

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 21 februari 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att redovisa behoven av skydd för störningskänslig forskning samt utreda de rättsliga förutsättningarna och föreslå de författningsbestämmelser som behövs för att skapa ett sådant skydd. Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 15 mars 2002 professor, f.d. justitierådet Bertil Bengtsson. Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 11 april 2002 ämnessakkunnig Kristina Ahlström (Utbildningsdepartementet), kansliråd Mikael Gulliksson (Justitiedepartementet), kansliråd Mats Johnsson (Utbildningsdepartementet), professor Jens Zander (Kungl. Tekniska högskolan) och biträdande direktör Gunnar Zettersten (Naturvårdsverket).

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om forskningsskydd (U 2002:04), får härmed överlämna sitt betänkande *Skydd för forskningsverksamhet* (SOU 2002:111).

Stockholm i december 2002

Bertil Bengtsson

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Utredningens arbete	19
2 Översikt av lagstiftning av intresse	21
2.1 Begränsningar av rörelsefriheten.....	21
2.2 Andra regler om åtgärder mot störningar	24
2.3 Störningar från grannfastighet	27
2.4 Allemansrätten	28
2.5 Utländska förhållanden	31
3 Synpunkter från institutioner m.fl.	33
3.1 Rundfrågan	33
3.2 Elektroniska störningar m.m.....	33
3.3 Trafik	35
3.4 Ljus, el och vatten	36
3.5 Markanvändning, intrång m.m.....	37
3.6 Avsiktliga störningar m.m.	38
3.7 Störningarnas hantering.....	39
3.8 Behovet av skydd	40

4	Allmänmotivering	43
4.1	Allmänna synpunkter.....	43
4.2	Behövs en särskild lag?.....	46
4.3	Inskränkningar i rörelsefriheten.....	48
4.4	Vilken forskning behöver skyddas?	51
4.5	Närmare om skyddet mot störningar från allmänhetens sida.....	55
4.6	Utformningen av en lagregel om intresseavvägning	57
4.7	Störningar från verksamheter i närheten	59
4.8	Ärendenas behandling.....	62
4.9	Sanktioner	64
4.10	Ersättning för ingrepp i pågående verksamheter?	65
5	Ekonomiska konsekvenser	69
5.1	Inledning.....	69
5.2	Myndighetskostnader	69
5.3	Finansieringen	70
5.4	Kostnader för domstolar m.m.	71
6	Författningskommentar	73

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	91
<i>Bilaga 2</i>	Skrivelser med rundfråga	95
<i>Bilaga 3</i>	Adressater för rundfråga.....	97
<i>Bilaga 4</i>	Förteckning över svarsinstanserna.....	99

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
Ds	Publikation i departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
MB	Miljöbalken
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. I
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
SFS	Svensk författningssamling
SkL	Skadeståndslagen (1972:207)
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning

Sammanfattning

Allmänt om lagstiftningen

Utredningens uppdrag går ut på att redovisa behovet av att spärra av mark-, vatten- och luftområden för att hindra störningar av forskningsverksamhet och att utreda möjligheten till lagstiftning för att skapa ett sådant skydd. För att genomföra uppdraget har utredningen gjort en rundfråga bland ett stort antal institutioner och statliga myndigheter med erfarenheter av forskningsverksamhet – bl.a. samtliga universitet och högskolor och samtliga länsstyrelser. Att döma av rundfrågan finns det ett behov av skydd framför allt för sådan medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning som använder känslig och avancerad utrustning samt ekologisk och annan biologisk forskning som använder sig av fältstudier. De störningar som omtalas är delvis sådana som faller under miljölagstiftningen, såsom föroreningar, buller och vibrationer, men det nämns också bl.a. radiosändningar, användning av mobiltelefoner och andra elektromagnetiska störningar, intrång på försöks- och referensområden på marken och i vattnet samt avsiktlig skadegörelse. På grund av resultatet av rundfrågan har utredningen ansett en lagstiftning behövlig till skydd för viss forskningsverksamhet.

Enligt utredningen står det klart att det finns forskning av sådant värde från samhällets synpunkt att den förtjänar att skyddas på olika vis. Till en del kan störningar motverkas genom planering inom kommunerna eller åtgärder av den forskande institutionen själv till skydd för verksamheten, men detta är inte alltid tillräckligt. Det är naturligt att kräva hänsyn till forskningsverksamheten också från allmänhetens och grannars sida. Man får då väga intresset av fri rörlighet och fritt utnyttjande av den egna fastigheten mot värdet av en ostörd forskning.

I betänkandet diskuteras möjligheten att införa vissa regler till forskningens skydd i nu gällande lagstiftning, bl.a. i miljöbalken

och olika speciallagar. Detta innebär dock lagtekniska problem. För miljöbalkens del kräver det ingrepp i centrala delar av balken, och en komplettering av annan lagstiftning – exempelvis lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. eller lagen (1993:599) om radiokommunikation – skulle medföra en komplicerad ordning, som ändå skulle lämna åtskilliga luckor i skyddet. I likhet med de allra flesta instanser som yttrat sig om lagstiftningsfrågan i anledning av rundfrågan har utredningen funnit att i stället en särskild lagstiftning är motiverad. Den bygger på att länsstyrelsen i vissa fall skall kunna meddela förbud eller föreskrifter till forskningens skydd. Lagen avser medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning av särskilt värde från samhällets synpunkt.

Inskränkningar i rörelsefriheten

Ett särskilt problem som lagstiftningen aktualiserar är att den kan medföra vissa inskränkningar i den grundlagsskyddade allmänna rörelsefriheten (se 2 kap. 8 § regeringsformen) och i allemansrätten. Beträffande rörelsefriheten framhåller utredningen, att även om den formellt kan anses begränsad genom att vissa områden avspärras, grundlagsregeln knappast tar sikte på avspärrningar som den aktuella och att rörelsefriheten i alla händelser får inskränkas genom lag enligt vad som närmare framgår av 2 kap. 12 § regeringsformen. Vad allemansrätten angår, innebär inte förslaget något mera långtgående ingrepp. Redan nu skyddas känslig verksamhet på en fastighet i viss mån av gällande straffrättsliga bestämmelser, och det finns dessutom en civilrättslig skyldighet att avhålla sig från åtgärder som i nämnvärd utsträckning stör eller försvårar fastighetens lagliga användning. Vad som här gäller är dock ganska oklart. Vidare är det i någon mån osäkert i vad mån en institution kan lita till avspärrning genom stängsel eller liknande (jfr 7 kap. 16 § och 26 kap. 11 § miljöbalken) eller ett förbud genom skyltar att beträda området. Allt detta kan motivera att en särskild lagstiftning klargör vad som är tillåtet och ger möjligheter inte bara att förbjuda störande beteende utan också att i vissa fall helt hindra tillträde till område där forskning bedrivs och närliggande område. Här får emellertid en avvägning göras mellan forskningens intressen och intresset av allmänhetens rörelsefrihet.

Skyddad forskning

Enligt utredningen är ett skydd motiverat för forskning av särskilt värde från samhällets synpunkt, inte bara inom statliga institutioner utan även i privat regi, t.ex. inom industrin. Ett skydd bör vara möjligt vid alla typer av medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning, medan skyddsregler inte förefaller nödvändiga för annan forskning. Någon begränsning till vissa störningstyper har inte ansetts motiverad. Lagstiftningen kommer på detta vis att omfatta även skydd mot kriminaliserade handlingar, t.ex. sabotage, som kan förhindras genom avspärrningsanordningar. En komplikation är att viss speciell lagstiftning – bl.a. lagen om radiokommunikation – är tillämplig på en del störningar som aktualiseras, främst användning av radiosändare. Detta har dock inte ansetts hindra att man kan meddela ett förbud mot användning av sådana sändare inom områden intill forskningsinstitutioner.

Fast direktiven närmast tar sikte på störningar från allmänhetens sida, har det ansetts motiverat att också införa regler om förbud eller föreskrifter beträffande störningar från pågående verksamhet i närheten. Här är dock meningen att man i första hand bör tillgripa speciallagstiftning om sådana verksamheter. Exempelvis beträffande radiosändningar i närheten skall lagstiftningen kunna åberopas bara mot störningar som man inte kommer till rätta med genom lagen om radiokommunikation.

Närmare om skyddet

Som framgått innebär den föreslagna lagstiftningen skydd mot störningar av många olika slag, och några preciserade regler om vad som är tillåtet eller otillåtet kan inte ställas upp. Lagen innehåller till en början en allmän regel om skyldighet att visa rimlig hänsyn till pågående forskning (2 §). Vidare kan länsstyrelsen meddela förbud eller föreskrifter till skydd mot störningar från allmänhetens sida (3 §). Meningen är i första hand att ett förbud skall ta sikte på användning av viss utrustning – t.ex. mobiltelefoner, vars användning visat sig ha störande verkningar på forskningen i närbelägna institutioner. I vissa fall kan det dock visa sig nödvändigt att helt förbjuda tillträde till ett område kring institutionen och tillåta avspärrning av området. Här får emellertid beaktas också motstående intressen. Det krävs t.ex. starka skäl för avspärrning av

en badstrand av betydelse för allmänheten. Lagen innehåller en bestämmelse (5 §) om avvägning mellan motstående intressen, där det sägs att man särskilt bör beakta å ena sidan forskningens art, inriktning och skyddsbehov och risken för störningar, å andra sidan möjligheten att motverka störningar, det allmänna intresset av rörelsefrihet samt – i fråga om ingripanden mot näringsverksamhet – intresset av att denna kan utövas fritt. För att klargöra att man bör vara återhållsam med förbud tilläggs det att en inskränkning i rörelse- eller handlingsfriheten inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd.

Utredningen förslår som nämnt att det skall bli möjligt att ingripa också mot pågående störande verksamheter i närheten av forskningsinstitutionen, efter en liknande intresseavvägning (4 § första stycket, jfr 5 §). En inskränkning av sådana verksamheter kan tänkas gå så långt att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Verksamhetsutövaren skall då vara berättigad till ersättning av den som utövar forskningsverksamheten enligt liknande principer som vid ersättning enligt 31 kap. miljöbalken. När en myndighet tar ställning till frågan om ett förbud i sådana fall får man naturligtvis också väga in ersättningsmöjligheten.

Beslut om förbud eller föreskrifter enligt lagen skall som nämnt meddelas av länsstyrelsen. Det bör ankomma på den institution som begär skydd att ta fram utredning som visar att det finns förutsättningar för ett sådant beslut, bl.a. rörande forskningens värde från vetenskaplig synpunkt och risken för störningar. Den kommun som berörs bör höras i ärenden som gäller inskränkning i allemansrätten eller områden av kommunalt intresse. Beslut av länsstyrelsen får överklagas hos förvaltningsdomstol i sedvanlig ordning.

Sanktioner mot överträdelser

Förbud eller föreskrifter riktade mot viss störande verksamhet skall i regel vara förenade med vite. När de riktas mot allmänheten är det däremot nödvändigt att föreskriva straffpåföljd för att beslutet skall få någon effekt. Överträdelse av uppsåt eller oaktsamhet skall alltså kunna medföra straff, dock inte om gärningen är ringa. Också skadestånd är möjligt vid sådana överträdelser. Här har dock inte några särskilda bestämmelser ansetts behövliga; det synes till-

räckligt att tillämpa reglerna i skadeståndslagen (1972:207) samt, vid vissa störningar från grannfastighet, bestämmelserna om miljöskador i 32 kap. miljöbalken.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

Författningsförslag

Förslag till lag om skydd för viss forskningsverksamhet

Tillämpningsområde

1 §

Denna lag avser att skydda medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning som är av särskilt värde från allmän synpunkt.

Allmän hänsynsregel

2 §

Den som bedriver en verksamhet eller företar en åtgärd som kan medföra störning av forskning som avses i 1 § skall vidta rimliga försiktighetsmått för att motverka sådana störningar.

Skydd mot allmänheten

3 §

Om det behövs för att skydda forskning som avses i 1 § mot störningar, får länsstyrelsen meddela förbud för allmänheten mot att

1. beträda område där forskningen bedrivs jämte intilliggande mark, eller
2. använda mobiltelefon, annan radiosändare eller viss annan teknisk utrustning på område där forskningen bedrivs jämte kringliggande mark-, vatten- och luftområde.

Om det kan anses tillräckligt för att skydda forskningen, kan länsstyrelsen i stället meddela föreskrifter om allmänhetens vistelse

eller om användning av utrustningen på områden som anges i första stycket.

I fråga om områden som innehas av annan än den som bedriver forskningsverksamheten får förbud eller föreskrift enligt första eller andra stycket meddelas bara med innehavarens samtycke.

Skydd mot verksamheter i närheten

4 §

Utsätts forskningsverksamheten för varaktiga eller upprepade störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen till forskningens skydd meddela behövliga förbud eller föreskrifter beträffande den andra verksamheten.

Vad som sägs i första stycket gäller inte störningar från en sådan verksamhet som regleras i lagen (1993:599) om radiokommunikation eller lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller i föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar.

Medför ett beslut enligt första stycket att pågående markanvändning avsevärt försvåras, är ägaren av det berörda området och innehavare av särskild rätt till detta berättigade till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen skall utges av den som utövar forskningsverksamheten och minskas med vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719). Vid tillämpning av 4 kap. 3 § nämnda lag räknas dock värdeökning från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

Intresseavvägning

5 §

Vid prövning av krav på skyddsåtgärder enligt 2–4 §§ bör beaktas å ena sidan forskningsverksamhetens art, inriktning och behov av skydd samt risken för störningar av verksamheten, å andra sidan möjligheten att på annat sätt motverka störningarna, det allmänna intresset av rörelsefrihet och, i fråga om ingripanden mot näringsverksamhet eller offentlig verksamhet, intresset av att denna kan utövas fritt. En inskränkning i rörelse- eller handlingsfriheten får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningsverksamhetens rimliga behov av skydd.

Övriga bestämmelser

6 §

Frågor om beslut enligt 3 § eller 4 § första stycket tas upp efter ansökan av den som bedriver forskningsverksamheten.

Beslut enligt 3 § eller 4 § första stycket skall gälla tills vidare eller under viss angiven tid. Länsstyrelsen får förordna att beslutet skall tillämpas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft.

Länsstyrelsen kan återkalla eller inskränka ett förbud eller en föreskrift enligt 3 § eller 4 § första stycket, när det finns skäl till det.

7 §

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller föreskrift enligt 3 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket döms inte om gärningen är belagd med straff enligt bestämmelse i någon annan författning.

8 §

Förbud eller förelägganden enligt 4 § får förenas med vite.

9 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt 3 § får överklagas av Naturvårdsverket och av kommun som berörs av beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

1 Utredningens arbete

Utredningens direktiv beslutades av regeringen den 21 februari 2002 (dir. 2002:29), se *bilaga 1*. Uppdraget gick ut på ”redovisa de behov som kan finnas av att spärra av mark-, vatten- och luftområden för att hindra störning av forskningsverksamhet samt utreda de rättsliga förutsättningarna och föreslå de författningsbestämmelser som behövs för att skapa ett sådant skydd.” Enligt direktiven innebar uppdraget i stora drag att

- undersöka och närmare precisera den forskning som kan behöva skyddas, den typ av skydd som krävs och hur omfattande ett sådant skydd bör vara,
- undersöka vilken påverkan ett skydd typiskt sett kan ha på omgivande verksamheter,
- analysera de argument som talar för respektive mot en avgränsning av mark-, vatten- och luftområde för att skydda viss forskningsverksamhet, med hänsyn till följderna för enskilda personer samt – ur ett samhälleligt perspektiv – för rörelsefriheten och möjligheten att utnyttja t.ex. allemansrätten,
- redovisa hur eventuella begränsningar kan påverka användningen av närliggande fastigheter och beakta de ersättningsfrågor som kan uppkomma i förhållande till ägare och nyttjanderättshavare,
- redovisa rättsliga förutsättningar för skydd av störningskänslig forskningsverksamhet och föreslå eventuellt behövliga författningsbestämmelser,
- ta ställning till behovet av en särskild lag om skydd för forskningsverksamhet som är känslig för yttre störningar och lämna förslag till en sådan lagstiftning.

Över huvud taget skulle utredaren sträva efter en ordning som är så litet ingripande för den enskilde som möjligt.

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 december 2002.

Utredningen inledde sitt arbete i mars 2002. Till en början företog den en rundfråga bland samtliga Sveriges universitet och högskolor, vissa andra forskningsinstitutioner och organisationer samt alla Sveriges länsstyrelser för att få en uppfattning om behovet av en lagstiftning på området och synpunkter på hur en sådan skulle utformas. Skrivelsen med rundfrågan framgår av *bilaga 2*, adressaterna av *bilaga 3* och de adressater som lämnat svar av *bilaga 4*. Resultaten av rundfrågan redovisas sammanfattningsvis i kapitel 3 av betänkandet. Med viss ledning av dessa uppgifter har utarbetats förslag till lag om skydd för viss forskningsverksamhet.

Utredningen har sammanträtt vid sex tillfällen. Under arbetets gång har utredningen inhämtat upplysningar av intresse från de departement i Danmark, Finland och Norge som ansvarar för motsvarande frågor (se avsnitt 2.5). Dessutom har kontakt tagits med Post- och telestyrelsen och med Miljöbalkskommittén.

2 Översikt av lagstiftning av intresse

2.1 Begränsningar av rörelsefriheten

Allmänhetens rörelsefrihet är idag inskränkt enligt en rad olika författningar. Här uppmärksammas till en början sådana bestämmelser som är avsedda att skydda vissa anläggningar eller verksamheter. Regler som avser att skydda *allmänheten* – närmast mot att beträda farliga anläggningar och områden – kommer inte att behandlas.

Till en början bör nämnas vissa regler om *avspärrning* av olika områden. Lagstiftning rörande *skydd för känsliga anläggningar och känslig verksamhet* finns framför allt i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.¹ Lagen avser skydd mot sabotage, terrorism, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret (1 §). Av särskilt intresse är vad som sägs om rätten att beträda områden i anläggningens närhet och uppträdandet i övrigt på sådana områden. Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja ett område behöver begränsas för de angivna ändamålen, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer² besluta att området skall utgöra ett skyddsobjekt (3 §). Sådana skyddsobjekt kan bl.a. vara områden vartill staten har äganderätten eller nyttjanderätten och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt samt områden använda eller avsedda för ledning av befolknings-skyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt, för energiförsörjning, vattenförsörjning, rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer, transporter och försvarsindustriella ändamål. Dessutom nämns områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök; här är det alltså inte fråga om skydd för

¹ Förarbeten: SOU 1986:7, SOU 1988:8, prop. 1989/90:54, prop. 1995/96:221.

² Länsstyrelsen i länet när inte beslutet fattas av Försvarsmakten; se närmare 2 § förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

anläggningar i vanlig mening utan för verksamhet (se närmare 4 och 5 §§). Privatägda områden av omtalade slag som inte används tillfälligt får inte förklaras vara skyddsobjekt utan medgivande av ägaren eller eventuell nyttjanderättshavare (6 §). Här finns alltså en möjlighet för den som har en äganderätt eller särskild rätt till området att undgå de olägenheter som en avspärrning kan medföra. – Ett beslut om skyddsobjekt innebär i allmänhet tillträdesförbud för obehöriga, eventuellt förenat med förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av skyddsobjektet eller inom detta. I stället för tillträdesförbud kan emellertid förbud utfärdas bara mot sådana särskilda åtgärder eller mot att bada, dyka, ankra eller fiska på området (7 §). – Om en militär anläggning inte kan få tillräckligt skydd genom att göras till skyddsobjekt får regeringen föreskriva att ett område kring anläggningen i stället skall vara militärt skyddsområde (23 §), och då kan vissa förbud mot tillträde m.m. meddelas för utlännningar (se närmare 24 och 25 §§). Straffansvar är stadgat för uppsåtliga och oaktsamma överträdelser bl.a. av de omtalade förbuden (se 35 och 36 §§).

Allmänt gäller att beslut om allmänhetens tillträde eller rätt att utnyttja ett område m.m. samt förordnande om militärt skyddsområde inte får göras mera omfattande och ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd och att man så långt möjligt skall undvika att beslutet medför skada eller olägenhet för andra allmänna och enskilda intressen (2 §). Det blir alltså fråga om en intresseavvägning.³ Man kräver en viss proportionalitet mellan det allmänna intresset och de intressen som skadas genom beslutet – en vanlig princip i alla möjliga förvaltningsrättsliga sammanhang.

Inskränkningar i rörelsefriheten kan ske också i andra syften. Beträffande områden skyddade av *miljökäl* enligt 7 kap. miljöbalken (MB) – t.ex. naturreservat – kan meddelas föreskrifter om rätten att färdas och vistas och om ordningen i övrigt inom området, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet (7 kap. 30 §). I fråga om hälsoskydd, som ju också faller under balken, gäller att enligt 9 kap. 12 § MB regeringen, den myndighet regeringen bestämmer eller kommun får meddela behövliga föreskrifter till skydd för olägenheter för människors hälsa, och detta kan även innebära inskränkningar i rätten att beträda vissa

³ Jfr här också 10 § säkerhetsskyddslag (1996:627), som föreskriver att tillträdesbegränsningar enligt lagen skall utformas så att den enskildes rätt att röra sig fritt inte inskränks mer än nödvändigt.

områden. Ett exempel är att kommunen kan meddela bestämmelser om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter (40 § 5 p. förordningen 1998:899 om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Sådana kommunala föreskrifter får inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet – alltså återigen en proportionalitetsregel (9 kap. 13 § MB).

Bestämmelser om avspärrning och liknande av *ordnings- och säkerhetsskäl* förekommer bl.a. i polislagen (1984:387). Också dessa regler fungerar bl.a. som ett skydd för verksamheter på området. Även här gäller en allmän princip om proportionalitet – ingripandets verkningar får inte stå i missförhållande till dess syfte (se närmare 8 §). Som led i den skyddande och förebyggande verksamheten får polisman vid risk för vissa brott eller allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten bl.a. förbjuda tillträde till visst område (23 och 24 §§ polislagen). Om någon försöker tränga in på sådant område får en polisman avvisa eller avlägsna honom från området om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten (13a §). En delvis liknande regel finns i 3 kap. 17 § ordningslagen (1993:1617). Rättegångsbalken innehåller regler om bl.a. förbud mot tillträde till visst område för säkerställande av utredning om brott (27 kap. 15 §). Någon ersättning är inte föreskriven för avspärrning enligt dessa bestämmelser. – Inte heller gäller någon rätt till ersättning för den som drabbas av ingrepp enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), som ger myndighet möjlighet att i samband med en räddningsinsats bl.a. avspärra och utrymma områden, om det är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt (45 §).

Vissa regler om avspärrning tar sikte på att *hindra utbredning av smitta* inom eller utom det berörda området. Enligt epizootilagen (1999:657) kan en veterinär, som har grundad anledning anta att ett fall av epizootisk sjukdom inträffat, i den utsträckning som behövs för att motverka smittspridning besluta om förbud mot att besöka eller lämna eller utföra transporter till eller från det misstänkta området ("spärrförklaring"); beslutet skall snarast underställas vederbörande myndighet, som skall pröva om beslutet kan fortsätta att gälla (4 §). Är det klarlagt att ett sådant sjukdomsfall inträffat, skall myndighet (i allmänhet Statens jordbruksverk) besluta bl.a. om förbud av detta slag i den utsträckning som behövs för att motverka sprittspridning i fråga om smittade eller angränsande

områden och om förbud mot tillträde till vissa djurstallar eller andra anläggningar där djur hålls (5 §). Viss ersättning utgår från staten för produktionsbortfall och annan inkomstförlust till följd av sådana beslut (se närmare 15 §). Brott mot dessa förbud är straffbelagt (20 §). – Enligt smittskyddslagen (1988:1472) kan rörelsefriheten inskränkas bl.a. genom beslut om tvångsisolering (se särskilt 38 och 44 §§); dessa åtgärder går dock inte ut på avspärrning av vissa områden och har mindre intresse i sammanhanget.

Här kan slutligen erinras om regeln i 2 kap. 8 § regeringsformen om att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. frihet att förflytta sig inom riket. Denna rättighet kan dock begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, i den mån begränsningen är nödvändig med hänsyn till det ändamål som föranlett den (2 kap. 12 §).

2.2 Andra regler om åtgärder mot störningar

Några andra lagar avser också att förhindra störningar av olika slag, dock utan att rörelsefriheten på något sätt begränsas.

Lagen (1993:599) om radiokommunikation tar sikte bl.a. på störande användning av radioanläggningar m.m. Syftet är i första hand att främja ett effektivt nyttjande av möjligheterna till radiokommunikationer och andra användningar av radiovågor (jfr 1 §). Enligt 3 § krävs i princip tillstånd enligt lagen för att använda en radiosändare bl.a. här i landet. Tillstånd förutsätter bl.a. att sändaren kan antas bli använd så att inte annan tillåten radioanvändning i Sverige eller i utlandet riskerar att bli skadligt påverkad eller användningen hindrar radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen (se närmare 9 §).⁴ Tillstånd att använda radiosändare kan förenas med villkor angående bl.a. det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas (11 § 3 p.). Tillstånd skall återkallas bl.a. om radiosändaren har använts i strid med tillståndsvillkoren och avvikelsen inte kan anses vara av mindre betydelse (13 §).

Några regler gäller särskilda åtgärder mot störningar. Om en radiosändare stör användningen av en annan radioanläggning skall tillståndshavaren ombesörja att störningen upphör eller i görligaste

⁴ Ett annat villkor är att inte användningen tar i anspråk frekvensutrymme behövt för vissa ändamål (9 § 1 st. p. 4 och 5).

mån minskas, och motsvarande gäller för störande radiomottagare (16 §). Elektriska eller elektroniska anläggningar som inte är radioanläggningar men är avsedda att alstra radiofrekvent energi för kommunikationsändamål eller för industriellt, vetenskapligt, medicinskt eller liknande ändamål får användas endast i enlighet med föreskrift av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, varvid också kan meddelas förlägganden och förbud i enskilda fall. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om förbud mot att inneha andra elektriska eller elektroniska anläggningar och som utan att vara radioanläggningar är avsedda att sända radiovågor. (Se närmare 17 §.) Överträdelser är i viss utsträckning straffbelagda (se närmare 18 §).

Enligt ett betänkande (SOU 2002:60) föreslås lagen om radiokommunikation bli ersatt med en ny lag om elektronisk kommunikation, som skall träda i kraft den 1 juli 2003. Förslaget bygger bl.a. på Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet). Det går i första hand ut på att främja konkurrens vid tillhållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande faciliteter och tjänster samt att främja slutanvändarnas intressen (1 kap. 1 §). Bakgrunden är den tekniska och marknadsmässiga utveckling som skett inom området. Delvis motsvarar bestämmelserna nuvarande lagstiftning, bl.a. när det gäller att hindra störningar. En del regler bör dock särskilt framhållas. Enligt 1 kap. 2 § ersätter inte lagens bestämmelser tillståndsprövning som föreskrivs i annan lag. 1 kap. 5 § innehåller en definition på skadlig störning: störning som äventyrar funktionen hos en radionavigationstjänst som fungerar i enlighet med gällande bestämmelser, inbegripet störning av befintliga eller planerade tjänster på nationellt tilldelade frekvenser. Tillstånd krävs för användning av en radiosändare här i landet (3 kap. 1 §). En förutsättning för att tillstånd skall beviljas är att det kan antas att radiosändaren kommer att användas på sådant sätt att otillåten risk för skadlig störning inte uppkommer (3 kap. 6 §). Tillstånd att använda radiosändare får förenas med villkor angående bl.a. täckning och utbyggnad inom landet samt det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas (3 kap. 9 §). Om skadlig störning uppkommer, skall tillståndshavaren omedelbart se till att störningen upphör eller i möjligaste mån minskar, om inte störningen på grund av särskilda skäl är tillåten. Detsamma gäller en

radiomottagare som stör användningen av annan radiomottagare (3 kap. 17 §). Elektriska eller elektroniska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att alstra radiofrekvent energi för kommunikationsändamål i ledning eller för industriellt, vetenskapligt, medicinskt eller något annat liknande ändamål, får användas endast i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer; enligt sådana föreskrifter får också meddelas förbud mot att innehå andra elektriska eller elektroniska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att sända radiovågor (3 kap. 18 §).

Särskilda bestämmelser om elektromagnetiska störningar finns i lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet, föranledd av ett EG-direktiv. Enligt lagen får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om sådan kompatibilitet för apparater – dvs. om förutsättningen för att apparaten skall fungera tillfredsställande i den avsedda elektromagnetiska miljön utan att den själv förorsakar elektromagnetiska störningar. Föreskrifterna skall gälla skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa, kommunikationer eller näringsverksamhet. De får avse bl.a. apparaters egenskaper och annat som behövs för att apparater skall ha en tillfredsställande elektromagnetisk kompatibilitet. Eftersom direktivet rörde produkter inom sektorer som reglerades av annan lagstiftning än ellagen, t.ex. telekommunikationer, liksom medicinska apparater, ansågs en särskild lag böra införas om dessa frågor.⁵ (Angående ellagen, se 2.3 nedan.)

En mera speciell lagstiftning med viss betydelse för arkeologisk forskning gäller fornminnen, som behandlas i 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Särskilda bestämmelser finns till skydd för fasta fornlämningar och fornfynd. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen kan vidta behövliga åtgärder, exempelvis inhägnad, för att skydda och vårda fasta fornlämningar (se närmare 2 kap. 7 §). Länsstyrelsen får också meddela särskilda föreskrifter till skydd för sådana fornlämningar och område kring dem – det senare dock under förutsättning att pågående användning av marken inte härigenom försvåras avsevärt. Vidare får länsstyrelsen i avvaktan på undersökning fridlysa plats där fornfynd påträffas, om det kan ske utan att någon väsentlig olägenhet uppstår. (Se 2 kap. 9 §.) En rad regler förhindrar ingrepp i fasta fornlämningar i samband med arbetsföretag, något som kräver särskilt tillstånd av

⁵ Prop. 1992/93:47 s. 18.

länsstyrelsen; som villkor kan ställas särskilda krav på undersökningar av olika slag (2 kap. 10–15 §§).

2.3 Störningar från grannfastighet

Ännu en grupp av regler av betydelse i lagstiftningsfrågan gäller *störningar från en fastighet till en annan*. I 3 kap. 1 § jordabalken förekommer en allmän bestämmelse om rättsförhållandet mellan grannar: var och en skall vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till omgivningen. Viktigare i detta sammanhang lär dock vara reglerna i 9 kap. MB om miljöfarlig verksamhet, som bl.a. avser användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke joniserande strålning eller annat liknande (9 kap. 1 §). Det kan nämnas att påverkan på människors hälsa och miljön genom elektriska och magnetiska störningar från elektrisk anläggning numera innefattas i begreppet miljöfarlig verksamhet.⁶ Tillstånds- eller anmälningsplikt gäller för vissa miljöfarliga verksamheter (se 9 kap. 6-8 §§ MB samt förordningen 1998:899 om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). – Några regler om ersättning till verksamhetsutövaren när han åläggs inskränka sin miljöfarliga verksamhet förekommer inte i MB. En formulering i 2 kap. 18 § 2 st. regeringsformen kunde visserligen tyda på att ersättning skulle utgå också i detta fall; frågan är omdiskuterad, men i MB:s motiv har man tagit avstånd från en sådan tolkning.⁷ Den skulle också strida mot en traditionell princip att myndighetsingrepp mot miljöfarlig verksamhet inte berättigar till ersättning för verksamhetens utövare.

Beträffande elektriska anläggningar innehåller också ellagen (1997:857) vissa regler om skyddsåtgärder. Med elektrisk anläggning menas enligt ellagen en anläggning med däri ingående särskilda föremål för produktion, överföring och användning av el (1 kap. 2 §). I lagen sägs bl.a. att elektriska anläggningar, elektriska anordningar avsedda att anslutas till sådana anläggningar, elektrisk materiel och elektriska installationer skall vara så beskaffade samt brukas på sådant sätt att betryggande säkerhet ges mot person-

⁶ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken. En kommentar. Del I s. 9:9.

⁷ Se prop. 1997/98:45 I s. 513 ff, II s. 558 ff. Se även SOU 2001:19 s. 93 ff med redogörelse för diskussionen.

eller sakskada eller störning i driften bl.a. vid andra elektriska anläggningar (9 kap. 1 §).

I 32 kap. MB finns bestämmelser om skadestånd för störningar i omgivningen, varvid dock undantas bl.a. inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller (32 kap. 2 §); här tillämpas ellagen (1997:857). Av intresse är här att i denna lag förekommer bl.a. regler om skadestånd för störning av driften vid en elektrisk anläggning genom inverkan av el från en annan sådan anläggning; ansvaret förutsätter vållande (10 kap. 4 §). – I den mån störningar förekommer från annan elektronisk apparatur än elektriska anläggningar, lär 32 kap. vara tillämpligt, såvida man kan beteckna inverkan som ”annan liknande störning ” (32 kap. 3 § 1 st. 8 p.). Som nämnt faller sådan inverkan under begreppet ”annat liknande” när det gäller miljöfarlig verksamhet (9 kap. 1 § 3 p.)⁸, och sannolikt kan också 32 kap. tillämpas på störningarna.⁹

2.4 Allemansrätten

Också reglerna om allemansrätten har intresse i sammanhanget. Den innebär en begränsad rätt som var och en – svenska medborgare lika väl som utlänningar – har att färdas över annans fastighet och under en kortare tid vistas på den.¹⁰ Användningen av annans mark får inte gå så långt att fastighetens ägare eller annan med särskild rätt till fastigheten – t.ex. en arrendator – tillfogas nämnvärd olägenhet eller ekonomisk skada.

Vad som närmare gäller om detta är ganska oklart; rättspraxis och litteratur angående dessa frågor är sparsam. Man brukar hänvisa till vissa straffbestämmelser som skulle tolkas motsättningsvis – vad som inte är kriminaliserat skulle i regel vara tillåtet – men den principen gäller inte alltid.¹¹ Rörande allmänhetens rätt att passera över annans mark anses i varje fall 12 kap. 4 § brottsbalken vägledande. Bestämmelsen innehåller ett förbud att ta olovlig väg över tomt eller plantering eller över mark som kan ta skada av passagen, och av detta drar man slutsatsen att det i övrigt skulle

⁸ Jfr Bengtsson m.fl., Miljöbalken. En kommentar s. 9:8 f.

⁹ Jfr Bengtsson m.fl., a.a. s. 32:40.

¹⁰ Dessutom har allmänheten en viss rätt att ta naturprodukter, t.ex. svamp och bär, på annans fastighet, men det kan förbigås här.

¹¹ Jfr NJA 1949 s. 167 och NJA 1996 s. 495, där vitesförbud meddelades mot förfaranden som inte lär ha ansetts straffbara.

vara tillåtet att gå i skog och mark, över andra områden som inte är känsliga för passage och på vägar och stigar.¹² Av intresse i detta sammanhang är vidare 4 kap. 6 § 2 st. brottsbalken. Enligt denna bestämmelse är det straffbart som olaga intrång att obehörigen intränga eller kvarstanna i ”kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe”. Med ”annat dylikt ställe” avses enligt förarbetena t.ex. inhägnad byggnadsplats eller ”annan liknande, för visst ändamål inrättad plats som det är angeläget att kunna freda mot obehöriga”.¹³ Bestämmelsen anses böra tillämpas återhållsamt. Utanför förbudet faller bl.a. vad som stämmer med sedvana, och det omfattar inte ”handlingar som kan antas mera allmänt uppfattas som icke i egentlig mening klandervärda”; en viss intresseavvägning i det enskilda fallet anses också möjlig (se NJA 1987 s. 148)¹⁴. I alla händelser lär en passage som medför mera allvarliga olägenheter för markägarens lagliga verksamhet på fastigheten inte vara tillåten, även om passagen inte alltid är straffbar,¹⁵ och detsamma gäller naturligtvis när någon inte bara går över fastigheten utan också uppträder på ett mera störande sätt. När inte straff kommer i fråga kan fastighetsägaren tänkas reagera med talan om vitesförbud mot beteendet och krav på skadestånd. Sådana reaktioner kan dock vara opraktiska – inkräktaren kan vara anonym eller annars svår att få tag i, och ekonomisk skada kan vara svårbevisad.

Markägaren har i allmänhet rätt att fritt spärra av sitt område med stängsel eller liknande anordning. I fråga om strandskyddsområden – området intill 100 eller i vissa fall upp till 300 meter från strandlinjen¹⁶ – är dock sådana anordningar förbjudna, med undantag för stängsel som behövs för jordbruket m.m. (se närmare 7 kap. 16 §, särskilt p. 4, och 17 § miljöbalken). Dispens kan meddelas från förbudet (7 kap. 18 §). – Enligt 26 kap. 11 § miljöbalken kan vidare en tillsynsmyndighet förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna komma till mark där allemansrätten gäller (s.k. stängselgenombrott). Är det uppenbart att stängslet endast är avsett att utestänga allmänheten från området, får före-

¹² Se om dessa regler senast Bengtsson m.fl., a.a. s. 7:4 ff.

¹³ Se NJA II 1962 s. 133.

¹⁴ Jfr även Jareborg, Brotten I (2 uppl. 1984) s. 278 samt SvJT 1976 rf s. 34 och RH 1995:29.

¹⁵ Jfr Westerlund i Miljörättslig tidskrift 1995 s. 92, Bengtsson, Allemansrätten – vad säger lagen? (1999) s. 26 f, 30 f.

¹⁶ Se närmare 7 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken.

läggande meddelas att ta bort det. Vid prövningen om föreläggande skall meddelas får man göra en intresseavvägning, där också markägarens intresse att skydda sin mark beaktas.¹⁷

Vad angår möjligheten att sätta upp skyltar med tillträdesförbud finns vissa regler i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Skyltar som avvisar allmänheten från ett visst område av betydelse för friluftslivet får inte finnas uppsatta utan tillstånd av kommunal myndighet. Undantag gäller dock om det är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten är behörig av något annat skäl (5 §). Kommunen får besluta om förelägganden eller förbud i enskilda fall för att lagen skall efterlevas (12 §). Skyltar av detta slag saknar i och för sig betydelse för allemansrätten, som gäller oavsett förbud av detta slag, men kan ge allmänheten intrycket att man inte får hålla till på platsen. En skylt som förbjuder passage som uppenbarligen kan medföra störningar för verksamhet på fastigheten får antas vara tillåten, men det kan vara svårt att dra gränsen för markägarens befogenheter på denna punkt. – Vidare kan vissa inskränkningar i allmänhetens rörelsefrihet göras genom lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

Allemansrätten finns omtalad i grundlagen. I 2 kap. 18 § 3 st. regeringsformen sägs – sedan 1 och 2 st. slagit fast att varje medborgares egendom på olika sätt är tryggad mot ingrepp från det allmännas sida – att alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits i de föregående styckena. Det rättsskydd som denna lagregel ger allemansrätten är dock begränsat, dels genom att den bara tar sikte på förhållandet till egendomsskyddet, dels genom att allemansrätten som framgått inte utgör något preciserat begrepp. Man kan betrakta grundlagsregeln som en allmän markering av allemansrättens betydelse, men den hindrar inte att man på särskilda punkter inskränker rätten – särskilt om detta sker i det allmännas intresse.¹⁸

¹⁷ Se Bengtsson, Allemansrätt och markägar skydd (2 uppl 1966) s. 30, 64 f, Jonzon-Delin-Bengtsson, Naturvårdslagen. En kommentar (3 uppl. 1988) s. 129, Westerlund i Miljörättslig tidskrift 1995 s. 92, 104 ff.

¹⁸ Jfr Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten (1996) s. 132 ff.

2.5 Utländska förhållanden

Enligt upplysningar från andra nordiska länder förekommer inte på något håll någon allmän lagstiftning om skydd för forskningsverksamhet. Däremot förekommer viss speciallagstiftning.

I *Danmark* har man framhållit, att lagstiftning saknas med hänsyn till skydd av forskningsverksamhet i naturen. Av upplysningar från ministerier och forskningsråd framgår vidare att man i sådana fall ingått avtal med ägare av det berörda området på grundval av allmänna privaträttsliga regler; vidare har skyltar satts upp om att inte pågående mätningar får störas, och de har i allmänhet respekterats. Något behov av en lagstiftning till skydd för forskningen anses inte föreligga. – Något lagstöd finns inte heller att hindra allmänheten att på bestämda geografiska områden använda mobiltelefoner eller liknande utrustning som kan verka störande i förhållande till exempelvis radioastronomisk forskning. Frågan regleras av privaträttsliga regler i förening med generella bestämmelser i Lov om Radiofrekvenser. Den danska museumloven ger vidare rätt att stoppa pågående markarbeten för att museer skall kunna värdera risken för skada på väsentliga fornminnen och företa arkeologiska undersökningar.

För *Finlands* del kan nämnas radiolagen (1015/2001), som i stora delar motsvarar den svenska lagstiftningen på området (2.2 ovan); bl.a. förekommer regler om förhindrande av skadliga störningar (34 §). Enligt uppgift har forskningsverksamheten i övrigt i praktiken fått skydd genom att man reserverat tillräckligt med plats vid verksamhetens början eller när instrument har placerats; ibland avgränsas området utan stöd av lag med staket och skyltar, som förbjuder obehörigt tillträde till området eller användning av mobiltelefon. Uppkommande problem har man försökt lösa i samförstånd.

I *Norge* har man hänvisat till möjligheten att reglera bruk av frekvenser vid telekommunikation med stöd av lov 23 juni 1995 nr. 39 om telekommunikasjon (teleloven). Bl.a. har man på detta sätt skapat en mobilfri zon inom en radie på 100 km från en rymdforskningsinstitution som drivs av EISCAT (the European Incoherent Scatter Association; se härom 3.2 nedan) och infört en absolut radiotystnad på Svalbard. Vidare har nämnts lagstiftning till skydd för natur- eller kulturmiljön där grunden för ett områdeskydd kan vara områdenas värde för forskning och vetenskap,

t.ex. lov om naturvern 19 juni 1970 nr. 63 och lov om kulturminner
9 juni 1978 nr. 50.

3 Synpunkter från institutioner m.fl.

3.1 Rundfrågan

I april 2002 sände utredningen ut en rundfråga till samtliga Sveriges universitet och högskolor, vissa andra forskningsinstitutioner och organisationer samt alla Sveriges länsstyrelser – sammanlagt 122 adressater – för att få klarhet om behovet av en lagstiftning om skydd för känslig forskning. I skrivelsen (se bilaga 2 till betänkandet) ställdes frågan, vilka typer av forskning som enligt adressatens erfarenhet kunde behöva skyddas genom lagstiftning och vilka typer av störningar som i så fall behövde förhindras. 75 svar, delvis utförliga, kom in till utredningen. Från vissa universitet och högskolor kom ett gemensamt svar för alla fakulteter, från andra håll svarade vissa fakulteter och institutioner för sig. I 37 svar förekom uppgifter och synpunkter av intresse för utredningen. (Förteckning över adressaterna och inkomna svar återfinns i bilagorna 3 och 4 till betänkandet.) Här skall en sammanfattning ges av svarens innehåll.

3.2 Elektroniska störningar m.m.

Åtskilliga svar uppehåller sig vid störningar från *radiosändare* och *mobiltelefoner* samt *elektromagnetiska störningar* och användning av elektronisk apparatur i övrigt. Som framgår av direktiven var det störningar av verksamheten vid Onsala rymdobservatorium vid Chalmers tekniska högskola AB som närmast föranledde att utredningen tillsattes. I ett yttrande från observatoriet utvecklas, att den radioastronomiska forskning som bedrivs där är i hög grad känslig för störningar från radiosändare och mobiltelefoner och behöver ett skydd genom lagstiftning; att hänvisa till 1993 års lag om radiokommunikation skulle vara verkningslöst, eftersom det skulle vara nära nog omöjligt att tillse att lagen efterföljdes. Det betonas

att mobiltelefoner idag hör till varje persons standardutrustning och att erfarenhetsmässigt även laglydiga personer glömmer att slå av dem eller felaktigt tror att de inte stör när de inte används. Problemen vid Onsala rymdobservatorium framhålls också av Rymdstyrelsen, som ställer sig positiv till lagstiftning som kan förhindra eller påtagligt minska inverkan av yttre radiostörningar, och av länsstyrelsen i Hallands län. Vetenskapsrådet har betonat betydelsen av att observatoriet kan bedriva sin verksamhet med minsta möjliga störningar från omgivande radiotrafik.

EISCAT (the European Incoherent Scatter Association – en internationell organisation som driver ett avancerat radarsystem för markbaserad rymdforskning på Nordkalotten) anför, att organisationens högkänsliga mottagarsystem bl.a. i Kiruna störs bl.a. av oönskade radiosignaler i angränsande frekvensband, framför allt från basstationer för mobiltelefoni. Enligt EISCAT skulle visserligen sådana störningar kunna motverkas genom frekvensplanering, men varken internationella telereglementet eller gällande telelagstiftning ger något juridiskt skydd mot användning av sådana stationer, utan man är beroende av Post- och telestyrelsens och andra användares tillmötesgående från fall till fall. EISCAT förordar en översyn av telelagstiftningen och annan lagstiftning för ökat skydd. Vetenskapsrådet har särskilt framhållit också de störningar som drabbar EISCAT.

Post- och telestyrelsen har i sitt svar nämnt radiostörningar som påverkar forskningsverksamheten vid Onsala rymdobservatorium och EISCAT liksom också rymdforskningen vid Esrange raket-skjutfält, och uppger: För att begränsa störningsrisken tar styrelsen hänsyn till dessa verksamheter i frekvensplanering och tillståndsgivning. Då radiostörningar uppträder från andra radiosändare kan styrelsen genom sin tillsynsverksamhet vidta åtgärder enligt 1993 års lag om radiokommunikation. Nyttan härav är dock starkt begränsad, speciellt vid störningar från mobila terminaler då dessa i regel är tidsmässigt mycket korta samtidigt som skadan på de radioastronomiska observationerna eller rymdforskningen redan kan vara ett faktum. Också Svenska Rymdaktiebolaget – som driver verksamheten vid Esrange – framhåller behovet av att begränsa användningen av andra radiokällor kring raketskjutfältet.

Behovet av skydd mot vissa radiosändare och mobiltelefoni understryks också av Institutet för rymdfysik, där ett flertal forskningsprojekt avser elektronisk strålning från rymden. Samtliga anläggningar sägs vara känsliga för och drabbas av interferenser och

störningar av skilda slag. Bl.a. antas störningar av s.k. riometrar härröra från radiosändare på lägre latituder. En mikrovågsradiometer i Kiruna, avsedd för detektion av emissionslinjer från atmosfäriska molekyler, är utsatt för allvarliga störningar från mobiltelefonsystem. En mobilfri zon runt mätplatsen anses vara den bästa, men troligen orealistiska lösningen. – Mobiltelefoni nämns vidare i svaren från Chalmers tekniska högskola (beträffande mikroteknologisk forskning), Stockholms universitet (såvitt angår vissa meteorologiska fältmätningar), Linköpings universitet (såvitt gäller högteknologisk sjukvård), Lunds universitet (forskning med mätinstrument vid institutionen för cell- och organismbiologi) och Växjö universitet (beträffande ett planerat rymdforskningsprojekt). Linköpings universitet omtalar samtidigt störningar genom elektromagnetisk strålning och sändande elektronisk utrustning, Växjö universitet vissa elektromagnetiska störningar. Enligt Växjö universitet är en diskussion angående behovet att förhindra störningar genom författningsbestämmelser mycket välkommen.

Enligt Sveriges geologiska undersökning (SGU) påverkas observationer beträffande jordens magnetfält av magnetiska och elektromagnetiska störningar från elektriska högspänningsledningar och alla slags elektromagnetiska sändare inom visst frekvensområde, vilka kan göra data oanvändbara. Verksamheten anses behöva ett bättre juridiskt skydd mot fysiska störningar från omgivningen.

Södertörns högskola omtalar viss avancerad analysutrustning inom kemi och biologi som är känslig för magnetism, Örebro Universitet nämner kraftiga magnetiska impulser som påverkar forskning inom fysik, kemi och biologi; behovet av yttre skydd anses öka i framtiden.

3.3 Trafik

Från flera håll nämns också elektromagnetiska störningar orsakade av *trafik i närheten*. Spårvagnstrafiken stör på detta vis fysikforskning vid Chalmers tekniska högskola, vägtrafik vissa mätningar vid SGU, trafik med snöskotrar rymdforskningen vid EISCAT (där förbudsskyltar inte respekteras av skoterförarna). Lunds universitet (medicinska fakulteten) framhåller påverkan på magnetfält genom väg- och tågtrafik som omfördelar stora mängder järn, något som kan störa viss känslig forskning. Enligt

Institutet för rymdfysik utgör kraftnätet och järnväg starka störningskällor vid mätningar på mycket låga frekvenser.

Vibrationer från trafiken utgör också ett visst problem för Chalmers' del, vid Stockholms universitet (biologiska institutionens känsliga mikroskop), vid Umeå universitet (institutionen för fysik) samt vid Kungl. Tekniska högskolan (särskilt inom nanovetenskap), där dock störningsdämpande åtgärder gjort det möjligt att bedriva forskningen på tillfredsställande sätt. Vid Lunds universitet har medicinska fakulteten och institutionen för cell- och organismbiologi haft problem med vibrationskänsliga instrument, bl.a. mikroskop. Liknande störningar omtalas i svar från Arbetslivsinstitutet, där de blir aktuella vid forskning om fysikaliska miljöfaktorer; något ökat skydd påkallas dock inte. – Linköpings universitet framhåller att medicinsk forskningsutrustning av olika slag är mycket känslig för markvibrationer och *buller*, vilka dock hanteras med speciella dämpande åtgärder; på samma sätt har man vid fysikforskning kunnat hantera vibrationsstörningar beträffande avancerade mikroskop. Vibrationer på grund av sprängningar har nämnts i samma yttrande, liksom i yttranden från Naturhistoriska riksmuseet och SGU.

3.4 Ljus, el och vatten

Störande *ljus* är enligt Institutet för rymdfysik ett problem bl.a. vid optiska studier av norrsken och vid en planerad rymdradaranläggning, som utrustas med känsliga optiska mättingsanordningar. Optiska störningar behöver enligt Svenska Rymdaktiebolaget begränsas kring Esranges basområde för verksamheten.

Störningar i *elförsörjningen* till följd av åskväder eller andra utifrån kommande störningar har framhållits som ett problem från flera institutioner vid Linköpings universitet. Här har också nämnts avbrott i *vattenförsörjningen*, som stör produktionen av renvatten avsedd för forskning. – Stockholms universitet nämner också driftsstörningar i form av elavbrott (matematiska institutionen) och bakgrundsföroreningar från omgivande luft och vatten (kranvatten; biologiska sektionen). Örebro universitet anger ett behov av avbrottsfri elektricitet.

3.5 Markanvändning, intrång m.m.

En rad svar uppehåller sig vid problem i samband med forskning i *naturen* – på försöks- eller referensytor och liknande – där störningar av skilda slag kan bli aktuella, både genom *markanvändning i närheten* och *intrång från allmänhetens sida*. Naturvårdsverket har anfört, att alla typer av långtidsstudier i fält är känsliga för störning, bl.a. de av verket finansierade biodiversitetsprogrammen och ekotoxprogrammen. Verket nämner behovet av skydd för olika referensområden, t.ex. i marin miljö, och för långliggande försöks-parker för skogsförsök. Vetenskapsrådet framhåller forskning om långsiktiga förändringar i miljön, där mindre provytor kan behöva skyddas. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) anför att forskningen i landbaserade ekosystem ofta sker genom att avgränsade ytor med varierande storlek används för olika fältexperiment eller för studier av miljöns förändringar, varvid avancerad och kostsam mätapparatur används. Som skydd inhägnas områden, ibland under lång tid. Det skulle enligt rådet vara av stort värde för forskningen om allemansrätten kunde begränsas genom en juridisk reglering.

Flera universitet och högskolor har varit inne på liknande synpunkter. Stockholms universitet vill att möjligheten att avlysa mindre områden för ekologiska och genetiska fältstudier skall utredas och att en långtidsstudie av genetisk variation i naturliga fiskepopulationer skall kunna skyddas mot störande fiske. Från Göteborgs universitet nämns fältundersökningar bl.a. i fjällen som kan störas, utom av djur, av turister och motortrafik (Botaniska institutionen); vidare framhålls att studier av bottnar i ett marint reservat – Gullmarsfjorden – kan störas genom bottentrålning, och att mätningar från fartyg eller med förankrade mätinstrument kan störas av andra fartyg eller genom trålningar som kan förstöra mätinstrumenten (zoologiska institutionen). Enligt Högskolan på Gotland finns det för viss ekologisk forskning behov av att förhindra tillträde eller brukande av vissa områden; vidare nämns referensområden i marina miljöer. Institutionen för naturgeografi och ekosystemanalys vid Lunds universitet uppger att det tidvis kan finnas behov av skydd för störningar av mätning inom forskning för fjärranalys m.m., men mättingsinsatserna kan normalt anpassas till perioder då inte störningar förekommer. – Vetenskapsrådet påpekar störningar av flyttfågelsforskning från en golfbana i Falsterbo.

Länsstyrelsen i Jönköpings län nämner forskningsliknande mätverksamhet i miljön där referensområden och liknande kan behöva ett skydd bl.a. mot för hög besöksfrekvens. Beträffande meteorologisk forskning omtalar Stockholms universitet lokal kontamination av luften på grund av rökning, bilar och andra ej förutsedda aktiviteter. – Länsstyrelsen i Kronobergs län nämner bl.a. kalkning av sjöar och gödsling som påverkat tidsseriestudier och trendanalyser i närliggande sjöar och vattendrag. Enligt länsstyrelsen i Västra Götaland bedrivs inom lantbrukssektorn omfattande försöks- och forskningsverksamhet av Sveriges lantbruksuniversitet och hushållningssällskapen där det finns risk för att någon kan komma in på försöksplatsen och tillföra t.ex. gödselmedel eller bekämpningsmedel som kan spolia hela försöket; dessa platser bör skyddas mot yttre åverkan. – Institutet för vatten- och luftvård, som bl.a. bedriver långsiktiga mätningar av luftföroreningar och deras verkningar samt forskning beträffande åtgärder inom skogsskötseln, nämner som de största störningsriskerna utsläppskällor i närheten av mätplatser samt störande markanvändning inom skogsbruket intill mätplatser.

Rymdstyrelsen anser det skjutfält som Esrange utnyttjar för sondraketuppsändningar böra skyddas mot otillbörligt intrång, så att vissa mark- och luftområden kan avlysas. Enligt Svenska Rymdaktiebolaget finns det ett behov att helt utestänga andra fysiska aktiviteter från det inhägnade basområdet (ca 4 kvkm) för Esrange, vilket senare kan behöva utvidgas; över huvud taget behöver bolaget begränsa mänsklig närvaro i raketskjutfältet – bl.a. snöskotertrafik och turism – liksom även fysiska aktiviteter i luftrummet ovanför skjutfältet, för att inte forskningsverksamheten skall äventyras.

3.6 Avsiktliga störningar m.m.

Korrosionsinstitutet har nämnt de exponering av prover i naturlig miljö som institutet utför, ibland med mer eller mindre avancerad mätutrustning. Enligt institutet utgörs risken för störningar huvudsakligen av mänsklig inverkan på anläggningar, sannolikt av oförstånd; ett behov föreligger att kunna göra enklare inhägnader med upplysning om påföljd vid intrång och åverkan.

Skadegörelse och liknande *avsiktliga störningar* av djurexperimentell forskning från djuraktivisters sida har framhållits av Lin-

köpings universitet, som betonar behovet av förstärkt skydd i detta avseende. Från institutionen för cell- och organismbiologi vid Lunds universitet har på liknande sätt framhållits behovet av skydd för växt- och djurhus mot olika typer av sabotage. Örebro universitet förutser störningar av experiment med djurmodeller och genmodifierade celler och nämner vidare allmänt sabotage och liknande som en praktisk störningsform, där skyddsbehovet kan öka i framtiden. Naturvårdsverket nämner beträffande referensområden i naturen bl.a. störningar genom sabotage eller av oförstånd, t.ex. av människor som försöker "städa" i naturen, liksom av löslöpande hundar. Stockholms universitet anger för den biologiska sektionens del störningar från allmänheten genom åverkan på märk- och mätutrustning. Från Göteborgs universitet omtalas bl.a. stöld och skadegörelse på botaniska forskningsfält samt tömning av fiskesumpar, troligen av okynne.

Länsstyrelsen i Stockholms län nämner som störning av forskning på ostörda miljöområden – utöver mänsklig närvaro och ingrepp i de naturliga ekosystemens fysiska struktur – strålning i olika former samt ökade buller- och vibrationsnivåer eller rent erosiva effekter från mänskliga aktiviteter.

3.7 Störningarnas hantering

Utredningen frågade också *hur de störningar som påverkade forskningen hanteras idag*. En del svar behandlar åtgärder mot sådana störningar; några har redovisats ovan. Rörande forskning inomhus nämndes från olika håll isolering från buller och vibrationsdämpande åtgärder, t.ex. förstärkningsarbeten. Genom avskärmning och spänningsstabilisatorer motverkas elektromagnetiska störningar (Södertörns högskola, Institutet för cell- och organismbiologi i Linköping). Enligt Institutet för rymdfysik ger skärmningar mot mobiltelefonstörningar viss lindring, och sofistikerade filter på mätutrustning ger visst skydd men komplicerar och fördyrar mätningarna. SGU anför att vissa typer av störningar i mätningarna kan elimineras med en avancerad statistisk databehandling, medan andra gör data oanvändbara. Stockholms universitet (biologiska sektionen) anger för fältförsökens del att de görs så diskreta som möjligt. Bl.a. länsstyrelsen i Västra Götaland betonar möjligheten att anpassa byggnader där forskning bedrivs efter de faktiska yttre omständigheterna, varvid nybebyggelse ofta

föregås av detaljplanering enligt plan- och bygglagen. Onsala rymdobservatorium uppger att enda sättet att skydda ett radioastronomiskt observatorium från lokala störningar är att införa restriktioner för allmänhetens tillträde till området.

3.8 Behovet av skydd

Som framgått tar åtskilliga svar ställning till frågan om *behovet av skydd genom lagstiftning* mot störningar av forskningen. Bl.a. ett stort antal institutioner vid universitet och högskolor önskar ett utvidgat skydd för fältförsök och mätningar i naturen. Likaså anses nuvarande lagar ofta otillräckliga för att komma till rätta med mobiltelefoner och andra radiosändare som stör forskning av olika slag. Också andra myndigheter är positivt inställda till en särskild lagstiftning mot störningar. På sina håll synes man dock vilja inskränka en sådan lagstiftning till vissa mera allvarliga störningsfall. Här kan återges följande allmänna uttalande av Vetenskapsrådet: Kriterier för att enskilda forskningsprojekt eller anläggningar skall anses som skyddsvärda objekt bör bygga på som villkor att forskningen är av mycket stort vetenskapligt nationellt och internationellt värde och att forskningen förutsätter att vissa, för forskningen störande aktiviteter i närheten begränsas samt med kompletterande villkor att forskningen av olika skäl är bunden till att bedrivas på en viss plats eller i ett visst område eller att forskningen bygger på tidsmässigt långa mätserier.

Flera länsstyrelser är inne på möjligheten till ett utvidgat områdesskydd för fältforskning. Enligt vad länsstyrelsen i Stockholms län utvecklar finns det behov av ostörda områden där naturliga samspel och processer får inverka helt utan mänsklig inverkan; länsstyrelsen kan vara den myndighet som kan fatta beslut om avsättande av sådana områden efter avvägning mot andra samhällsintressen. Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller på liknande sätt möjligheten att skydda provplatser genom en skyddsform motsvarande den för djurskyddsområde, där restriktioner kan införas till skydd för långa mätserier. Även Länsstyrelsen i Västra Götaland anser platser där fleråriga fältförsök förekommer böra skyddas från yttre påverkan. Länsstyrelsen för Kronobergs län tänker sig att man skulle skapa s.k. forskningsreservat för att skydda mätutrustning eller tillgodose behov av opåverkade områden för miljöövervakning.

Swedish Institute of Computer Science AB, som utför behovsstyrd forskning inom informations- och kommunikationsområdet, ser inte några behov av speciellt skydd eller inskränkningar i allmänhetens rättigheter att använda radioutrustning eller annan elektronisk utrustning. Institutet framhåller emellertid de komplikationer som uppkommer på grund av det europeiska regelverket rörande rätt att använda elektronisk utrustning, de krav utrustningen skall uppfylla och den störningsnivå som annan utrustning måste tåla; detta regelverk kan inte ensidigt förändras för Sveriges del.

Slutligen kan nämnas att Institutet för vatten och luftvård tar upp vissa juridiska komplikationer i förhållande till ägare av mark där miljöforskning bedrivs. Bl.a. sägs ett ökat skydd mot störningar genom skogsbruket bli av stort värde.

4 Allmänmotivering

4.1 Allmänna synpunkter

Som framgår av det föregående förekommer många typer av störningskänslig verksamhet, och störningarna kan vara av vitt skilda slag. Det har också visat sig att åtskillig verksamhet av denna typ inte är så olik annan verksamhet som är känslig på ungefär samma sätt och därför i och för sig kunde behöva ett skydd, t.ex. inom sjukvården och även inom viss industri. Som bl.a. Naturvårdsverket har påpekat framträder liknande synpunkter när det gäller miljöövervakning. Problemet är på detta vis betydligt mera omfattande och komplicerat än vad utredningsuppdraget innebär. Såvitt angår störningar från närliggande fastigheter har sådana frågor diskuterats ganska ingående inom miljörätten och delvis också lösts genom miljölagstiftningen. Mera tillfälliga störningar från allmänhetens sida har uppmärksammats mindre, och väsentligen är det denna fråga som föranlett utredningsarbetet.

Man kan till en början ställa frågan, *vad som kan motivera en särskild lagstiftning till skydd just för forskning*. Vi har klarat oss utan sådana lagregler hittills; vad kan idag motivera de komplikationer av juridiskt och annat slag som en lagstiftning på nya områden alltid medför?

Det står klart att åtminstone viss forskning är av sådant värde från samhällets synpunkt att den förtjänar att skyddas på olika vis. Behovet av ytterligare forskningsinsatser på olika områden, särskilt inom naturvetenskaperna, har i många sammanhang betonats från statsmakternas sida. Ett annat argument för lagstiftning, som väl belyses av svaren på rundfrågan, är att det typiskt sett är nödvändigt vid medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning att man använder så känsliga instrument och kommer till så exakta resultat som möjligt; annars skulle den mesta forskningen inte kunna fylla sin uppgift. Varje störning från ovidkommande håll måste undvikas. När det gäller näringsverksamhet inom industrier

och på annat håll kan det vara naturligt att ett företag tar sådan påverkan med i sina beräkningar och försöker skydda sig mot de ekonomiska risker som felaktiga resultat kan medföra, kanske genom försäkringar av olika slag eller genom att anpassa priset för sina varor eller tjänster efter risken. Vid forskning i det allmänna regi är det svårt att finna något motsvarande sätt att kompensera sig för oriktiga forskningsresultat, även om en ersättning på sikt kan öka möjligheten att ordna ett skydd.

Av sådana skäl kan det verka befogat att för närvarande begränsa en lagstiftning mot störningar till inverkan på forskning. Uppdraget tillåter inte heller att vi går in på störningar av annan verksamhet. Det finns emellertid god anledning att uppmärksamma behovet av en mera omfattande skyddslagstiftning. Nuvarande regler i miljöbalken och i annan lagstiftning är långtifrån tillräckliga för detta syfte.

En annan mera allmän fråga gäller möjligheten att förebygga forskningsstörningar genom *planering* inom kommunerna eller kanske på riksnivå. Plan- och bygglagen (1987:10) nämner i 2 kap. åtskilliga allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning av bebyggelsen, bl.a. att mark- och vattenområden skall användas för ändamål som de är mest lämpade för, särskilt vad som medför en från allmän synpunkt god hushållning (2 kap. 1 §), och att bebyggelse skall lokaliseras med hänsyn till möjligheterna att förebygga vatten- och luftföreningar och bullerstörningar (2 kap. 3 § 4 p.). Också lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. innehåller regler med liknande syfte (se särskilt 2 §). Även om inte andra typer av störningar särskilt nämns, bör dessa regler ge ganska goda möjligheter att skydda känslig forskningsverksamhet vid planering. Också de allmänt hållna bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken kan nämnas i sammanhanget, fast dessa övergripande riktlinjer för planeringen lär få begränsad betydelse för sådana störningar som det här är fråga om.

I sammanhanget kan nämnas att en kommitté nyligen har tillsatts med uppdrag att se över plan- och byggnadslagstiftningen. Man kan vänta att den bl.a. kommer att ta upp också frågor av det slag som diskuterats här (se Dir 2002:97).

En förutsättning för att planeringen skall ge känslig forskningsverksamhet ett skydd är emellertid att man kan förutse under vilka förhållanden forskningen skall bedrivas och vilket skyddsbehov det närmare bestämt kan bli fråga om, och detta är på sin höjd möjligt på kortare sikt. Man kan utgå från att forskningens tekniska för-

utsättningar, kanske också dess art och inriktning, undan för undan förändras. Störningar som tidigare saknat betydelse kan nu framstå som besvärande, och nya störningstyper kan få praktisk betydelse; ett typiskt exempel är användningen av mobiltelefoner, som ju framhållits som ett särskilt skäl för ett utvidgat skydd för forskningen. Ibland kan det vara svårt att bedöma hur angränsande mark kommer att användas i en framtid. Det är självfallet allmänt sett av värde att planmyndigheterna tar hänsyn till möjligheten att byggnader och anläggningar kan användas för forskning, och åtskilliga allmänna störningsrisker kan förebyggas på detta vis, men inte ens en omsorgsfull och framsynt planering kan väntas lösa alla de problem som kan komma upp.

En närliggande fråga är om inte en stor del av dessa problem kan undvikas genom att *den forskande institutionen själv* planlägger verksamheten på ett sådant sätt att störningar minimeras.¹ Argumentet är välkänt bl.a. från diskussionen om ansvar för miljöskador. Om tillräckliga skyddsåtgärder vidtas från institutionens sida skulle man inte behöva några inskränkningar i rörelse- och handlingsfriheten i verksamhetens omgivning. I viss utsträckning lär också detta vara fallet. Men som nyss framhållits kan förutsättningarna för forskningen förändras, och alla risker kan inte förutses på detta vis. Även om den forskande institutionen bör ha ett ansvar för forskningens lokalisering och planering, kan man rimligen inte belasta institutionen med kostnaderna för alla förebyggande åtgärder, något som uppenbarligen kan få en olycklig effekt på åtskillig forskningsverksamhet. Det är naturligt att kräva hänsyn till verksamheten också från omgivningens sida – allmänheten och grannar. Man får väga intresset av fri rörlighet och fritt utnyttjande av den egna fastigheten mot värdet av en ostörd forskning.

På detta vis beror naturligtvis ståndpunkten till lagstiftningsfrågan i viss mån av värderingar. Det stämmer emellertid väl med den uttalade inställningen från statsmakternas sida och den uppfattning som dominerar i den allmänna debatten, om forskningen anses förtjäna skydd även om det i någon mån går ut över andra enskilda eller allmänna intressen.

¹ Med forskande institution avses här och i fortsättningen även enskilda företag som bedriver forskning i lagstiftningens mening.

4.2 Behövs en särskild lag?

Om nu ett utvidgat skydd mot vissa störningar anses önskvärt, kan man fråga om det behövs en särskild lag för detta. En närliggande utväg kan synas vara att komplettera miljöbalken (MB) med regler till skydd för forskning; balken rör ju i stora delar just skydd mot störningar av olika slag, och många aktuella störningar – t.ex. föroreningar, buller och skakningar – faller direkt under balkens regler. Reglerna om områdesskydd, särskilt om naturreservat, kan utnyttjas för att skydda ekologisk fältverksamhet – något som också skett beträffande ett område vid Abisko naturvetenskapliga forskningsstation.

Å andra sidan innehåller miljöbalken vissa begränsningar av tillämpningsområdet som får betydelse för forskningsverksamhetens del. Balken gäller generellt till skydd för människors hälsa och för miljön, men åtskillig forskning kan inte alls eller bara med svårighet pressas in under dessa ändamål; miljöbegreppet kan inte utvidgas till vilken egendom och vilka skyddsvärda verksamheter som helst.² Vidare bör framhållas att balkens regler om miljöfarlig verksamhet bara avser användning av mark, byggnad eller anläggning, och det fordras – fränsett vid föroreningar – att störningarna orsakar olägenhet för omgivningen (9 kap. 1 §). En liknande begränsning förekommer i kapitlet om miljöskada (32 kap. 1 § 1 st.). De störningar från allmänhetens sida som närmast har föranlett utredningsarbetet kommer man inte åt på detta sätt, inte heller andra mera tillfälliga åtgärder som inte kan bli föremål för tillståndsprövning eller tillsyn på samma vis som miljöfarlig verksamhet. Ville man utvidga miljöbalken till att omfatta de störningar av forskningen som här diskuteras, blev det nödvändigt att göra väsentliga ingrepp i centrala delar av balken, med oklara verkningar beträffande regelsystemet i övrigt. Enligt utredningens mening skulle detta vara ett alltför långtgående steg i detta sammanhang; det stämmer för övrigt knappast med utvecklingen av det arbete som samtidigt pågår i miljöbalkskommittén.

Av delvis liknande skäl verkar det inte helt tillfredsställande att – som flera länsstyrelser varit inne på – skapa en ny typ av områdesskydd ("forskningsreservat") med sikte på känslig forskning, vilket skulle regleras i miljöbalken. Också här kan sägas, att syftet med

² Jfr emellertid SOU 2002:50 s. 177, där miljöbegreppet i miljöbalken sägs innefatta både naturmiljön och kulturmiljön samt såväl allmän som enskild egendom. *All* egendom innefattas dock knappast.

skyddet i många fall avviker från jämförliga regler i balken och kräver en reglering av helt annat slag än den i 7 kap. MB. Reservatreglerna måste på detta vis kompletteras med andra bestämmelser till skydd mot störningar, vilka skulle bli ett främmande inslag i balkens system var de än placeras.

En annan möjlighet kunde vara att vissa regler till skydd för forskningsverksamhet tas in i redan gällande mera speciell lagstiftning. Närmast kommer då i fråga lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., som bl.a. föreskriver vissa avspärrningsåtgärder till skydd för känsliga s.k. skyddsobjekt. Denna lagstiftning tar emellertid sikte bara på allvarliga, i regel avsiktliga angrepp av typen sabotage, terrorism och spioneri, och skyddet avser verksamheter av speciell betydelse för att samhället skall fungera. Avvägningen blir en helt annan än beträffande de ofta oavsiktliga störningar av forskningsverksamhet som utredningen gäller. Reglerna skulle svårigen kunna samordnas med bestämmelserna i 1990 års lag, utom möjligen om de införs i ett särskilt kapitel med en lång rad särbestämmelser, och man kan då lika gärna ta in dem i en självständig lag.

Ett tänkbart alternativ kunde vara att utvidga olika lagar som rör särskilda störningstyper, exempelvis lagen (1993:599) om radio-kommunikation, lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller – beträffande störningar från trafik t.ex. med snöskoter – i terrängkörningslagen (1975:1313) eller annan trafiklagstiftning. Inte heller denna utväg förefaller dock lämplig från teknisk synpunkt. Åtskilliga störningar som nämnts i svaren på utredningens rundfråga faller utanför sådan lagstiftning, och de lagar som finns tar i regel sikte på andra aspekter än störningar av känslig verksamhet i den närmaste omgivningen. Detsamma gäller den nya lag om elektronisk kommunikation som föreslagits (SOU 2002:60). Att införa särskilda regler för forskningsverksamhet i dessa lagar skulle innebära en komplicerad ordning, som ändå skulle lämna åtskilliga luckor i skyddet.

Sammanfattningsvis framstår det som motiverat med en särskild lagstiftning till skydd mot störningar av forskningsverksamhet. Denna uppfattning har ett stöd från de allra flesta instanser som alls yttrat sig om lagstiftningsbehovet i anledning av rundfrågan. Det kan naturligtvis sägas att skyddets närmare utformning aktualiserar besvärliga avvägningsfrågor, som domstolar och myndigheter hittills inte behövt ta ställning till: bara forskning av särskild betydelse från allmän synpunkt bör skyddas, och man får noga

beakta motstående intressen. Men samma problem skulle uppkomma om man försökte ta in skyddsregler av samma slag i MB och annan redan gällande lagstiftning.

4.3 Inskränkningar i rörelsefriheten

Det är knappast möjligt att öka skyddet mot störningar från allmänhetens sida utan att inskränka allmänhetens möjlighet att röra sig fritt på annans mark och ägna sig åt sysselsättningar som hittills framstått som helt acceptabla från markägarens synpunkt – t.ex. just användning av mobiltelefoner. *Allemansrätten* (se 2.4 ovan) kommer på detta vis i blickpunkten när en lagstiftning skall övervägas.

Frågan om en begränsning av denna rätt kan tyckas särskilt känslig med tanke på att dels rörelsefriheten är skyddad enligt 2 kap. 8 § RF, dels allemansrätten har ett särskilt grundlagsskydd, låt vara ganska svagt, genom bestämmelsen i 2 kap. 18 § 3 st. RF. Den förra regeln talar emellertid om ”frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta”, och det är tydligt att – även om den formellt kan synas tillämplig också beträffande friheten att besöka visst område – den i första hand tar sikte på den enskildes rätt att lämna en ort eller viss trakt. Enligt motiven skulle det dock anses som en begränsning i grundlagsstadgandets mening om större områden avspärrades t.ex. av militära skäl, däremot inte när brottsbalken uppställer förbud mot tagande av olovlig väg (12 kap. 4 §); härvid är att märka att skyddet enligt grundlagen i detta fall bara gäller i förhållande till ”det allmänna”.³ En avstängning har ansetts som inskränkning i rörelsefriheten bara om den varaktigt hindrar någon att komma i kontakt med andra personer.⁴ – Hur som helst kan rörelsefriheten inskränkas genom lag, om det sker för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle; begränsningen får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 12 § RF).

Vad särskilt angår allemansrätten, framgår av den föregående redogörelsen för rättsreglerna på området (2.4) att känslig verksamhet på fastigheten skyddas i någon utsträckning redan genom straffrättsliga bestämmelser. Olaga intrång (4 kap. 6 § 2 st. brotts-

³ Se SOU 1972:15 s. 58; jfr Holmberg-Stjernquist, *Grundlagarna* s. 98 f.

⁴ Se Petrén-Ragnemalm, *Sveriges grundlagar* (1980) s. 58 f.

balken) torde vara straffbart bl.a. när någon obehörigen tränger in på särskilt inrättade platser som det är angeläget att skydda mot obehöriga. Man kan utgå från att tillträde på detta vis är förbjudet till lokaler och inhägnade områden som används för forskning. Förbudet att olovligen färdas eller vistas på tomt (12 kap. 4 §) lär gälla också den närmaste omgivningen kring andra byggnader än bostadshus, bl.a. institutionslokaler eller liknande. Man kan dock räkna med att det är ett ganska litet område som är fredat i dessa fall, när inte något intresse av hemfrid står på spel.⁵ Dessutom är det enligt samma bestämmelse förbjudet att passera över mark som kan ta skada av passagen, vilket kan åberopas t.ex. beträffande känsliga provytor som avsatts för ekologisk forskning. – Dessa bestämmelser utgör naturligtvis ett visst skydd mot att främmande personer besöker själva den plats där forskningen bedrivs, men de är otillräckliga för att hindra annan påverkan på forskningen t.ex. genom användning av elektronisk apparatur.

Vad angår andra områden, saknas särskilda straffbestämmelser när främmande personer uppträder på ett sätt som stör pågående verksamhet på fastigheten.⁶ Allemansrätten lär emellertid inte omfatta beteenden som i nämnvärd utsträckning stör eller försvårar fastighetens lagliga användning (se åter avsnitt 2.4). Även om inte något straffansvar normalt torde bli aktuellt⁷, finns det en civilrättslig skyldighet att avhålla sig från sådana åtgärder, vilken kan genomdrivas genom vitesförbud (jfr här NJA 1996 s. 495). Man kan med ganska stor säkerhet säga, att allemansrätten inte ger utrymme exempelvis för användning av radiosändare på ett sätt som medför påtaglig risk för markägarens verksamhet. Samtidigt står det klart att gränsen för vad som här är tillåtet är ganska svår att konstatera. En markägare som vill förbjuda förfaranden av detta slag kan inte åberopa någon lagtext, bara allmänna fastighetsrättsliga principer grundade på viss doktrin och rättspraxis. Vill man trygga rätten för forskningsinstitutioner att hindra skadliga förfaranden av detta slag behövs det klara lagregler i frågan.

En möjlighet för markägare att skydda sig mot besvärande intrång är att spärra av sitt område så att det blir svårt eller omöjligt att ta sig in på området. På strandskyddad mark är detta emellertid möjligt bara när det sker som ett led i viss näringsverksamhet –

⁵ Jfr Bengtsson m.fl., Miljöbalken. En kommentar s. 7:6 f.

⁶ Här bortses från fall där ett särskilt områdesskydd gäller, t.ex. enligt 7 kap. MB.

⁷ Någon gång kan uppsåtliga störningar tänkas medföra straffansvar för ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken).

jordbruk, skogsbruk, fiske, renskötsel – medan forskning i andra sammanhang inte utgör grund för avspärrning (jfr 7 kap. 16 och 17 §§ MB). Vill man föra upp stängsel eller liknande till skydd för forskning är det nödvändigt med dispens (7 kap. 18 §). Också när stängsel är tillåtet enligt dessa regler kan en genomgång framtvingas, om stängslet försvårar allemansrättens utövning på ett område av betydelse för friluftslivet (stängselgenombrott, se 26 kap. 11 §).⁸ Man kan anta att stängselgenombrott i stora drag tillåts bara i sådana fall där en passage inte besvärar markägarens verksamhet, men den avvägning som här sker mellan olika intressen är svår att förutse – lagtext och lagmotiv ger inte mycket besked, och den sparsamma rättspraxis som finns har ringa betydelse för de problem utredningen behandlar.⁹ De nuvarande reglerna ger sålunda inte någon garanti för att en forskningsinstitution skall kunna utnyttja möjligheten att stänga av marken för passage. Även om de kan vara tillräckliga beträffande små provytor på mindre attraktiva områden, kan man inte anta att en mera avlägsen risk för störande uppträdande från allmänhetens sida kan motivera avspärrning av stora områden av intresse för friluftslivet.

En annan utväg att komma till rätta med olämpligt intrång kan vara att sätta upp skyltar som förbjuder tillträde till känsliga områden (låt vara att dessa ibland kan tvärtom dra till sig nyfikna främlingar, genom att antyda ett intressant djur- eller växtliv eller spännande experiment på platsen). Nuvarande lagstiftning tillåter sådana skyltar bl.a. när de uppenbart är behöriga (ovan 2.4). I många fall kan en sådan skylt framstå som motiverad, men det är svårt att precisera när detta är uppenbart. Också här kan man behöva en lagstiftning som i någon mån klargör rättsläget.

I den utsträckning ett skyddat område uppfyller rekvisiten för naturreservat, finns möjlighet att genom föreskrifter och skyltar inskränka allemansrätten till skydd för naturmiljön. Men detta är som nämnt möjligt bara i en mindre del av de aktuella fallen.

Enligt det sagda skulle alltså de allmänna principer som gäller om allmänhetens rörelsefrihet, riktigt tolkade, innebära ett visst skydd mot störningar av forskningsverksamhet. Samtidigt får konstateras, att rättsläget är långtifrån tydligt och att i varje fall skyddet knappast framstår som tillräckligt vid alla typer av forskning och

⁸ Det förutsätts då att inte andra bestämmelser hindrar tillträde till området, t.ex. i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

⁹ Se härom Bengtsson, Allemansrätt och markägarskydd (2 uppl. 1966) s. 36 ff och Speciell fastighetsrätt – miljöbalken (6 uppl. 1999) s. 147 f och 149 f med redovisning av viss rättspraxis.

beträffande alla slags störningar. Det finns alltså från flera synpunkter ett behov av lagstiftning på detta speciella område.

Som redan framhållits är det naturligt att i sådana sammanhang göra en avvägning mellan forskningens intressen och motstående hänsyn. Rätten att röra sig fritt utgör ett viktigt inslag i våra fri- och rättigheter, även om den sällan åberopas i fråga om tillträde till viss mark eller vissa lokaler. Exempelvis kan enligt reglerna i 7 kap. MB rörelsefriheten begränsas till skydd för natur- eller kulturmiljön utan att detta har setts som något problem från grundlagssynpunkt. Det får antas att forskning kan utgöra ett sådant viktigt ändamål som avses i 2 kap. 12 § regeringsformen, men därmed är naturligtvis inte sagt att det är lika angeläget att skydda varje slag av forskning mot varje fysisk störning. All forskningsverksamhet är ju inte lika känslig, och man kan inte se på samma sätt på varje störande verksamhet.

Även när verksamheten i och för sig förtjänar skydd förefaller det vidare nödvändigt att göra en bedömning från fall till fall beträffande både skyddsbehovet och sättet att skydda verksamheten. Här går det inte att ge några preciserade bestämmelser i lag eller annan författning, utan man får lämna den slutliga avvägningen till en myndighet som har tillgång till behövlig sakkunskap. Lagen kan bara ge vissa allmänna riktlinjer för denna prövning.

4.4 Vilken forskning behöver skyddas?

Det är tydligt att inte alla typer av forskning förtjänar ett skydd som går ut över allmänheten eller vissa enskilda företag. Till en början måste krävas att forskningen har en viss kvalitet. Som nämnt anser exempelvis Vetenskapsrådet ett villkor för skyddet böra vara att forskningen har mycket stort vetenskapligt nationellt och internationellt värde; den bör vidare vara bunden att bedrivas på viss plats eller visst område och bygga på tidsmässigt långa mätningar. I varje fall bör skyddet begränsas till forskning som är särskilt värdefull från vetenskaplig synpunkt och samtidigt framstår som väl förenlig med gängse värderingar i samhället i övrigt. Inte minst när det är fråga om forskning i privat regi, t.ex. inom industrin, finns det skäl att ställa höga krav på dess värde ur samhällets perspektiv. Är inriktningen rent kommersiell, kan det ofta verka motiverat att det forskande företaget får stå kostnaderna själv för att skydda verksamheten mot störningar, särskilt om

alternativet är att avstänga allmänheten från områden av värde exempelvis för friluftslivet.

Frågan blir sedan, vilka typer av forskning lagen bör gälla. I den rundfråga som utredningen företagit bland sakkunniga myndigheter och institutioner nämns behovet av skydd för olika typer av medicinsk, naturvetenskaplig eller teknisk forskning som använder känslig och avancerad utrustning, samt ekologisk och annan biologisk forskning som använder sig av fältstudier. De störningstyper som blir aktuella är delvis sådana som faller under miljöbalken, särskilt föroreningar, buller och vibrationer genom sprängningar eller trafik. Vidare nämns bl.a. radiosändningar, användning av mobiltelefoner och andra elektromagnetiska störningar, tändstörningar från snöskotrar, intrång på försöks- och referensområden på marken och i vattnet samt sabotage och annan avsiktlig skadegörelse.

Svaren på rundfrågan antyder det ungefärliga område som lagstiftningen bör omfatta. Även om skyddsbehovet varierar bör den gälla alla typer av medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning. Att området blir vidsträckt spelar en mindre roll, om – som utredningen tänker sig – skyddsbehovet ändå kommer att avvägas mot andra faktorer. Svårare att bedöma är om man också behöver utsträcka tillämpningsområdet till några former av humanistisk eller samhällsvetenskaplig forskning; dessa forskningsområden nämns inte i något av svaren. Ett område som kunde tänkas bli aktuellt är arkeologiska undersökningar. Behovet av skydd mot störningar lär dock i väsentliga delar tillvaratas av reglerna om fornminnen i 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen. Utredningen har kommit fram till att lagen bara bör gälla medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning.

Direktiven gör inte skillnad mellan forskning i offentlig och i privat regi, även om man främst uppmärksammar den förra typen. Det står klart att också kommersiellt inriktad forskning exempelvis inom vissa industrier kan ha stort vetenskapligt värde och vara nyttig för samhället i stort. Att dra en lämplig gräns mellan forskning av det ena och det andra slaget kan också vara svårt bl.a. med tanke på den verksamhet som bedrivs av helt eller delvis statsägda bolag, vissa stiftelser etc. Som framgår av det följande kan visserligen avvägningen få en annan karaktär beträffande forskning inom näringslivet, men det saknas anledning att konsekvent hålla den utanför lagens tillämpningsområde.

Frågan blir sedan om detta område bör ytterligare avgränsas genom att bara vissa störningstyper omfattas. De störningar som nämns i svaren på rundfrågan gäller dels vissa slag av störningar som utgör mer eller mindre naturliga följder av vistelse eller verksamhet i forskningsverksamhetens närhet, dels avsiktliga skadliga förfaranden. Som förut påpekats får man räkna med att nya föremål och nya metoder för forskningen tillkommer, liksom också nya typer av fritidsverksamhet och liknande, och att därigenom också nya former av störande påverkan kan bli aktuella. Med tanke på detta bör inte lagens räckvidd begränsas till vissa angivna typer av störningar. Man kan naturligtvis diskutera om en lagstiftning som den avsedda är rätta sättet att förebygga avsiktliga, kriminella handlingar från främlingars sida, något som någon gång kan kräva betydande inskränkningar i allmänhetens rörelsefrihet. Om en värdefull forskningsverksamhet kan påvisa en påtaglig risk för händelser av detta slag bör det dock inte vara omöjligt att föreskriva tillträdesförbud och rätt att inhägna ett område. Också här får det betydelse att myndigheterna vid tillämpning av lagen skall göra en avvägning mot andra intressen, t.ex. värdet av att allemansrätten bevaras på området.

Vissa störningar regleras som nämnt av speciell lagstiftning, vilken ibland kan bygga på EG-direktiv – t.ex. lagarna om radio-kommunikation eller elektronisk kompatibilitet. Såvitt angår ingripanden mot en viss pågående verksamhet, kan dessa lagar utnyttjas för att komma till rätta med störningarna, och då bör inte lagstiftningen om forskningsverksamhet kunna åberopas till stöd för förbud eller förelägganden mot verksamheten. Ett sådant undantag framstår som motiverat i reglerna om skydd mot störande verksamheter utanför forskningsinstitutionens område (se 4.7 nedan).

Däremot kan man i allmänhet inte skydda sig med hjälp av dessa lagar mot störningar från allmänhetens sida. Det bör vara möjligt att utverka ett allmänt förbud mot exempelvis användning av elektronisk utrustning i institutionens närhet, även om störningarna skulle falla under speciallagstiftningen. En sådan reglering måste anses förenlig med EG-direktivet om elektromagnetisk kompatibilitet, vilket uttryckligen tillåter bl.a. åtgärder mot att apparater används på en bestämd plats (se artikel 6). Inte heller kan regleringen anses strida mot den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation. Denna innehåller visserligen bestämmelser bl.a. om att tillstånd får förenas med villkor angående det geografiska

område där en mobil radiosändare får användas (3 kap. 9 § 5 p.) och om åtgärder mot skadliga störningar från en tillståndshavares sida (3 kap. 17 och 18 §§); men detta utesluter inte att man också förbjuder störande användning av sändare över huvud taget på viss plats. Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet) tillåter att företag hindras från att tillhandahålla kommunikation och kommunikationstjänster om det är nödvändigt för att skydda bl.a. intressen som rör allmän ordning och säkerhet, och detta får anses tillåta regler riktade mot störningar från allmänheten.¹⁰ En annan sak är att de synpunkter som ligger bakom direktivet kan påverka avvägningen mot institutionens intresse (jfr 4.6 nedan).

Från ett par institutioners sida har framhållits betydelsen av att störningar av elförsörjning och förorening av vatten som används i forskningen förhindras. Brister i fråga om leveranser av sådana nyttigheter hör dock inte hemma i en sådan lag som här diskuteras utan bör regleras genom den lagstiftning eller de avtal som avser leveranserna. Det bör finnas möjlighet att på detta vis komma fram till lämpliga lösningar som tillgodoser forskningens intressen.

Något liknande kan sägas om situationen då störningarna beror av andra personer eller företag med rätt till den fastighet där forskningen bedrivs, t.ex. vid konflikter mellan institutionen såsom hyresgäst eller arrendator och fastighetens ägare, eller omvänt mellan institutionen såsom fastighetsägare och någon nyttjanderätts- eller servitutshavare på samma fastighet. I något svar har man pekat på störningsproblem i sådana sammanhang. Också dessa får emellertid lösas i enlighet med avtal eller lagstiftning som reglerar parternas inbördes förhållande. Det finns ingen anledning att låta någon myndighet ingripa i deras mellanhavande med stöd av den aktuella lagen.

¹⁰ Jfr SOU 2002:60 s. 373.

4.5 Närmare om skyddet mot störningar från allmänhetens sida

Som redan framhållits kommer en lagstiftning på området att behandla en mängd företeelser av varierande slag – växlande forskningstyper, växlande skyddsbehov, växlande aktiviteter från allmänhetens sida. Lagtexten kan bara ge en allmän ledning för den intresseavvägning som blir nödvändig; bedömningen av enskilda fall får lämnas till myndigheten. Hur lagreglerna skall utformas på denna punkt skall diskuteras i ett senare sammanhang (4.6). Närmast skall tas upp frågan vilka *medel* att skydda forskningen som en lagstiftning bör behandla.

Till en början framstår det som lämpligt att som en riktlinje för bedömningen ta in en allmän regel om skyldighet att visa rimlig hänsyn till pågående forskning, närmast motsvarande hänsynsreglerna i 2 kap. MB och regeln om hänsyn till grannar i 3 kap. 1 § jordabalken. Den bör liksom flertalet av dessa regler avse både mera varaktig verksamhet och tillfälliga åtgärder. En sådan bestämmelse måste emellertid kompletteras med mera konkreta regler till forskningens skydd.

Om man bortser från anordningar på marken som direkt skadas av att man passerar över området, står det klart att skyddet i första hand får ta sikte på allmänhetens uppträdande, inte på dess allmänna rörelsefrihet på annans mark. Att någon med stöd av allemansrätten uppehåller sig i närheten av en forskningsanläggning hindrar normalt inte verksamheten i anläggningen. Från den synpunkten borde egentligen inte någon begränsning av rörelsefriheten vara behövlig. Det kan emellertid finnas beteenden som hänger så naturligt samman med en passage att vissa störningar är, om inte ofrånkomliga, så åtminstone förutsebara. Ett exempel är buller från en väg som får användas för motortrafik, ett annat just den moderna störningstyp som gjort lagstiftningsfrågan aktuell – alltså användning av mobiltelefon. Idag lär många anse det som självklart att man när som helst och på alla platser kan telefonera oavsett vad man har för anledning till detta. Särskilt närliggande kan detta vara när man stannar längre på ett område, t.ex. för att bada eller rasta.

Vill man begränsa risken för störningar i sådana fall, finns det två utvägar. Fäster man stor vikt vid rörelsefriheten på den aktuella platsen kan man tillåta allmänheten att passera över och vistas på området men förbjuda det störande uppträdandet – vid buller-

störningar t.ex. genom hastighetsbegränsning för bilar och motorcyklar, vid telefonstörningar genom förbud att använda mobiltelefon. Om förbudet klargörs genom tydliga skyltar, bör risken för störningar minska betydligt. Man får dock alltid räkna med vissa överträdelser, antingen de sker medvetet eller av tanklöshet. Är forskningsverksamheten mycket störningskänslig eller risken påtaglig för vissa allvarliga störningar är det knappast nog att förbjuda vissa beteenden; då måste förbudet gälla tillträde över huvud taget, i första hand till själva det område eller den byggnad där forskningen bedrivs men också till intilliggande mark, i den mån den disponeras av forskningsinstitutionen.

I vissa sådana fall bör också institutionen ha rätt att – naturligtvis på egen bekostnad – spärra av ett landområde med stängsel eller liknande anordningar; är området mycket attraktivt kan man inte vänta sig att bara en skylt accepteras. Något stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken lär inte vara möjligt när avspärrningen skett med tillstånd av myndighet. Inte heller torde det vålla några problem att stängsel eller liknande anordningar i princip inte är tillåtliga på strandskyddat område, eftersom regeln bara avser mark där allmänheten annars skulle ha fått färdas fritt (7 kap. 16 § 4 p. miljöbalken) och detta inte längre gäller efter förbud enligt den föreslagna lagstiftningen.

Här liksom i andra fall får man dock göra en avvägning mot allmänhetens intressen. Det krävs exempelvis starka skäl för att spärra av en badstrand av betydelse för allmänheten eller en ofta besökt utsiktsplats; i sådana fall är det naturligt att i första hand överväga förbud mot störningar av vissa slag i stället för att helt förhindra tillträde. När störningar kommer från naturreservat kan det ibland vara möjligt att motverka dem genom reservatföreskrifter (jfr 7 kap. 30 § miljöbalken). Avspärrningar bör tillgripas bara när andra metoder att skydda forskningen framstår som klart otillräckliga. Någon gång kan dock detta ses som enda utvägen för att skydda forskningen, såsom när det finns mera påtaglig risk för sabotage – forskningen kanske är politiskt kontroversiell eller ett möjligt terroristmål.

Enligt utredningens mening bör det bli sällsynt att något ingripande sker som har nämnvärd betydelse från allmänhetens synpunkt. Det verkar därför överflödigt att komplicera systemet med något särskilt samrådsförfarande som ger allmänheten möjlighet att påverka ärendets utgång. Man får räkna med att allmänna

intressen tillräckligt tillvaratas om den berörda kommunen hörs i ärendet.

Vid bedömningar av detta slag bör man givetvis ta hänsyn inte bara till forskningens känslighet utan också till risken för att skada inträffar. Är skada tänkbar bara under helt osannolika omständigheter eller vid ett mycket originellt handlande av främmande personer, väger självfallet skälen mot en avspärrning lättare än om det gäller ett naturligt och närliggande uppträdande. Liksom vid andra liknande bedömningar får man bestämma risken som produkten av den troliga skadans storlek och sannolikheten för att skada över huvud taget uppkommer. Om man inte kan utesluta ett katastrofalt händelseförlopp, t.ex. vid forskning med giftiga ämnen där risken för missöden inte kan helt elimineras, är det tillräckligt med en mycket liten sannolikhet för att händelseförloppet inträffar.

4.6 Utformningen av en lagregel om intresseavvägning

Även om det som sagt inte är möjligt att i lagen närmare avgränsa vad som i enskilda fall kan göras för att skydda känslig forskning, bör en lagbestämmelse i varje fall ange de huvudsynpunkter som skall vara vägledande för myndighetens beslut. Liknande regler om en intresseavvägning förekommer i jämförlig lagstiftning – utom i miljöbalken (se särskilt 2 kap. 7 §) bl.a. i 2 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar, m.m.

Det står klart att typen av forskning och dess behov av skydd bör ha väsentlig betydelse i sammanhanget. Som nämnt bör lagen omfatta forskning av särskilt värde från samhällets synpunkt, vilket kan gälla också viss forskning i privat regi. Att bedöma forskningens vikt ur samhällets perspektiv eller anlägga etiska synpunkter på verksamheten är visserligen så besvärligt och ofta kontroversiellt att man inte gärna kan kräva några ingående resonemang av myndigheten, men den bör i vart fall söka skaffa sig en klar uppfattning om forskningens betydelse från olika synpunkter.

En annan viktig faktor är givetvis skyddsbehovet. Ju känsligare forskningen är för fysisk påverkan, och ju större skadeverkningar som kan befaras i sådana fall, desto angelägnare är det att hindra störningar. Samtidigt får man beakta de skyddsåtgärder som kan vidtas från den forskande institutionens sida. Kan störningar förebyggas utan större kostnad eller uppbåd av personal, kan inte

behovet av myndighetsförbud anses så stort. Detsamma gäller om man genom en enkel omlokalisering av exempelvis ett försöksfält eller en provyta kan väsentligt minska risken för besvärande intrång från allmänhetens sida, utan att det bör gå ut över resultatens kvalitet. – Synpunkter av detta slag får särskild betydelse om forskningsverksamheten ännu inte har påbörjats eller är nystartad. Man kan med fog begära att institutionen vid sin planering också tar hänsyn till möjligheten för störningar, i varje fall om de är någorlunda förutsebara. I detta läge bör institutionen kunna räkna med skydd bara om verksamheten, förutom att den är av särskilt värde från samhällets synpunkt, med nödvändighet måste bedrivas på den aktuella platsen.

Lagbestämmelsen bör alltså till en början nämna forskningens art och inriktning samt dess behov av skydd. Som nyss framhållits är det vidare naturligt att här sker en viss riskbedömning (se 4.4). Bestämmelsen bör lämpligen hänvisa också till risken för störningar av betydelse för verksamheten. För att betona att också institutionen har ett ansvar för skyddet bör dessutom nämnas möjligheten att motverka störningarna på annat sätt än genom myndighetens ingripande.

Argumenten för att skydda forskningsverksamheten bör vägas emot motstående intressen. Dessa kan väsentligen sammanfattas genom en hänvisning till rörelsefriheten i samhället. Vad som avses är då inte den grundlagsenliga rätten att förflytta sig inom landet – denna kan mera sällan anses stå på spel i dessa fall. Snarare är det fråga om den allmänna friheten att passera över och tillfälligt uppehålla sig på annans mark, om den är tillgänglig enligt allemansrätten, och att där ägna sig åt ordinära sysselsättningar som typiskt sett inte brukar vara störande för laglig verksamhet på fastigheten eller närliggande områden. Rörelsefriheten kan däremot inte anses innefatta en rätt till obegränsad handlingsfrihet på annans mark; man kan inte gentemot forskningens behov av skydd åberopa intresset av aktiviteter som är till skada eller olägenhet för markägare eller andra med rätt att använda områdena i fråga.

Det anförda innebär att en lagstiftning som riktlinjer för myndigheternas bedömning bör ange, att vid prövningen bör beaktas å ena sidan forskningsverksamhetens art, inriktning och behov av skydd samt risken för störningar av verksamheten, å andra sidan intresset av rörelsefrihet inom samhället. Med tanke på möjligheten av störningar från pågående verksamhet i närheten bör dock även andra faktorer nämnas (se 4.7 nedan).

4.7 Störningar från verksamheter i närheten

En särskild fråga är i vad mån ett skydd för forskningen skall gälla i förhållande inte bara till allmänheten utan också till den som bedriver verksamhet på närliggande fastigheter, antingen detta är ägaren eller någon med särskild rätt till fastigheten (t.ex. nyttjanderättshavare). Som nyss framhölls kan visserligen sådana störningar i viss mån motverkas genom framsynt planering, men de kan inte helt undvikas; det är normalt att verksamheten på båda håll med tiden ändras och nya störningsrisker kommer upp. Ofta är det fråga om en naturlig användning av den närliggande fastigheten, som inte kan förebyggas genom förbud att vistas i närheten av den forskande institutionen eller utnyttjande av allemansrätten. Det är tydligt att det krävs särskilda regler för att skydda forskningen mot störningar i dessa fall.

Som redan framhållits ger miljöbalken i viss utsträckning lösningar på dessa problem. Mestadels blir det fråga om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. i balken, som innehåller krav på tillstånd eller åtminstone anmälningsplikt för en rad verksamheter som här får aktualitet. Miljömyndigheternas beslut innebär då liknande avvägningar som här har berörts mellan den störande verksamhetens intresse och motstående hänsyn. Även om särskilda synpunkter gör sig gällande för forskningens del, bör dessa många gånger kunna beaktas vid den prövning som balken föreskriver.

Alltid lär dock inte detta vara möjligt. Det är visserligen tydligt att miljöbalkens regler delvis tar sikte på skydd för egendom som inte kan räknas till natur- eller kulturmiljön eller utgör naturresurser av något slag, t.ex. vanliga byggnader eller lös egendom.¹¹ Men många störande verksamheter kan bedrivas utan något tillstånd eller ens någon anmälningsplikt enligt balken. När denna föreskriver skydd mot skador kan reglerna synas snarare ta sikte på sättet för skadornas uppkomst än skadornas art. Förekommer en skadlig påverkan av visst slag har det ingen betydelse hur skadorna ter sig i det enskilda fallet (frånsett att bara vissa skador är ersättningsgilla enligt skadeståndsrättsliga regler). Men hur långt man kan driva detta synsätt är ganska tveksamt. Frågan är om man kan betrakta det som en miljöskada att vissa forskningsresultat får ett felaktigt innehåll eller att teknisk forskning på annat sätt försvåras. Än mera sällsynt lär det vara att störningarna kan betraktas som någon risk för hälsan. I alla händelser kan man inte

¹¹ Jfr Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar (2001) s. 51 f. Se även SOU 2002:50 s. 177.

utgå från att miljöbalkens regler om tillstånd och kontroll beträffande miljöfarlig verksamhet skulle ge ett tillräckligt skydd mot alla sådana störningar som har berörts i det föregående.

När det gäller *skadestånd* på grund av störning av forskningen, är möjligheterna förmodligen större att åberopa miljöbalkens regler. I 32 kap. finns stränga regler om skadeståndsskyldighet för miljöfarliga verksamheter. Huvudregeln är ett strikt ansvar, oberoende av vållande hos verksamhetsutövaren eller dennes anställda. Enligt 32 kap. 3 § är kapitlet tillämpligt på en rad olika störningar, utöver förorening av olika slag också buller, skakning och "annan liknande störning"; här undantas dock skador som regleras av atomansvarighetslagen och ellagen (se 32 kap. 2 §). Det bör framhållas, att ellagen endast avser störningar från elektriska anläggningar. I vart fall kräver inte 32 kap. att skadan drabbar miljön i mera begränsad mening; vissa störningar, t.ex. genom skakning, har typiskt sett skadeverkningar av annat slag. Åtskilliga störningar av forskningsverksamheten från andra fastigheter bör kunna falla inom området för "annan liknande störning". Bl.a. lär detta gälla sådana elektromagnetiska störningar som faller utanför ellagens skadestandsregler.

I sammanhanget får man emellertid observera att MB:s bestämmelser långtifrån alltid kan väntas ge rätt till skadestånd för sådana störningar från närliggande fastigheter. Till en början krävs att störningarna härrör från verksamhet på en fastighet – inte exempelvis från ett fartyg – och att de drabbat omgivningen, inte det område där den störande verksamheten utövas. Vidare framgår av 32 kap. 1 § 3 st. MB att när störningarna är vanliga på orten eller allmänvanliga något strikt ansvar inte gäller om de "skäligen får tålas" utan ersättning. Vid denna skälighetsbedömning anses det bl.a. få betydelse om den skadelidande eller dennes fastighet är särskilt känslig för störningar av det aktuella slaget.¹² Det innebär att i många fall en institution själv får bära kostnader föranledda av störningar, kanske någon gång också skador på särskilt känsliga instrument. Att märka är emellertid att vid försumlighet på den störande verksamhetens sida skadestånd utgår trots störningarnas vanlighet. Om institutionen påpekar risken för skada och förluster med anledning av forskningens känslighet för företag i närheten men ett företag inte tar särskild hänsyn till detta förhållande i sin

¹² Jfr Bengtsson m.fl., Miljöbalken. En kommentar. Del II s. 32:29.

verksamhet, lär företaget i regel bli ansvarigt – inte på grund av balkens strikta ansvar utan på grund av sitt vållande.

Jordabalken föreskriver visserligen i kapitlet om rättsförhållanden mellan grannar en allmän skyldighet för var och en att vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till omgivningen (3 kap. 1 §). Denna regel kan ligga till grund för skadeståndskrav mot granne, när inte MB kan åberopas.¹³ Sannolikt får skador på grund av verksamhetens särskilda känslighet bedömas på samma sätt som enligt balken. Om någon kontroll och tillsyn över verksamheten är inte fråga enligt JB. Här får den störda institutionen gå till domstol med krav på förbud eller föreläggande att inskränka verksamheten, ifall inte reglerna om miljöfarlig verksamhet är tillämpliga.

Det förefaller alltså som om man skulle behöva särskilda lagregler till skydd för forskningen också när det gäller störningar från verksamhet i forskningsinstitutionens närhet. Att ändra miljöbalken är som sagt ett ganska långtgående steg, och det är tveksamt om det ligger inom ramen för utredningens uppdrag. I första hand bör prövas, om regler om störningar från andra fastigheter kan fogas in i den särskilda lagstiftningen om skydd för forskningsverksamhet.

Det verkar knappast motiverat att föreskriva ett särskilt tvång att söka tillstånd för verksamheter som kan störa forskning men inte faller inom miljöbalkens regler. Däremot bör det vara möjligt att ingripa med behövliga förelägganden och förbud mot sådana verksamheter på initiativ av en forskningsinstitution som utsätts för störningar av detta slag. Faller verksamheten inom ramen för miljöbalkens regler blir reglerna i balkens 26 kap. om tillsyn tillämpliga. I den mån störningsfrågan prövats i ett tillståndsbeslut, blir 24 kap. miljöbalken tillämpligt, och möjligheterna är då begränsade att få en omprövning till stånd (jfr 24 kap. 1, 3 och 5 §§).¹⁴ Är inte balken tillämplig, bör den nya lagstiftningen ge stöd för ett ingripande.

Som nämnt bör dock undantag göras för störningar från verksamheter som regleras av lagarna om radiokommunikation och elektronisk kompatibilitet. Vissa speciella problem uppkommer rörande avgränsningen mot lagen om radiokommunikation, liksom mot den föreslagna lagen om elektrisk kommunikation. I båda

¹³ Jfr Bengtsson i Festskrift till Ulf K. Nordenson (1999) s. 19 ff.

¹⁴ Hur långt verkan av tillståndsbeslutet går i detta avseende är oklart; jfr Lindblom, Miljöprocess (2002) kap. 14, särskilt s. 700 f.

lagarna talas särskilt om ingripanden mot ”skadliga störningar”. I 1 kap. 5 § förslaget till lag om elektrisk kommunikation definieras detta begrepp, i anslutning till det s.k. auktorisationsdirektivet, som ”störning som äventyrar funktionen hos en radionavigations-tjänst eller någon annan säkerhetstjänst, eller som på annat sätt allvarligt försämrar, hindrar eller upprepat avbryter en radiokommunikationstjänst som fungerar i enlighet med gällande bestämmelser, inbegripet störning av befintliga eller planerade tjänster på nationellt tilldelade frekvenser”. I stort sett är det samma typ av störning som det finns skäl att ingripa mot enligt lagstiftningen om störning av forskningsverksamhet; bagatellartade intrång eller andra åtgärder utan betydelse för forskningsverksamheten kan i allmänhet accepteras. Den föreslagna definitionen synes dock ta sikte på något allvarligare svårigheter för radiokommunikationerna. I alla händelser är det tydligt, att en gräns mot de störningar som kan angripas med stöd av denna särskilda lagstiftning är besvärlig att dra. Detta talar för att speciallagstiftningen ensam bör reglera alla störningar av radiokommunikationer; myndigheten skall kunna hänvisa till Post- och telestyrelsen så snart störningar av denna typ påtalas. Ett särskilt skäl för denna lösning är att skillnaden annars skulle bli avgörande också för den störande verksamhetens möjlighet att begära ersättning för ingreppet (se 4.10 nedan); någon sådan möjlighet gäller inte vid ingrepp enligt lagstiftningen om radiokommunikation.

Har skada uppkommit genom störningarna, finns som framgått vissa möjligheter att kräva skadestånd enligt 32 kap. MB eller grannelagsrättsliga regler, och för detta krävs i allmänhet ingen särskild reglering i den nya lagen. Att ge forskningsinstitutioner speciella möjligheter till skadestånd enligt MB eller JB bör inte komma i fråga. Om någon överträder föreskrifter givna till forskningsverksamhetens skydd kan emellertid skadestånd krävas på denna grund (jfr 4.9 nedan).

4.8 Ärendenas behandling

Enligt vad som utvecklats i det föregående, skall lagen ge möjlighet till beslut riktade dels mot allmänheten, dels mot viss verksamhet i forskningsinstitutionens närhet. I både fallen skall beslutet grundas på en avvägning av motstående intressen.

Man kan fråga vilken myndighet som har kompetens att ta ställning till ärenden av denna typ. Det är svårt att finna en central myndighet som har tillräcklig expertis för att bedöma alla de vitt skilda problem som kan aktualiseras i sammanhanget. Visserligen bör det rimligen ankomma på den institution som begär ett skydd enligt lagen att ta fram utredning som visar att förutsättningar föreligger för skydd, men frågor bl.a. av tekniskt slag kan ändå uppkomma. I de flesta fall lär det ändå bli nödvändigt att anlita sakkunskap utifrån för att man skall kunna ta ställning till exempelvis betydelsen av forskningen på kortare eller längre sikt eller risken för mera komplicerade störningar. Samtidigt är att märka, att bedömningen också kräver kännedom om lokala förhållanden, bl.a. då det gäller att värdera betydelsen för allmänheten på orten av att ett område avspärras.

Det ligger därför nära till hands att anförtro prövningen åt länsstyrelsen, som har liknande uppgifter enligt miljöbalken (se om dispens från strandskydd 7 kap. 18 § och om stängselgenombrott 26 kap. 11 §¹⁵). Länsstyrelsen har självfallet möjlighet att inhämta uppgifter från andra myndigheter i ärendet. Det är också naturligt att kommunen får yttra sig om det kan bli fråga om avspärning av områden som tidigare varit tillgängliga för allmänheten eller annars har intresse från kommunal synpunkt.

Under alla förhållanden måste huvudansvaret för att skyddsbehovet utreds ligga på sökanden. Kravet på utredning kan variera. T.ex. i fråga om åtskillig forskning vid universitet kan forskningens betydelse från början stå klar, och det kan då vara tillräckligt att sökanden belyser konsekvensen av befarade störningar. Särskilt när det gäller privat forskningsverksamhet kan däremot krävas material som inte bara klargör de tekniska problemen utan också visar forskningens värde från allmän synpunkt. – Självfallet bör utredningen också belysa den forskande institutionens möjligheter att själv vidta åtgärder mot störningar.

I vissa fall när forskning planeras på nya områden eller med en annan inriktning än förut kan institutionen ha intresse av att i god tid kunna bedöma risken för störningar. Man skulle därför kunna överväga en regel om förhandsbesked från myndigheten om dess inställning till verksamhetens skydd. Utredningen har dock ansett det onödigt att komplicera lagstiftningen med bestämmelser av detta slag. Såvitt gäller skyddet mot allmänheten, bör det vara

¹⁵ Se beträffande 26 kap. 11 § även förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, bilaga (tillsynsområde A 24).

möjligt att utverka förbud eller föreskrifter enligt lagen redan innan forskningen påbörjas, förutsatt att det finns tillräcklig utredning om störningarna och behovet av skydd. Och när det gäller åtgärder riktade mot en redan pågående verksamhet, är det ett naturligt inslag i institutionens planering att man genom kontakter med det störande företaget söker bedöma vilka störningar och försiktighetsmått som kan väntas från dess sida. Det skulle gå för långt med ingripanden mot en sådan verksamhet redan innan den har visat sig leda till några olägenheter för forskningsverksamheten.

Några regler om *dispens* från förbud mot allmänheten att beträda mark eller använda teknisk utrustning förefaller inte nödvändiga. Man kan räkna med att forskningsinstitutionen kan ta ställning till sådana frågor och inte upprätthåller förbudet när det finns skäl att medge undantag. Över huvud taget lär dessa förbud inte ha sådan betydelse för vissa enskilda personer att det finns anledning att belasta länsstyrelsen med att besluta i sådana frågor.

4.9 Sanktioner

Frågan blir sedan, vilka sanktioner som bör följa på överträdelser av meddelade förbud eller andra föreskrifter av länsstyrelsen. När det gäller förelägganden riktade mot en viss störande verksamhet bör de i regel vara förenade med vite, och det framstår då som onödigt att också föreskriva straffansvar; båda dessa sanktioner kan ju inte användas samtidigt. Vad angår brott mot förbud riktade mot allmänheten, t.ex. att beträda viss mark eller använda viss teknisk apparatur, framstår inte vite som ändamålsenligt; ett föreläggande mot viss person lär normalt inte komma i fråga. Även om man kan vänta att det mestadels blir fråga om ganska bagatellartade förseelser, verkar det nödvändigt att belägga dem med straff för att förbudet alls skall få någon effekt. Det är naturligt att här söka ledning i miljöbalkens regler om liknande överträdelser. En lämpligt avvägd påföljd synes vara böter eller fängelse högst sex månader för den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot föreskrifter enligt lagen, dock inte om gärningen är att anse som ringa (jfr 29 kap. 9 § och 11 § första stycket miljöbalken).

Störningar av det aktuella slaget kan naturligtvis medföra skada för den forskande institutionen. Om man bortser från störningar som härrör från verksamheter i närheten (4.7 ovan) är det bestämmelserna i skadeståndslagen (1972:207) som har intresse.

Skulle egendomsskada uppkomma, föreligger skadeståndsskyldighet enligt den allmänna regeln om ansvar för vållande i 2 kap. 1 §; om anställda i något företag i tjänsten gjort sig skyldig till överträdelsen, gäller stället 3 kap. 1 §. Vållas ekonomisk förlust för institutionen utan samband med fysisk skada – s.k. ren förmögenhetsskada – blir bestämmelserna i 2 kap. 2 § eller 3 kap. 1 § 2 p. tillämpliga. En förutsättning för skadeståndsskyldighet är här att skadan vållas genom brott, men man kan utgå från att störningar som medför ekonomisk skada av betydelse normalt inte betraktas som ringa enligt straffbestämmelsen i lagen. Skadestånd kan då utdömas. Några särskilda regler om skadeståndsansvar för störande främlingar verkar därför inte behövliga. Det saknas också skäl att ge speciella regler om handläggning av dessa frågor, som under alla förhållanden får gå till domstol om inte uppgörelse träffas. I vissa fall kan skadan omfattas av den störande personens eller det ansvariga företagets ansvarsförsäkring, och man kan då räkna med att den normalt regleras av försäkringsbolaget.

Också bestämmelser om tillsyn över lagens efterlevnad förefaller överflödiga. Man kan anta att den forskande institutionen kan kontrollera om störningar av betydelse förekommer och ta upp frågan om lämpliga åtgärder med behöriga myndigheter.

4.10 Ersättning för ingrepp i pågående verksamheter?

Ett beslut enligt den föreslagna lagen om att en pågående verksamhet får ta hänsyn till forskning bedriven i närheten kan medföra inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som verksamheten disponerar. Detta kan i sin tur medföra ekonomiska förluster för verksamhetens utövare, vare sig denne är fastighetsägare eller nyttjanderättshavare på fastigheten. Situationen påminner i viss mån om fallet då markanvändning inskränks i miljöns intresse enligt regler om områdesskydd i 7 kap. MB. Då kan under vissa förutsättningar ersättning utgå enligt 31 kap. MB; särskilt kan nämnas 31 kap. 4 §, som föreskriver gottgörelse då pågående markanvändning avsevärt försvåras på område som berörs av beslutet.

En skillnad är dock att det nu gäller inte bara ett lagligt bruk av den egna fastigheten utan också störningar i dess omgivning. Enligt en allmän princip i nuvarande lagstiftning utgår inte ersättning när myndighet förbjuder eller begränsar miljöfarlig verksamhet av denna typ. Principen har återopats bl.a. vid MB:s tillkomst, trots

att en formulering i grundlagsregeln om egendomsskydd kunde tyda på annat (se 2 kap. 18 § 2 st.). MB innehåller inte någon bestämmelse om ersättning i denna situation. Ett viktigt skäl för denna ståndpunkt har varit att fastighetsägare som brister i hänsyn till omgivningen i sin verksamhet och på detta vis överträder hänsynsreglerna i balkens 2 kap. inte bör få ersättning för att han tvingas inskränka sin lagstridiga verksamhet på fastigheten.¹⁶

Frågan blir då om man bör se på beslut enligt den aktuella lagen på samma sätt. Som nämnt kan störningar av forskning på närbelägna fastigheter i vissa fall ses som miljöfarlig verksamhet enligt MB, och då utgår ingen kompensation för inskränkningar i markanvändningen. Om lagstiftaren föreskriver ett skydd för forskningen, kan det sägas skärpa kraven på närbelägna verksamheter att ta hänsyn till forskningsinstitutioner på grannfastigheter. Särskilt gäller detta om lagen innehåller ett krav på rimliga försiktighetsmått i sådana fall (se 3 ovan). Sådana synpunkter kan tala för att verksamhetens utövare får tåla också de inskränkningar som myndigheten föreskriver med stöd av den föreslagna lagen utan ersättning, även när de kan innebära vissa ekonomiska nackdelar för utövaren. Som nämnt innehåller varken nuvarande lag om radiokommunikation eller den föreslagna lagstiftningen på området några ersättningsregler av det slag som nu diskuteras.

Å andra sidan utgör den störande verksamheten långtifrån alltid något hot vare sig mot människors hälsa eller miljön. Även verksamheter som normalt framstår som ganska harmlösa kan påverka känsliga instrument på en grannfastighet. Den skärpning av hänsynskraven som lagen innebär kan innebära en oförutsedd belastning på lagliga verksamheter som redan pågått när lagen trädde i kraft. Också det företag som har oturen att en institution inleder ömtålig forskning i närheten kan emellanåt drabbas hårt av ett förbud eller av inskränkande föreskrifter. Det stämmer mindre väl med tankarna bakom grundlagsregeln om egendomsskydd att den som utövar en sådan verksamhet själv skall svara för sina förluster i detta läge, också när förlusten är av betydande storlek. Situationen kan antas bli mycket ovanlig, men man kan inte bortse från möjligheten i detta sammanhang.

¹⁶ Se härom senast Bengtsson m.fl., Miljöbalken. En kommentar, Del II s. 31:4 f, 20 f med hänvisningar.

Utredningen har kommit fram till att ersättning bör utgå till det företag som får inskränka sin verksamhet, ifall dess pågående markanvändning på detta vis kommer att avsevärt försvåras. Den som finansierar forskningen får pröva, om ett sådant pris är värt att betala för att få slut på störningarna. Ersättningen bör bestämmas efter liknande principer som gäller enligt miljöbalken vid rådighetsinskränkningar av detta slag. Det innebär bl.a. att den störande verksamheten får stå en viss självrisk (jfr 31 kap. 6 § miljöbalken). Utredningen återkommer till dessa frågor i författningskommentaren.

5 Ekonomiska konsekvenser

5.1 Inledning

Det lagförslag utredningen för fram medför vissa finansiella konsekvenser. I detta kapitel redovisas utredningens bedömning av hur kostnaderna för staten påverkas av lagförslaget. Det är utredningens uppfattning att lagförslaget totalt sett inte medför någon mer omfattande kostnadsökning för staten.

Nedan redovisas tänkbara konsekvenser för de myndigheter som enligt förslaget har att pröva ansökningar enligt lagen och andra myndigheter i denna beslutsprocess samt handläggningen av eventuella överklaganden i domstol. Utöver ekonomiska konsekvenser för dessa myndigheter bör lagförslaget kunna innebära en ekonomisk fördel för de forskningsinstitutioner som kan få skydd enligt lagförslaget. Institutionen kan genom att erhålla skydd enligt lagförslaget undgå kostnader för andra skyddsåtgärder, t.ex. att säkra den egna utrustningen mot störningar. De företag eller organisationer som får inskränka sin verksamhet med anledning av beslut enligt 4 § första stycket i lagförslaget kan däremot tänkas få extra kostnader för att möta den förändringen. Enligt utredningens mening kommer dock detta att få mindre betydelse, med tanke på att dels sådana kostnader beaktas vid intresseavvägningen enligt 5 § dels ersättning i vissa sådana fall kan utgå från forskningsinstitutionen (se 4 § tredje stycket). Det kan för övrigt antas att beslut enligt 4 § första stycket kommer att bli sällsynta.

5.2 Myndighetskostnader

Enligt förslaget kommer *länsstyrelserna* att pröva ansökningar om skydd enligt lagen. Utredningen utgår från att huvudansvaret för att skyddsbehovet utreds ligger på den forskningsinstitution som ansöker om skydd. Länsstyrelsen kan begära in yttrande från olika

håll för att få hjälp med bedömningen av forskningsfrågorna. Det innebär att utredning i ärendet normalt inte torde kräva särskilt mycket extra arbete för länsstyrelsen. Handläggningen kan i övrigt inte antas kräva särskilt mycket arbetsinsatser. Det är visserligen svårt att bedöma i vilken utsträckning de föreslagna reglerna kommer att öka antalet ärenden hos de berörda myndigheterna. Att döma av de svar utredningen fått på rundfrågan till olika forskningsinstitutioner kommer det dock inte att handla om ett större antal ärenden av mer komplicerad natur och förmodligen inte heller särskilt många ärenden totalt sett. Det är dessutom troligt att flera länsstyrelser inte alls kommer att bli berörda.

Vad angår *övriga myndigheter*, kan det tänkas vara lämpligt att i samband med prövningen av ärenden om skydd enligt lagen att länsstyrelsen begär in yttrande från t.ex. Vetenskapsrådet och Naturvårdsverket. Som nämnt kan dock detta inte antas bli vanligt, och det eventuella merarbete dessa yttranden kan kräva av andra myndigheter torde vara av marginell omfattning.

Förslaget innebär inte särskild tillsyn över att eventuella förbud iakttas. Utredningen utgår från att institutionen sköter dessa angelägenheter själv.

Det nya förslaget innebär sammanfattningsvis nya uppgifter för ett flertal myndigheter, om än i mindre omfattning. Utredningens bedömning är dock att resursbehovet kan hanteras inom den ram som länsstyrelserna och övriga myndigheter redan har att hålla sig inom.

5.3 Finansieringen

Länsstyrelserna finansieras dels genom anslag och dels genom avgifter och bidrag.

Den avgiftsfinansierade verksamheten avser bland annat körkortsadministration och jordbrukets uppdragsverksamhet och verksamhet enligt pantbankslagen. I förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion ges bestämmelser om länsstyrelsernas verksamhet. Några särskilda bestämmelser om avgifter förekommer inte här utan framgår av andra författningar.

Enligt lagförslaget ges inte något särskilt bemyndigande för länsstyrelserna att ta betalt av de som ansöker om skydd. Med tanke på det begränsade antal ärenden som kan förutses kan det

ifrågasättas om det är lönsamt att införa en ordning med avgifter för ärenden om forskningsskydd.

5.4 Kostnader för domstolar m.m.

En möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut till allmän förvaltningsdomstol föreslås, vilket innebär att ärendena handläggs av länsrätt som första instans, kammarrätt som andra instans och Regeringsrätten som sista instans. För att kunna överklaga till en kammarrätt respektive Regeringsrätten krävs prövningstillstånd. Enligt det förut sagda är det inte troligt att det blir fråga om så många överklaganden. De ärenden som överklagas kan emellertid tänkas vara av ganska komplicerad art och svårbedömda inte minst mot bakgrund av att det kan dröja innan någon praxis finns på området.

När det gäller brott mot 7 § i lagen kan det tänkas medföra något merarbete för polismyndigheterna, åklagarorganisationen och de allmänna domstolarna, dock knappast av mer än marginell betydelse för dessa instanser. Detsamma lär gälla de fåtaliga ärenden om ersättning enligt 4 § som kan väntas gå till domstol.

Det merarbete som kan antas uppkomma för domstolar, åklagare och polis borde enligt utredningens mening kunna hanteras inom ramen för myndigheternas befintliga resurser.

6 Författningskommentar

Lag om skydd för viss forskningsverksamhet

Tillämpningsområde

1 §

Denna lag avser att skydda medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning som är av särskilt värde från allmän synpunkt.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde och samtidigt dess syfte. Den har motiverats i det föregående (4.1 och 4.4).

En förutsättning för att lagen skall åberopas är att den verksamhet som skall skyddas utgör forskning. Det begreppet har definierats på olika sätt. Nationalencyklopedin talar t.ex. om ”process som genom systematiskt arbete kan frambringa nya kunskaper och ökat vetande”. I en rapport av Forskningsberedningen preciseras begreppet så: ”Forskning innebär ett systematiskt och kritiskt sanningssökande”. Det kan vara lämpligt att utgå från en sådan beskrivning av verksamhetens allmänna inriktning. Hur man närmare skall definiera begreppet torde emellertid ha begränsad betydelse när lagen tillämpas. Den blir nämligen tillämplig bara på forskning av särskilt värde från allmän synpunkt, och det står klart att mera tillfälliga, osystematiska undersökningar eller okritiskt samlande av material inte uppfyller detta krav. Vare sig verksamheten kan betecknas som forskning eller ej förtjänar den inte något skydd vid den avvägning mot andra intressen som sker enligt 5 §.

– Samtidigt bör understrykas att forskning inte nödvändigtvis måste utövas i akademiskt sammanhang, förutsatt att det är fråga om just ett kritiskt sanningssökande av värde ur vetenskapligt perspektiv. Forskningen kan bedrivas både av statliga myndigheter som ett led i deras verksamhet och av industrier i kommersiellt syfte. En annan sak är att intresseavvägningen kan bli en annan vid

kommersiellt präglad verksamhet (jfr 4.4 ovan och kommentaren till 5 § nedan).

Lagen omfattar forskning av visst slag: medicinsk, naturvetenskaplig och teknisk forskning. Bestämningen följer den gängse indelningen i olika ämnen vid universitet och högskolor. Skulle det bli aktuellt med skydd för tvärvetenskaplig forskning, blir det avgörande om den del av verksamheten där störningarna förekommer har en sådan karaktär som paragrafen anger.

Kravet på att verksamheten skall ha särskilt värde från allmän synpunkt är allmänt formulerat och avser i första hand att ange lagstiftningens syfte. Det särskilda värdet kan bestå i att forskningen kan antas ha särskilt hög vetenskaplig kvalitet, men också i att den är särskilt angelägen från samhällets synpunkt. Också i det senare fallet krävs naturligtvis att den är att betrakta som vetenskaplig forskning i nyss angiven mening. Kravet på särskilt värde utesluter utan vidare verksamheter som står på gränsen till forskning från lagens tillämpningsområde.

Allmän hänsynsregel

2 §

Den som bedriver en verksamhet eller företar en åtgärd som kan medföra störning av forskning som avses i 1 § skall vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att motverka sådana störningar.

Bestämmelsen utgör en hänsynsregel av liknande slag som förekommer i 2 kap. MB (se särskilt 2 kap. 3 och 4 §§). Den ställer upp ett allmänt hållt krav på verksamheter eller mera tillfälliga åtgärder som riskerar att störa forskningsverksamhet av särskilt samhällsintressant värde. Med störning menas, i enlighet med vanligt språkbruk, en åtgärd eller ett förhållande som skadar eller åtminstone inverkar negativt på forskningsverksamhet. Även obetydlig inverkan räknas hit, men den kräver långtifrån alltid särskilda motåtgärder. Får den inga besvärande konsekvenser, är det rimligt att man avstår i varje fall från kostsamma försiktighetsåtgärder (jfr nedan). Det kan anmärkas, att begreppet störning här är något mera vidsträckt än det begrepp "skadlig störning" som används enligt lagstiftningen om radiokommunikation (jfr 4.7 ovan).

Kravet på rimliga försiktighetsmått riktar sig både mot dem som bedriver varaktiga verksamheter i närheten av en forskningsinstitution eller ett forskningsområde och dem som vistas där mera tillfälligt. Det kan bli fråga om särskilda anordningar t.ex. för att minska buller eller skakningar från ett störande företag, eller underlåtenhet att använda radiosändare eller mobiltelefoner i närheten av en forskningsinstitution. När det gäller fältstudier i naturen bör den som vistas i närheten av provytor eller försöksområden ha kontroll t.ex. över barn som kan ta sig in på området och hålla hundar kopplade. – Kravet på hänsyn till forskningen är generellt och omfattar även sådana försiktighetsmått som i och för sig skulle kunna grundas på annan lagstiftning, t.ex. de lagar som omtalas i 4 § eller trafiklagstiftningen.

Vad som närmare kan anses som rimligt får bedömas efter en sådan intresseavvägning som anges i 5 §. Som framgår särskilt av den paragrafen får man också väga in den forskande institutionens möjligheter att själv förebygga störningar av det aktuella slaget, t.ex. genom skyddsåtgärder inom de egna lokalerna eller genom att planera forskningen på ett lämpligt vis. Om det står klart att störningarna motverkas mest effektivt på detta vis, kan det i regel inte anses som rimligt att en störande verksamhet inskränker sig eller lägger ned särskilda kostnader på att förhindra störningar. Man får också beakta de hänsyn som grundas på tillämplig speciallagstiftning, bl.a. lagen (1993:599) om radiokommunikationer. Exempelvis befogade samtal till larmnumret 112 bör under alla förhållanden vara tillåtna.

I de flesta fall lär det bli länsstyrelsen som prövar vad som är rimligt, sedan beslut enligt 3 eller 4 § påkallats av en forskningsinstitution, men man kan också tänka sig att skadestånd krävs på grund av inträffade störningar utan att något sådant beslut föreligger. Även då kan paragrafen få betydelse; om inte en verksamhetsutövare tagit rimlig hänsyn till risken för störningar kan han anses vållande till skadan. Att märka är dock att – frånsett fall där 32 kap. MB kan åberopas – ren förmögenhetsskada utanför kontraktsförhållanden i princip ersätts bara vid straffbar handling (se 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § 2 SkL). Vid person- och sakskada utgår däremot skadestånd vid allt vållande.

Skydd mot allmänheten

3 §

Om det behövs för att skydda forskning som avses i 1 § mot störningar, får länsstyrelsen meddela förbud för allmänheten mot att

1. beträda område där forskningen bedrivs jämte intilliggande mark, eller

2. använda mobiltelefon, annan radiosändare eller viss annan teknisk utrustning på område där forskningen bedrivs jämte kringliggande mark-, vatten- och luftområde.

Om det kan anses tillräckligt för att skydda forskningen, kan länsstyrelsen i stället meddela föreskrifter om allmänhetens vistelse eller om användning av utrustningen på områden som anges i första stycket.

I fråga om områden som innehåller av annan än den som bedriver forskningsverksamheten får förbud eller föreskrift enligt första eller andra stycket meddelas bara med innehavarens samtycke.

Paragrafen ger möjlighet att utverka skydd för forskning genom förbud eller föreskrifter från myndighet, i första hand länsstyrelsen. Som framgår av 6 § första stycket är det bara den som bedriver forskningsverksamheten som är behörig att ansöka om sådant skydd. Skyddet kan vara av två slag: förbud för allmänheten att beträda område eller använda viss teknisk utrustning (första stycket), eller närmare föreskrifter om allmänhetens vistelse eller användning av utrustningen (andra stycket). Beslut av den senare typen är mindre ingripande för allmänheten, och det ligger i sakens natur att man inte skall tillgripa ett förbud när föreskrifter är tillräckliga för att uppnå syftet. I lagtexten nämns emellertid möjligheten till förbud först.

En första förutsättning för att paragrafen skall tillämpas är att det gäller en forskning av sådan typ och sådant värde som anges i 1 §. Vidare krävs att skyddet skall vara behövligt. Kan störningarna enkelt hindras genom åtgärder från institutionens sida, t.ex. isoleringsanordningar kring dess byggnader eller annan lokalisering av dess fältverksamhet, saknas anledning att besluta enligt paragrafen. Synpunkten återkommer i 5 § (se kommentaren till den paragrafen). – Dessutom får bedömas om det är nödvändigt att meddela förbud enligt första stycket, eller om inte det räcker att meddela föreskrifter med stöd av andra stycket.

Förbud enligt *första stycket* kan till en början avse beträdande av det område där verksamheten bedrivs jämte intilliggande mark (punkt 1). Med intilliggande mark avses endast så stort område i den omedelbara närheten av den byggnad eller anläggning där forskningen bedrivs som rimligen behövs som skydd mot störningar av verksamheten. Den närmare avgränsningen kan naturligtvis variera beroende på verksamhetens art och förhållandena i övrigt. I vart fall skall regeln som lagtexten antyder tillämpas restriktivt beträffande mark utanför anläggningen (se också 5 § 1 st. andra meningen).

I vissa fall kan ett sådant beträdande tänkas vara straffbart som olaga intrång enligt 4 kap 6 § brottsbalken eller tagande av olovlig väg enligt 12 kap. 4 § samma balk, och då är det oavsett lagen möjligt att utan vidare förbjuda tillträde och avspärra området. Detta utgör dock inget hinder för beslut enligt paragrafen. Gränsen för vad som är förbjudet enligt brottsbalken är inte särskilt klar, och det kan vara en fördel för institutionen att hänvisa till ett uttryckligt myndighetsförbud som tar sikte på dess speciella känslighet för störningar. Det är också tänkbart att visserligen tillträde till området är så besvärande för fastighetsägaren att allemansrätten inte kan anses gälla på området men straffbestämmelserna ändå inte är tillämpliga (jfr 2.4 ovan). Att märka är vidare att vitesförbud mot beträdande måste riktas mot viss person, men det vanliga lär vara att inkräktare är anonyma. Bl.a. beträffande vissa försöksytor kan enda möjligheten att hindra skadlig passage vara att utverka ett förbud enligt lagen, åtföljt av skyltar med upplysning om förbudet. Därmed är inte sagt att detta alltid skulle vara den lämpligaste åtgärden för att hindra störningar, eftersom t.ex. en skylt om pågående försöksverksamhet tvärtom kan väcka allmänhetens intresse för området (jfr 4.3 ovan). Institutionerna torde emellertid bäst själva kunna bedöma vilka skyddsåtgärder som passar bäst på platsen.

Bestämmelsen kan tillämpas också när en forskningsverksamhet riskerar att utsättas för avsiktlig skadegörelse – en situation som diskuterats i flera svar på rundfrågan, där bl.a. nämns djur-experimentell forskning. Genom att mark kan avspärras genom stängsel eller liknande också i närheten av anläggningar där experimenten bedrivs finns det möjlighet att förbättra skyddet mot sådana handlingar. Som utvecklats i allmänmotiveringen bör man inte kunna åberopa reglerna om strandskydd i 7 kap. MB för att hindra en sådan avspärrning.

I alla de nämnda fallen bör emellertid myndigheten pröva, om en avvägning av de motstående intressena talar för ett förbud (se 5 §) eller om man bör nöja sig med att meddela föreskrifter med stöd av 3 § 2 st. – eller kanske avstå helt från åtgärder till verksamhetens skydd.

Enligt andra punkten kan länsstyrelsen meddela förbud att använda utrustning av olika slag på det område där forskningen bedrivs – alltså vanligen institutionsområdet – och även på kringliggande mark-, vatten- och luftområde. Förbudet kan alltså gälla inte bara marken alldeles intill en anläggning utan också ett vidare område, och det omfattar också användning från båtar eller flygplan. Här blir bl.a. aktuellt ett sådant förbud att använda mobiltelefoner och radiosändare som man begärt från flera institutioners sida. Även användning av andra elektriska apparater kan förbjudas om den ger upphov till elektromagnetiska störningar. Också i detta fall får länsstyrelsen pröva, om det är tillräckligt med föreskrifter rörande visst användningssätt (jfr 3 § 2 st.) och företa en intresseavvägning enligt 5 §. Självfallet bör även ett förbud enligt denna bestämmelse omfatta bara områden där en störning verkligen kan få betydelse för forskningsverksamheten.

Paragrafen innehåller inte som 4 § något undantag för störningar som faller under annan lagstiftning, t.ex. lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller lagen (1993:599) om radiokommunikation. Det kan alltså någon gång vara möjligt att välja mellan åtgärder enligt dessa lagar och beslut enligt paragrafen. En institution kan exempelvis försöka utverka förbud mot användning av en viss radiofrekvens i ett område kring institutionen enligt 17 § lagen om radiokommunikation eller den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation; förbud av detta slag lär ha meddelats i Norge. Detta torde dock förutsätta vissa speciella lokala förhållanden. Som förut nämnts kan också tillstånd att använda radiosändare förenas med villkor angående det geografiska område där en mobil sändare får användas, och det är tänkbart att detta skulle kunna utnyttjas i något fall där en störande användning ligger särskilt nära till hands. I allmänhet lär dock en lagstiftning som särskilt tar sikte på skydd för forskning bli ett lämpligare medel att förhindra störningar i institutionens omgivning, även när de regleras av de nämnda lagarna.¹ Om institutionen valt denna utväg,

¹ Detsamma gäller om den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation (se SOU 2002:60) kommer att antas.

bör inte länsstyrelsen avslå ansökan redan på den grund att någon av dessa alternativa utvägar varit möjliga.

Andra stycket behandlar möjligheten att begränsa beslutet till att avse vissa föreskrifter för att motverka störningar. När ett ingripande påkallas, bör alltid länsstyrelsen pröva om inte sådana föreskrifter kan anses tillräckliga för att skydda forskningsverksamheten. Allmänheten förbjuds t.ex. att besöka ett område utom för vissa syften eller att använda mobiltelefon utom för vissa angelägna ändamål. Skoterkörning kan förbjudas eller begränsas inom ett område där sådana störningar blir besvärande. Det är också tänkbart att t.ex. föreskriva hastighetsbegränsningar där buller eller skakningar kan påverka känsliga instrument eller förbjuda användningen av strålkastare eller andra ljuskällor som kan påverka känsliga optiska mätningssanordningar. Även här kan det finnas andra tänkbara utvägar att motverka störningar, t.ex. att få till stånd en lokal trafikföreskrift enligt trafikförordningen (1998:1276). Ofta lär dock olägenheterna från forskningssynpunkt vara det tyngst vägande skälet för sådana begränsningar, och i så fall är det naturligt att länsstyrelsen meddelar beslut enligt 3 § om förutsättningar i övrigt finns för detta.

Enligt *tredje stycket* krävs i vissa fall tredje mans samtycke till inskränkande förbud eller föreskrifter. Det blir framför allt aktuellt när någon annan än forskningsinstitutionen äger eller annars disponerar sådan mark i verksamhetens närhet som omfattas av beslutet. Meningen är inte att med stöd av första eller andra stycket ingripa i markinnehavarens rätt att bestämma över markens användning. När en institution t.ex. avtalar om användning av en provyta på annans mark, har den anledning att samtidigt ta upp frågan om markägaren tillåter att allmänhetens rörelsefrihet kring provytan inskränks. I en del andra sådana fall torde det finnas möjlighet att utverka förbud mot störningar med stöd av grannlagsrättsliga regler: efter stämning vid domstol kan man kräva att grannfastighetens ägare vidtar åtgärder för att hindra den störande användningen av fastigheten. – Kan störningarna anses härröra från en mera varaktig verksamhet i närheten, blir i stället 4 § tillämplig.

Om i något fall det skulle krävas avspärrning av offentlig plats enligt ordningslagen (1997:1617) kan det behövas tillstånd av polismyndighet och medgivande av kommunen (se närmare 3 kap. 1 och 2 §§). Ett förbud mot tillträde enligt den föreslagna lagen ersätter självfallet inte ett sådant tillstånd eller medgivande. På liknande sätt befriar inte länsstyrelsens beslut institutionen från

krav på tillstånd enligt andra lagar, t.ex. bygglov för uppsättande av plank.

Skydd mot verksamheter i närheten

4 §

Utsätts forskningsverksamheten för varaktiga eller upprepade störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen till forskningens skydd meddela behövliga förbud eller föreskrifter beträffande den andra verksamheten.

Vad som sägs i första stycket gäller inte störningar från en sådan verksamhet som regleras i lagen (1993:599) om radiokommunikation eller lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller i föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar.

Medför ett beslut enligt första stycket att pågående markanvändning avsevärt försvåras, är ägaren av det berörda området och innehavare av särskild rätt till detta berättigade till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen skall utges av den som utövar forskningsverksamheten och minskas med vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719). Vid tillämpning av 4 kap. 3 § nämnda lag räknas dock värdeökning från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

Paragrafen behandlar situationen då störningarna inte härrör från tillfälliga besökare på fastigheten utan från en pågående verksamhet i närheten. Länsstyrelsen har då enligt första stycket möjlighet att ingripa mot verksamhetens utövare med stöd av denna bestämmelse, dock med undantag som anges i andra meningen. I första hand blir det fråga om vissa föreskrifter om hur störningarna skall minskas eller undvikas eller förbud att vidta vissa speciella åtgärder. Något förbud mot hela verksamheten lär normalt inte bli aktuellt.

Enligt första stycket är en förutsättning för att paragrafen skall tillämpas att det förekommit varaktiga eller upprepade störningar från en fastighet i närheten (eller från ett område på institutionens fastighet som inte disponeras av institutionen). Det räcker inte med en risk för kommande störningar, utan dessa måste redan ha konstaterats. Däremot fordras inte att den störande verksamheten redan vållat skada för institutionen, utan redan möjligheten till

sådana skador kan grunda ett beslut om att åtgärder skall vidtas mot störningarna. I många fall kan man emellertid begära av institutionen att den själv skyddar sig mot skadeverkningarna genom att lokalisera sin forskning på annat sätt eller vidta andra skyddsåtgärder. Skulle det bli nödvändigt att vidta sådana åtgärder på en grannfastighet, får institutionen försöka träffa överenskommelse med grannen; vägrar denne att medverka, lär bestämmelsen i 3 kap. 1 § jordabalken ge vissa möjligheter att få störningarna begränsade. – Över huvud taget får man liksom vid liknande bedömningar enligt MB fästa vikt vid vilken av verksamheterna som planerades och påbörjades först. Bl.a. sådana förhållanden får beaktas vid den intresseavvägning som föreskrivs enligt 5 §.

Som framgår av tredje stycket utgår ersättning i vissa fall för skada som beslutet medför. Också detta får naturligtvis beaktas vid intresseavvägningen.

Paragrafen berör inte fallet att den störande verksamheten fått tillstånd enligt miljöbalken. Av 24 kap. 1 § MB framgår emellertid, att ett sådant tillstånd normalt utgör hinder mot ingripande enligt första stycket, såvitt frågan om störningarna prövats i tillståndsdomen eller tillståndsbeslutet.

Andra stycket föreskriver undantag för störningar från verksamheter som faller under den speciella lagstiftningen om radiokommunikation och om elektromagnetisk kompatibilitet. Det blir alltså dessa regler som får utnyttjas när man vill komma till rätta med störningarna. Särskilt lagen om radiokommunikation kan få praktisk betydelse, t.ex. när man vill freda en forskningsinstitution genom att föreskriva åtgärder beträffande viss radiosändare eller radiomottagare med stöd av 16 § i lagen. Undantaget gäller alla störningar orsakade av verksamheter som behandlas i de nämnda lagarna – alltså även störning som inte är ”skadlig” i den speciella mening som avses i lagen om radiokommunikation (och enligt definitionen i den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation). Om en institution påkallar åtgärder mot en verksamhet som faller under speciallagen, kan alltså länsstyrelsen utan vidare hänvisa till den myndighet som är behörig att handlägga sådana frågor – i det aktuella fallet Post- och telestyrelsen.

Undantaget omfattar som nämnt inte den allmänna hänsynsregeln i 2 §. När det finns risker för störningar av viss forskningsverksamhet får ett företag iakttä rimliga försiktighetsåtgärder

oavsett om det skulle finnas möjlighet att ingripa exempelvis enligt lagen om radiokommunikation.

Som tidigare nämnts har föreslagits att lagen om radiokommunikation kommer att ersättas av en lag om elektronisk kommunikation (SOU 2002:60). Paragrafens text utgår från gällande lagstiftning om radiokommunikation, men även om den hunnit ändras innan utredningens förslag förverkligas torde man i första hand böra tillämpa den nya lagstiftningen på sätt som här angivits.

Enligt *tredje stycket* utgår ersättning till den vars verksamhet får inskränkas på grund av beslut som avses i första stycket, under förutsättning att pågående markanvändning avsevärt försvåras på det berörda området. Det gäller alltså en ersättning av samma typ som enligt 31 kap. 4 § MB, och tolkningen av den paragrafen – bl.a. i fråga om begreppen pågående markanvändning och avsevärt försvårande – bör i stora drag vara vägledande också rörande den föreslagna bestämmelsen. Visserligen framträder speciella miljöhänsyn vid tillämpning av MB:s regler; sålunda påverkar de s.k. hänsynsreglerna i 2 kap. bedömningen, liksom också bestämmelsen om miljöbalkens mål i 1 kap. 1 §. Men även den föreslagna lagen innehåller en hänsynsregel i 2 §, och den innebär bl.a. en skyldighet att i rimlig omfattning motverka störningar av forskningsverksamhet; här gäller det dessutom restriktioner beträffande störningar i omgivningen – inte som enligt MB:s regel bruket av den egna fastigheten. En verksamhet som bedrivs utan sådan hänsyn till forskningen följer inte lagens regler, och utövaren får därför inte rätt till ersättning för att han får inskränka verksamheten. Liksom enligt MB är det bara den lagliga markanvändningen som skyddas av ersättningsregeln. Det innebär också att ersättning utgår bara vid inskränkningar som går avsevärt längre än vad 2 § påkallar, t.ex. när behövliga försiktighetsmått skulle bli orimligt dyra och verksamheten därför får begränsas i något väsentligt avseende.² Beslut med sådan räckvidd kan dock väntas bli sällsynta; i regel torde man vid en tillämpning av 5 § komma fram till en mindre ingripande lösning.

Ersättningen skall liksom enligt andra ersättningsregler av denna typ – exempelvis i expropriationslagen – utges av den som har nytta av ingreppet. En forskningsinstitution eller en industri får alltså vara beredd att betala för skyddet, om den begär så omfattande inskränkningar att den andra verksamheten avsevärt försvåras.

² Jfr Miljöbalken. En kommentar. Del II s. 31:19 f, 25 f.

Vidare skall ersättningen på samma sätt som enligt 31 kap. 6 § MB reduceras med vad som motsvarar det intrång som fastighetsägaren – eller innehavaren av särskild rätt – under alla förhållanden får tolerera utan ersättning. Denna självrisk får bestämmas med beaktande också av regeln i 2 § i lagförslaget, som reglerar hur fastighetsägarens verksamhet skall bedrivas. Frågan blir alltså, dels vilken hänsyn ägaren lagligen måste ta till forskning i närheten, dels i vad mån han enligt andra stycket måste acceptera en inskränkning i denna lagliga verksamhet. Bara ett försvårande som går utöver detta mått medför rätt till ersättning.

Som framgår av näst sista meningen blir expropriationsregler tillämpliga på ersättningen, i den mån inte den föreslagna lagen innehåller avvikande regler (jfr den liknande bestämmelsen i 31 kap. 2 § MB). En sådan avvikelse nämns i detta sammanhang, nämligen att den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) gäller i fråga om värdeökning tio år före talans väckande (jfr 31 kap. 32 § MB). I övrigt tillämpas expropriationsprinciper, t.ex. beträffande värdering och bevisbörda. Talan skall liksom vid expropriation väckas vid fastighetsdomstol, och även i övrigt gäller expropriationslagens bestämmelser om rättegången.

Ett föreläggande att upphöra med eller inskränka störningarna kan många gånger grundas på MB:s bestämmelser om miljöfarlig verksamhet i stället för på den föreslagna lagen. Om verksamheten har denna karaktär, utgår ingen ersättning på grund av inskränkningen; balken saknar som nämnt ersättningsregler för sådana fall. Detsamma gäller ingripande med stöd av lagstiftningen om radio-kommunikation och om elektronisk kompatibilitet, vilka båda saknar ersättningsregler som tar sikte på denna situation.³

Intresseavvägning

5 §

Vid prövning av krav på skyddsåtgärder enligt 2 – 4 §§ bör beaktas å ena sidan forskningverksamhetens art, inriktning och behov av skydd samt risken för störningar av verksamheten, å andra sidan möjligheten att på annat sätt motverka störningarna, det allmänna intresset av rörelsefrihet och, i fråga om ingripanden mot näringsverksamhet eller offentlig verksamhet, intresset av att denna kan utövas fritt. En

³ Jfr prop. 1992/93:200 s. 231.

inskränkning i rörelse- eller handlingsfriheten får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningsverksamhetens rimliga behov av skydd.

Paragrafen anger riktlinjerna för den intresseavvägning som skall ske vid tillämpningen av regeln om rimliga försiktighetsmått i 2 § och bestämmelserna om förbud och föreskrifter i 3 och 4 §§. Reglernas utformning har tidigare behandlats i allmänmotiveringen (avsnitt 4.5).

I första meningen anges olika exempel på synpunkter som bör påverka avvägningen. Till en början nämns forskningsverksamhetens art och inriktning. I detta ligger dels hur pass känslig forskningen är för störningar, dels dess betydelse från allmän synpunkt. När det gäller denna senare fråga skall man som tidigare berörts ta hänsyn till både forskningens rent vetenskapliga värde och dess betydelse för samhället – t.ex. för sjukvården eller annars från social synpunkt. Denna bedömning kan naturligtvis bli svår i vissa fall, bl.a. i fråga om pågående forskning, som kanske ännu inte gett några konkreta resultat. Länsstyrelsen har emellertid möjlighet att inhämta yttrande från sakkunnigt håll, såsom från det universitet där forskningen bedrivs eller, när man vill inhämta utomståendes mening, från sådana fristående instanser som Vetenskapsrådet, Naturvårdsverket, Kungl. Vetenskapsakademien eller Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien. – Som nämnt kan också forskning i privata företag skyddas enligt lagen, men det måste självfallet uppfylla de krav som anges i 1 §. Det måste vara klarlagt att forskningen verkligen har betydelse ur ett vetenskapligt och samhällsligt perspektiv – inte bara för företagets egen verksamhet.

Vidare skall man beakta forskningens behov av skydd – alltså närmast dess känslighet för störningar och risken för att sådana inträffar. I första hand ankommer det på sökanden att komma med utredning om dessa förhållanden. För ett beslut om förbud eller inskränkande föreskrifter bör i varje fall krävas en konkret risk som institutionen inte kan eliminera utan negativa konsekvenser för dess verksamhet i övrigt. Uppkommer tveksamma tekniska frågor kan ett sakkunnigyttrande behöva inhämtas också i detta avseende.

Behovet av skydd sammanhänger med de möjligheter som annars finns att motverka störningarna. I bestämmelsen nämns detta som en särskild faktor vid avvägningen. Framför allt blir det fråga om åtgärder från den forskande institutionens sida, t.ex. beträffande lokaliseringen av forskningen eller lämpliga skyddsanordningar.

Institutionen har som nämnt ett eget ansvar för att vidta vissa mått och steg till skydd mot skador. Härvid får man naturligtvis ta hänsyn till vad sådana motåtgärder kan kosta. Också dessa förhållanden bör belysas av den utredning som sökanden inger.

Ett motstående intresse utgör vidare vikten av rörelsefrihet för enskilda personer. Allemansrätten bör inte inskränkas i onödan (något som också understryks i andra meningen, se nedan). Men tyngden av detta intresse kan naturligtvis variera. Vissa områden saknar alldeles betydelse för allmänhetens friluftsliv, andra kan vara särskilt värdefulla – t.ex. tillgången till en strand för bad och rekreation där sådana ställen i övrigt är svåråtkomliga. Saknar länsstyrelsen närmare kännedom om sådana förhållanden bör den kunna få uppgifter från vederbörande kommun, vilken som sagt i regel bör höras i ärendet. Att ägare och innehavare av berörda områden skall få möjlighet att yttra sig över beslut enligt 3 § framgår redan av tredje stycket i den paragrafen. Detsamma bör gälla ägare och innehavare av mark som avses i 4 §, även om de inte själva utövat den störande verksamheten. Det har ansetts obehövt att ge en särskild bestämmelse om sådan kommunikations-skyldighet i lagen.

När det gäller inskränkningar i näringsverksamhet och offentlig verksamhet med stöd av 4 §, bör man naturligtvis ta hänsyn också till vikten av att denna utövas utan besvärande hinder. I sammanhanget får också kostnaderna för säkerhetsåtgärder på denna sida betydelse.

Liknande avvägningar som här blir aktuella förekommer i fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt MB eller ingripanden mot sådan verksamhet, och resonemangen i dessa fall bör kunna ge viss ledning också vid tillämpning av den nu föreslagna lagregeln. Men självfallet väger intresset av en störningsfri forskning långt ifrån alltid lika tungt som hänsyn till människors hälsa och till miljön (jfr 2 kap. MB). Särskilt gäller detta när forskningen i första hand skall tillgodose ett enskilt företags ekonomiska intressen, även om den samtidigt kan ha vetenskaplig betydelse. Har den störande verksamheten fått tillstånd enligt miljöbalken, talar detta i allmänhet mot ett ingripande, även om frågan om störningarna inte skulle ha prövats i tillståndsbeslutet (jfr 24 kap. 1 § MB).

Som påpekats i kommentaren till 4 § kommer frågan om beslut skall meddelas enligt den paragrafen att delvis bero på verksamhetsutövarens rätt till ersättning för att pågående markanvändning försvårats. Länsstyrelsen får alltså göra en bedömning av möjlig-

heterna till sådan kompensation; den kan motivera ett ingrepp som annars skulle tätt sig alltför långtgående. Samtidigt bör framhållas, att utsikterna till ersättning inte alltid bör vara ett tillräckligt skäl för att försvåra en verksamhet som många gånger kan ha en betydelse från samhällets synpunkt vilken väl kan jämföras med forskningen i fråga. Också i denna situation bör göras en bedömning, om skyddet för forskningen är så angeläget att det motiverar förbud eller föreskrifter enligt lagen.

Det bör framhållas att första meningen bara innehåller exempel på viktiga faktorer som bör påverka intresseavvägningen. Det finns inget hinder att dra in också andra synpunkter i bedömningen. Bl.a. kan man ta hänsyn till om institutionen över huvud taget har planerat sin forskning med tillräcklig hänsyn till störningsriskerna, liksom till frågan vem som var först på platsen – forskningsinstitutionen eller den störande verksamheten.

När ett beslut påkallas mot radiosändningar eller annan verksamhet som avses i lagen om radiokommunikation, är det tänkbart att en konflikt kan uppkomma med de grundläggande informations- och tryckfriheterna (se särskilt 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen). Frågan torde få ringa praktisk betydelse, eftersom enligt 4 § den särskilda lagstiftningen om radiokommunikation skall tillämpas beträffande alla sådana störningar. Skulle den likväl komma upp, är det naturligt att grundlagsregeln får avgörande betydelse för intresseavvägningen.

I paragrafens andra mening betonas särskilt vikten av den grundlagsfästa rörelsefriheten och den allmänna handlingsfriheten i samhället. Dessa friheter får inskränkas bara i den utsträckning detta framstår som nödvändigt med hänsyn till forskningsverksamhetens rimliga behov av skydd. Även denna bestämmelse hänvisar alltså till en sorts rimlighetsavvägning och kunde därför synas överflödig. Avsikten är emellertid att särskilt inskräpa vikten av att myndigheternas befogenheter utnyttjas återhållsamt, både när ett beslut går ut över allmänheten och när det drabbar enskilda företag. Bestämmelsen får däremot inte uppfattas så, att allemansrätten bara undantagsvis skulle få begränsas. Som nyss framhölls varierar friluftsintrittets tyngd, och i de allra flesta fall lär en inskränkning ha ringa eller ingen betydelse från allmänhetens synpunkt. Inte heller utgör det någon nämnvärd olägenhet för enskilda personer, om de förbjuds att använda mobiltelefon på ett begränsat område i naturen. – Vad angår ingripanden mot företag, ingår det naturligt-

vis inte i den allmänna handlingsfriheten att utöva verksamhet som har skadliga effekter i omgivningen.

Frånsett den antydande meningen ger om en restriktiv tillämpning ger lagtexten ingen ledning om hur den slutliga avvägningen mellan motstående intressen bör ske. Förhållandena är alltför växlande för att detta skulle kunna preciseras i lagtext. Frågan får bedömas från fall till fall.

Övriga bestämmelser

6 §

Frågor om beslut enligt 3 § eller 4 § första stycket tas upp efter ansökan av den som bedriver forskningsverksamheten.

Beslut enligt 3 § eller 4 § första stycket skall gälla tills vidare eller under viss angiven tid. Länsstyrelsen får förordna att beslutet skall tillämpas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft.

Länsstyrelsen kan återkalla eller inskränka ett förbud eller en föreskrift enligt 3 § eller 4 § första stycket, när det finns skäl till det.

Paragrafens första stycke innehåller den tämligen självklara regeln, att länsstyrelsen får ta upp frågor om beslut eller föreskrifter enligt 3 § eller 4 § första stycket bara om institutionen ansökt om detta.

Enligt *andra stycket* får länsstyrelsen möjlighet att begränsa ett förbud eller en föreskrift enligt lagen att gälla under viss tid, exempelvis så länge forskningen kan beräknas pågå eller under perioder då den är känslig för störningar. Är det oklart hur länge behovet av skydd kommer att bestå, bör beslutet gälla tills vidare. Enligt tredje stycket kan ju beslutet upphävas vid ändrade förhållanden. – Vidare kan länsstyrelsen besluta interimistiskt dels om förbud för eller föreskrifter för allmänheten enligt 3 §, dels om skydd mot störande verksamheter i närheten enligt 4 §. Möjligheten att fatta sådana beslut bör naturligtvis användas återhållsamt, framför allt när det skulle innebära påtagliga risker för forskningsverksamheten om inte störningarna snarast upphör.

Enligt *tredje stycket* kan ett beslut varigenom allmänheten eller visst företag förbjuds att vidta viss åtgärd återkallas så snart förbudet inte framstår som behövligt eller det annars finns anledning till det. En föreskrift kan på motsvarande sätt ändras till allmänhetens eller den berörda verksamhetens fördel. Länsstyrelsen kan, i

motsats till vad som gäller enligt första stycket, ta upp frågor av detta slag på eget initiativ. Självfallet bör då forskningsinstitutionen få yttra sig i frågan. Vill länsstyrelsen i stället utvidga ett meddelat förbud eller skärpa en föreskrift, blir bestämmelserna i 3 § eller 4 § första stycket tillämpliga.

7 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller föreskrift enligt 3 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket döms inte om gärningen är belagd med straff enligt bestämmelse i någon annan författning.

Första stycket innehåller en straffbestämmelse med sikte på förseelser mot förbud eller föreskrifter för allmänheten (3 §). Däremot omfattar den inte överträdelser av beslut enligt 4 § första stycket. Beslut av det senare slaget är ju riktade mot viss störande verksamhet och sanktioneras med vite med stöd av 8 §.

Både uppsåtliga och oaktsamma överträdelser kan straffas enligt paragrafen, om inte de får anses som ringa. Detta blir aktuellt framför allt vid mindre betydande oaktsamhet, t.ex. när en främling av förklarliga orsaker inte lagt märke till en förbudsskylt, eller när någon en kortare stund uppehållit sig på eller passerat över förbjudet område utan att det på något sätt stört verksamheten.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att straffbestämmelsen är subsidiär till andra lagregler om straff, t.ex. enligt brottsbalken. Den som ger sig in på förbjudet område skall alltså i första hand straffas för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. Det får förutsättas att vid den åtalsprövning som föreskrivs enligt 4 kap. 11 § samma balk åklagaren beaktar det särskilda intresset av att forskningsverksamheten inte störs. Skulle en främmande person inte bara ha gjort sig skyldig till olaga intrång utan också brutit mot en föreskrift enligt den föreslagna lagen, t.ex. genom att använda förbjuden teknisk utrustning, blir naturligtvis lagens straffbestämmelse tillämplig – eventuellt vid sidan av brottsbalkens stadgande.

Det är vanligt att i lagar som ger föreskrifter om både straff och vitesförelägganden man erinrar om att straff inte kan komma i fråga för gärningar som omfattas av ett vitesföreläggande. I den före-

slagna lagen avser emellertid straffbestämmelsen bara överträdelse av förbud enligt 3 §, medan vitesförbuden skall gälla sådana situationer som avses i 4 §. Någon kollision mellan straff och vitesföreläggande lär därför inte bli aktuella vid tillämpning av lagen.

8 §

Förbud eller förelägganden enligt 4 § får förenas med vite.

Bestämmelsen ger möjlighet till vitesförelägganden i fall som avses i 4 § – alltså när ett förbud riktas mot en enskild person.

9 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt 3 § får överklagas av Naturvårdsverket och av kommun som berörs av beslutet.

Bestämmelsen i *första stycket* innehåller en överklaganderegler av sedvanligt slag. Enligt *andra stycket* får Naturvårdsverket möjlighet att överklaga ett beslut enligt 3 §, något som väl normalt bara blir aktuellt när beslutet inskränkt allmänhetens rörelsefrihet på ett område av betydelse för friluftslivet. Naturvårdsverket har då möjlighet att söka ändring för att tillvarata allemansrätten på området. Vidare får beslutet överklagas av berörd kommun, t.ex. i liknande fall.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

Några särskilda övergångsregler synes inte erforderliga.

Kommittédirektiv



**Behov av skydd för störningskänslig
forskningsverksamhet**

**Dir.
2002:29**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall redovisa de behov som kan finnas av att spärra av mark-, vatten- och luftområden för att hindra störning av forskningsverksamhet samt utreda de rättsliga förutsättningarna och föreslå de författningsbestämmelser som behövs för att skapa ett sådant skydd.

Bakgrund

Inom forskning används allt mer avancerad utrustning som också är känslig för störningar. Den forskning som innehåller studier på radio- och mikrovågor från rymden är känslig för yttre störningar genererade på jorden, t.ex. från mobiltelefoner. Den forskning där ljusteleskop används är känslig för ljusföroreningar från omgivande bebyggelse. Vid ekologisk forskning används mätinstrument som kan störas av mänsklig närvaro. Detta aktualiserar frågan hur störningar av forskning kan begränsas. Så kan ske exempelvis genom att allmänhetens tillträde till vissa områden begränsas eller att användning av teknisk apparatur i anslutning till störningskänslig forskningsverksamhet inskränks. Sådana begränsningar och inskränkningar ger upphov till ett flertal rättsliga frågor.

Forskning som är känslig för störning

Ett uppmärksammat exempel på störningskänslig forskning är den radioastronomiska forskning som bedrivs av Chalmers Tekniska högskola vid ett observatorium på Onsala halvön i Halland, be-

nämnt Onsala rymdobservatorium. Vid observatoriet bedrivs radioastronomisk och geodetisk forskning. Observatoriet startade sin verksamhet 1949. Radioteleskopen vid observatoriet är känsliga och anpassade för att detektera signaler från kosmos som är avsevärt svagare än motsvarande signaler genererade på jorden. Detta gör att mottagningen lätt störs av elektronisk utrustning i omgivningen.

Exempel på apparatur som kan störa utrustningen är mobiltelefoner, personsökare och annan sändande elektronisk utrustning. Ett annat problemområde är ledningssignaler mellan flygplan och flygledartornet vid en närliggande flygplats.

Rättsregler

Varje medborgare är enligt 2 kap. 8 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket. Denna bestämmelse samt allemansrätten (2 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen) påverkar frågan om det är möjligt att avgränsa mark-, vatten- och luftområde i närheten av störningskänslig forskning.

Möjligheter att skydda områden från exploatering finns i dag i t.ex. miljöbalkens bestämmelser om naturreservat, kulturresevat och strandskydd. För totalförsvaret finns möjligheter till visst skydd enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Lagen (1993:599) om radiokommunikation innehåller bestämmelser om innehav och användning av radioanläggningar samt om användning av radiovågor för kommunikation. Inom detta område är Post- och telestyrelsen tillsynsansvarig.

Uppdraget

Utredaren skall undersöka och närmare precisera vilket slags forskning som kan behöva skyddas, vilken typ av skydd som krävs samt hur omfattande detta skydd bör vara. Militär forskning omfattas dock inte av utredarens uppdrag. Utredaren skall undersöka vilken påverkan ett skydd typiskt sett kan ha på omgivande verksamheter. I detta arbete skall utredaren särskilt hämta in information från universitet och högskolor med forskning inom berörda forskningsområden, Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella

näringar och samhällsbyggande och Institutet för rymdfysik. Utredaren skall även hämta in information från Kommunförbundet, Naturvårdsverket, länsstyrelser, Näringslivets nämnd för regelgranskning avseende konsekvenser för små företag samt från Post- och telestyrelsen.

Utredaren skall utföra en miljöbedömning av förslagen samt analysera de argument som talar för respektive mot avgränsning av mark-, vatten- och luftområde för att skydda viss forskningsverksamhet. Analysen skall ske med avseende på vad en avgränsning i praktiken skulle innebära för enskilda personer. Det skall vidare ur ett samhälleligt perspektiv analyseras hur avgränsningen skulle påverka rörelsefriheten och möjligheten att utnyttja t.ex. allemansrätten. Resultatet av analysen skall redovisas så att regeringen kan ta ställning till om behov av skydd och avgränsning finns.

Utredaren skall redovisa också hur eventuella begränsningar kan påverka användningen av närliggande fastigheter och beakta de ersättningsfrågor som kan uppkomma i förhållande till ägare och nyttjanderättshavare.

Utredaren skall redovisa de rättsliga förutsättningarna för ett skydd av störningskänslig forskningsverksamhet samt föreslå de författningsbestämmelser som behövs, om ett behov av skydd skulle finnas. Utredaren skall i detta arbete kartlägga i vilka sammanhang det i lagar och andra författningar finns bestämmelser om avspärrning eller skydd av mark-, vatten- och luftområde av intresse vid skydd av forskningsverksamhet.

Utredaren skall vara fri att föreslå skyddsåtgärder även av annat slag som kan vara påkallade. En utgångspunkt för utredaren skall vara att sträva efter en ordning som är så lite ingripande för den enskilde som möjligt. Utredaren skall ta ställning till behovet av en särskild lag om skydd för forskningsverksamhet som är känslig för yttre störningar och lämna förslag till en sådan lagstiftning.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 december 2002.

(Utbildningsdepartementet)

Skrivelser med rundfråga



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Förfrågan

2002-04-23

Utredningen om forskningsskydd

Enligt sändlista

U 2002:04

Kristina Ahlström

Telefon 08-405 29 27

E-post kristina.ahlstrom@education.ministry.se

Skydd för känslig forskning?

I mars 2002 fick jag i uppdrag att utreda lagstiftning om skydd för känslig forskningsverksamhet, i enlighet med vad som närmare framgår av bilagda direktiv.

Med anledning av uppdraget får jag nu skriva till Er och fråga, vilka typer av forskning som enligt Er erfarenhet kan behöva skyddas på detta vis och vilka typer av störningar som i så fall behöver förhindras. Närmast skulle jag vilja ha svar på följande:

1. a) Vilken slags forskning som bedrivs inom er verksamhet/ert ansvarsområde påverkas av fysiska störningar utanför den egna lokalen eller egna området?
b) Vilken sorts störningar gäller detta i så fall?
c) Hur påverkas i så fall forskningen av detta?
2. Hur hanteras dessa störningar idag?
3. Finns det forskning inom Er verksamhet/Ert ansvarsområde som kan behöva ett bättre skydd mot fysiska störningar från omgivningen?

Jag är naturligtvis tacksam också för andra synpunkter på dessa frågor, bl.a. på det lämpliga sättet att skydda forskningen mot störningar. Behövs det juridiska regler om förbud mot störande verksamhet av olika slag?

Svar emotses senast fredagen den 7 juni 2002. De bör adresseras till Utredningen om forskningsskydd, c/o Kristina Ahlström, Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm.

Med vänlig hälsning

Bertil Bengtsson
professor, f.d. justitieråd



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Förfrågan

2002-04-29

Utredningen om forskningsskydd*U 2002:04**Kristina Ahlström**Telefon 08-405 29 27**E-post kristina.ahlstrom@education.ministry.se*

Enligt sändlista

Skydd för känslig forskning?

I mars 2002 fick jag i uppdrag att utreda lagstiftning om skydd för känslig forskningsverksamhet, i enlighet med vad som närmare framgår av bilagda direktiv.

Med anledning av uppdraget får jag nu skriva till Er och fråga, om ni har någon erfarenhet av de situationer som omnämns i direktiven och hur problemet i så fall hanteras.

Jag är naturligtvis tacksam också för andra synpunkter på dessa frågor.

Svar emotes senast fredagen den 7 juni 2002. De bör adresseras till Utredningen om forskningsskydd, c/o Kristina Ahlström, Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm.

Med vänlig hälsning

Bertil Bengtsson
professor, f.d. justitieråd

Adressater för rundfråga

Sändlista 25 april 2002

Arbetslivsinstitutet, Arbetsmiljöverket, Banverket, Elsäkerhetsverket, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Fiskeriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Institutet för rymdfysik, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Näringslivets nämnd för regelgranskning avseende konsekvenser för småföretag, Onsala rymdobservatorium, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Rymdstyrelsen, Statens geotekniska institut, Statens naturvårdsverk, Statens strålskyddsinstitut (SSI), Statens väg- och trafikforskningsinstitut (VTI), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Vetenskapsrådet, Verket för innovationssystem (VINNOVA), Vägverket.

Länsstyrelser

Blekinge län, Dalarnas län, Gotlands län, Gävleborgs län, Hallands län, Jämtlands län, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Norrbottens län, Skåne län, Stockholms län, Södermanlands län, Uppsala län, Värmlands län, Västerbottens län, Västernorrlands län, Västmanlands län, Västra Götaland, Örebro län, Östergötlands län.

Universitet och högskolor

Blekinge tekniska högskola, Chalmers tekniska högskola AB, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Göteborgs universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Högskolan i Kalmar, Högskolan Kristianstad, Malmö högskola, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Högskolan på Gotland, Idrottshögskolan i Stockholm, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Konstfack,

Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Tekniska Högskolan, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Lärarhögskolan i Stockholm, Mitthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Stockholms universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Umeå universitet, Uppsala universitet, Växjö universitet, Örebro universitet.

Svenska industriforskningsinstitut

Forskning och utveckling inom elektronik och optik (ACREO), Cement och Betong Institutet (CBI), Forskningsaktiebolaget Medie- och Kommunikationsteknik (Framkom), Glasforskningsinstitutet (GLAFO), Forskningsinstitut inom fiber, fiberkomposit, gummi, plast och textil (IFP Research), Institutet för Metallforskning (IM), Institutet för Mikroelektronik i Göteborg (IMEGO), Industriforskning och utveckling (IVF), Svenska Miljöinstitutet (IVL), Institutet för jordbruks- och miljöteknik (JTI), Korrosionsinstitutet, Stiftelsen för Metallurgisk Forskning (MEFOS), Institutet för Förpackning och Distribution (Packforsk), Stålbyggnadsinstitutet (SBI), Svenska Keraminstitutet (SCI), Swedish Institute of Composites (SICOMP), Swedish Institute of Computer Science (SICS), Institutet för Livsmedel och Bioteknik (SIK), Institutet för Kvalitetsutveckling (SIQ), Stiftelsen Skogsbrukets Forskningsinstitut (SkogForsk), Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut (SP), Skogsindustrins Tekniska Forskningsinstitut (STFI), Stiftelsen Svensk Bergteknisk Forskning (SveBeFo), Svenska Gjuteriföreningen, Swedish LCD Center, Institutet för träteknisk forskning (Trätek), Ytkemiska Institutet (YKI).

Sändlista 29 april 2002

Kustbevakningen, Comviq, Luftfartsverket, Statens räddningsverk, Tele 2 AB, Telia AB, Teracom, Vodafone Sverige AB.

Skrivelse 14 juni 2002

Svenska rymdaktiebolaget – Estringe.

Förteckning över svarsinstanserna

Arbetslivsinstitutet, Arbetsmiljöverket, Banverket, Elsäkerhetsverket, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Fiskeriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Institutet för rymdfysik (IFR), Onsala Rymdobservatorium, Post & telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Rymdstyrelsen, Statens geotekniska institut (SIG), Naturvårdsverket, Statens strålskyddsinstitut, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Vetenskapsrådet, Verket för innovationssystem (VINNOVA), Vägverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Gävleborg, Länsstyrelsen Halland, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmland, Länsstyrelsen i Västernorrland, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen Östergötland, Blekinge tekniska högskola, Chalmers tekniska högskola AB, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Göteborgs universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Högskolan i Kalmar, Högskolan i Skövde, Högskolan Trollhättan/Uddevalla, Högskolan på Gotland, Idrottshögskolan, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Lunds universitet, Lärarhögskolan i Stockholm, Mithögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Operahögskolan, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Umeå universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Cement och Betong Institutet (CIB), Glasforskningsinstitutet (GLAFO), Svenska Miljöinstitutet AB (IVL), Institutet för jordbruks- och miljöteknik, Korrosionsinstitutet, Swedish Institute of Computer Science AB (SICS), Institutet för Livsmedel och Bioteknik AB,

Stiftelsen skogsbrukets Forskningsinstitut (Skogforsk), Skogsindustrins Tekniska Forskningsinstitut AB, Institutet för träteknisk forskning (AB Trätek), Kustbevakningen, Luftfartsverket, Svenska rymdaktiebolaget (Esrangle), Räddningsverket.

Spontant remissvar har inkommit från EISCAT Scientific Association.