigheter, som exempelvis Kemikalieinspektionen, ansvar för hela riket och

omfattar alltså samtliga domstolars domsområden (se bilagan till förordningen om tillsyn enligt miljöbalken).

I stort sett samtliga vattenverksamheter och större miljöfarliga verksamheter skall prövas av miljödomstol som första instans. Vid beslutsfattandet kan miljödomstolen med stöd av 22 kap. 25 § tredje stycket överlåta åt tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse. Behörig att pröva ett överklagande av tillsynsmyndighetens beslut är den domstol inom vars domsområde som tillsynsmyndigheten och inte den prövade verksamheten är belägen. Det behöver alltså inte bli samma domstol som prövar ett överklagande av ett delegerat villkor som meddelade huvudbeslutet.

Vid överklagande av tillsynsbeslut av en tillsynsmyndighet gäller samma regler om vilken miljödomstol som är behörig att pröva överklagandet. I vissa fall innebär det att för en och samma verksamhet fattas tillståndsbesluten av en miljödomstol medan överklagade tillsynsbeslut prövas av en annan.

Ett exempel på när två överklaganden som har samband med varandra kan handläggas vid olika domstolar är när ett av de överklagade besluten rörande viss verksamhet har fattats av en central tillsynsmyndighet medan det andra beslutet rörande samma verksamhet har fattats av en lokal tillsynsmyndighet.

Det är från effektivitetssynpunkt inte bra att prövningen i de ovannämnda fallen sker vid olika domstolar.

För att i viss mån motverka olägenheter som kan uppstå sägs i 20 kap. 9 § andra stycket att vid gemensam handläggning av mål är den domstol som är behörig att handlägga ett av målen även behörig att handlägga de övriga målen.

Det är tveksamt om stadgandet i 20 kap. 9 § andra stycket rörande gemensam handläggning är tillämpligt på andra mål än överklagade mål. Orsaken är regelns placering i den paragraf som behandlar forumfrågan rörande överklagade mål. Stadgandet är vidare oklart då det inte direkt anger vid vilka tillfällen som ett överlämnade med påföljande gemensam handläggning vid samma domstol skall ske. Det kan vidare

enbart anses tillämpligt när två mål tidsmässigt handläggs parallellt. Det anges heller inte hur ett överlämnande i praktiken skall gå till.

Förslag till effektivisering

För att förtydliga och effektivisera handläggningen föreslår kommittén att det genom en ny paragraf, 20 kap. 9 a §, skall införas en bestämmelse som klart anger att det finns möjligheter att överlämna ett mål från en miljödomstol till en annan miljödomstol. I förslaget anges också hur ett överlämnande skall gå till.

Förslaget skall främst gälla om ett mål har ett nära samband med ett annat mål som prövas av en annan miljödomstol. I detta fall kommer således de båda målen att handläggas samtidigt av samma domstol.

Bestämmelsen om överlämnande föreslås också bli tillämplig även avseende fall då den andra miljödomstolen tidigare har prövat ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 §. I förhållande till vad som gäller när målen tidsmässigt handläggs samtidigt bör möjligheten till överlämnade i detta fall göras mer restriktiv. För att överlämnade skall få göras krävs här att det nya målet avser samma verksamhet och dessutom har ett nära samband med det ursprungliga målet.

Även i andra situationer än vad som ovan sagts kan det finnas skäl att överlämna ett mål till en annan miljödomstol. Därför bör det också finnas en möjlighet till överlämnande om det föreligger särskilda skäl och överlämnandet kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Särskilda skäl kan vara att överflyttningen medför ekonomiska fördelar. Ett exempel är att det krävs sammanträde i målet och att detta hellre hålls av en annan miljödomstol som är bättre belägen. Även andra fall då regeln skall tillämpas kan dock tänkas. Regeln är avsedd för enskilda fall. Den skall inte systematiskt användas i ett antal typ-

situationer. Inte heller bör regeln tillämpas för att åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan olika domstolar.

Sammanfattningsvis medför således förslaget att överlämnade av mål kan ske i följande fall.

- De båda målen handläggs samtidigt och har ett nära samband.
- En annan domstol har tidigare prövat ett sådant ansökningsmål som sägs i 21 kap. 1 § och som avser samma verksamhet samt har ett nära samband med det nya målet.
- Det finns särskilda skäl för överlämnande.

Konsekvenser

Förslaget ger möjligheter till en effektivisering av handläggningen. I huvudsak ger det därmed möjlighet till minskade kostnader för både miljödomstolarna och verksamhetsutövarna. I undantagsfall skulle ett överlämnande i ett sent skede av handläggningen kunna innebära en fördröjning till nackdel för någon av de inblandade parterna. I förslaget till bestämmelse anges därför att överlämnandet får ske om det inte innebär avsevärd olägenhet för någon part.

2.6.2 Gemensam handläggning av vissa mål

Förslag

Vissa verksamheter fordrar tillstånd enligt flera kapitel i balken av olika tillståndsmyndigheter. Miljödomstolen har sedan tidigare möjlighet att göra en samlad prövning av ärenden som annars skulle prövats av en kommunal nämnd eller av länsstyrelsen. Vi föreslår att miljödomstolen också skall kunna pröva ärenden som skulle prövats av ett centralt verk eller annan förvaltningsmyndighet.

För att möjliggöra för en sökande som söker ett tillstånd som berör flera särskilda verksamheter – exempelvis både vattenverksamhet (11 kap.) och miljöfarlig verksamhet (9 kap.) – att få en gemensam handläggning föreskrivs i 21 kap. 3 § att mål eller ärenden får handläggas i en och samma rättegång om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Samordningen behöver inte bara avse verksamheter som i första instans prövas av domstolen, utan kan även omfatta även ett sådant ärende som normalt handläggs vid länsstyrelse eller kommun.

Det kan nämligen förekomma att den ansökan som avser vattenverksamheten skall prövas av miljödomstolen medan den ansökan som avser den miljöfarliga verksamheten skall prövas av en kommun eller länsstyrelse. En sökande får i sådana fall inge ansökningen till miljödomstolen i stället för till länsstyrelsen eller kommunen. Miljödomstolen har även möjlighet att vid en prövning av ett mål eller ärende på eget initiativ ta till sig ett ärende hos en länsstyrelse eller kommun.

Det finns dock fall då en central förvaltningsmyndighet skall pröva vissa delar av en verksamhet medan domstolen skall pröva andra. Som exempel kan nämnas att vid muddring är själva muddringen vattenverksamhet enligt 11 kap. medan tippningen av muddringsmassorna är miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. Dessutom kan krävas dispens enligt 15 kap. 33 § från dumpningsförbudet i 31 §. Av 38–40 §§ renhållningsförordningen framgår att Naturvårdsverket har behörighet att meddela sådana dispenser. Sökanden har dock enligt gällande lag ingen möjlighet att ge in sin dispensansökan till miljödomstolen. Miljödomstolen har heller inte rätt att ta över en ansökan från Naturvårdsverket och handlägga hela verksamheten gemensamt.

För att underlätta handläggningen av verksamheter som både handläggs vid en miljödomstol och en förvaltningsmyndighet, såsom Naturvårdsverket, föreslår kommittén att det skall införas en möjlighet för en sökande att till miljödomstol ge in en ansökan som normalt skall handläggas av förvaltningsmyndighet. Vidare föreslås att en miljödomstol skall kunna förbehålla sig

prövningen av sådant ärende som normalt handläggs av en förvaltningsmyndighet. Ändringen bör genomföras genom att ordet "länsstyrelse" i 21 kap. 3 § byts ut mot ordet "förvaltningsmyndighet". Förslaget kommenteras utförligare i författningskommentaren.

Förslaget ger möjlighet till effektivisering och därmed minskade kostnader för prövningsmyndigheterna och parterna.

2.6.3 Rättens sammansättning

Förslag

Vi föreslår att det införs en möjlighet att i miljödomstolen avgöra överklagade mål i stor sammansättning – dvs. oftast ordföranden, ett miljöråd och två sakkunniga ledamöter – även om målen inte avser avgörande i sak av tillståndsfråga. Vi föreslår också en ändring som möjliggör liten sammansättning – med enbart ordförande och miljöråd – i överklagade tillståndsmål.

Enligt 20 kap. 4 § miljöbalken skall miljödomstolen som huvudregel bestå av ordföranden, som skall vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter (s.k. stor sammansättning). I stor sammansättning får enligt nämnda bestämmelse också ytterligare en lagfaren domare och ett miljöråd ingå. Från huvudregeln görs i 5 § andra stycket första meningen undantag för mål som tas upp i miljödomstol efter överklagande av beslut av förvaltningsmyndighet. När domstolen avgör sådana mål skall den bestå av ordföranden och ett miljöråd (s.k. liten sammansättning). Undantagsregeln gäller dock inte när tillståndsfrågor avgörs i sak i överklagade mål. Då skall domstolen enligt 5 § andra stycket andra meningen ha stor sammansättning. Att överklagande av villkor för ett tillstånd även är att bedöma som tillståndsfråga framgår av avgöranden av

Miljööverdomstolen (se bl.a. beslut 1999-09-22 i mål nr M 5171-99).

De avgöranden av förvaltningsmyndigheter som överklagas till miljödomstolarna är mycket skiftande. Nuvarande reglering bygger på principen att avgöranden i sak av tillståndsfrågor alltid är av sådan omfattning att de kräver stor sammansättning medan övriga överklagade mål betraktas som så begränsade att de endast kräver liten sammansättning. Någon möjlighet för miljödomstolarna att frångå den reglerade sammansättningen finns inte.

Visserligen kan det generellt sägas att det absoluta krav på stor sammansättning som gäller vid avgörande i sak av tillståndsfrågor får anses innebära en större rättsäkerhet, men även andra mål kan vara omfattande och komplicerade och kräva en stor sammansättning. I sådana fall kan bestämmelsen om liten sammansättning med samma resonemang medföra en minskad rättsäkerhet.

Vid utformningen av nya bestämmelser bör utgångspunkten vara att domstolen skall ha den sammansättning som är motiverad i det enskilda fallet.

Med anledning av vad som anförts ovan föreslår kommittén att 20 kap. 5 § andra stycket ändras. Den föreslagna ändringen medför att nuvarande regler görs mera flexibla och anpassningsbara till varje enskilt överklagande. Bestämmelserna om domstolens sammansättning i mål som inte är avgöranden i sak av tillståndsfrågor bör ändras så att en möjlighet att ha stor sammansättning i dessa mål införs. Stor sammansättning får domstolen ha om målet med hänsyn till sin omfattning eller svårighetsgrad kräver det.

Vi föreslår vidare en möjlighet för domstolen att i avgöranden i sak av överklagade tillståndsfrågor ha en liten sammansättning bestående av ordföranden och ett miljöråd. En liten sammansättning kan domstolen ha om målen är av enkel beskaffenhet. Vad som är att anse som mål av enkel beskaffenhet återkommer vi till i författningskommentaren.

Förslaget påverkar miljödomstolarnas kostnader eftersom mål med stor sammansättning innebär högre kostnader än mål med liten sammansättning. Det gäller särskilt vid resor för att hålla sammanträde eller syn. Förslaget ger möjligheter till förändringar i både kostnadshöjande och kostnadssänkande riktning. Vi bedömer att den totala effekten på miljödomstolarnas kostnader blir liten.

2.6.4 Utskick av ansökningshandlingar

Förslag

Vi föreslår att ansökningshandlingarna i ansökningsmål hos miljödomstolar alltid skall sändas till länsstyrelsen samt till den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, förutom till de andra myndigheter som redan utpekats.

I 22 kap. miljöbalken regleras förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål enligt balken. I 4 § anges vilka myndigheter som skall få sig tillsänt ansökningshandlingar och miljödomstolens kungörelse i de mål som kommer in till miljödomstolen. Enligt de nuvarande bestämmelserna skall Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Fiskeriverket och Statens räddningsverk alltid få både ansökningshandlingar och kungörelse, medan länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet endast skall få kungörelsen.

Länsstyrelsen som är en av de myndigheter som svarar för att föra det allmännas talan har en partsroll i ansökningsmål hos miljödomstolarna. Det framgår av 22 kap. 6 § första stycket där det anges att Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen när det behövs skall föra talan i ansökningsmål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Även kommunen får enligt andra stycket föra talan för att tillvarata

miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen och är alltså part i målen.

De ansökningsmål som behandlas av miljödomstolarna gäller miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Länsstyrelsen är oftast tillsynsmyndighet i dessa fall. När det gäller miljöfarliga verksamheter har dock tillsynsansvaret i vissa fall överlåtits till kommunen som genom den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer utövar tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet. Vidare har länsstyrelsen och oftast även den kommunala nämnden deltagit i det arbete med miljökonsekvensbeskrivning som föregått ansökan. Länsstyrelsen och den kommunala nämnden har därför normalt goda kunskaper om förhållandena i de enskilda målen. Det är väsentligt att dessa kunskaper tas tillvara i samband med behandlingen av en ansökan och att möjligheten till ett lokalt inflytande vid prövningen stärks.

Enbart en kungörelse utgör inte ett tillräckligt underlag för länsstyrelsens och den kommunala nämndens arbete med att i ett yttrande till miljödomstolen precisera sina bedömningar och synpunkter.

För att länsstyrelsen och den kommunala nämnden skall kunna fungera som remissmyndigheter bör de alltid tillsändas både ansökningshandlingar och kungörelse i ansökningsmål hos miljödomstolarna. Detta behövs också för att länsstyrelsen och kommunen – efter intern information från sin nämnd – skall kunna fullgöra sina partsroller på bästa sätt.

Kommittén föreslår alltså att länsstyrelsen och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet alltid skall tillsändas både ansökningar och kungörelse i ansökningsmål hos miljödomstolarna.

När det gäller miljöfarliga verksamheter överensstämmer förslaget med den praxis som gällde vid tillämpningen av miljöskyddslagen och som också utbildats vid flertalet miljödomstolar vid tillämpningen av miljöbalken. Ansökningar beträffande vattenverksamheter har inte i någon större utsträckning översänts till kommunala nämnder tidigare.

Förslaget kan därmed genom det ökade antalet exemplar av ansökningshandlingar innebära vissa – marginellt – ökade kostnader för verksamhetsutövarna.

2.6.5 Förenklad information i kungörelser om vattenverksamhet

Förslag

När en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet kungörs, skall den enligt nuvarande bestämmelser innehålla en upplysning om att ägare till fastigheter som berörs av ansökan är skyldiga att uppge innehavare av de särskilda rättigheter som belastar fastigheten. Om en sådan uppgift inte lämnas kan fastighetsägaren drabbas av skadeståndsansvar. För att effektivisera domstolens handläggning föreslår vi att kungörelsen inte alltid skall behöva innehålla denna upplysning, utan att den skall kunna lämnas på annat lämpligt sätt.

Enligt 11 kap. 9 § miljöbalken behövs tillstånd enligt balken för vattenverksamhet. I 22 kap. redogörs för förfarandet i ansökningsmål. En ansökan i mål om vattenverksamhet skall enligt 1 § andra stycket 1 innehålla uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller ej och i förekommande fall namn på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna. Av 3 § framgår att om en ansökan tas upp till prövning skall miljödomstolen utfärda kungörelse.

Kungörelsen skall enligt 3 § första stycket 2 innehålla en upplysning om innehållet i 7 §. Enligt 7 § skall ägare av fastigheter som berörs av en ansökan i ett mål om vattenverksamhet till miljödomstolen uppge innehavare av servitut, nyttjanderätt eller rätt till elektrisk kraft som har upplåtits i fastigheten. Om fastighetsägaren utan giltigt skäl underlåter detta kan skadeståndsskyldighet uppkomma. Förutom att kungörelsen skall införas i ortstidning skall enligt 3 § tredje

stycket en utskrift av kungörelsen sändas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller som på annat sätt är känd för domstolen.

Enligt 13 kap. 26 § vattenlagen skulle fastighetsägaren lämna samma uppgifter som nu anges i 22 kap. 7 § miljöbalken. Till skillnad från vad som gäller enligt miljöbalken behövde dock inte upplysning om bestämmelsen lämnas i kungörelsen. I stället kunde upplysningen om fastighetsägarens skyldighet lämnas på annat lämpligt sätt. I praktiken innebar detta att vattendomstolarna oftast sände med information om bestämmelsen i de utskick av kungörelsen som gjordes till berörda sakägare.

I Miljöbalksutredningens huvudbetänkande (se SOU 1996:103, del 2, s. 447) föreslås i huvudsak en ordning liknande den som gällde enligt vattenlagen. I miljöbalkspropositionen (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 237) har dock möjligheten till alternativ information utgått. Någon motivering till varför denna ändring gjordes finns inte.

Kravet på att ha med information om 22 kap. 7 § i kungörelsen medför att annonskostnaderna för kungörelser blir högre än vad som kan anses motiverat. Upplysningen i kungörelsen ger vidare upphov till många frågor från fastighetsägare som inte berörs av bestämmelserna, vilket medför merarbete för miljödomstolarna.

Med anledning av det merarbete och de kostnader som nuvarande ordning medför föreslår kommittén en återgång till vad som gällde enligt vattenlagen.

Förslaget kommer att innebära minskade kostnader för sökanden i form av minskade annonskostnader. Vidare kommer förslaget att innebära minskat arbete för miljödomstolarna.

2.6.6 Antal exemplar av skrivelser med synpunkter

Förslag

Det antal exemplar som behövs av synpunkter på en ansökan kan variera mellan olika mål. Vi föreslår därför en ändring så att miljödomstolen själv får bestämma antalet i varje enskilt fall.

För att minska domstolarnas kostnader för kopiering brukar det i förelägganden till parter föreskrivas att yttranden skall inges i flera exemplar. I mål enligt miljöbalken kan det variera hur många exemplar som behövs för att kommunicerings-skyldigheten skall kunna uppfyllas. Enligt nuvarande bestämmelse i 22 kap. 10 § är dock antalet bestämt till tre exemplar. Vi föreslår att bestämmelsen om hur många exemplar som en handling skall ges in i ändras och att det överlämnas till miljödomstolen att bestämma antalet.

Att det antal exemplar som domstolen begär av en enskild inte får överstiga vad som kan anses skäligt framstår som naturligt och behöver inte anges i lagtexten.

2.6.7 Rätt för miljödomstolarna att förfoga över allmänna lokaler

Förslag

Vi föreslår att det skall införas en särskild bestämmelse som ger domstolar rätt att förfoga över lokaler i allmänna byggnader.

I tidigare gällande vattenlagen fanns i 13 kap. 9 § en bestämmelse som gav domstolen rätt att förfoga över lokaler i allmänna byggnader. Denna bestämmelse överfördes inte till miljöbalken. Frånvaron av tvingande bestämmelse har i vissa fall inneburit

svårigheter för domstolarna att finna lämpliga lokaler för sammanträden. I vissa fall har även höga lokalhyror förekommit. Kommittén föreslår därför att den tidigare regleringen i vattenlagen överförs till miljöbalken. Den nya bestämmelsen bör betecknas 3 a § och införas i kapitel 20 som gäller för samtliga domstolar.

Eftersom sökanden och i förekommande fall den som fullföljer en talan är skyldig att ersätta de lokalkostnader som domstolen har betalat (25 kap. 8 § miljöbalken) innebär förslaget minskade kostnader för sökanden och den som överklagar.

2.6.8 Krav på säkerhetsrapport

Förslag

Vi föreslår att kravet på att en ansökan skall innehålla en formaliserad säkerhetsrapport begränsas till de fall där det krävs en säkerhetsrapport enligt lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor. I likhet med vad som föreslagits i fråga om skyldigheten att ge in en miljökonsekvensbeskrivning i ansökningsmål, bör skyldigheten att ge in en säkerhetsrapport begränsas till ansökningar om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter.

I 22 kap. 1 § första stycket 6 miljöbalken finns angivet att en ansökan i ett ansökningsmål skall innehålla en säkerhetsrapport i de fall verksamheten omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor (sevesolagen). Det görs också en hänvisning till denna bestämmelse med en upprepning av kravet i 6 kap. 7 § fjärde stycket.

Enligt sevesolagen får stora kemikaliehanterande verksamheter inte anläggas eller ändras utan föregående säkerhetsprövning. Den prövningen har samordnats med miljöbalkens tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter så

att prövningarna görs i ett sammanhang av miljödomstolen. Säkerhetsprövningen skall grundas på en säkerhetsrapport. Bestämmelser om vad säkerhetsrapporten skall innehålla, hur den skall uppdateras och vilka myndigheter som skall granska den finns i sevesolagen och förordningen till den.

I sevesolagen finns det dock inte något krav på att en säkerhetsrapport skall upprättas för alla de verksamheter den omfattar. Skyldigheten gäller endast de verksamheter som omfattas av den så kallade högre kravnivån.

I motiven till bestämmelserna i miljöbalken (se prop. 1998/99:64 s. 38 ff) anfördes att endast de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån skulle inge en säkerhetsrapport i samband med tillståndsprövningen. Ställningstagandet i motiven infördes dock inte i lagtexten.

Införandet av miljöbalken innebar att säkerhetsfrågorna gavs en ökad betydelse vid all tillståndsprövning enligt balken. Vi vill därför understryka att det i varje mål och ärende måste finnas ett tillräckligt underlag för att bedöma de säkerhetsmässiga aspekterna av verksamheten eller åtgärden. Det gäller både de större kemikaliehanterare som omfattas av den högsta kravnivån enligt sevesolagen och andra verksamheter som har en mindre omfattande kemikaliehantering. Kemikaliehanteringen måste alltså alltid redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen och annat beslutsunderlag vid prövning enligt miljöbalken. Det är dock inte nödvändigt att underlaget alltid utgörs av en sådan formaliserad säkerhetsrapport som anges i sevesolagen. Det är i stället lämpligt att kravet på en formaliserad säkerhetsrapport samordnas i sevesolagen och miljöbalken. Lagtexten kommer då också att överensstämma med vad som angavs i motiven till miljöbalken.

Vi föreslår därför en ändring i 22 kap. 1 § första stycket 6 och 6 kap. 7 § fjärde stycket miljöbalken så att kravet på säkerhetsrapport begränsas till de verksamheter för vilka det föreligger en skyldighet att upprätta en sådan enligt sevesolagen. Dessutom föreslås att skyldigheten begränsas till ansökningar om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter av samma

skäl som anförts beträffande miljökonsekvensbeskrivningar i avsnitt 2.2 ovan.

2.7 Förfarandet vid utdömande av viten

Förslag

Vårt förslag är att handläggningen av materiella viten förenklas. Detta skall huvudsakligen ske genom att samma skriftliga förfarande som gällde före miljöbalkens ikraftträdande återinförs, dock med den skillnaden att prövningen fortfarande skall göras av miljödomstol. Förslaget innebär även ett förtydligande av vilken miljödomstol som är behörig att pröva frågan om utdömande av vite och en ändring av miljödomstolens sammansättning.

Gällande rätt

Materiella viten används som medel för att förmå någon att iaktta en myndighets beslut i själva saken, t.ex. att följa ett villkor i ett givet tillstånd. Sådana viten skall skiljas från processuella viten som en myndighet under ett måls eller ärendes handläggning använder för att förmå någon att fullgöra en prestation, t.ex. att infinna sig till huvudförhandling eller inge en skriftlig handling. Processuella viten döms ut av den utfärdande myndigheten utan ansökan. Detta till skillnad från materiella viten, där en ansökan måste ges in till en domstol som prövar om vitet är lagligen grundat. Nedanstående genomgång av gällande rätt avser miljöbalkens materiella viten.

I 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken anges vilka myndigheter som är tillsynsmyndigheter. En tillsynsmyndighet får enligt 9 § första stycket meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken

skall efterlevas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får enligt 14 § förenas med vite. Även i 10 kap. 11 §, 28 kap. 7 § och 33 kap. 4 § finns bestämmelser om användande av vite.

En miljödomstol prövar enligt 20 kap. 2 § första stycket 8 miljöbalken som första instans mål om utdömande av viten som förelagts med stöd av balken. Prövningen sker efter särskild framställan av den myndighet som förelagt vitet. Av 21 kap. 2 § miljöbalken framgår att en talan av en myndighet om utdömande av vite väcks genom ansökan om stämning. Myndigheten skall vid ansökningstillfället enligt 1, 2 och 4 §§ samt bilagan till förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna betala ansökningsavgift.

I bestämmelserna i 20 kap. har inte närmare preciserats vilken miljödomstol myndigheten skall vända sig till när den vill ha ett vite utdömt. I 20 kap. 8 § sägs dock att mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten bedrivs, har bedrivits eller skall bedrivs. Denna bestämmelse får med hänsyn till den praxis som utvecklats anses tillämplig vid bestämmandet av rätt forum.

I 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken finns regler om domstolens handläggning av vitesmål. Där anges att målet skall handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken om åtal för brott för vilket svårare straff än böter inte är stadgat. Enligt 1 kap. 3 b § andra stycket rättegångsbalken är rätten i mål om brott för vilket svårare straff än böter inte är stadgat domför med en lagfaren domare. I 20 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken finns dock generella bestämmelser om miljödomstolens sammansättning. Huvudregeln enligt 4 § är att miljödomstolen är domför med en lagfaren domare, ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter. Från denna regel anges i 5 § vissa undantag som inte omfattar utdömande av vite. Därutöver föreskrivs i 20 kap. 10 § miljöbalken att ordföranden skall ha utslagsröst vid omröstning utom i mål om utdömande av vite där den lindrigaste meningen skall gälla. Med anledning av vad som redovisats har osäkerhet om rättens sammansättning förelegat. Miljööverdomstolen har dock

i ett beslut den 18 februari 2000 (mål nr M 5868-99) funnit att bestämmelserna får tolkas så att miljödomstol vid utdömande av vite skall bestå av en lagfaren domare, ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter.

Det har inte direkt klarlagts om rättegångsbalkens regler om allmänt åtal (45 och 46 kap.) eller om enskilt åtal (47 kap.) skall vara tillämpliga vid handläggningen. I Miljöbalksutbildningens kompendium i miljöbalken och dess förordningar, Att använda miljöbalken, del 6, hänvisas det till reglerna om enskilt åtal i 47 kap. rättegångsbalken. Merparten av miljödomstolarna synes dock tillämpa reglerna om allmänt åtal rörande handläggningen. Även nedan angivet avgörande rörande rättegångskostnader (mål nr M 2898-00) ger vid handen att bestämmelserna om allmänt åtal skall vara tillämpliga. Skillnaderna mellan allmänt och enskilt åtal rör bl.a. följderna av tillsynsmyndighetens utevaro vid en huvudförhandling och som nedan kommer att beröras rätten till ersättning för rättegångskostnader.

I 45 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om väckande av allmänt åtal i brottmål. Detta är som nämnts den processordning som de flesta miljödomstolar synes tillämpa. Av 4 § framgår vad en stämningsansökan skall innehålla. Om ansökan uppfyller de formella kraven skall miljödomstolen enligt 9 § utfärda stämning och således låta motparten svara på ansökan. Miljödomstolen skall enligt 14 §, så snart det kan ske, bestämma tid för huvudförhandling. Till huvudförhandlingen skall enligt 15 § kallas företrädare för sökande myndighet, motparten och eventuella vittnen.

Miljödomstolens huvudförhandling skall följa bestämmelserna i 46 kap. rättegångsbalken. Om motparten inte infinner sig kan det enligt 2 § första stycket 2 leda till att huvudförhandlingen måste ställas in, såvida inte saken trots partens utevaro kan utredas tillfredsställande enligt 15 § andra stycket 1. Skulle ytterligare komplettering behövas efter det att huvudförhandlingen avslutats behövs som huvudregel enligt 17 § en ny huvudförhandling.

Enligt 20 kap. 3 § första stycket miljöbalken skall vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tillämpas även på miljödomstolar vid prövning av mål enligt balken, om inte annat följer av balken eller annan lag. Mål om utdömande av vite efter särskild talan är, som anförts ovan, stämningmål enligt 21 kap. 2 § miljöbalken. Någon specialbestämmelse finns inte i balken vad avser rättegångskostnader i sådana vitesmål.

I två beslut meddelade den 11 oktober 2000 (mål nr 1225-00 och 1226-00) – varav ett vunnit laga kraft och ett har överklagats men inte avgjorts när vårt betänkande läggs fram – har rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader funnits tillämpliga i mål om utdömande av vite. I målen som i båda fallen rörde utdömande av vite vid förelägganden riktade mot icke tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter fastslogs vidare att en sökande kommunal nämnd – oavsett målets utgång – inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader av motparten. I sin motivering anförde Miljööverdomstolen att den i frågan om rättegångskostnader delade miljödomstolens bedömning. Miljödomstolen (Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen) anförde i sina skäl för båda besluten följande rörande frågan om rättegångskostnader.

I mål där miljödomstol är första instans skall, enligt 20 kap. 3 § 1 och 2 st miljöbalken, rättegångsbalkens tvistemålsregler komplettera miljöbalkens processuella bestämmelser utom i mål om utdömande av vite där reglerna om åtal är brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet tillämpas.

Miljöbalken saknar särskilda rättegångskostnadsbestämmelser för mål om utdömande av vite, varför rättegångsbalkens brottmålsregler är tillämpliga. Rättegångskostnadsbestämmelserna återfinns i 31 kapitlet rättegångsbalken. Olika regler gäller här beroende på om det är åklagare eller målsägande som för talan. I mål där endast målsägande för talan skall enligt 31 kap. 11 § gälla rättegångskostnadsreglerna för tvistemål i 18 kap. rättegångsbalken. I 18 kap. 16 § rättegångsbalken stadgas dock samtidigt att bestämmelserna i 31 kap., om inte annat är föreskrivet, skall gälla i fråga om rättegångskostnader i mål där en myndighet för talan på det allmännas vägnar utan att talan avser tillvaratagande av statens eller någon annans enskilda rätt.

Bestämmelserna i 18 och 31 kapitlen rättegångsbalken hänvisar således delvis till varandra, men torde tolkas så att rättegångskost-

nadsreglerna i 31 kapitlet avseende åklagare skall tillämpas när det är fråga om en sådan situation varom talas i 18 kap. 16 § rättegångsbalken (d.v.s. där en myndighet för talan på det allmännas vägnar utan att talan avser tillvaratagande av statens eller någon annans enskilda rätt).

Avgörandet ger ingen direkt ledning för om reglerna för allmänt eller enskilt åtal skall tillämpas och därmed hur en enskilds rättegångskostnadsyrkanden skall bedömas. Rättsläget i denna del har dock klargjorts genom ett lagakraftvunnet avgörande den 20 oktober 2000 av Miljööverdomstolen (mål nr M 2898-00). I målet hade miljödomstolen ogillat en ansökan om utdömande av vite men lämnat ett yrkade om ersättning för rättegångskostnader utan bifall. Den enskilde klaganden överklagade till Miljööverdomstolen och yrkade att den kommunala nämnden skulle ersätta hans ombudskostnader vid miljödomstolen, alternativt att hans kostnader skulle ersättas av allmänna medel. Miljööverdomstolen fann att bestämmelserna i 31 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken om allmänt åtal var tillämpliga och klaganden tillerkändes således ersättning av allmänna medel för ombudskostnaderna vid miljödomstolen. Miljööverdomstolen angav följande skäl för beslutet.

Miljöbalken innehåller inte någon bestämmelse som fristående reglerar frågan om ersättning för rättegångskostnader i mål om utdömande av vite enligt miljöbalken. Enligt 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken skall dock, när miljödomstolen prövar frågor om utdömande av vite efter särskild talan, målet i den delen handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken om åtal för brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet. Förarbetena till miljöbalken ger inte någon ledning i frågan huruvida bestämmelsen innebär att rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader i brottmål är tillämpliga också i mål om utdömande av vite enligt miljöbalken (jfr prop. 1997/98:45, Del 1, s. 463 f., och Del 2, s. 228). Enligt Miljööverdomstolen följer det emellertid direkt av ordalydelsen av bestämmelsen i 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken att reglerna i 31 kap. rättegångsbalken skall tillämpas i fråga om ansvaret för rättegångskostnaderna.

I detta fall, där miljö- och byggnadsnämndens talan ogillats, kan antingen 31 kap. 2 § första stycket eller 31 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken tillämpas. Enligt det första lagrummet kan en tilltalad få ersättning av allmänna medel för bl.a. sina kostnader för

försvarare i målet, om den tilltalade frikänns i ett mål där åklagaren för talan eller om ett åtal som väckts av åklagaren avvisas eller avskrivs. En förutsättning för att sådan ersättning skall utgå är att kostnaderna skäligen varit motiverade för att den tilltalade skulle kunna ta tillvara sin rätt. Enligt det andra lagrummet gäller i mål om enskilt åtal 18 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar. Det innebär att tappande part i sådana mål som huvudregel skall ersätta motparten dennes rättegångskostnad.

Genom miljöbalken har tillsynsmyndigheter – både kommunala och statliga – ålagts att i det allmännas intresse utföra vissa lagreglerade uppgifter. En sådan uppgift är att med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Beslut om förelägganden och förbud får enligt 26 kap. 14 § miljöbalken förenas med vite. Tillsynsmyndigheten har inte bara en rätt, utan även en skyldighet att bedriva kontrollerande tillsyn genom myndighetsutövning med de verktyg miljöbalken tillhandahåller (se prop. 1997/98:45, Del 1, s. 494). Denna skyldighet företer sålunda likheter med en åklagares skyldighet att väcka allmänt åtal. Enligt Miljööverdomstolens mening skall därför kostnadsbestämmelserna i 31 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken tillämpas i det nu aktuella fallet (jfr också Högsta domstolens avgörande NJA 1986 notis C47).

Av det anförda följer att T L, på grund av utgången i målet vid miljödomstolen, kan få ersättning av allmänna medel för sina ombudskostnader där. Miljööverdomstolen finner också att T L:s ombudskostnad skäligen varit motiverad för att han skulle kunna ta tillvara sin rätt.

Enligt 23 kap. 1 § miljöbalken får miljödomstolens dom överklagas hos Miljööverdomstolen. För överklagandet gäller de tidsfrister som anges i 50 kap. 1 och 2 §§ samt 52 kap. 1 § rättegångsbalken. Eftersom miljödomstolen enligt 20 kap. 3 § andra stycket vid frågor om utdömande av vite skall tillämpa rättegångsbalkens regler om åtal för brott för vilka svarare straff än böter inte är föreskrivet, krävs enligt 49 kap. 13 § rättegångsbalken prövningstillstånd för att Miljööverdomstolen skall pröva miljödomstolens beslut (se bet. 1997/98:JoU 20 s. 116).

Tidigare bestämmelser

Före miljöbalkens ikraftträdande prövade länsrätten frågan om utdömande av viten efter ansökan av behörig myndighet. Länsrätten tillämpade vid prövningen viteslagen samt förvaltningsprocesslagen.

Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen innebar att följande handläggningsförfarande tillämpades. Förfarandet var som huvudregel skriftligt (9 § första stycket). I handläggningen fick dock muntlig förhandling ingå om det kunde anses vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (9 § andra stycket). Vid prövningen i länsrätten skulle muntlig förhandling hållas, om enskild som förde talan i målet begärde det samt förhandlingen inte var obehövlig och ej heller särskilda skäl talade mot det (9 § tredje stycket). Vid prövningen skulle rätten tillse att målet blev så utrett som dess beskaffenhet krävde (8 § första stycket). Målen ansågs regelmässigt vara av enkel beskaffenhet och länsrätten var därmed enligt 18 § fjärde stycket 1 lagen om allmänna förvaltningsdomstolar domför med en lagfaren domare.

Rörande rättegångskostnaderna i vitesmålen fanns ingen lagreglering. Förvaltningsprocesslagen innehåller inga bestämmelser om rättegångskostnader. I stället regleras rätten till ersättning för rättegångskostnader i särskilda lagar. Exempelvis finns bestämmelser om skyldighet för en tappande part att ersätta en vinnande parts kostnader i ett mål i 21 kap. 13 § föräldrabalken. Rätt att erhålla ersättning av allmänna medel för kostnader finns exempelvis i lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. I vitesmål finns dock inga bestämmelser. I fråga om mål om utdömande av vite ansågs alltså ersättning för rättegångskostnader inte lagligen kunna utgå (se RÅ 1997 ref. 12 II).

Länsrättens avgörande kunde överklagas till kammarrätten. Prövningstillstånd krävdes i kammarrätten.

Problem vid nuvarande ordning

Nu gällande förfarande har medfört problem – förutom för domstolarna – för de sökande myndigheterna. Detta har inneburit att viljan att ansöka om utdömande av vite har minskat hos tillsynsmyndigheterna.

Den inledande ansökningsavgiften har uppfattats som onödig. Vidare har domförhållningsreglerna – innebärande krav på fyra ledamöter – uppfattats som väl omfattande med tanke på målens ofta begränsade omfattning. Det har också varit osäkert om lagstiftaren ansett att rättegångsbalkens regler om allmänt åtal (45 och 46 kap.) eller om enskilt åtal (47 kap.) skall vara tillämpliga.

Även det förhållandet att handläggningen bygger på muntlighet och är avsedd att avslutas med en huvudförhandling har medfört svårigheter. Miljödomstolarna och i viss mån parterna har tvingats till långa och tidskrävande resor trots att målen varit av relativt enkel beskaffenhet. Vidare har parts utelämnande medfört att förhandlingar i vissa fall fått inställas. Även det förhållandet att företrädare för den sökande myndigheten i vissa fall har haft bristande behörighet att bemöta vid huvudförhandlingen framställda invändningar har medfört problem.

Det har också varit osäkert om lagstiftaren ansett att ersättning för rättegångskostnader skall utgå. Problemet vad gäller rättegångskostnader har även uppmärksammats i Miljömålskommitténs betänkande (se SOU 2000:52, del 2, s. 694).

Slutligen finns det ingen bestämd reglering om vilken miljödomstol som är behörig att pröva vitesfrågan.

Sammanfattningsvis har nuvarande ordning för utdömande av vite aktualiserat följande problem.

Ansökningsavgiften får anses som onödig.

Kravet på huvudförhandling gör i många fall handläggningen onödigt omfattande.

Rättens sammansättning är normalt för omfattande.

Behörig domstol framgår inte klart.

Ersättning för rättegångskostnader.

Förslag till förenkling

Miljödomstolarna bör även fortsättningsvis handlägga mål om utdömande av vite. Det finns ingen anledning att ändra på det, däremot är en förenkling av prövningen nödvändig.

Inledningsvis föreslår kommittén att myndigheternas skyldighet att erlagga ansökningsavgift tas bort.

Beträffande handläggningen föreslås följande ändringar. Som framgår ovan tillämpades tidigare förvaltningsprocesslagen i denna typ av mål. Några uppgifter om att förvaltningsdomstolarnas tidigare handläggning av vitesmålen skulle inneburet problem har inte framkommit. Kommittén finner det därmed naturligt, särskilt mot bakgrund av att miljödomstolarna redan nu tillämpar förvaltningsprocesslagens bestämmelser i överklagade mål, att föreslå att den friare prövning som stadgas i förvaltningsprocesslagen även görs tillämplig vid miljödomstolarnas handläggning i mål om utdömande av vite som en myndighet har förelagt med stöd av 26 kap. 14 § miljöbalken eller annat lagrum i balken.

När det gäller parternas rätt att erhålla ersättning för sina rättegångskostnader innebär förslaget att den ordning som tidigare har gällt för förvaltningsdomstolarnas handläggning av vitesmål blir tillämplig. Varken förvaltningsprocesslagen eller viteslagen innehåller någon bestämmelse om rättegångskostnader. Inte heller miljöbalken innehåller någon bestämmelse som fristående reglerar frågan om ersättning för rättegångskostnader i mål om utdömande av vite. Detta innebär enligt kommitténs mening att i mål om utdömande av vite som kommer att handläggas enligt den föreslagna regleringen kan ersättning inte utgå av allmänna medel för kostnader. En tappande part kan heller inte förpliktigas att ersätta en vinnande parts rättegångskostnader. En sådan ordning överensstämmer med den reglering som tidigare gällt för förvaltningsdomstolarnas handläggning av vitesmål (se RÅ 1997 ref. 12 II) och innebär att ersättning för rättegångskostnader inte lagligen kan erhållas.

Vad gäller frågan om en särskild reglering av rättegångskostnaderna i vitesmål enligt miljöbalken behövs kan följande anföras. Domstolen är skyldig att självmant pröva de formella förutsättningarna, t.ex. om föreläggandet har utfärdats av behörig myndighet eller att det är riktat till rätt adressat. Avseende den materiella kontrollen av föreläggandet slås i viteslagens förarbeten fast att en domstol vid utdömande av vite har att pröva vitesföreläggandets laglighet men inte dess lämplighet (prop. 1984/85:96 s. 56). Domstolens prövning av vitets lämplighet sker i stället i samband med ett eventuellt överklagande av själva vitesföreläggandet. Någon fullständig prövning av föreläggandet blir således aldrig aktuell vid prövning av utdömande av vite enligt miljöbalken. Vidare har miljödomstolarna – liksom förvaltningsdomstolarna – en lagstadgad utredningsskyldighet (se 8 § förvaltningsprocesslagen). Slutligen är det tveksamt om bestämmelser som innebär ett avsteg från vad som i övrigt gäller för förvaltningsrättslig handläggning är motiverad.

Mot bakgrund av vad som anförts kan inte någon särskild reglering som medför rätt att erhålla ersättning för rättegångskostnader från motpart eller av allmänna medel anses motiverad.

Eftersom förvaltningsprocesslagen blir tillämplig i målen innebär förslaget vidare att reglerna i 20 kap. 5 § andra stycket rörande miljödomstolens sammansättning i mål som inte avser avgörande i sak av tillståndsfrågor skall tillämpas. Dessa regler medför för vitesmålen som huvudregel att rätten är domför med ordföranden och ett miljöråd.

Slutligen medför förslaget att det även klart framgår vilken domstol som är behörig att pröva ansökningar om utdömande av vite. Av 1 § viteslagen framgår att denna lag skall tillämpas vid bedömningen av om vite skall dömas ut.

Sammanfattningsvis innebär förslaget.

Kravet på ansökningsavgift tas bort.

Rättegångsbalken ersätts av förvaltningsprocesslagen.

Rätten är som huvudregel domför med en ordförande och ett miljöråd.

Vilken domstol som är behörig anges klart.

Förslaget står inte i strid med EG-rätten. Visserligen innebär förslaget att ett i stort sett absolut krav på att ha en muntlig handläggning inte längre föreligger för domstolarna. De föreslagna reglerna i förvaltningsprocesslagen tillämpas dock av förvaltningsdomstolarna och anses inte strida mot artikel 6 i Europakonventionen.

Kostnadsmissigt innebär förslaget besparingar för myndigheterna. För domstolarnas del effektiviseras handläggningen. Även för de myndigheter som ansöker om utdömmande förenklas förfarandet, vilket innebär kostnadsbesparingar. För företag och enskilda innebär förslaget med effektivare handläggning i kombination med förvaltningsprocesslagens regler om utrednings-skyldighet (8 §) att rättegångskostnaderna minskar. Detta uppväger nackdelen för en enskild part att inte kunna få ersättning för rättegångskostnader, när en ansökan om utdömmande av vite ogillas.

2.8 Bestämmelser om straff och förverkande

2.8.1 Ny förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet

Förslag

Den EG-förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet som anges i 29 kap. 8 § har ersatts med en ny. Hänvisningen bör därför ändras.

Rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet är från och med den 1 oktober 2000 upphävd. Förordningen har från och med nämnda datum ersatts av europaparlamentets och rådets

förordning (EG) nr 2037/00 av den 29 juni 2000. En ändring av hänvisningen i 29 kap. 8 § första stycket 26 bör därför göras.

Samtidigt bör i punkterna 25, 27 och 28 böjningsformen "ändrat" rättas till "ändrad" eftersom ordet i dessa fall syftar på förordningar.

2.8.2 Förverkande av utbrutet material vid olaglig takt

Förslag

I 29 kap. 12 § finns bestämmelser om förverkande av egendom i samband med brott. Av lagrummet framgår inte att utbrutet material vid olovlig taktverksamhet kan förverkas. Kommittén föreslår att paragrafen ändras till att gälla även vid taktverksamhet.

Av 12 kap. 1 § framgår att det krävs tillstånd av länsstyrelsen för takt av berg, sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter. I 14 § förordningen om täkter och anmälan för samråd sägs att det i 29 kap. finns bestämmelser om straff och förverkande. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver en verksamhet utan att ha tillstånd kan enligt 29 kap. 4 § dömas för otillåten miljöverksamhet.

Enligt 29 kap. 12 § i lagrådsremissens förslag till miljöbalk kunde all egendom som varit föremål för brott enligt bl.a. 29 kap. 4 § miljöbalken förklaras förverkad, om det inte var uppenbart oskäligt. Detsamma skulle gälla värdet av egendomen och utbytet av sådant brott (se prop. 1997/98:45, del 3, s. 231). Lagrådet var kritiskt till denna bestämmelse, som ansågs vara en alltför långtgående utvidgning i förhållande till gällande rätt. Lagrådet föreslog i stället att förverkanderegeln i miljöbalken skulle begränsas till att omfatta de förverkandemöjligheter som fanns i gällande rätt. Vid utformningen av Lagrådets förslag till lydelse av förverkandebestämmelsen uppmärksammades dock inte den förverkanderegeln som fanns i 37 § sista stycket natur-

vårdslagen (se Lagrådets uppräknning av lagar med förverkandebestämmelser i prop. 1997/98:45, del 2, s. 511). Det lagförslag som regeringen senare lade fram och som antogs av riksdagen överensstämde med Lagrådets förslag.

För att genomföra lagstiftarens tanke att låta miljöbalkens förverkanderegler motsvara de regler som fanns före balkens ikraftträdande, måste ett tillägg göras. Kommittén föreslår därför att en möjlighet återinförs i lagstiftningen att förverka utbytet av otillåten täktverksamhet.

2.9 Bestämmelser om ersättning till fastighetsägare

2.9.1 Ersättning till fastighetsägare vid ingripanden av det allmänna

Förslag

Bestämmelsen om kommuners ansvar enligt 31 kap. 7 § för att betala ersättning till fastighetsägare vid vissa ingripanden av det allmänna förtydligas, genom att det anges att det är kommunen som är ersättningsskyldig även efter det att den meddelat förelägganden och förbud enligt miljöbalkens samrådsparagraf och alltså inte bara vid beslutande av föreskrifter.

Vidare kompletteras bestämmelsen om att sökanden skall betala ersättning när länsstyrelsen fastställt ett vattenskyddsområde med att motsvarande betalningsansvar för sökanden också skall gälla när det är en kommun som fastställt området.

Fastighetsägare har i vissa fall 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. De beslut som grundar ersättningsrätt räknas upp i 31 kap. 4 § miljöbalken. Bland annat nämns föreskrifter för

naturreservat och vattenskyddsområden samt förelägganden eller förbud enligt miljöbalkens s.k. samrådsparagraf i 12 kap. 6 §.

Frågan om vem som skall betala ersättningen regleras i 31 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Huvudregeln är att ersättningen betalas av staten. Ersättningen skall dock i stället betalas av en kommun, om föreskrifter som avses i 4 § beslutats av kommunen.

Kommuners ersättningsskyldighet är alltså enligt ordalagen i 31 kap. 7 § begränsad till fall där "föreskrifter" har meddelats av en kommun. Däremot nämns inte den situation att "förelägganden eller förbud" enligt 12 kap. 6 § har meddelats av kommunen. Detta är ett förbiseende som bör åtgärdas genom ett tillägg i 31 kap. 7 §.

I 31 kap. 7 § andra stycket finns en bestämmelse i vilken det anges att sökanden skall betala de ersättningar som skall utgå vid vattenskyddsområden, när föreskrifterna för vattenskyddsområdet har beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts. Bestämmelsen är ofullständig. Av 7 kap. 21–22 §§ miljöbalken framgår nämligen att inte bara länsstyrelser utan också kommuner får fatta beslut om vattenskyddsområden. Det är tänkbart att en kommun kan komma att fatta beslut efter ansökan av den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställs. I detta fall saknas en regel som säger att sökanden skall betala ersättningen. Det kan inte vara en lämplig ordning att kommunen själv skall betala ersättning i detta fall, när länsstyrelsen inte har någon betalningsskyldighet i motsvarande situation. Ett tillägg bör därför göras i 31 kap. 7 § miljöbalken, av vilket framgår att sökanden skall betala ersättningen när en kommun har beslutat om föreskrifter för ett vattenskyddsområde efter ansökan av den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts.

2.9.2 Ersättning till fastighetsägare som nekats dispens från bestämmelser om generellt inrättade biotopskyddsområden

Förslag

Lagtexten bör förtydligas genom att det uttryckligen anges att ersättning vid sådana biotopskyddsområden som inrättats generellt av regeringen betalas först om dispens vägrats eller förenats med särskilda villkor.

I 31 kap. 4 § miljöbalken görs en uppräknig av olika situationer där fastighetsägare har rätt till ersättning vid beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättning kan betalas framför allt vid beslut om områdesskydd, exempelvis föreskrifter om åtgärder och inskränkningar i naturreservat och förbud eller beslut att inte medge dispens inom biotopskyddsområden.

Om de beslut som nämns i 31 kap. 4 § miljöbalken innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas enligt 31 kap. 5 § miljöbalken ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor. Rätten till ersättning skjuts alltså upp i dessa fall i stället för att föreligga redan när områdesskyddet inrättas. Som uttryckligen anges är förutsättningen att det krävs tillstånd. Krav på dispens nämns däremot inte i lagtexten. Skillnaden är väsentlig, eftersom det i miljöbalken görs skillnad mellan begreppen tillstånd och dispens. Krav på tillstånd kan införas av den myndighet som inrättar ett områdesskydd. I en föreskrift för området anges då att vissa åtgärder inte får utföras utan tillstånd. Krav på dispens införs däremot inte i föreskrifter meddelade av den beslutande myndigheten. Dispens kan i stället lämnas med stöd av föreskrifter i miljöbalken eller i en förordning meddelad med stöd av miljöbalken. Exempel på bestämmelser om att dispens kan ges, finns för naturreservat i 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, för bio-

topskyddsområden i 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken och för nationalparker i 5 § nationalparksförordningen. Eftersom 31 kap. 5 § inte nämner dispenser gäller att ersättning skall betalas genast när det saknas en föreskrift för området som anger att tillstånd krävs för en viss åtgärd. En annan sak är att fastighetsägaren med stöd av 31 kap. 15 § miljöbalken kan förpliktas att betala tillbaka ersättningen om dispens meddelas senare. Förhållandet mellan ersättning och dispens kommenteras ytterligare i prop. 1997/98:45, del 2, s. 76.

För biotopskyddsområdena finns dock uttalanden i förarbetena som inte stämmer med ordalydelsen i 31 kap. 5 § miljöbalken. Ersättningsrätten sägs nämligen vara knuten till myndighetens beslut att inte meddela dispens för en verksamhet eller åtgärd (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 314). Vad däremot gäller biotopskyddsområden där möjlighet att meddela dispens inte finns, dvs. sådana områden där beslut om avgränsning fattas av länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen i varje särskilt fall, förutsätts däremot att ersättningen skall betalas genast.

Kommittén föreslår att lagtexten i 31 kap. 5 § ändras, så att det uttryckligen framgår att frågan om ersättning skjuts upp vid sådana biotopskyddsområden där dispens kan medges för verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön. Härigenom lagfästs den i förarbetena fastlagda principen att ersättning betalas först när dispens vägras eller förenas med särskilda villkor.

2.10 Rättade hänvisningar

Förslag

Kommittén föreslår rättelse av tre felaktigt angivna hänvisningar i lagtexten.

I 5 kap. behandlas frågor som gäller miljökvalitetsnormer. I 5 kap. 4 § andra stycket lämnas i sista meningen en upplysning om att det finns bestämmelser beträffande möjligheten att ompröva tillstånd eller villkor om en miljökvalitetsnorm överträds. Med nuvarande skrivning anges att bestämmelserna finns i 24 kap. 5 § 2. Hänvisningen skall rätteligen skrivas 24 kap. 5 § första stycket 2.

I 11 kap. 9 § finns bestämmelser som gäller tillståndsplikt för vattenverksamheter. I sista stycket hänvisas till 23 § i samma kapitel när det gäller skyldigheten att begära prövning innan en anläggning för bortledning av grundvatten tas ur bruk. Denna skyldighet anges dock inte i 23 § utan i 22 §.

Kommittén föreslår att de båda bestämmelserna rättas på det sätt som angivits. Det är enbart fråga om rättelser av skrivfel och inte några sakliga ändringar.

Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (seveso II) har genomförts i Sverige. Genomförandet har bl.a. medfört att ett nytt andra stycke införts i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och att således det tidigare andra stycket blev stycke tre (se förordningen (1999:567) om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Vid nämnda ändring uppmärksammades emellertid inte att även hänvisningen i 21 § första stycket 3 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd krävde en ändring. Kommittén föreslår nu att nämnda lagrum ändras så att hänvisningen blir rätt.

3 Författningskommentar

2 kap.

9 §

Ett tillägg föreslås i paragrafens första stycke. Genom tillägget förtydligas att det är regeringen som efter överlämnande av frågan prövar om undantag från stoppregeln skall göras vid särskilda skäl. Överlämnande sker normalt av en myndighet som prövar om tillstånd kan ges till en verksamhet eller åtgärd. En bestämmelse om att förvaltningsmyndigheter och kommuner kan lämna över frågor om undantag från stoppregeln till regeringen finns i 19 kap. 2 § miljöbalken. För miljödomstolar finns en motsvarande bestämmelse i 21 kap. 7 §. I undantagsfall är det tänkbart att överlämnande kan bli aktuellt även i andra fall än vid tillståndsprovning, exempelvis vid tillsyn.

Det kan i sammanhanget påpekas att myndigheten själv måste ta ställning till om det kan finnas särskilda skäl innan det kan bli aktuellt att lämna över en fråga om undantag från stoppregeln till regeringen. En part har alltså inte någon ovillkorlig rätt att kräva att en sådan fråga överlämnas till regeringen.

Ändringen kommenteras ytterligare i avsnitt 2.1.

10 §

Ett tillägg föreslås i paragrafens första stycke. Genom tillägget förtydligas att regeringens provning av undantag från stoppregeln sker efter överlämnande från en annan myndighet. Vad

som har sagts i författningskommentaren till ändringen i 2 kap. 9 § är av intresse även här. I övrigt kommenteras ändringen i avsnitt 2.1.

5 kap.

4 §

Den föreslagna ändringen innebär ett förtydligande av hänvisningen.

6 kap.

1 §

Genom den föreslagna ändringen i första stycket knyts kravet på miljökonsekvensbeskrivning och miljökonsekvensbedömning till enbart ansökningar som gäller anläggande, drift eller ändring av verksamheter enligt 9, 11 och 12 kap. För ansökningar om återkallelse av tillstånd, omprövningar av villkor eller tillstånd eller om förlängning av genomförandetider kommer det alltså inte att krävas någon miljökonsekvensbeskrivning.

Miljökonsekvensbeskrivningar i andra mål och ärenden än vad som anges i första stycket krävs först efter en föreskrift från regeringen.

Ändringarna kommenteras i avsnittet 2.2.

7 §

Liksom när det gäller kravet på miljökonsekvensbeskrivning, knyts kravet på säkerhetsrapport till enbart ansökningar som gäller anläggande, drift eller ändring av verksamheter. Alla verksamheter som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

(sevesolagen) kräver inte att en säkerhetsrapport upprättas. För att bestämmelsen skall överensstämma med sevesolagen föreslås därför en ändring. Ändringen kommenteras i avsnitt 2.6.8.

7 kap.

15 §

Ett förtydligande har gjorts i paragrafens första stycke, genom att ordet strandområde har ersatts av strandskyddsområde. Ändringen kommenteras kortfattat i avsnitt 2.3.1.

22 §

I 7 kap. 21 § sägs att beslut om vattenskyddsområde kan fattas av både länsstyrelse och kommun. Enligt vattenlagen kunde en länsstyrelse i ett beslut om vattenskyddsområde besluta att vissa åtgärder inte fick företas utan tillstånd eller anmälan. Behörigheten att pröva ansökningar om tillstånd och anmälningar delegerades då oftast till den behöriga kommunala nämnden. Nuvarande bestämmelser ger emellertid inget direkt stöd för en länsstyrelse att i föreskrifter för ett vattenskyddsområde besluta om sådan delegation som fanns enligt vattenlagen.

Kommittén föreslår att det genom ett nytt tredje stycke klargörs att länsstyrelsen i föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter, kan besluta att delegation av beslutanderätt skall ske till den eller de kommunala nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Den föreslagna ändringen och vilken typ av tillstånd som avses kommenteras utförligare i avsnitt 2.3.2.

11 kap.*9 §*

Den föreslagna ändringen innebär enbart en rättelse av hänvisningen.

15 kap.*18 §*

Kommittén föreslår att orden "grävas ned" utgår. Detta för att tydliggöra att eget omhändertagande på fastigheten främst tar sikte på kompostering (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 429).

19 kap.*1 §*

I uppräkningsdelen i paragrafens andra stycke av beslut om bildande, ändring eller upphävande av olika former av områdesskydd har lagts till djur- och växtskyddsområden. I det tredje stycket har förtydligats att beslut om bildande, ändring eller upphävande av biotopskyddsområde – som inte avser generella beslut som fattats av regeringen – överklagas hos miljödomstol. Tilläggen motiveras i avsnitt 2.5.

5 §

Förslaget är en följd av den föreslagna nya paragrafen 2 a § i 22 kap. Tillägget motiveras i avsnitt 2.2.

20 kap.**2 §**

För att överensstämja med den terminologi som används i viteslagen har ordet "framställan" i första stycket 8 utbytt mot "ansökan".

3 §

Borttagandet av det andra stycket är föranlett av de svårigheter som nuvarande förfarande har medfört i mål om utdömande av vite. I stället för nuvarande ordning föreslås att förvaltningsprocesslagen skall tillämpas vid domstolarnas handläggning av materiella viten som förelagts med stöd av 26 kap. 14 § eller annan bestämmelse i balken och som således prövas efter särskild ansökan. Liksom tidigare blir bestämmelserna i 22 kap. om förfarandet i ansökningsmål inte tillämpliga vid prövningen.

För processuella viten och viten jämlikt 7 § viteslagen föreslås ingen ändring. Detta innebär att handlägningsformen för processuella viten även fortsättningsvis kommer att vara beroende av vilken processform som är tillämplig i målet.

Enligt vårt förslag skall alltså förvaltningsprocesslagen tillämpas när miljödomstolen prövar frågor om utdömande av vite efter särskild talan. Varken förvaltningsprocesslagen eller viteslagen innehåller någon bestämmelse om rättegångskostnader. Inte heller miljöbalken innehåller någon bestämmelse som fristående reglerar frågan om ersättning för rättegångskostnader i mål om utdömande av vite. Någon sådan reglering föreslås heller inte av kommittén (se mer om detta i avsnitt 2.7 under rubriken "Förslag till förenkling"). Detta innebär enligt kommitténs mening att i mål om utdömande av vite som kommer att handläggas enligt den föreslagna regleringen kan ersättning inte utgå av allmänna medel för kostnader. En tappande part kan heller inte förpliktigas att ersätta en vinnande parts rättegångskostnader. En sådan ordning överensstämmer

med den reglering som tidigare gällt för förvaltningsdomstolarnas handläggning av vitesmål (se RÅ 1997 ref. 12 II). Med anledning av vad som anförts vill kommittén betona vikten av att miljödomstolarna beaktar den utredningsskyldighet som föreligger enligt 8 § förvaltningsprocesslagen.

3 a §

Lagrummet som gäller både Miljööverdomstolen och miljödomstolarna samt i förekommande fall Högsta domstolen ger domstolarna rätt att förfoga över lokaler i domstolsbyggnader och andra allmänna byggnader. Den gäller både huvudförhandlingar och andra sammanträden. Ledning vid bedömningen av vad som är att anse som en allmän byggnad får hämtas i den förvaltningsrättsliga definitionen av myndighet.

5 §

I andra stycket i paragrafens nuvarande lydelse behandlas domstolens sammansättning i mål som överklagats från en förvaltningsmyndighet. Inledningsvis föreslås en bestämmelse som undantagsvis gör det möjligt för miljödomstolarna att i mål som inte avser avgörande i sak av tillståndsfråga ha en sammansättning i enlighet med huvudregeln i 4 §, dvs. stor sammansättning. Undantaget skall vara tillämpligt om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Bestämmelsen kan bl.a. bli aktuell vid vitesmål av svårare beskaffenhet samt vid överklagande av komplicerade tillsyns- eller dispensbeslut, exempelvis när tillåtligheten av en inte tillståndsprövad verksamhet skall bedömas i ett tillsynsärende.

Det finns överklagade mål som avser avgörande i sak av tillståndsfrågor men där målet är av enkel beskaffenhet och således inte kan anses kräva stor sammansättning. Kommittén föreslår

därför att bestämmelserna om rättens sammansättning vid avgörande i sak av överklagade tillståndsfrågor ändras så att det blir möjligt för domstolen att avgöra ett mål av enkel beskaffenhet med ordföranden och ett miljöråd. Med enkel beskaffenhet kan bl.a. avses överklagade villkorsfrågor av enklare slag. På motsvarande sätt som sägs i förarbetena till 1 kap. 3 a § rättegångsbalken (se prop. 1988/89:95 s 74 f) är det naturligt att ordförandens och miljörådets egna kunskaper och erfarenheter av i målet aktuella ämnesområden i viss mån får inverka på bedömningen. Bestämmelsen är tillämplig oavsett parternas samtycke.

8 §

Genom den föreslagna ändringen klarläggs vilken domstol som är behörig att pröva en ansökan om vite. Ändringen medför ingen skillnad mot den praxis som utbildats. Förslaget kan i fall där domstolarnas domkretsar inte överensstämmer med förvaltningsmyndigheternas beslutsområden innebära att olika domstolar prövar till själva verksamheten knutna frågor och frågan om utdömande av vite.

9 a §

Första och andra styckena i det föreslagna nya lagrummet medför en rätt för en miljödomstol att överlämna ett mål som har nära samband med ett annat mål till en annan miljödomstol. Nära samband bör i stort sett regelmässigt anses föreligga om ett tillsyns- eller villkorsbeslut för en verksamhet överklagas till en annan miljödomstol än den som handlägger själva ansökningen om tillstånd för samma verksamhet. Ytterligare exempel på när nära samband kan föreligga är när olika tillsynsbeslut rörande samma verksamhet fattas av både central- och lokal till-

synsmyndighet, vilket medför att olika miljödomstolar kan komma att handlägga målen.

Bestämmelsen är som ovan sagts i första hand tänkt att tillämpas på mål som avser samma verksamhet. Det centrala vid bedömningen är om de olika målen har nära samband och det bedöms att det är rationellt att de handläggs vid en och samma domstol. Regeln bör emellertid inte ges en alltför vid tillämpning. Den bör exempelvis inte kunna tillämpas enbart av det skälet att målen avser prövning av samma process- eller reningsteknik. Om däremot de olika verksamheterna ligger så nära varandra att de delar samma reningsanläggning kan ett överlämnande vara motiverat.

Bestämmelsen om överlämnande är även tillämplig i de fall då en domstol tidigare har prövat ett ansökningsmål och ett nytt mål, exempelvis rörande tillsyn eller delegerade villkor för tillståndet, avseende samma verksamhet skall prövas. I detta fall kommer inte två eller flera mål att handläggas samtidigt vid samma domstol. Till skillnad från vad som gäller som huvudregel bör denna bestämmelse tillämpas mer restriktivt. Det räcker i detta fall inte att målen har ett nära samband utan målen måste också avse samma verksamhet. Ur effektivitetssynpunkt krävs i sådana fall att det inte skall ha gått alltför lång tid sedan den gjorda prövningen.

Det kan även förekomma andra fall än som sägs ovan där det finns skäl att överlämna ett enskilt mål till en annan miljödomstol. Därför bör det i tredje stycket införas en möjlighet till överlämnande om det föreligger särskilda skäl och överlämnandet kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Särskilda skäl kan föreligga om överflyttningen medför ekonomiska eller andra fördelar för domstolen eller parterna. Ett fall kan vara att det krävs sammanträde i målet. En överflyttning i ett sådant fall kan medföra att domstolen eller någon part inte behöver företa en längre resa. Även andra fall då regeln skall tillämpas kan dock tänkas. Regeln är avsedd för enskilda fall. Den skall inte systematiskt användas i ett antal typsituationer.

Inte heller bör regeln tillämpas för att åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan olika domstolar.

För att regeln skall vara effektiv krävs att miljödomstolarna så snart en fråga om överlämnade uppkommer tar ställning till om överlämnade skall ske. I vissa fall kan förutsättningar för överlämnade uppkomma redan när målet kommer in till domstolen. I andra fall kan förutsättningar uppkomma senare. Att ett överlämnade inte skall medföra avsevärda olägenheter för någon part är naturligt och framgår av lagtexten.

Mer detaljerade bestämmelser om överlämnade meddelas enligt fjärde stycket av regeringen. En sådan reglering överensstämmer med 8 a och 14 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

21 kap.

3 §

Den föreslagna ändringen ökar domstolarnas möjligheter till gemensam handläggning genom att möjligheten till sammanläggning kommer att gälla för ärenden som handläggs vid i princip alla förvaltningsmyndigheter. Effektiviteten kommer därmed att öka. Det föreslagna ordvalet, "förvaltningsmyndighet", överensstämmer med vad som sägs i rubriken till 19 kap.

Ändringen skall endast tillämpas på sådana mål där domstolsprövning ingår i prövningsordningen. I det nya tredje stycket klargörs därför att enbart sådana ärenden där förvaltningsmyndighetens avgöranden – antingen direkt eller efter överklagande till och prövning av en annan förvaltningsmyndighet – inte skall överklagas till regeringen kan komma i fråga för samlad handläggning.

Domstolen bör vara uppmärksam på att olika delar av avgörandet eventuellt kan ha olika verkan även om handläggningen sker enligt samma processuella regler. Att domstolen vid avgöranden av mål som enbart delvis avser tillstånd skall ha den

sammansättning som krävs vid tillståndsavgöranden framstår som naturligt. Någon särskild reglering behövs därför inte i denna fråga.

22 kap.

1 §

Ändringen i första stycket 2 innebär att det är bestämmelserna i 6 kap. som får styra i vilka fall det krävs en miljökonsekvensbeskrivning (se avsnitt 2.2).

Ändringen i första stycket 6 knyter kravet på säkerhetsrapport till ansökningar om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter och begränsar kravet till att enbart gälla de anläggningar som är skyldiga att upprätta en säkerhetsrapport enligt sevesolagen (se avsnitt 2.6.8).

2 a §

Den föreslagna nya bestämmelsen motsvarar vad som tidigare var föreskrivet i 13 a § och 14 §, sista stycket miljöskyddslagen. Bestämmelsen som enbart är tillämplig i fråga om miljöfarlig verksamhet kommenteras i avsnitt 2.2.

3 §

Tillägget i andra punkten innebär att den information som skall lämnas om innehållet i 7 § kan lämnas på annat sätt än genom kungörelse. Förslaget innebär en återgång till vad som gällde enligt 13 kap. 26 § vattenlagen. Förslaget kommenteras ytterligare i avsnitt 2.6.5.

4 §

Förslaget innebär att ansökningshandlingarna i ansökningsmål hos miljödomstolar alltid skall sändas till länsstyrelsen och till den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, förutom till de andra myndigheter som redan utpekats.

23 kap.

1 §

Det föreslagna tillägget är nödvändigt för att kravet på prövningstillstånd beträffande avgöranden i sak av materiella viten skall finnas kvar när handläggningsordningen av viten ändras. Samma regler som gäller enligt nuvarande bestämmelser om överklagande av vite kvarstår således.

För alla avgöranden som inte avser avgörande i sak men som har samband med vitesansökningen gäller samma bestämmelser som tidigare. Bestämmelserna om prövningstillstånd är således enligt gällande praxis inte tillämpliga i sådana fall där miljödomstolen, efter att ha skiljt saken från sig, har avvisat ett för sent inkommet överklagande eller fattat beslut i någon annan processuell fråga (se Miljööverdomstolens avgörande 2000-04-11, mål nr M 1156-00). Kommittén avser i ett senare betänkande behandla frågan om krav på prövningstillstånd skall föreligga även rörande avgöranden som inte innebär att målet avgörs slutligt.

9 §

I det föreslagna tredje stycket regleras frågan om vilka processuella bestämmelser som är tillämpliga vid Högsta domstolens prövning.

29 kap.*12 §*

Tillägget i första stycket är nytt. Tillägget innebär att utbytet vid otillåten täktverksamhet kan förverkas. Före miljöbalkens ikraftträdande fanns en sådan förverkandemöjlighet enligt 37 § sista stycket naturvårdslagen. Med stöd av miljöbalkens bestämmelser kommer förverkande att kunna ske även i de fall där tillståndsplikt har införts för husbehovstäkter enligt 12 kap. 1 § andra stycket. En bakgrund till tillägget lämnas i avsnitt 2.8.2.

Vidare har i det första stycket uttrycket "gentekniskt modifierade organismer" ändrats till "genetiskt modifierade organismer".

31 kap.*5 §*

Paragrafens andra stycke är nytt. Tillägget motiveras i avsnitt 2.9.2.

7 §

I paragrafens första stycke har lagts till att det är kommunen som skall betala ersättning till fastighetsägare även när förelägganden eller förbud har beslutats av kommunen och inte som tidigare enbart vid beslutande av föreskrifter. I det andra stycket har lagts till att den i vars intresse ett vattenskyddsområde fastställs, skall betala ersättning till fastighetsägare och andra rättighetshavare även när det är kommuner som beslutar om vattenskyddsområden. Ändringarna kommenteras kortfattat i avsnitt 2.9.1.

Övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna om vite skall enligt förslaget tillämpas i fråga om ansökningar om utdömande av vite som inletts vid en miljödomstol efter lagens ikraftträdande. För mål som redan handläggs vid en miljödomstol när de nya bestämmelserna träder ikraft gäller således äldre bestämmelser.

Som sagts i avsnitt 2.8.2. kan utbrutet material vid olaglig täktverksamhet för närvarande inte förverkas. Den föreslagna ändringen innebär därmed att en ny bestämmelse om förverkande införs i miljöbalken. Övergångsbestämmelse av innebörden att det enbart är material som har utvunnits efter ikraftträdandet som får förverkas bör därför införas.

Kommittédirektiv

Miljöbalken – uppföljning och reformbehov

Dir. 1999:109

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 1999.

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen tillkallar en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer.

Kommittén skall ägna särskilt intresse åt följande frågor:

tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler hos domstolar och myndigheter,

frågan om hur 3 och 4 kap. miljöbalken skall integreras med hänsynsreglerna och andra regler om markanvändning i balken,

miljökvalitetsnormernas betydelse för miljöarbetet samt normernas tillämpningsområden,

miljökonsekvensbeskrivningar, förfarandet och erfarenheter när det gäller frågan om hur regelverket fungerar samt kvaliteten på konsekvensbeskrivningarna,

prövningsordningen och andra regler för mål om tillstånd enligt miljöbalken,

kostnadsrämsiga konsekvenser av miljöbalkens tillämpning för de tillståndssökande och andra inblandade,
tillsynens effektivitet samt dess förhållande till de standardiserade miljöledningssystemen EMAS och ISO 14001,
avgiftssystemet och gränsdragningen mellan skatt och avgift vid myndighetsutövning som rör ett kollektiv,
miljösanktionssystemet, dess effektivitet och samspel med andra myndighetsingripanden,
utformningen av bestämmelserna om miljöbrott m.m. i 29 kap. miljöbalken och behovet av andra åtgärder för ett effektivt och rättvist sanktionssystem.

Kommittén skall redovisa kostnader och andra konsekvenser och förslag till finansiering av sina förslag samt hur förslagen förhåller sig till gällande EG-rätt.

Bakgrund

Miljöbalken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet. Genom sin utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya övergripande instrument, som t.ex. miljö kvalitetsnormer, skapar den större förutsättningar för att lagstiftningen används som ett verktyg som styr miljöarbetet mot uppsatta miljömål. Miljöbalken innebär således en anpassning av lagstiftningen till den miljöpolitiska utvecklingen och skall användas bl.a. för att genomföra de miljö kvalitets mål som bygger på propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU:6, rskr. 1998/99:183).

En omfattande inledande utbildning om miljömålen och den nya miljölagstiftningen genomförs för närvarande (dir. 1997:110) av Kommittén för Miljöbalksutbildningen (M 1997:03). Även efter denna första utbildning kommer

anställda hos myndigheter, kommuner och företag att få återkommande utbildning och information.

Utbildningarna skall inte bara ge kunskap utan också skapa ett brett forum för diskussion om miljöbalkens tillämpning och effektivitet. I propositionen om Miljöbalk (prop. 1997/98:45) betonar regeringen att det finns ett behov av att både utvärdera tillämpningen av miljöbalken och överväga vilka reformbehov tillämpningen kan leda till.

En fortsatt reformering av miljölagstiftningen

Miljöbalken kan tillämpas på alla verksamheter och åtgärder som inte är av försumbar betydelse för människors hälsa och miljön. Genom sitt breda tillämpningsområde skall balken bidra till att de beslut som fattas både av myndigheter och enskilda främjar en ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Det är naturligt att ett nytt lagverk av miljöbalkens omfattning med ett tillämpningsområde som rör alla samhällets sektorer ger upphov till nya frågor. Den snabba samhällsutvecklingen liksom erfarenheterna av miljöbalkens tillämpning kommer att medföra att bestämmelser som nu ingår i miljöbalken måste följas upp och vid behov ändras eller kompletteras. Ytterligare ett starkt motiv för det är de förändringar som följer av vårt medlemskap i EU.

I propositionen Miljöbalk (prop. 1997/98:45) aviserade regeringen därför att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle tillsättas för att följa tillämpningen av miljöbalken och vid behov föreslå en reformerad lagstiftning som ytterligare kan säkerställa att balkens mål uppnås (Del 1, s. 654-655). Det finns också anledning att i ett större sammanhang nu närmare överväga de mer övergripande synpunkter som kom fram vid beredningen av miljöbalken och som då inte kunde färdigbehandlas.

Härtill kommer att Tunnelkommissionen i sitt betänkande Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen (SOU 1998:137) har pekat på några möjliga förändringar av miljöbalken.

Uppdraget

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler

Tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler kommer att ha stor betydelse för vilket genomslag som balken får och för möjligheterna att uppnå miljöbalkens mål. De hänger nära samman med de övergripande målen för miljöpolitiken, nämligen att skydda människors hälsa, att bevara den biologiska mångfalden, att främja en långsiktigt hållbar utveckling med naturresurser och att skydda natur och kulturlandskap. Hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas när det gäller ärenden om tillstånd eller motsvarande prövning som följer av miljöbalken liksom i frågor som rör den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken skall vara en grundläggande utgångspunkt för kommitténs arbete.

Bestämmelserna för hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken bör materiellt och lagtekniskt bringas närmare hänsynsreglerna och andra regler om markanvändning i balken.

Vad vattenlagstiftningens infogande i miljöbalken har inneburit för miljöskyddet skall med utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna ägnas särskilt intresse i sammanhanget. Även förhållandet mellan de allmänna hänsynsreglerna och de särskilda hänsynsregler i fråga om vattenverksamhet som finns i 11 kap. miljöbalken skall ägnas uppmärksamhet

I fråga om små och medelstora företag skall kommittén utöver vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) belysa hur dessa företag påverkas av hänsynsreglerna och vid behov föreslå åtgärder för att underlätta för företagen att leva upp till miljöbalkens mål.

Kommittén skall vid behov lämna förslag till de ändringar eller kompletteringar av lagstiftningen som behövs.

Tillsynen

Kommittén skall hämta in myndigheters, organisationers och enskildas erfarenheter av hur tillsynen fungerar och de allmänna hänsynsreglernas roll i sammanhanget.

Verksamheter som är registrerade enligt EU:s system för miljöstyrning och miljörevision (Eco Management and Audit System, EMAS) bedriver en aktiv och offentlig intern miljöstyrning och miljörevision.

Kommittén skall närmare följa upp hur tillsynsarbetet enligt miljöbalken över miljöfarlig verksamhet kommer att påverkas av att verksamheter är anslutna till EMAS eller Internationella Standardiseringsorganisationens system ISO 14001. Förhållanden som skall undersökas är vilken långsiktig inverkan på tillsynsbehovet och tillsynsavgiften som detta kan medföra och vilka samordningsmöjligheter mellan å ena sidan tillsyn och å andra sidan miljöledningssystemen EMAS och ISO 14000 som föreligger. I detta ingår även en redovisning av de ekonomiska konsekvenserna för tillsynsarbetet av ett förändrat tillsynsbehov.

Miljö kvalitetsnormer

Miljöbalken innehåller ett utvecklat system med miljö kvalitetsnormer. I förordningen (1998:897) om miljö kvalitetsnormer finns normer utfärdade för kvävedioxid, svaveldioxid och bly. Naturvårdsverket har lämnat förslag om ytterligare miljö kvalitetsnormer. Systemet med miljö kvalitetsnormer skall följas upp av kommittén som skall analysera normernas genomslagskraft och vid behov lämna förslag till de förändringar av systemet som kan bidra till att föreskrifterna enligt 5 kap. miljöbalken fungerar som instrument för att minska miljöbelastningen till nivåer som naturen långsiktigt tål. Det är därvid viktigt att kommittén beaktar syftet med de nationella miljö kvalitetsmålen och de regionala mål som länsstyrelser och andra myndigheter fått i uppdrag att utveckla. Kommittén skall

vidare analysera hur balkens styrmedel är relaterade till det nya systemet med miljö kvalitetsnormer. Dessutom skall kommittén analysera vilka effekter reglerna har för svenska företags nationella och internationella konkurrenskraft.

Miljökonsekvensbeskrivning

Miljökonsekvensbeskrivningarna har mot bakgrund av den EG-rättsliga regleringen utvecklats och fått nya formkrav i miljöbalken. Bland annat skall länsstyrelserna avgöra om en verksamhet har betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen finner att miljöpåverkan är betydande, krävs det bl.a. ett omfattande samrådsförfarande. Kommitténs arbete skall därför särskilt inriktas på att utvärdera om det utvecklade förfarandet att sammanställa miljökonsekvensbeskrivningar är effektivt och samtidigt ger miljökonsekvensbeskrivningarna en tillräckligt hög kvalitet. Kommittén skall även analysera förslaget att det bästa alternativet ur miljösynpunkt alltid skall ingå i en miljökonsekvensbeskrivning och vad som skall innefattas i detta begrepp (SOU 1998:137). Kommittén skall också utreda om regelverket tillgodoser rimliga anspråk hos myndigheter, organisationer, sakägare och enskilda på att kunna utöva inflytande över projekten när det gäller att begränsa skadeverkningsarna av planerade anläggningar. Vidare bör kommittén analysera om det nu beslutade förfarandet i alla delar står i proportion till syftet med kravet. Kommittén skall lämna förslag till de ändringar som kan behövas.

Avgifter

Regeringen anser att utformningen av systemet för prövning av tillsynsavgifter bör övervägas ytterligare. Bland annat bör kommittén närmare studera i vilken utsträckning fasta avgifter snedvrider konkurrensen. Det är också viktigt att upprätthålla skill-

naden mellan skatt och avgift. Arbetets inriktning skall vara att sådan myndighetsverksamhet som avser prövning och tillsyn endast skall avgiftsfinansieras om den klart faller inom de ramar som regeringsformen ger.

Miljöbalksutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande Miljöbalken (SOU 1996:103) att dispensavgifter skulle betalas för att utjämna ekonomiska konkurrensfördelar till följd av dispensen (Del 2 s. 323). Regeringen ansåg dock i propositionen om Miljöbalk att grunderna för avgiftsuttaget borde lagregleras på ett tydligare sätt (Del 1 s. 516–517). Regeringen anförde vidare att underlag för att göra detta saknades men att regeringen hade för avsikt att låta utreda frågan. I sitt slutbetänkande (SOU 1998:35) Förordningar till miljöbalken pekade utredningen på andra avgiftsfrågor exempelvis om vattenverksamhet som förtjänade ytterligare uppmärksamhet. En annan fråga som utredningen tog upp var den om gränsdragningen mellan skatt och avgift i regeringsformens mening när det gäller myndigheternas tjänster till ett kollektiv (SOU 1996:103, Del 2 s. 321 f.). Denna gränsdragning har bl.a. betydelse för riksdagens möjlighet att delegera beslutanderätt.

I kommitténs arbete skall också ingå att överväga de nyss nämnda frågor som väckts av Miljöbalksutredningen och lämna förslag till de ändringar som behövs.

Tillståndsprövning

Miljöbalken innebär att en ny och sammanhållen prövningsordning införs. Miljödomstolar inrättas. Nya processuella och administrativa regler har tillkommit. Som framgår av avsnittet om en fortsatt reformering av miljölagstiftningen, har regeringen aviserat en översyn av frågan om tillståndsprövningen i framtiden bör ligga direkt hos miljödomstol eller skall prövas av domstol först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut. Kommittén skall utreda denna fråga med beaktande av bl.a. tidigare utredningar och förslag om

administrativ prövningsordning för vattenmål (SOU 1977:27, prop. 1981/82:130, bet. 1982/83:JoU30 s. 40, rskr. 1997/98:278). Kommittén skall vidare beakta den utveckling som skett genom att renodlingen av domstolarnas roll att avgöra tvister mellan enskilda och det allmänna, alltmer kommit i förgrunden (SOU 1991:106, prop. 1994/95:100 s. 4 f. och 48, prop. 1996/97:1 s. 33 f. och prop. 1997/98:1 s. 42 f). Kommittén skall vid bedömningen av för- och nackdelar med en administrativ prövning i första instans belysa frågan hur anspråk på ersättning eller skadestånd enligt miljöbalken skall lösas samt redovisa konsekvenserna av olika alternativ i förhållande till den föreslagna prövningsordningen. Kommittén skall även närmare utreda Tunnelkommissionens förslag att anläggandet av järnvägar, vägar och allmänna farleder skall prövas av miljödomstol i stället för av de verk som är ansvariga för sakområdet i samband med den prövning som sker enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnvägar, vägagen (1971:948) och lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (SOU 1998:137). Även prövningspliktens omfattning liksom frågor av processuell och administrativ art som faller inom ramen för miljödomstolarnas tillämpning skall vid behov belysas av kommittén som skall lägga fram förslag i dessa och andra tillståndsfrågor i den utsträckning det behövs.

Härutöver skall kommittén redovisa sådana kostnadsmässiga konsekvenser för tillståndsökande och andra parter som myndigheter och miljöorganisationer som miljöbalken har föranlett. I fråga om miljöorganisationerna skall kommittén även redovisa erfarenheterna av den vidgade talerätten enligt 16 kap. miljöbalken och hur denna rätt har utnyttjats eller på annat sätt berört organisationerna när det gäller tillståndsbeslut som har meddelats på central, regional eller kommunal nivå.

Miljösanktionsavgifter

Tillsynsmyndigheterna får genom miljöbalken ytterligare ett sanktionsmedel, nämligen miljösanktionsavgifter. I förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter föreskriver regeringen att avgifter skall betalas för de överträdelser som anges i en bilaga till förordningen. Kommittén skall utvärdera effektiviteten hos det nya sanktionssystemet och samspelet mellan tillsynsreglerna, sanktionsavgifterna och de straffrättsliga reglerna samt föreslå de ändringar av regelverket som kan behövas.

Straff

Den straffrättsliga regleringen i miljöbalken bör uppmärksammas av kommittén. Riksåklagaren har i december 1998 genom rapporten Effektivare miljöbrottsbekämpning lämnat förslag till åtgärder. På uppdrag av riksdagen (bet. 1997/98:JuU1) har en nationell miljöbrottsstrategi utarbetats. Dessa frågor skall kommittén beakta i sitt arbete. Vidare framförs det ofta i den allmänna debatten att alltför få brott med miljörättslig anknytning beivras. Riksåklagaren har under beredningen av miljöbalken framfört att det bör göras en översyn av brotten miljöbrott och vållande till miljöstörning. Kommittén skall utreda förutsättningarna för att ändra brottsbeskrivningen av främst miljöbrott och även i övrigt följa den straffrättsliga tillämpningen av miljöbalken samt lämna de förslag som kan behövas för att åstadkomma ett effektivt och rättvist sanktionssystem.

Kostnader

Om kommitténs förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall

dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, skall även förslag till finansiering anges.

Tidsplan, arbetsformer m.m.

Kommittén skall utöver vad som tidigare anförts samråda med den parlamentariska beredningen om mål i miljöpolitiken (M 1998:07). Kommittén skall dessutom genom utfrågningar, enkäter och på andra lämpliga sätt hämta in erfarenheter av miljöbalkens tillämpning. Om det under utredningens gång kommer fram ytterligare frågor av lagstiftningskaraktär som rör uppdraget, är kommittén fri att behandla dessa frågor. Större frågor skall först anmälas till regeringen.

Genom de övergångsregler som ges genom lagen (1998:811) om införande av miljöbalken gäller att äldre lag skall tillämpas i fråga om mål och ärenden som inkommit till domstolar och myndigheter före den 1 januari 1999. Detta innebär att de erfarenheter kommittén kan inhämta om miljöbalken och dess genomslag blir begränsade under en inledande period särskilt som Koncessionsnämnden för miljöskydd överlämnat en stor mängd mål till domstolarna som skall handläggas enligt äldre ordning. Trots att utvärderingen av balken därför kommer att dröja finns det frågor av mer begränsad natur som kommittén kan inleda sitt arbete med. Kommittén skall därför i ett delbetänkande senast den 31 december 2000 redovisa förslag av mer begränsad, lagteknisk natur som uppdraget leder till. Kommittén skall i ett mer samlat betänkande senast den 1 juli 2002 lämna förslag till de mer omfattande ändringar av lagstiftningen som uppdraget kan medföra och samtidigt redovisa de hittills gjorda erfarenheterna av miljöbalkens hänsynsregler. Kommittén skall i ett slutbetänkande senast den 31 december 2003 redovisa en fullständig bild av hur miljöbalken fått genomslag i den praktiska tillämpningen liksom andra frågor som rör uppföljningen av de centrala instrumenten i balken.